



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

نافذة على طريق الإصلاح:
إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي في الدول
العربية

2019

تقديم

في إطار جهود صندوق النقد العربي لدعم متخذي القرار وصناع السياسات الاقتصادية في الدول العربية، يُصدر الصندوق عدداً من التقارير الدورية والدراسات التي تهتم بالشأن الاقتصادي العربي. في هذا السياق، ارتأى الصندوق أهمية إصدار تقرير "نافذة على طريق الإصلاح" كتقرير متخصص يتطرق بشكل مفصل وتحليلي لأحد محاور برامج الإصلاحات الاقتصادية التي يجري تنفيذها في البلدان العربية بما يسمح بعرض تجارب تلك الدول في هذا المجال، وماهية السياسات والإجراءات التي يجري تنفيذها، والتحديات القائمة، والدروس المستفادة من واقع برامج الإصلاح المثلثة المنفذة عالمياً.

يستهدف التقرير مساندة جهود الدول الأعضاء في تطبيق حزم سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي المختلفة التي يجري تطبيقها في مجالات بعينها من بينها إصلاحات نظم الخدمة المدنية، وصناديق التقاعد، وأسواق العمل والمنتجات، وتعزيز التنافسية، واستهداف ذوي الدخل المحدود. يأمل صندوق النقد العربي في أن يمثل التقرير إضافةً جديدةً للجهود البحثية التي يقوم بها لخدمة دوله الأعضاء بهدف المساهمة في عملية صنع السياسات ودعم مسيرة البلدان العربية باتجاه تحقيق التقدم الاقتصادي المنشود.

والله ولي التوفيق،،،

عبد الرحمن بن عبدالله الحميدي
المدير العام رئيس مجلس الإدارة
صندوق النقد العربي

المحتويات

2	تقديم.....
5	ملخص تنفيذي.....
9	أولاً: مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي.....
10	ثانياً: أوضاع شبكات الأمان الاجتماعي على المستوى العالمي.....
12	ثالثاً: الوضع الراهن لشبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية.....
13	1.3 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية.....
13	التحويلات النقدية غير المشروطة.....
14	التحويلات النقدية المشروطة.....
15	المعاشات الاجتماعية.....
15	برامج الأشغال العامة.....
15	الإعفاء من الرسوم وإعانات الدعم المستهدفة.....
16	برامج دعم الغذاء والتغذية المدرسية.....
18	2.3 الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي.....
18	3.3 مبررات إصلاحات تقوية شبكات الحماية الاجتماعية.....
20	رابعاً: التجارب العربية في مجال تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي.....
20	1.4 المملكة الأردنية الهاشمية.....
20	1.1.4 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها.....
23	4.1.1 آليات استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة.....
23	4.1.2 التحول إلى الدعم النقدي.....
24	4.1.3 إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي.....
25	4.2 مملكة البحرين.....
25	4.2.1 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها.....
27	4.2.2 استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة.....
29	4.2.3 التحول إلى الدعم النقدي.....
29	4.2.4 إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي.....
30	3.4 المملكة العربية السعودية.....
31	4.3.1 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها.....
31	4.3.2 التحول إلى الدعم النقدي.....
32	4.4 جمهورية مصر العربية.....
33	4.4.1 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها.....
37	4.4.2 استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة.....

- 40 4. 4. 3 التحول إلى الدعم النقدي
- 40 4. 4. 4 إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي
- 43 خامساً: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية: رؤية مستقبلية

قائمة الأشكال:

- 9..... شبكات الأمان الاجتماعي كأحد عناصر منظومة الحماية الاجتماعية
- 11..... الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي حسب المناطق الجغرافية المختلفة (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي) (%)
- 13..... المستفيدين من برامج التحويلات النقدية غير المشروطة في الدول العربية (ألف شخص)
- 14..... المستفيدين من برامج التحويلات النقدية المشروطة في الدول العربية (ألف شخص)
- 15..... عدد المستفيدين من برامج الضمان الاجتماعي والأشغال العامة في بعض الدول العربية (ألف شخص)
- 16..... الاعفاء من الرسوم وإعانات الدعم المستهدفة (ألف شخص)
- 18..... معدل البطالة في الدول العربية والعالم (%)
- 19..... نسبة فقر الدخل في الدول العربية وفق خط الفقر الوطني وفق أحدث بيانات متاحة (%)
- 21..... معدل تغير الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي في الأردن
- 21..... الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي في الأردن خلال الفترة (2010-2018)
- 27..... حجم الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي في البحرين
- 31..... حجم الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي في السعودية (مليون ريال سعودي)
- 33..... حجم الإنفاق الموجه إلى شبكات الأمان الاجتماعي في مصر خلال الفترة (2010 – 2019)

قائمة الجداول:

- 17..... مكونات شبكات الأمان والجهات المسؤولة عن التنفيذ في الدول العربية
- 23..... المؤشرات المستخدمة لقياس فاعلية برامج شبكات الأمان الاجتماعي في الأردن
- 35..... المؤشرات المستخدمة لقياس فاعلية برامج شبكات الأمان الاجتماعي في مصر

ملخص تنفيذي

تلعب شبكات الأمان الاجتماعي (Social Safety Nets) دوراً كبيراً في الدول النامية واقتصادات الأسواق الناشئة في مكافحة الفقر وتقليل مستويات التفاوت في توزيع الدخل وتحسين مستويات معيشة الفئات الأضعف من السكان. شهدت السنوات الماضية اهتماماً واسعاً من قبل العديد من الدول النامية بتقوية شبكات الأمان الاجتماعي في ظل قيام العديد منها بتنفيذ إصلاحات مالية تستهدف ضبط أوضاع الموازنات العامة، وتشتمل على عدة سياسات وتدابير من بينها إصلاح برامج الدعم السلعي التي ثبت عدم جدوى الكثير منها في ظل استئثار ذوي الدخل المرتفع بالجزء الأكبر من مكاسب هذه البرامج وارتفاع عبء هذه البرامج على الموازنات العامة للدولة.

صاحب ذلك اتجاه عدد من البلدان مؤخراً إلى تنفيذ برامج شاملة للإصلاح الاقتصادي تضمنت تدابير ذات أثر غير مواتي على الفئات الفقيرة والهشة وهو ما استلزم اتجاه الحكومات في المقابل إلى تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي وتوسيع مظلتها لتشمل عدد أكبر من المستفيدين من الفئات المستحقة للدعم الحكومي وفق أطر وآليات أكثر كفاءة لاستهداف هذه الفئات.

تتضمن شبكات الأمان الاجتماعي تقديم تحويلات نقدية وعينية تستهدف الأسر الفقيرة والفئات الضعيفة، بهدف حمايتها من تأثير الصدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية وغيرها من الأزمات. تظهر بيانات البنك الدولي أن شبكات الأمان الاجتماعي التي تغطي حالياً نحو 2.5 مليار شخص لا تساعد فقط الدول على الاستثمار في رأس المال البشري، بل تعمل أيضاً كمصدر دخل مهم بالنسبة للفقراء والفئات الهشة، مما يساعد على تحسين مستوى معيشتهم. مع ذلك، ففي البلدان منخفضة الدخل، يحظى واحد فقط من بين كل خمسة من الفقراء بتغطية برامج شبكات الأمان الاجتماعي. تتفاوت دول العالم فيما بينها بشكل كبير فيما يتعلق بنسب الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية. ففي حين لا يتعدى متوسط نصيب الفرد في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ما معدله 16 دولاراً أمريكياً سنوياً من الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي، يبلغ نصيب الفرد في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ما معدله 158 دولاراً أمريكياً في المتوسط سنوياً⁽¹⁾.

تشهد الدول العربية أهمية متزايدة لتعزيز دور شبكات الأمان الاجتماعي في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي الطموحة التي تنفذها هذه الدول منذ سنوات، وتسعى من خلالها إلى تنفيذ إصلاحات اقتصادية داعمة لاستقرار الاقتصاد مع التركيز في الوقت ذاته على تخفيف عبء تنفيذ هذه الإصلاحات على كاهل الطبقات الهشة ومحدودة الدخل. لا يقتصر استخدام شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية على الدول منخفضة ومتوسطة الدخل، وإنما تستخدمها كذلك الدول العربية ذات مستويات الدخل المرتفع بهدف ضمان التوزيع المتكافئ لثمار النمو وضمن التنمية المتوازنة، وتركز من خلالها على عدد من البرامج مثل برامج الإسكان، وتقديم المنح في مجال التعليم، وفتح حسابات للمواطنين الذين يقل دخلهم عن مستوى معين يتم عبرها تلقي تحويلات نقدية شهرية تساعد على دعم بعض الأسر والفئات بالتالي تحسين المستويات المعيشية والرفاه الاجتماعي.

في ضوء ما سبق، يتناول التقرير عدد من المواضيع المهمة ذات الصلة بإصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية، حيث يتطرق الجزء الأول من التقرير إلى مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي وأوضاعها على المستويين العالمي والإقليمي. أما الجزء الثاني، فيتناول بالمزيد من التفصيل الوضع الراهن لشبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية ومبررات الإصلاح، ومكونات شبكات الحماية الاجتماعية المختلفة، وأبرز الإصلاحات المُتبنية في هذا السياق في عدد من الدول العربية التي تتبني هذه الشبكات. فيما يتناول الجزء الثالث من التقرير بالمزيد من التفصيل بعض التجارب العربية في مجال إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي، ويتناول الجزء الرابع من التقرير آفاق إصلاحات شبكات الحماية الاجتماعي في الدول العربية استناداً إلى الدروس المستفادة من التجارب الناجحة في هذا المجال.

(1) World Bank, (2018). "Social Safety Nets".

تنامي مؤخراً تركيز عدد من الدول العربية على إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في ظل عدد من العوامل لعل من أهمها الحاجة إلى التخفيف من حدة ارتفاع معدلات البطالة والفقر، وتقليل التفاوت في توزيع الدخل، إضافة إلى تركيز الحكومات العربية على توجيه الموارد المالية نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وإصلاح برامج الدعم السلمي، وتخفيف عبء برامج الإصلاح الاقتصادي التي تبنتها مؤخراً عدة بلدان عربية على الفئات الهشة.

في هذا السياق، تساهم شبكات الأمان الاجتماعي في التخفيف النسبي من حدة ارتفاع معدلات البطالة والفقر في الدول العربية. يُقدر عدد الأشخاص الذين يخرجون من الفقر المدقع بفضل تنفيذ برامج شبكات الأمان الاجتماعي بحوالي 3 مليون شخص في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الذي يتشكل بصفة أساسية من البلدان العربية إضافة إلى بعض البلدان الأخرى)². في هذا الإطار، تعتبر إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي القائمة على زيادة عدد المستفيدين من تغطية شبكات الأمان، وتحسين مستويات الاستهداف، من بين أبرز السياسات التي تم التوجه إليها مؤخراً في عدد من الدول العربية للتخفيف من تبعات ارتفاع معدلات البطالة والتضخم.

أشار التقرير إلى تركيز الدول العربية على برامج شبكات الأمان الاجتماعي المختلفة التي تختلف من دولة لأخرى، وتندرج برامج شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية في ثمان فئات رئيسة يتمثل أهمها في برامج الإعانات العينية حيث يبلغ إجمالي الإنفاق على هذه البرامج كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي نحو 0.62 في المائة في الدول العربية، يليها برامج الدعم النقدي المشروط التي تهدف بالإضافة إلى تخفيف حدة الفقر، إلى دعم رأس المال البشري عن طريق مطالبة المستفيدين بالتقيد بشروط محددة للحصول على الدعم مثل إلحاق أطفالهم بالمدارس، أو الانتظام في زيارة المراكز الصحية، ويبلغ إجمالي الإنفاق عليها نحو 0.30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية.³

في هذا السياق، أوضح التقرير اهتمام حكومات الدول العربية بتخصيص الموارد المالية اللازمة لصالح شبكات الأمان الاجتماعي حيث يسجل الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي أعلى مستوياته كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في كل من العراق وموريتانيا اللتان تنفقان حوالي 2.56 و2.49 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي لدعم شبكات الأمان الاجتماعي، يليهما كل من المغرب (1.09 في المائة) ولبنان (1.04 في المائة) والسودان (1.02 في المائة) وفقاً لأحدث تقدير صادر من قبل البنك الدولي.

تطرق التقرير كذلك إلى بعض التجارب العربية على صعيد تقوية شبكات الأمان الاجتماعي بما يشمل تجارب كل من الأردن، والبحرين، والسعودية، ومصر.

ركزت أهم إصلاحات شبكات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في هذه الدول على تحقيق الأهداف التالية:

1. زيادة المخصصات المالية الموجهة إلى هذه البرامج.
2. توسيع نطاق تغطية المستفيدين.
3. تحسين آليات استهداف الفئات المستحقة.
4. التحول إلى برامج الدعم النقدي.
5. تطوير سبل إدارة شبكات الأمان الاجتماعي بما يضمن زيادة مستويات كفاءتها وفعاليتها.

اتجهت البلدان العربية إلى زيادة المخصصات المالية الموجهة إلى هذه البرامج، في موازاتها العامة لاسيما في أعقاب عام 2011. كما تم في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي المنفذة في بعض البلدان الاستفادة من الوفورات المُحققة من إصلاح برامج دعم الطاقة في توفير موارد مالية لتحسين مستويات الإنفاق في إطار هذه البرامج. في مصر، على سبيل المثال بلغ الإنفاق الحكومي على شبكات الأمان الاجتماعي حوالي 347 مليار جنيه مصري عام

² تم تعريف خط الفقر المدقع من قبل البنك الدولي على أنه العيش دون مستوى 1.25 دولار للفرد في اليوم مقاساً بتبادل القوة الشرائية، أما الفقر النسبي فيُعرف على أنه الانتماء إلى العشرين في المائة الأدنى من السكان من حيث توزيع الدخل/الاستهلاك.

³ World Bank, ASPIRE Database.

2018 بمعدل نمو بلغ 33 في المائة، مقارنة بنحو 260 مليار جنيه عام 2017، بما يمثل أعلى معدل نمو خلال الفترة (2011-2019)، ذلك في إطار حرص الحكومة على تعزيز الإنفاق على شبكات الحماية الاجتماعية للتخفيف من آثار تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تم تبنيه عام 2016 بالتعاون مع صندوق النقد الدولي على الطبقات الهشة. تم في إطار هذه الإصلاحات، تخصيص مصر لنحو 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتعزيز الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي مستفيدةً من الوفورات المالية الناتجة عن الإلغاء التدريجي لدعم الوقود.

كما تبنت بعض الدول العربية إصلاحات لتوسيع نطاق تغطية المستهدفين من برامج هذه الشبكات لتشمل بعض الفئات غير المشمولة مسبقاً بهدف ضمان تخفيف الأعباء الاقتصادية عن كاهل الفئات الهشة. فعلى سبيل المثال تضمنت الإصلاحات المطبقة في الأردن زيادة أعداد الأسر المستفيدة من دعم صندوق المعونة الوطنية الذي بدوره يقوم بصرف مخصصات شهرية لحوالي 100 ألف أسرة بقيمة إجمالية بلغت حوالي 110 مليون دينار أردني، ليشمل 85 ألف أسرة جديدة خلال الفترة (2019-2021) بكلفة إجمالية مقدارها 100 مليون دينار.

- واكب هذه الإصلاحات سعي من الدول العربية إلى تحسين آليات استهداف الفئات المستحقة، ففي الأردن تم تبني منهجية معتمدة من قبل البنك الدولي مبنية على تلبية الاحتياجات من السرعات الحرارية لقياس خط الفقر، وما يندرج تحته من حساب لمؤشرات الفقر. لتحقيق هذا الهدف، تم بناء وتطوير برنامج السجل الوطني الموحد ومشروع الباحثين الاجتماعيين بهدف التحديد والاستهداف الدقيق للفقر ومحدودي الدخل والفئات الهشة. كما تقوم هيئة المعلومات والحكومة الإلكترونية في البحرين، بإجراء عدد من الدراسات والمسوحات لمستوى دخل الفرد والأسرة، وقياس معدلات الاستهلاك. تسهم هذه الدراسات في إعطاء متخذي القرار وواضعي الاستراتيجيات تصور عن حجم الأسر المعوزة، وأسباب الفقر وغيرها من المعلومات. أما في مصر، فتستخدم الحكومة منهجية محددة للاستهداف تعتمد على خرائط الفقر الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التي ترصد نسب الفقر على مستوى المحافظات والمراكز والقرى. تستخدم السلطات الوطنية معادلة موحدة لقياس درجات الفقر مع إضفاء بعض التعديلات التي تعالج الفجوات بين الريف والحضر، وبين القادرين على العمل وغيرهم، وبين الأسرة المتكاملة وأسرة المرأة المعيلة، وغيرها من الفجوات، بحيث يتم تعميم تلك المعادلة على مستوى الجمهورية. وتتبنى الحكومة كذلك منهجية الفقر متعدد الأبعاد، وليس فقط الفقر المادي، وذلك ضماناً لشمولية التغطية الاجتماعية.

على صعيد إصلاحات التحول إلى الدعم النقدي، أشار التقرير إلى ارتباط غالبية إجراءات إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي القائمة على التحول نحو الدعم النقدي في الدول العربية بتصحيح أسعار الوقود والكهرباء وإصلاح برامج الدعم السلمي التي ثبتت عدم كفاءتها في مساعدة الفئات الهشة في ظل استفادة الأغنياء بالجانب الأكبر من مكاسب هذه البرامج. بناء عليه، اتخذت الدول العربية مؤخراً خطوات متقدمة في سبيل التحول إلى الدعم النقدي مؤخراً لاسيما خلال الفترة (2012 – 2016). بناء عليه، كثفت عدد من الدول العربية تدخلاتها في هذا الإطار ومن بينها مصر والأردن والسعودية والبحرين. وظهر اهتمام واسع النطاق بالتحول نحو برامج الدعم النقدي المشروط بهدف تحسين مستويات التعليم والصحة وتمكين الحكومات من تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030.

ففي السعودية، يعد برنامج "حساب المواطن" من أهم المبادرات التنموية التي قامت بها المملكة لحماية الأسر المستحقة للدعم من خلال تقديم دعم نقدي مباشر إلى ذوي الدخل المحدود، ضمن برنامج تحقيق التوازن المالي في إطار برامج تحقيق رؤية المملكة العربية السعودية 2030. في هذا الصدد، تبلغ النفقات الحكومية الفعلية على البرنامج ما يقدر بنحو 37.5 في المائة من إجمالي النفقات على تعويضات العاملين خلال عام 2019⁽⁴⁾. في مصر، يمثل برنامج "تكافل وكرامة" آلية لتقديم الدعم النقدي المشروط للأسر المستحقة في مصر. يهدف الدعم المقدم من خلال هذا البرنامج إلى حماية الفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً خاصة في ظل تنفيذ الحكومة المصرية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي خلال الفترة (2016-2019) وما تضمنه من سياسات وإصلاحات أثرت على مستويات معيشة الطبقات الفقيرة والهشة في مصر. يسعى البرنامج إلى تمكين الأسر الفقيرة من الحصول على الحقوق الأساسية مثل النفاذ إلى الخدمات الصحية والتعليم والتغذية السليمة. يتم من خلال البرنامج

⁴ وزارة المالية، 2019. بيان الميزانية العامة للدولة للعام المالي 2019.

تقديم مساعدات شهرية إلى الفئات المستحقة، وينفذ من خلال وزارة التضامن الاجتماعي، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة المالية. بلغ إجمالي عدد الأسر المستفيدة من هذه البرامج حوالي 3.6 مليون أسرة للعام المالي 2019/2018. يبلغ حجم الإنفاق الكلي على الدعم النقدي حوالي 17.5 مليار جنيه مصري بواقع 12 مليار جنيه لبرنامج تكافل وكرامة و5.5 مليار جنيه لمعاش الضمان الاجتماعي.

كما تطرقت إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية إلى تطوير سبل إدارة هذه البرامج بما يضمن زيادة مستويات كفاءتها وفعاليتها. من بين هذه الإجراءات تشكيل لجان وزارية مصغرة مسؤولة عن إدارة شبكات الأمان الاجتماعي برئاسة رئيس مجلس الوزراء تُعنى بالتنسيق مع باقي الأطراف الفاعلة ومنظمات المجتمع المدني. إضافة إلى اعتماد الجهات التنفيذية على آليات محددة لزيادة فاعلية هذه الشبكات بما يشمل:

- وضع مؤشرات لكل مكون من برنامج شبكات الأمان الاجتماعي ورصد نتائج ذلك المؤشر لكل الجهات المعنية.
 - ربط الأنظمة المعلوماتية للجهات المعنية المختلفة في إطار منظومة للمتابعة والتقييم الدقيق للفئات المستهدفة.
 - وضع معايير واضحة وشفافة للشرائح المستهدفة بالدعم وتحديد ما مرادجتها بشكل سنوي.
 - إنشاء آلية تحقق من استحقاق المستفيدين بالتنسيق مع الجهات المعنية والباحثين الاجتماعيين ومنظمات المجتمع المدني.
 - تطوير قاعدة بيانات متكاملة، وتحقيق الربط بين جميع الجهات والهيئات لتداول البيانات، بهدف التيسير على المواطنين في إنهاء تعاملاتهم، وتقديم الخدمات المختلفة لهم وتوفير قدر أكبر من الشفافية.
 - إرساء قواعد ومعايير للإدراج والإقصاء بمظلة شبكات الأمان الاجتماعي لترشيد الموارد المخصصة للدعم.
 - إنشاء آلية تظلم للأسر أو الفئات التي تم رفضها ومنحها حق مراجعة البيانات.
 - إنشاء كيانات محلية "لجان مساءلة مجتمعية" تحت إشراف وزارات الشؤون الاجتماعية للمساهمة في تحديد المستحقين وتنقيح قواعد البيانات.
 - استخدام بطاقات صرف ذكية لجميع المستحقين لشبكات الأمان الاجتماعي لدعم الشمول المالي لجميع الفئات.
- كما شملت الإجراءات تبني الجهات المسؤولة عن شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية لبعض مؤشرات قياس الأداء في إطار برامج شبكات الأمان الاجتماعي تركز على قياس الفجوة بين الأداء الفعلي للمؤشر وما هو مستهدف. ويشمل ذلك مؤشرات مثل:

- نسبة السكان تحت خط الفقر الذين شملتهم برامج الدعم النقدي.
- عدد الأسر الفقيرة المستفيدة من برامج الدعم النقدي.
- الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي.
- نسبة النساء المستفيدات من برامج شبكات الأمان الاجتماعي لا سيما فيما يتعلق بالمرأة المعيلة.
- عدد أطفال الأسرة المستحقة للدعم المنتظمين في الالتحاق بالتعليم.
- عدد الإناث المستحقات للدعم والمستفيدات من برامج الرعاية الصحية.

في ضوء ما سبق، تستهدف التوجهات المستقبلية للحكومات العربية فيما يتعلق بإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي المزيد من التركيز على زيادة الموارد المالية المخصصة لهذه البرامج، وتبني منهجيات من شأنها الاستهداف الدقيق للمستحقين مع التوجه نحو آليات تعزيز الاعتماد على الذات من خلال تبني البرامج الهادفة إلى إعانة الأسر المعوزة عبر دعم مقوماتها الانتاجية سواءً من خلال تشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة والمشروعات المنزلية أو برامج مكافحة البطالة.

كما تسعى الدول العربية إلى تحقيق التكامل اللازم ما بين الخطط الإستراتيجية المستقبلية التي تتبناها خلال الفترة المقبلة والدور المتوقع من شبكات الأمان الاجتماعي كأحد الآليات الممكنة للحكومات والداعمة للجهود الوطنية على صعيد تطوير التعليم والصحة وخفض الفقر والبطالة وتمكين المرأة. إضافة لما سبق، تستهدف الرؤى المستقبلية لتقوية شبكات الأمان الاجتماعي فتح علاقات شراكة جديدة مع القطاع الخاص والشركات والمستثمرين، لتوفير فرص عمل منتجة للفئات المستحقة القادرة على العمل. علاوة على تبني عدد من الإصلاحات القانونية والتنظيمية والمؤسسية للمزيد من فاعلية هذه الشبكات حسبما أشارت إليه تجارب الدول المتضمنة في التقرير.

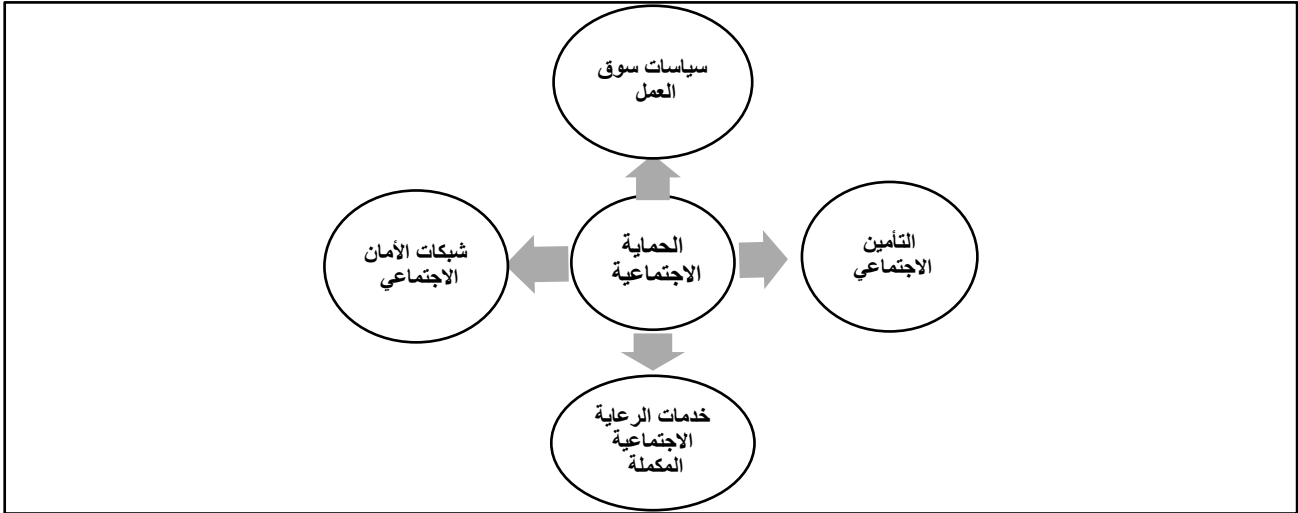
أولاً: مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي

يمكن تعريف مفهوم الأمان الاجتماعي على أنه مجموعة من الآليات والأنشطة المرتبطة المُستخدمة لتحقيق الاستقرار للأفراد والجماعات وتحرير الإنسان من الحاجة والحرمان، والحد من خسائره وحمايته من الأخطار الداخلية والخارجية التي قد يتعرض لها سواء كانت من صنع الإنسان "كالأزمات المالية والركود الاقتصادي"، أو طبيعية "كالجفاف والأوبئة".

كما يُعد الأمان الاجتماعي أحد ركائز العمل الاجتماعي بمفهومه المتكامل وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية، حيث يهدف إلى دعم الاستقرار والتماسك الاجتماعي، وتحقيق التوازن بين مكونات وفئات المجتمع⁽⁵⁾. ما يجدر ذكره، أن شبكات الأمان الاجتماعي (Social Safety Nets) تُعتبر إحدى أهم عناصر منظومة متكاملة للإصلاح الاجتماعي تعرف بمنظومة الحماية الاجتماعية (Social Protection)، وتحتوي على عدد من البرامج المساعدة كما يوضح الشكل أدناه.

شكل رقم (1)

شبكات الأمان الاجتماعي كأحد عناصر منظومة الحماية الاجتماعية



المصدر: منظمة العمل الدولية (2014)، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق.

تعتبر برامج شبكات الأمان الاجتماعي، نوعاً خاصاً من الأدوات السياسية مصممة لمكافحة الفقر ومساعدة المواطنين على مجابهة حالات الطوارئ من خلال عدد من الآليات من بينها على سبيل المثال برامج تقديم المساعدات العينية مثل (الحصص الغذائية) أو المساعدات النقدية. يُستعان بهذه البرامج للحيلولة دون انزلاق الأفراد إلى ما دون مستوى معيشي معين، وهي عادة ما تكون قصيرة الأجل وتستهدف فئة محدودة للغاية، كما قد توفر هذه البرامج شيئاً من العوثر الفوري. تعتبر شبكات الأمان الاجتماعي إحدى أهم أدوات الحماية الاجتماعية كونها تعمل على مساعدة الأفراد العاملين والعاطلين عن العمل على حد سواء على مجابهة حالات الفقر وتحسين مستوى معيشتهم. رغم ذلك لا تعالج شبكات الأمان الأسباب الجذرية للفقر وضعف المنفعة، وقد تؤدي الشروط التي تتحدد على أساسها مدة الاستفادة ونطاق التغطية إلى أخطاء في الاستبعاد (استبعاد المستفيدين المحتملين) بما يتنافى ومبدأ عدم التمييز والشمولية. علاوة على ذلك، وبما أن تدخلات شبكات الأمان الاجتماعي قصيرة الأجل، فقد لا تحفز الدول على تحسين تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية في الأجل الطويل.

⁽⁵⁾ المعهد العربي للتخطيط (2017)، علاقة شبكات الأمان الاجتماعي بسياسات الرعاية الاجتماعية: حالات تطبيقية.

بناءً عليه، يتعين على الحكومات وضع خطط زمنية تدريجية للتحوّل من برامج شبكات الأمان الاجتماعي إلى نظام وطني دائم للضمان الاجتماعي أو ما يعرف بالسياسة الاجتماعية (Social Policy) (6). بالتالي تُعد شبكات الأمان الاجتماعي (المساعدات والتحويلات الاجتماعية) الموجهة لصالح الفقراء مكوناً واحداً من مكونات نظام الحماية الاجتماعية (7).

ثانياً: أوضاع شبكات الأمان الاجتماعي على المستوى العالمي

تغطي شبكات الأمان الاجتماعي نحو 2.5 مليار شخص على مستوى العالم، من بينهم نحو 650 مليون شخص أو 56 في المائة من العشرين في المائة الأشد فقراً عالمياً (8). تنفق الدول النامية حوالي 1.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط على برامج شبكات الأمان الاجتماعي. تأتي دول الإتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في مقدمة دول العالم من حيث مستوى الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي بما يمثل نحو 23 و16 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي.

على مستوى الأقاليم المختلفة، يبلغ إنفاق دول أوروبا وآسيا الوسطى على برامج شبكات الأمان الاجتماعي في المتوسط حوالي 2.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فيما يبلغ حجم الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حوالي 1.0 في المائة في المتوسط، ويمثل إقليم جنوب آسيا أقل الأقاليم الجغرافية إنفاقاً على برامج شبكات الأمان الاجتماعي بنسبة 0.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (9).

تتفاوت دول العالم فيما بينها بشكل كبير فيما يتعلق بنصيب الفرد من مجمل الإنفاق على برامج الأمان الاجتماعي، ففي حين لا يتعدى متوسط نصيب الفرد في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء ما معدله 16 دولاراً أمريكياً سنوياً من الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي، يبلغ نصيب الفرد في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ما معدله 158 دولاراً أمريكياً في المتوسط سنوياً (10).

تُشير التقديرات إلى أن شبكات الأمان الاجتماعي قد ساهمت في تحسين مستوى معيشة 36 في المائة من الفقراء على مستوى البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، حيث لعبت دوراً كبيراً في إبقائهم خارج دائرة الفقر المدقع. تشمل البرامج المتضمنة في إطار هذه الشبكات كل من برامج التغذية المدرسية الموجهة إلى الأسر الفقيرة، والمعاشات الاجتماعية، والتحويلات النقدية والعينية. كما ساهمت هذه البرامج في تقليص فجوة الفقر بحوالي 45 في المائة (11).

(6) تقرير الخبيرة المستقلة المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، البند 71 (ب) من جدول الأعمال المؤقت: تقرير حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، 2009.

(7) الحماية الاجتماعية للضعفاء والفقراء: حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للحكومة الملكية لكمبوديا، 2012.

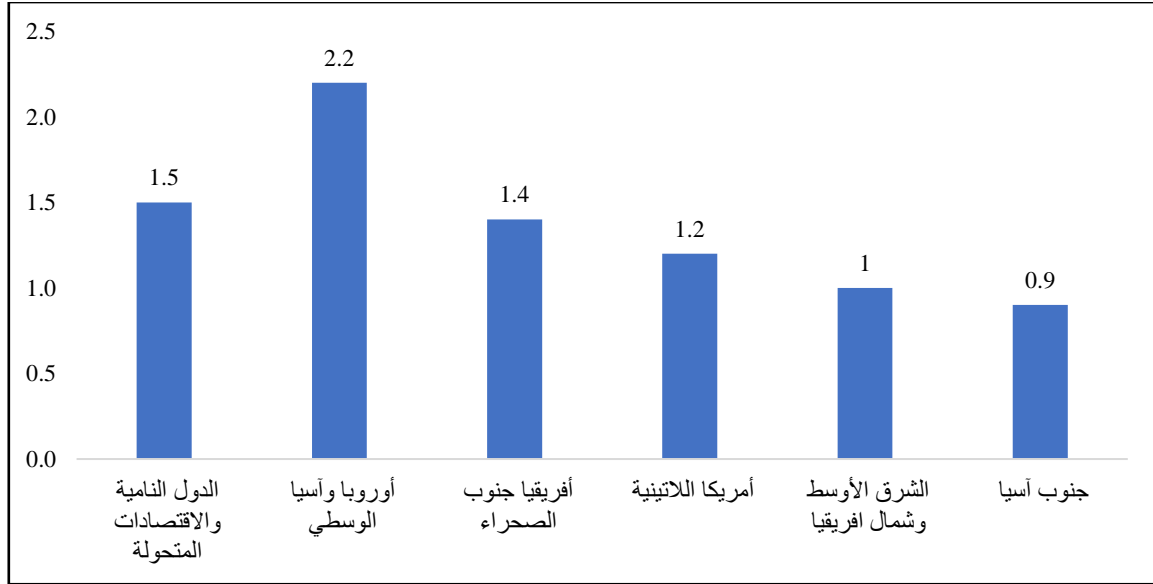
(8) البنك الدولي، (2019). "شبكات الأمان الاجتماعي"، <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/safetynets#1>.

(9) World Bank (2018). The State of Social Safety Nets.

(10) World Bank, (2018). "Social Safety Nets".

(11) World Bank, (2018). Ibid.

شكل رقم (2)
الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي حسب المناطق الجغرافية المختلفة
(نسبة من الناتج المحلي الإجمالي) (%)



Source: World Bank (2018). "State of Social Safety Nets, and Federal Safety Nets".

على مستوى الدول المتقدمة، تم اتخاذ عدد من الإجراءات في إطار شبكات الأمان الاجتماعي لمواجهة التقلبات الدورية من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ظل الأزمات الاقتصادية التي واجهتها هذه الدول مؤخراً. في هذا الإطار، تولي الدول الأوروبية اهتماماً كبيراً بشبكات الأمان الاجتماعي. على سبيل المثال، تنفق **دول الاتحاد الأوروبي** ما نسبته 23 في المائة في المتوسط من ناتجها المحلي الإجمالي على شبكات الأمان الاجتماعي. يعتبر تزايد الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي في أوروبا نتيجة لتزايد الهجرة واللجوء من بعض الدول الأفريقية والدول التي تعاني من صراعات سياسية. على سبيل المثال، تخصص ألمانيا ما نسبته 8 في المائة من ناتجها المحلي للدعم السلعي، فيما تبلغ هذه النسبة في السويد 10 في المائة، ويبلغ الدعم السلعي في فرنسا 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

في **الولايات المتحدة الأمريكية** يتم إنفاق ما يقارب 16 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على برامج شبكات الأمان الاجتماعي التي عادة ما ترتبط بقضايا وسياسات التشغيل. رغم كون حجم الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي يعتبر أقل في الولايات المتحدة الأمريكية مقارنة بدول الاتحاد الأوروبي، إلا أن ما يميز تجربة الولايات المتحدة الأمريكية هو مشاركة المنظمات غير الربحية والولايات المختلفة في صياغة ودعم برامج شبكات الأمان الاجتماعي التي تختلف من ولاية لأخرى. يستفيد ذوي الدخل المنخفض في الولايات المتحدة الأمريكية من هذه المزايا بصورة مباشرة ومن غير أي مقابل نقدي بما يشمل الإعانات الغذائية والسكن، والملبس، إضافة إلى بعض البرامج الأخرى، كالتأمين الصحي.¹²

أما دول **أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى**، فقد أنفقت حوالي 2.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على شبكات الأمان الاجتماعي. تتسم برامج شبكات الأمان الاجتماعي في **أوكرانيا** بالدقة في استهداف المستحقين، وزيادة حجم الإنفاق الموجه لهذه الفئات، حيث تغطي البرامج حوالي 20 مليون نسمة تقريباً، وتقدم تحويلات نقدية شهرية لمدة تصل إلى عام واحد مع حد أدنى للمنافع يبلغ 60 في المائة تقريباً من الحد الأدنى للأجور، كما تقدم بدلات السكن،

¹² Federal Safety Net Programs, USA, 2018.

والمرافق لمن ينفقون أكثر من 20 في المائة من دخولهم على المرافق العامة، (أو 15 في المائة من دخولهم في حالة المتقاعدين). تشمل التدابير المتخذة من قبل الحكومة الأوكرانية في هذا الصدد الآتي⁽¹³⁾:

- 1- حماية الفقراء من زيادة أسعار الغاز ومنح بدلات السكن والمرافق.
- 2- حماية العاطلين عن العمل من خلال نظام تأمينات البطالة.
- 3- توسيع نطاق المستهدفين في إطار برنامجين للأمان الاجتماعي ينفذهما البنك الدولي.

في **آيسلندا**، تساهم شبكات الأمان الاجتماعي في تخفيف الوطأة على الفئات الأكثر عرضة للصدمات الاقتصادية. تسعى الحكومة إلى توفير بدائل للسياسات لدعم برامج شبكات الأمان الاجتماعي وذلك من أجل تنفيذ التصحيح اللازم في أوضاع المالية العامة. في **بيلاروسيا**، تسعى الحكومة إلى تقوية شبكات الأمان الاجتماعي من خلال زيادة حجم الإنفاق عليها الذي بلغ حوالي 13.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. توفر السلطات مساعدات الإسكان للأسر التي تضم ثلاثة أطفال أو أكثر. كما توفر الدعم النقدي لإسكان الأسر محدودة الدخل، بالإضافة إلى إعانات البطالة.

من ناحية أخرى، تتميز برامج شبكات الأمان الاجتماعي في **لاتفيا** بالدقة في إستهداف المستحقين وزيادة الإنفاق الاجتماعي بحوالي 1.5 في المائة ليقترّب من المتوسطات المسجلة في دول الإتحاد الأوروبي، ويُعزى تدني الإنفاق الاجتماعي في لاتفيا عن المتوسط إلى عدم المساواة في الدخل بين الحكومات المحلية، وهو ما تعمل الحكومة على معالجته من خلال الخطة الموضوعية لإصلاح الإدارة المحلية، وإصلاح قطاع الصحة، فضلاً عن اتخاذ تدابير أخرى لتحسين استهداف المستحقين من نظام المنافع الاجتماعية. في **هنغاريا**، تهدف استراتيجية المالية العامة إلى حماية الفقراء وذلك على سبيل المثال بجعل الاستقطاعات من معاشات التقاعد مقصورة على المتقاعدين الذين يحصلون على مبالغ تتجاوز مستوى معين، وإلغاء الاستقطاعات من معاشات تقاعد المعاقين مع زيادة المنافع التي يحصل عليها الفقراء من ذوي الاحتياجات الخاصة. تعمل الحكومة مع الشركاء الاجتماعيين عند رسم سياسات المالية العامة، حيث أنشئت برامج للإنفاق تهدف إلى الحفاظ على الوظائف وفرص العمل التي توفرها المشاريع وضمان السداد المؤقت للأقساط العقارية المستحقة على العاطلين عن العمل.

من جانب آخر، تنفق **دول أمريكا اللاتينية** في المتوسط حوالي 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على برامج شبكات الأمان الاجتماعي. حققت **البرازيل** على سبيل المثال تقدماً ملحوظاً في الحد من الفقر، وعدم المساواة في الدخل من خلال برامج لشبكات الأمان الاجتماعي مثل (برنامج دعم الأسرة) الذي استفادت منه حوالي 12 مليون أسرة و(برنامج تقديم المنافع) الذي لعب دوراً مهماً في تخفيف آثار الأزمات على الفئات الضعيفة. بلغ حجم الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي حوالي 1.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ساهمت التحويلات الاجتماعية المتتالية في حفز الطلب المحلي بنحو 30 مليار دولار أمريكي في سنة 2016 فضلاً عن توفير 1.3 مليون وظيفة. كل هذه التدابير لعبت دوراً في تخفيف آثار الأزمات على الفئات الضعيفة، وفي المرحلة الحالية تركز الحكومة على برامج الأمان الاجتماعي الداعمة للتشغيل⁽¹⁴⁾.

ثالثاً: الوضع الراهن لشبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية

تُشير التقارير الوطنية إلى أن عدد من الدول العربية تبنت سياسات وطنية لشبكات الأمان الاجتماعي تحت مظلة برامج الحماية الاجتماعية التي تبنتها والتي تتميز بالمنافع طويلة المدى مثل ضمان الشيخوخة والإعاقة وطوارئ العمل بالإضافة لشبكات الأمان الاجتماعي القائمة على التحويلات النقدية¹⁵.

¹³ صندوق النقد الدولي، دور الصندوق في دعم جهود الحماية للقطاعات الأشد تعرضاً للأزمة العالمية، IMF's Factsheet.

¹⁴ يوسف القريوتي، الدليل الاسترشادي لسياسات التشغيل الوطنية، منظمة العمل الدولية، الفريق الفني للعمل اللانق لدول شمال أفريقيا، المكتب الإقليمي (القاهرة)، 2016.

¹⁵ منظمة العمل الدولية (2014)، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق: منشورات مشروع "تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية".

1.3 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية

ينصب تركيز الدول العربية على أدوات شبكات الأمان الاجتماعي المختلفة التي تختلف من دولة لأخرى، وتندرج برامج شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية في ثمان فئات رئيسة، تتمثل في الآتي⁽¹⁶⁾:

التحويلات النقدية غير المشروطة

تشير التقديرات إلى أن التحويلات النقدية غير المشروطة تغطي في المتوسط حوالي 23 في المائة من العشرين بالمائة الأشد فقراً في البلدان منخفضة الدخل على مستوى العالم. وتشكل التحويلات النقدية غير المشروطة أحد أهم أدوات شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية، حيث كل البرامج الهادفة إلى تخفيف حدة الفقر، أو تلك التي يتم تصميمها لأمر طارئ أو تخفيف حدة أزمات بعينها بدون أن يُطلب من المستفيدين المستحقين لهذه التحويلات التقيد بأية التزامات مقابل الاستفادة من هذه التحويلات. الأمثلة على هذه التحويلات برامج ضمان الدخل الأدنى، وبرامج دعم الطفل والأسر الفقيرة.

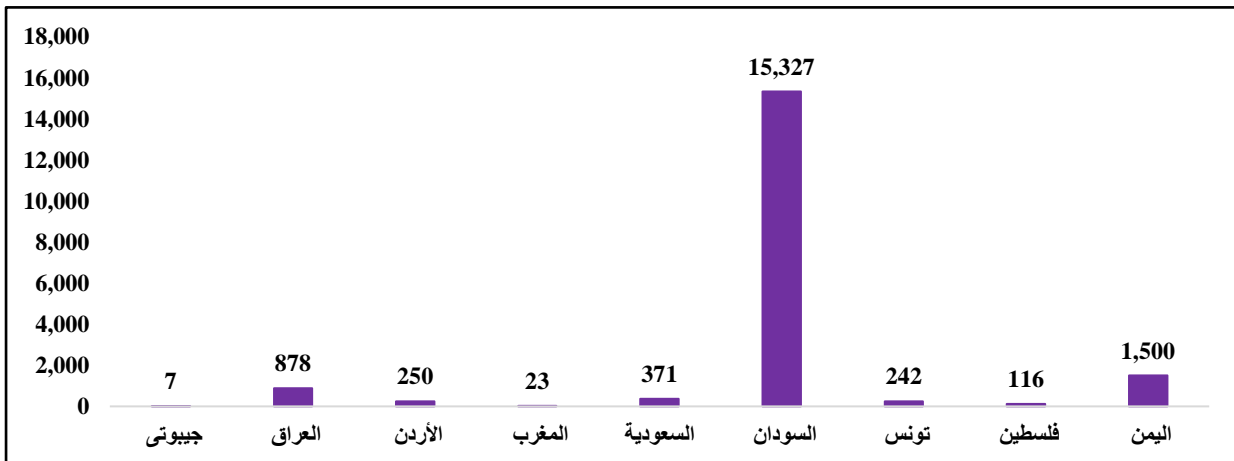
تعتمد بعض الدول العربية على التحويلات النقدية غير المشروطة كأداة من أدوات شبكات الأمان الاجتماعي ففي جيبوتي، مثلاً يستفيد حوالي 6.7 ألف شخصاً من برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة الذي تنفذه مصلحة توزيع الزكاة التي تعتبر الجهة المسؤولة. كذلك في **السودان**، استفاد 15.3 مليون من برامج التحويلات النقدية غير المشروطة في عام 2016. في **العراق**، يتم تنفيذ البرنامج تحت مظلة شبكات الحماية الاجتماعية ويستهدف حوالي 877 ألف شخص⁽¹⁷⁾.

من ناحية أخرى، تقوم **الكويت** بمنح مساعدات مالية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، في حين تقدم **لبنان** مساعدات ومنح دراسية للأسر الفقيرة. تستهدف **السعودية** تقديم الدعم المالي للنساء المطلقات والأرامل.

في **المغرب**، تقدم مؤسسة "إنجاز" مساعدات نقدية للفقراء والأسر المحتاجة. في **تونس**، يتم الاعتماد على البرنامج الوطني لمساعدة الأسر الفقيرة الذي يستهدف حوالي 992.2 ألف شخص، ويبلغ عدد المستفيدين الفعلي حوالي 242 ألف أسرة. في **فلسطين**، تبنت الحكومة الفلسطينية برنامج التحويل النقدي الذي يستهدف 696 ألف أسرة⁽¹⁸⁾.

شكل رقم (3)

المستفيدين من برامج التحويلات النقدية غير المشروطة في الدول العربية (ألف شخص)



Source : <http://datatopics.worldbank.org/aspire/home>.

¹⁶ مجموعة البنك الدولي (2018)، حالة شبكات الأمان الاجتماعي.

¹⁷ World Bank (2019), ASPIRE database.

¹⁸ ESCWA (2017). "Conditional Cash Transfers in Arab Region".

التحويلات النقدية المشروطة

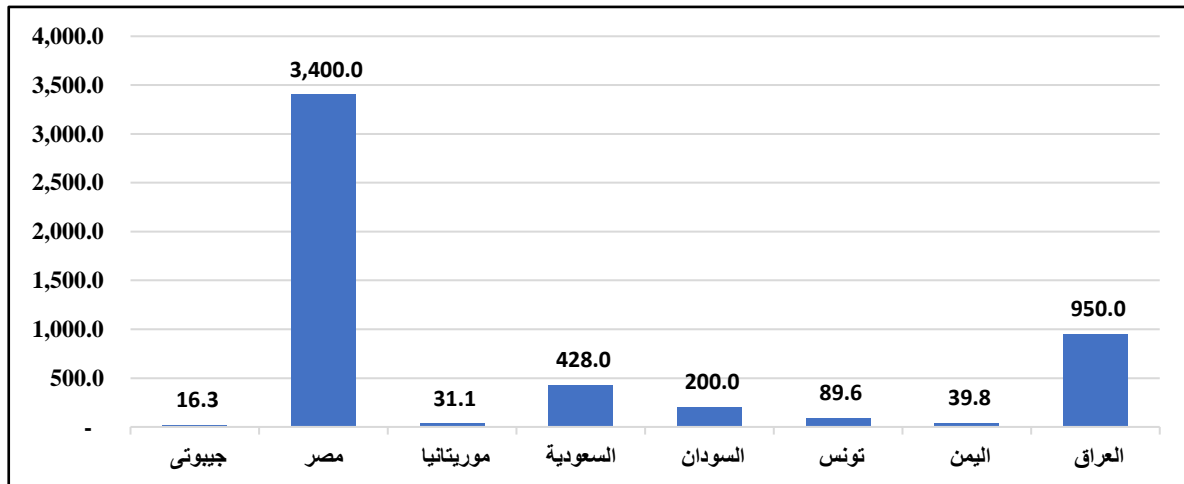
بالإضافة إلى تخفيف حدة الفقر، تهدف هذه الفئة من برامج شبكات الأمان الاجتماعي إلى دعم رأس المال البشري عن طريق مطالبة المستفيدين بالتقيد بشروط محددة للحصول على الدعم مثل إلحاق أطفالهم بالمدارس، أو الانتظام في زيارة المراكز الصحية. تغطي التحويلات النقدية المشروطة نحو 40 في المائة من العشرين في المائة من السكان الأشد فقراً على مستوى العالم.

على مستوى الدول العربية يستهدف برنامج الدعم النقدي المشروط في **العراق**، حوالي 950 ألف أسرة وفقاً لنظام التصنيف المستهدف⁽¹⁹⁾. ويستهدف برنامج التحويلات النقدية المشروطة في **فلسطين** الأسر الفقيرة والمُعيلة للأطفال في مختلف الأعمار بشرط انتظام الأسر في تعليم أبنائها والالتزام بالحصول على الرعاية الصحية. كما تستهدف الحكومة المصرية حوالي 3.6 مليون أسرة في إطار برنامج تكافل وكرامة للتحويلات النقدية⁽²⁰⁾ التي تشترط ضرورة إجراء الفحص الطبي للأمهات والالتزام بإلحاق أطفال الأسر المستحقة بالمدارس⁽²¹⁾.

من جانب آخر، تقدم الحكومة **الكويتية** الدعم النقدي لطلاب الأسر الفقيرة في المراحل التعليمية المختلفة، أما في **السعودية**، فيتم توفير المستلزمات المدرسية للأسر المحتاجة. وفي **اليمن** يستفيد حوالي 40 ألف امرأة من الدعم الذي يستهدف بالدرجة الأساسية الإناث اللواتي في سن التعليم الأساسي. في **تونس** يستفيد نحو 99 ألف شخصاً من برامج الدعم النقدي المشروط المُقدم في صورة منح دراسية. وفي **السودان**، يقوم برنامج رعاية الطلاب الوطني بدعم حوالي 200 ألف طالب. في **موريتانيا**، يستهدف برنامج "تكافل للتحويل النقدي المشروط" تقديم الدعم إلى 31 ألف شخصاً.

شكل رقم (4)

المستفيدين من برامج التحويلات النقدية المشروطة في الدول العربية (ألف شخص)



Source: The World Bank (2017), ASPIRE database.

¹⁹ World Bank (2016), Social Safety Nets in Iraq: Reform in a Time of Fragility, Conflict, and Violence.

²⁰ صندوق النقد العربي، (2019). "استبيان تقرير" نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية"، جمهورية مصر العربية.

²¹ ESCWA (2017), Conditional Cash Transfers in Arab Region, May.

المعاشات الاجتماعية

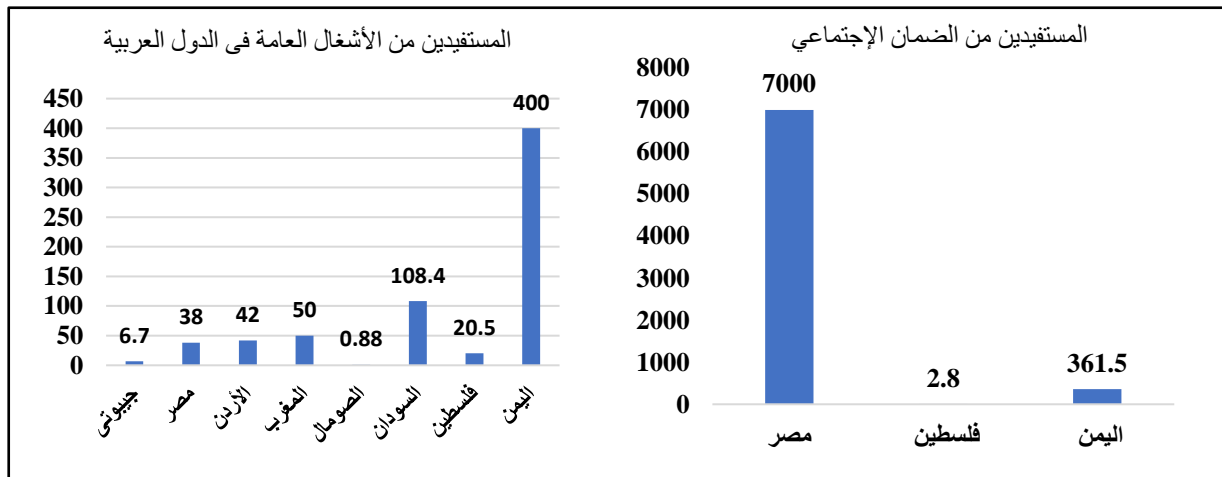
تهدف برامج المعاشات الاجتماعية إلى التغلب على فقدان الدخل بسبب الشيخوخة أو العجز أو الوفاة وذلك للأفراد الذين لا يستطيعون الحصول على إعانات التأمين الاجتماعي. تغطي المعاشات الاجتماعية حوالي 20 في المائة في المتوسط من العشرين في المائة من السكان الأشد فقراً على مستوى العالم. تعتبر برامج المعاشات الاجتماعية من أهم آليات شبكات الأمان الاجتماعي المتبناة في بعض الدول العربية مثل **مصر، واليمن، وفلسطين**. في **اليمن** يقوم صندوق المعاقين بدعم وتقديم معاشات لحوالي 361.5 ألف شخص من ذوي الاحتياجات الخاصة، أما في **مصر**، فيستفيد حوالي 1.35 مليون أسرة من برنامج معاش الضمان الاجتماعي. في **فلسطين**، يقوم صندوق إعادة تأهيل المعاقين وبرنامج التمكين الاقتصادي بتقديم معاشات اجتماعية لدعم نحو 2.8 ألف شخص.

برامج الأشغال العامة

تتصف هذه البرامج بمحدودية التغطية التي تصل إلى حوالي 11 في المائة للأسر الأشد فقراً في البلدان العربية. يمثل هذا النوع من برامج شبكات الأمان الاجتماعي عادةً التحويلات النقدية للمستحقين من خلال مشاريع الأشغال العامة. على مستوى الدول العربية، هناك جهود حديثة مبذولة في هذا الشأن. في **جيبوتي**، على سبيل المثال يتم في إطار هذه البرامج استهداف حوالي 6.7 ألف شخص ضمن المجهودات التي تبذلها الحكومة في إطار مشروع شبكات السلامة الاجتماعية. في دول أخرى مثل **مصر واليمن وفلسطين**، تقوم صناديق التنمية الوطنية التي تستهدف بدرجة أساسية برامج العمالة المكثفة بتنفيذ برنامج الأشغال العامة بالتعاون مع السلطات الوطنية الأخرى ويستفيد من هذه البرامج نحو 38 ألف شخص في مصر، ونحو 400 ألف شخص في اليمن في عام 2017 وحوالي 21 ألف شخص في فلسطين.

شكل رقم (5)

عدد المستفيدين من برامج الضمان الاجتماعي والأشغال العامة في بعض الدول العربية (ألف شخص)



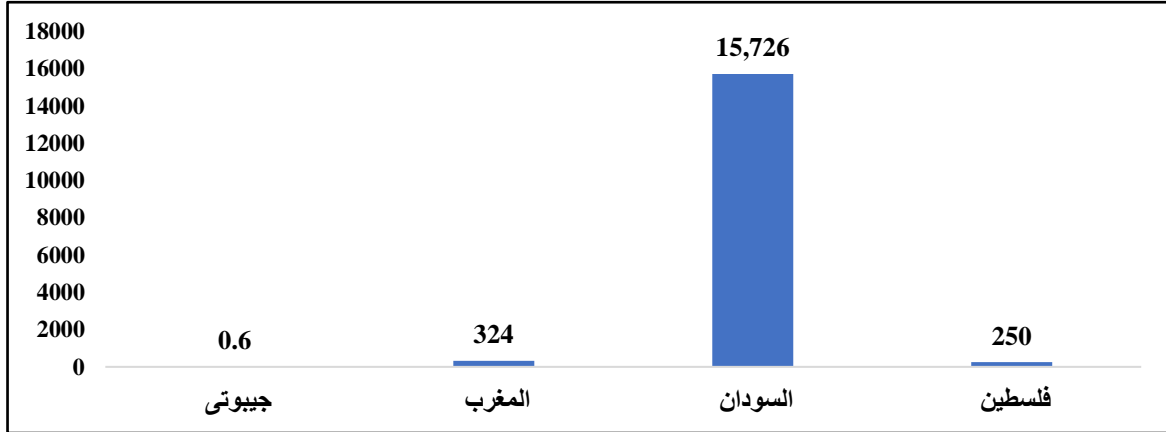
Source: The World Bank (2017), ASPIRE database.

الإعفاء من الرسوم وإعانات الدعم المستهدفة

يعتبر هذا النوع من برامج شبكات الأمان الاجتماعي، شائع إلا أن تغطيته محدودة بشكل عام على مستوى العالم. ووفقاً لآخر التقديرات تدرج برامج الإعفاءات من الرسوم كأحد مكونات شبكات الأمان الاجتماعي في سبع دول عربية، غير أنها مُفعلة فقط في أربع دول عربية بما يشمل: **جيبوتي، والمغرب، والسودان، وفلسطين**. في **جيبوتي** يستفيد حوالي 600 شخص من هذا البرنامج تحت مسمى "البرنامج التعليمي للأطفال الفقراء". في ظل هذا البرنامج حيث يتم إعفاء أطفال الأسر الفقيرة ومحدودي الدخل من الرسوم الدراسية أو جزء منها. في **السودان**، يُقدم برنامج

التأمين الصحي خدماته لحوالي 15.7 مليون شخص، ويتلقى المستفيد من هذا البرنامج مزايا تتمثل في الحصول على الخدمات الصحية المجانية لحاملي بطاقات التأمين الصحي التي تُمنح وفقاً لمعايير محددة منها مستوى الدخل والحالة الاجتماعية للمستفيد. في **فلسطين**، يتم إعفاء الطلاب الفقراء والمحتاجين من الرسوم الدراسية وفق برنامج يستفيد منه نحو 250 ألف شخص.

شكل رقم (6)
عدد المستفيدين من إعفاءات الرسوم وإعانات الدعم المستهدفة (ألف شخص)



Source: World Bank (2019), ASPIRE database.

برامج دعم الغذاء والتغذية المدرسية

شهد القرن الحادي والعشرين تحولاً في إطار شبكات الأمان الاجتماعي باتجاه التركيز على المساعدات الغذائية التي أصبحت جزءاً من السياسات العامة التي تهتم بتحقيق الرفاهية الاجتماعية بشكل عام، وتماشياً مع أهداف التنمية المستدامة. هناك نوعين من المساعدات الغذائية، المساعدات الغذائية النقدية والعينية. تنطوي المساعدات الغذائية النقدية على الأوراق المالية النقدية أو القسائم الشرائية أو الأموال الإلكترونية التي تُقدم للمستفيدين لإنفاقها بصورة مباشرة على شراء الغذاء. بينما يشير مفهوم المساعدات العينية إلى توزيع مجموعة مختارة من الأغذية على الأفراد والأسر المستحقة تفادياً للإصابة بسوء التغذية. بما يراعى التوزيع الجغرافي والتركيبية السكانية. عادة ما تكون هذه المساعدات طويلة الأجل، كما يمكن أن تكون المساعدات الغذائية العينية قصيرة المدى وتكون مصحوبةً حينئذٍ باستراتيجية التخلي التدريجي عنها في حال ما استطاعت المجتمعات الاعتماد على نفسها من جديد أو تمكنت من الحصول على المساعدة عن طريق وسائل أخرى.

وفقاً لتقرير صادر عن برنامج الغذاء العالمي، يعاني كثير من تلاميذ المدارس بمراحلها المختلفة في الدول النامية من سوء التغذية وبالتالي صعوبة التركيز أثناء الحصص الدراسية. في هذا الإطار، تركز برامج التغذية المدرسية على منح التلاميذ وجبة غذائية خلال اليوم الدراسي وهو ما لا يساعد فقط في تحسين المستويات الغذائية والصحية وإنما يساعد أيضاً على زيادة فرصهم في الحصول على التعليم وإتمام مراحلها المختلفة.

تُشير التقديرات، إلى أن عدد الأطفال المستفيدين من برنامج التغذية المدرسية في العالم وصل إلى حوالي 16.4 مليون طفل في 65 بلداً في عام 2018. هذا وتتنوع تفاصيل البرنامج بين توفير وجبة الإفطار أو الغذاء أو كليهما. فهناك بعض البرامج التي تقدم وجبات كاملة في حين تقوم برامج أخرى بتوزيع بسكويت مقوى عالي الطاقة أو وجبات خفيفة مغذية مثل أصابع التمر⁽²²⁾.

²² World Food Program (2019).

في الدول ذات الدخل المرتفع، تتوفر خدمة التغذية المدرسية بصورة عامة لجميع الأطفال، وبرغم ذلك، نجد أن بعض الأطفال يدفعون مقابل وجبة الغداء بينما يحصل عليها آخرون مجاناً أو بمبلغ أقل. وهناك دول قليلة تقوم بتوفير الوجبات المدرسية مجاناً لكل مدارس الأطفال فيما يُعرف بنظام التغذية المدرسية العامة. فيما يتم في دول أخرى استهداف هذه البرامج لأطفال الأسر المستحقة (برامج موجهة نحو الأفراد)، لذلك تستخدم 30 في المائة من هذه البلدان منهجيات استهداف فردية.

تركز هذه البرامج على تقديم وجبات للطلاب بوجه عام في المناطق الفقيرة التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي بهدف تحسين مستوى التغذية والصحة والنتائج التعليمية. تشير الإحصاءات إلى أن هذه البرامج يستفيد منها حوالي 37 في المائة من الفئات الفقيرة في الدول العربية. بينما تتألف برامج التحويلات العينية من حصص غذائية وملابس ومستلزمات مدرسية أخرى يتم تقديمها للمستفيدين. وتعتبر من أهم مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والأوسع انتشاراً، حيث يستفيد منها حوالي 27 في المائة في المتوسط من السكان الأشد فقراً في الدول العربية. تعتبر **مصر** إحدى الدول التي تتبنى برامج التغذية المدرسية والتحويلات العينية.

جدول رقم (1)

مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والجهات المسؤولة عن التنفيذ في الدول العربية

السعودية	مصر	الأردن	البحرين	برامج شبكات الأمان الاجتماعي
وكالة الضمان الاجتماعي	وزارة التضامن الاجتماعي / وزارة التربية والتعليم / وزارة المالية	وزارة المالية	وزارة العمل والتنمية الاجتماعية	برامج الدعم النقدي
	وزارة التموين والتجارة الداخلية	وزارة التنمية صندوق المعونة الوطنية		برامج الإعانات ودعم السلع التموينية ونقاط الخبز
	وزارة الصحة والسكان / وزارة المالية / هيئة التأمين الصحي الشامل / هيئة الرعاية الصحية / هيئة الاعتماد والرقابة	الديوان الملكي		برنامج المعالجات الطبية أو التأمين الصحي الشامل
	وزارة الإسكان والمرافق العامة والمجمعات العمرانية	وزارة الأشغال العامة والإسكان		برنامج دعم الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل
		وزارة التنمية	وزارة العمل والتنمية الاجتماعية	برنامج الأسرة والطفل (برنامج الضمان الاجتماعي)
وكالة الضمان الاجتماعي	وزارة التربية والتعليم / وزارة التضامن الاجتماعي / وزارة الصحة والسكان			برنامج التغذية المدرسية (الحقيبة والزي المدرسي)
			وزارة العمل والتنمية الاجتماعية	برنامج الضمان الاجتماعي
وكالة الضمان الاجتماعي			الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية	برنامج تحسين المعيشة للمتقاعدين
			وزارة العمل والتنمية الاجتماعية	برنامج دعم ذوي الاحتياجات الخاصة

المصدر: صندوق النقد العربي (2019). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية".

2.3 الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي

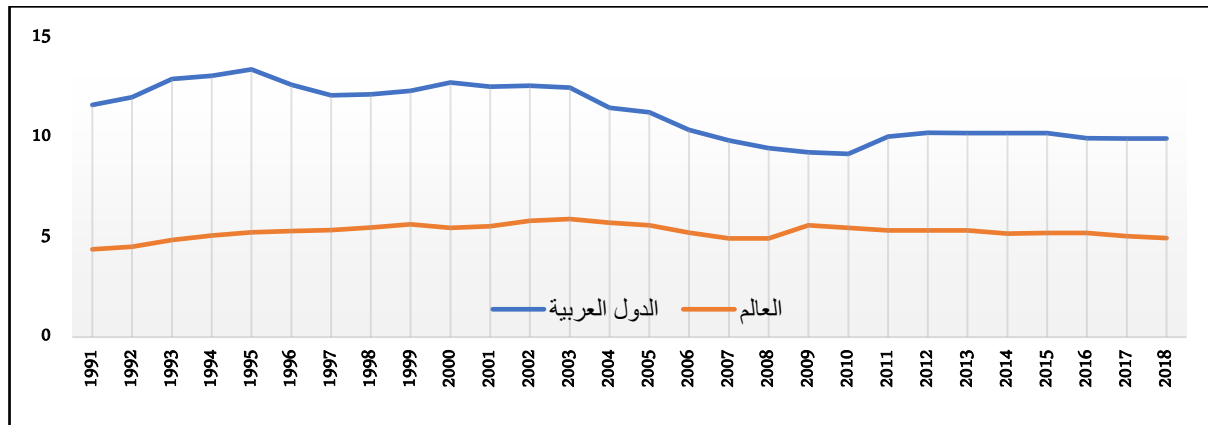
تهتم حكومات الدول العربية بتخصيص جزء من الإنفاق العام لصالح شبكات الأمان الاجتماعي، حيث يسجل الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي أعلى مستوياته كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في كل من العراق وموريتانيا اللتان تنفقان حوالي 2.56 و2.49 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وفقاً لأحدث تقدير صادر من قبل البنك الدولي. يليها كل من المغرب (1.09 في المائة) ولبنان (1.04 في المائة) والسودان (1.02 في المائة). في حين يتبين أن حجم الإنفاق السنوي أقل من واحد في المائة في الكويت (0.80 في المائة)، السعودية (0.71 بالمائة)، والأردن (0.68 في المائة)، وجيبوتي (0.18 في المائة).²³

3.3 مبررات إصلاحات تقوية شبكات الحماية الاجتماعية

تلعب شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية دوراً كبيراً في التخفيف من حدة الفقر، وتقليل التباين في توزيع الدخل، وفي دعم مستويات التنمية البشرية وتمكين الأفراد من الحصول على الحد الأدنى من الدخل ومقومات الحياة الأساسية. تنامي مؤخراً تركيز السياسات على إصلاحات تعزيز وتقوية دور هذه الشبكات في الدول العربية في ظل عدد من العوامل لعل من أهمها الحاجة إلى التخفيف من حدة ارتفاع معدلات البطالة والفقر، وتقليل التفاوت في توزيع الدخل، إضافة إلى تركيز الحكومات العربية على توجيه الموارد المالية نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتقليل التشوّهات الناتجة عن برامج الدعم السلعي، وتمكين الفئات الهشة من تحمل التكلفة الناتجة عن برامج الإصلاح الاقتصادي التي تبنتها مؤخراً عدة بلدان عربية.

في هذا السياق، لا يزال تحدى خفض معدلات البطالة يأتي في مقدمة التحديات الاقتصادية التي تواجه الدول العربية حيث يُمثل معدل البطالة في الدول العربية البالغ نحو 10 في المائة وفق بيانات البنك الدولي ضعف معدل البطالة في العالم (24).⁽²⁴⁾ فيما يمثل الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً نحو 42 في المائة من مجمل العاطلين عن العمل في عام 2018، بينما تبلغ نسبة الإناث بين العاطلين عن العمل حوالي 30 في المائة وهو ما يفوق ضعفي المعدلات العالمية. كما تتركز البطالة كذلك بين أوساط المتعلمين والداخلين الجدد إلى أسواق العمل في عدد كبير من الدول العربية.

شكل رقم (8)
معدل البطالة في الدول العربية والعالم (%)



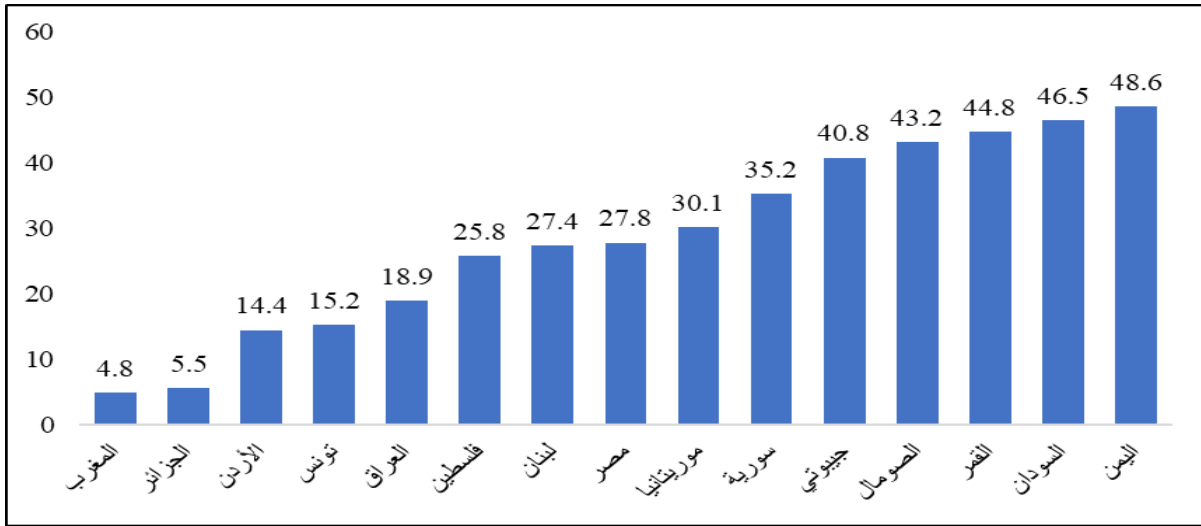
المصدر: البنك الدولي (2019). "قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية".

²³ World Bank ASPIRE Database.

⁽²⁴⁾ World Bank (2019). "World Development Indicators Database".

من جانب آخر، يعتبر الفقر بمختلف أبعاده من أكبر التحديات التي تواجهها المنطقة العربية والعالم، والقضاء عليه يمثل الهدف الأول في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وقد شهدت الدول العربية مساع ومبادرات للقضاء على الفقر. تُشير التقديرات إلى أن الفقر المتعدد الأبعاد بين الأسر والأطفال أشد انتشاراً مما كان متوقعاً، وعلى الرغم من أن الفقر المُدقع منخفض نسبياً على مستوى الدول العربية، إلا أنه واسع الانتشار ولا يقتصر على البلدان العربية ذات الدخل المنخفض، بل يتعداها كذلك إلى بعض الدول الأخرى. بلغ العدد التقديري للفقراء في المنطقة العربية 116 مليون نسمة وفقاً لأحدث بيان متوفر من الأمم المتحدة، أي 40.6 في المائة من مجموع سكان الدول العربية المشمولة في التقرير، ونحو ضعف معدل الفقراء في المنطقة العربية المُقاس باستخدام خطوط الفقر النقدية الوطنية⁽²⁵⁾.

شكل رقم (9)
نسبة فقر الدخل في الدول العربية وفق خط الفقر الوطني
وفق أحدث بيانات متاحة (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2018)، التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

تُشير التجارب والدراسات إلى أن شبكات الأمان الاجتماعي تساهم مساهمة فعالة في مكافحة الفقر²⁶. تلعب شبكات الأمان الاجتماعي دوراً هاماً في تقليص فجوة الفقر بين دخول الفقراء وخط الفقر (مقدار الدخل اللازم للخروج من حالة الفقر إلى مستوى خط الفقر المحدد)²⁷. في هذا السياق، تساهم شبكات الأمان الاجتماعي في التخفيف النسبي من حدة ارتفاع معدلات البطالة والفقر في الدول العربية. يُقدر عدد الأشخاص الذين يخرجون من الفقر المدقع بفضل تنفيذ برامج شبكات الأمان الاجتماعي بحوالي 3 مليون شخص في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي يضم غالبية البلدان العربية، في حين يرتفع العدد في كل من أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء بحوالي 10 و15 مليون شخص²⁸. في هذا الإطار، تعتبر إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي القائمة على زيادة عدد المستفيدين من تغطية شبكات الأمان وتحسين مستويات الاستهداف من بين أبرز السياسات التي تم التوجه إليها مؤخراً في عدد من الدول العربية للتخفيف من تبعات ارتفاع معدلات البطالة والتضخم.

²⁵ الأمم المتحدة (2017)، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، التقرير العربي حول الفقر متعدد الأبعاد، بيروت، لبنان.

²⁶ خط الفقر المطلق: يقاس بمبلغ 1.9 دولار للفرد في اليوم من حيث تعادل القوة الشرائية. أما خط الفقر النسبي، فيقاس بالعشرين في المائة الأشد فقراً ويعتبر الأكثر استخداماً.

²⁷ World Bank Group (2018), Poverty Gap Index, Open Database.

²⁸ تم تعريف الفقر المدقع على أنه العيش على أقل من 1.25 دولار للفرد في اليوم مقاساً بتعديل القوة الشرائية، أما الفقر النسبي فيُعرف على أنه الانتماء إلى العشرين في المائة الأدنى من السكان من حيث توزيع الدخل/الاستهلاك.

من جانب آخر، كان من بين المبررات الأخرى لإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية الحاجة إلى تقليل مستويات التبائين في توزيع الدخل. في ظل توجه مكاسب إطار برامج الدعم السلعي السابق الاعتماد عليها في السنوات السابقة إلى الفئات الغنية، استفادة هذه الفئات بما يتراوح بين 40 إلى 60 في المائة من إجمالي الإنفاق على برامج الدعم السلعي في عدد من الدول العربية.

في ظل تنامي الاهتمام العالمي بتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، فإن إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية استهدفت كذلك التركيز على البرامج التي من شأنها تحسين المستويات الصحية والنفذ إلى التعليم والحصول على المستويات الملائمة من التغذية الكافية بما يسهم في مجمله في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ومن بين أبرز الإصلاحات التحول إلى الدعم النقدي المشروط، بما استلزمه ذلك من إصلاحات لتحسين آليات استهداف الفئات المستحقة في الدول العربية وخاصة في أعقاب تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي وتدابير إصلاحات المالية العامة التي نتج عنها ارتفاع في النفقات المعيشية حيث حرصت الحكومات على ألا تتحمل تبعاتها الفئات الهشة.

ارتبطت غالبية إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي القائمة على التحول نحو الدعم النقدي في الدول العربية بتحول هذه البلدان إلى تصحيح أسعار دعم الوقود والكهرباء، لاسيما خلال الفترة (2012 – 2016). بناءً عليه، كثفت بعض الدول العربية تدخلاتها في هذا الإطار ومن بينها مصر والأردن والسودان والعودية والبحرين.

رابعاً: التجارب العربية في مجال تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي

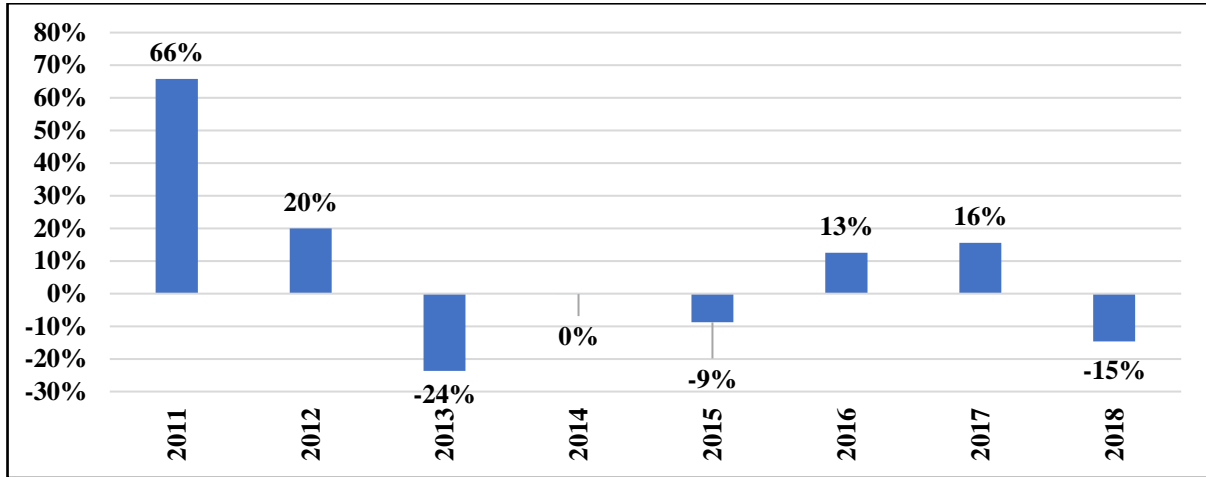
1.4 المملكة الأردنية الهاشمية

تتبنى الأردن منظومة شاملة للأمان الاجتماعي تتضمن عدة عناصر رئيسة من أجل حماية الطبقة المتوسطة والفقيرة، حيث تعمل الحكومة على دعم صندوق المعونة الوطنية الذي بدوره يقوم بصرف مخصصات شهرية لحوالي 100 ألف أسرة بقيمة إجمالية تبلغ حوالي 110 مليون دينار أردني. سوف يتم شمول 85 ألف أسرة جديدة خلال الفترة (2019-2021) بكلفة إجمالية مقدارها 100 مليون دينار. ذلك بالإضافة إلى دعم المؤسسات العسكرية والمدنية المُقدم من أجل ضبط أسعار السلع والمواد الأساسية والإبقاء عليها معتدلةً بشكل عام. كما توجد برامج لمنح القروض الصغيرة للمشاريع الإنتاجية من أجل المساهمة في محاربة الفقر والبطالة على حد سواء بالإضافة إلى إنشاء وصيانة مساكن العائلات الفقيرة. تم مؤخراً توجيه الدعم النقدي للأفراد مباشرة من أجل إيصال الدعم إلى مستحقيه الحقيقيين دون التأثير على شرائح المجتمع المتوسطة والفقيرة، بالإضافة إلى وجود صندوق لدعم الطلاب المحتاجين، وإنشاء مراكز لذوي الاحتياجات الخاصة، يضاف إلى ذلك الجهد الكبير المبذول في إعانة اللاجئين السوريين. كما تم إطلاق "برنامج خدمة وطن" بكلفة تبلغ 45 مليون دينار للسنة الأولى الذي يستهدف تدريب وتأهيل نحو 20 ألف مشاركاً على ثلاث دفعات بواقع دفعة واحدة كل أربعة أشهر (للراغبين) ممن لم يحالفهم الحظ في التحصيل العلمي بهدف تمكينهم من الحصول على مهن ضمن القطاعات المستهدفة وهي الصناعة، والإنشاءات، والسياحة، بالتعاون مع القوات المسلحة الأردنية.

1.1.4 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها

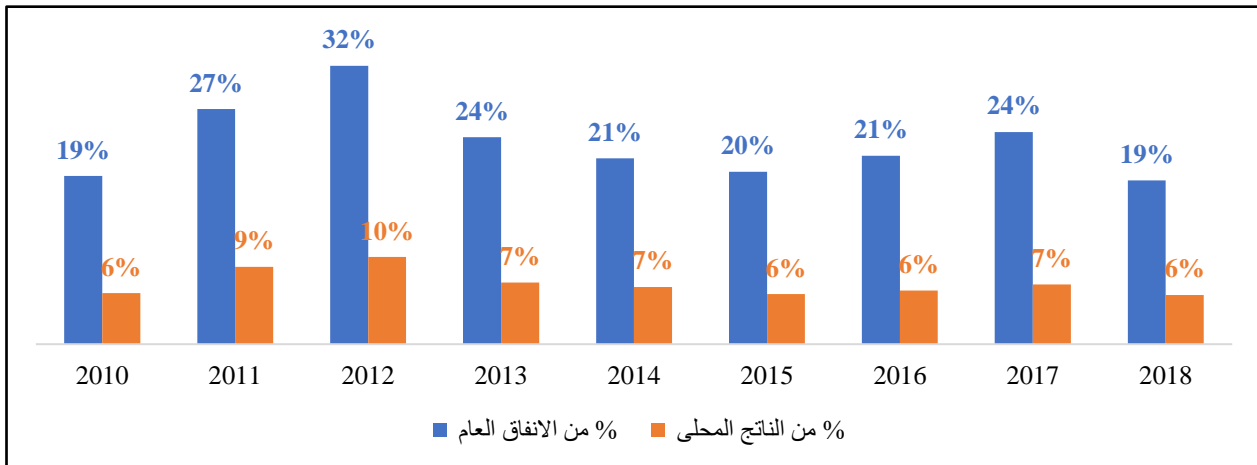
تولي الحكومة الأردنية شبكات الأمان الاجتماعي اهتماماً كبيراً من واقع حجم التمويل الذي تخصصه لمثل هذا النوع من برامج الحماية الاجتماعية، حيث وصل معدل نمو الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي حوالي 19 في المائة من إجمالي الإنفاق العام في سنة 2018 (6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). يذكر أن الفترة (2012-2015) شهدت انخفاضاً في الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي، من 2,174 مليون دينار عام 2012 إلى 1,511 مليون دينار عام 2015 بما يعكس الصعوبات التي شهدتها الاقتصاد الأردني خلال تلك الفترة.

شكل رقم (10)
معدل تطور الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي في
الأردن (%)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2019). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية"، المملكة الأردنية الهاشمية.

شكل رقم (11)
الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي في الأردن خلال الفترة (2018-2010)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2019). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية"، المملكة الأردنية الهاشمية.

ينصب اهتمام الحكومة الأردنية على مجموعة من برامج شبكات الأمان الاجتماعي، نورد في هذه الجزئية أهم خمس برامج، حيث سيتم تناول كل برنامج من حيث طبيعته، حجم الإنفاق الموجه إليه، والجهة المسؤولة عن تنفيذه. ساهمت البرامج أعلاه في زيادة نطاق الشمولية للفئات المستهدفة من خلال توجيه الدعم بكافة أنواعه إلى مستحقيه وبالتالي زيادة التغطية للأفراد المستحقين للدعم. حيث يتم توجيه الدعم النقدي إلى الأفراد مباشرة عوضاً عن دعم المواد التموينية أو الخدمات.

يكفل الدستور الأردني الحق في الحصول على الخدمات الاجتماعية والصحية الأساسية للمواطنين الأردنيين، وتخصص الحكومة نفقات مرتفعة نسبياً للإنفاق على القطاعات الاجتماعية. مع ذلك، لا يوجد قانون للحماية الاجتماعية، ويبقى الاعتماد على البرامج المضمنة في خطط أخرى، التي تتنوع ما بين الإعانات، والتحويلات النقدية، والإعفاءات الضريبية، والخدمات الاجتماعية²⁹.

برنامج الدعم النقدي

يستهدف البرنامج بدرجة أساسية الفئات الفقيرة ومتوسطة الدخل من خلال استبدال الدعم السلعي المُقدم بالدعم النقدي المباشر المُقدم إلى مستحقيه بدلاً من الدعم السلعي. تعتبر وزارة المالية الجهة المسؤولة عن تنفيذ البرنامج، حيث بلغ حجم الإنفاق على برنامج الدعم النقدي حوالي 161 مليون دينار أردني.

برنامج صندوق المعونة

يبلغ حجم الإنفاق على البرنامج حوالي 110 مليون دينار أردني ويغطي حوالي 73 في المائة من الفئات المستهدفة من خلال مخصصات شهرية تُمنح لهم. تقوم وزارة المالية بالتعاون مع صندوق المعونة الوطنية بتنفيذ البرنامج الذي تسعى الحكومة من خلاله إلى زيادة نطاق الشمولية والاستفادة من برامج صندوق المعونة.

برنامج العلاج الطبي

يقوم الديوان الملكي بتنفيذ البرنامج الذي يهدف إلى توفير الرعاية الصحية لأكثر عدد من المواطنين ويستهدف الأسر والأفراد غير المشمولين في نظام التأمين الصحي. يعمل البرنامج على تغطية تكلفة المعالجة في المستشفيات الحكومية، ويبلغ حجم الإنفاق على البرنامج حوالي 90 مليون دينار أردني.

برنامج دعم الإسكان

الهدف من البرنامج تقديم الدعم المالي للوحدات والمؤسسات العامة للقيام بدورها في إنشاء وصيانة المباني للفقراء. يبلغ حجم الإنفاق على البرنامج حوالي 13.5 مليون دينار أردني مستهدفاً بدرجة أساسية الفقراء وذوي الدخل المحدود، وتقوم وزارة الأشغال العامة والإسكان بتنفيذ البرنامج.

برنامج الأسرة والطفل

بلغ حجم الإنفاق الموجه للبرنامج حوالي 5.6 مليون دينار أردني بغرض تحسين خدمات الرعاية الاجتماعية للفئات المستهدفة التي لا تتمتع بالرعاية الأسرية الكافية وكذلك تحسين خدمات الرعاية الاجتماعية للفئات الضعيفة، بالأخص (الأطفال وكبار السن والأسر المفككة)، وتقوم وزارة التنمية بتنفيذ برنامج الأسرة والطفل.

برنامج التغذية المدرسية

بدأ البرنامج منذ عام 1999 ويخصص له حوالي 3.5 مليون دينار سنوياً للفترة (2018-2020). تتبنى هذا البرنامج جهات تشمل مؤسسات حكومية، وشركات من القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني ومتطوعين، بالإضافة إلى وزارة التربية والتعليم، ومنظمات دولية.

أظهرت دراسة حديثة أن البرنامج ساهم في إبقاء الأطفال الفقراء في المدارس وتقليل معدلات التسرب المدرسي. حيث قام البرنامج بدعم 10,000 طفل في العام الدراسي (2018-2019). يتضمن البرنامج تحويلات نقدية للأطفال المسجلين في مدارس بنظام الفترتين من الأسر الفقيرة في الأردن. البرنامج متاح لجميع الأطفال، بغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم، حيث يتلقى كل طفل مؤهل 20 دينار أردني (28 دولاراً أمريكياً) شهرياً خلال الفصل الدراسي³⁰.

²⁹ منظمة اليونيسيف (2018) الحماية الاجتماعية، القضاء على الفقر لكل طفل.

³⁰ منظمة اليونيسيف (2019)، <https://www.unicef.org/jordan>.

جدول رقم (2)

المؤشرات المستخدمة لقياس فاعلية برامج شبكات الأمان الاجتماعي

تطور قيمة المؤشر خلال فترة تنفيذ البرنامج والمستهدف	إجمالي الإنفاق على كل برنامج (مليون دينار أردني)		المؤشر المستخدم	برامج شبكات الأمان الاجتماعي
	2018 (أولي)	بداية تطبيق البرنامج		
المستهدف/ العام 2019	2018 (أولي)	بداية تطبيق البرنامج		
1.2%	1.4%	2014	161	1. برنامج الدعم النقدي - نسبة الإنفاق على برنامج شبكة الأمان إلى الناتج المحلي الإجمالي.
غير متاح	108 ألف أسرة	2015	110	2. برنامج المعونة الوطنية - إجمالي عدد الأسر المنتفحة والجديدة من المعونة الوطنية ⁽¹⁾ .
1.4%	1.3%	2018	125	3. برنامج العلاج الطبي - نسبة المعالجات الطبية إلى إجمالي النفقات الجارية.
210 ألف شخص	210 ألف شخص	2016	5.6	4. برنامج الأسرة والأطفال - عدد المستفيدين من كبار السن ⁽²⁾ .
0.05%	0.05%	2014	13.5	5. برنامج الإسكان - نسبة نفقات شؤون خدمات الإسكان إلى إجمالي النفقات الجارية.

المصدر: قانون الموازنة العامة للعام 2019.

(1): فصل 8120 من قانون الموازنة العامة لعام 2019.

(2): فصل 2801 من قانون الموازنة العامة لعام 2019.

4.1.2 آليات استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة

بدأت برامج استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة في الأردن مع إنشاء وزارة للشؤون الاجتماعية في عام 1956 وفي عام 1986 تم تأسيس صندوق المعونة الوطنية بهدف تأمين الحماية والرعاية للأسر المحتاجة ورفع مستوى معيشتها، والمساهمة في تفعيل وتنمية مهارات وقدرات أفرادها ودمجهم في سوق العمل لضمان حصول الأسرة على الدخل بشكل مستمر. تعتمد الحكومة الأردنية على منهجية دولية معتمدة من قبل البنك الدولي مبنية على تلبية الاحتياجات من الأسعار الحرارية لقياس خطوط الفقر، وما يندرج تحتها من حساب لمؤشرات الفقر، وكذلك استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة بهدف التحديد الدقيق لأعداد الأفراد والأسر ضمن هذه الفئات.

هناك عدد من الجهات التنفيذية المسؤولة عن استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة في الأردن مثل وزارة التنمية الاجتماعية، وصندوق المعونة الوطنية، ووزارة التخطيط، ووزارة العمل، ووزارة المالية. يتم التنسيق بين هذه الجهات ومنظمات المجتمع المحلي للوصول إلى الفئات المستهدفة عن طريق وزارة التنمية الاجتماعية حيث تعمل على النهوض بمستوى أداء الجمعيات وتوطيد أواصر الشراكة بينها وبين القطاع العام والقطاع الخاص.

4.1.3 التحول إلى الدعم النقدي

تتبنى الحكومة الأردنية الدعم بنوعيه النقدي والسلعي لاستهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة، غير أن هناك بعض التدابير والإجراءات التي تقوم بها للتحول إلى الدعم النقدي. في هذا الصدد، يتم الاعتماد على منهجية التحول الجزئي والكامل. تم التحول ضمن رؤية وطنية وضمن إطار برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي من أجل

إيصال الدعم لمستحقيه وكذلك ضمان استدامة عمل شبكة الأمان في الأردن. من ناحية أخرى، يعتبر الدعم مشروطاً بشكل أساسي بالدخل. تتمثل شروط استحقاق الحصول على الدعم النقدي في الآتي:

- ألا يزيد الدخل للعائلة عن 12 ألف دينار أردني، ولا يزيد عن 6 آلاف دينار أردني للفرد.
- ألا تمتلك الأسرة سيارتين خصوصيتين أو عقارات بقيمة أكثر من (300) ألف دينار.

4.1.4 إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي

هناك عدد من الإصلاحات التي تم تبنيها خلال السنوات الأخيرة لتقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي في الأردن، مثل اعتماد الدعم النقدي المباشر للأفراد بدلاً من دعم السلع، وزيادة مخصصات صندوق المعونة الوطنية، إضافة إلى ضبط أسعار السلع والمواد التموينية، ودعم مشروع التغذية المدرسية. كما شملت الإصلاحات أيضاً، تغطية الأفراد فوق سن (60) عاماً وتحت خمس سنوات بالتأمين الصحي المجاني، بالإضافة إلى إنشاء السجل الوطني الموحد بالتعاون مع البنك الدولي الذي يلعب دوراً كبيراً في تحديد الفئة المستهدفة للفقراء وذوي الدخل المنخفض بصورة أكثر دقة.

من جانب آخر، تم إجراء بعض التعديلات التنظيمية التي استلزمها تبني الدولة لإصلاحات تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي حيث تم إلغاء الدعم السلعي المُقدم للمشتقات النفطية في عام 2012، وإلغاء الدعم السلعي المُقدم لبعض السلع الغذائية مثل القمح في عام 2018 واستبدالهما بالدعم النقدي المباشر. كما تم إنشاء لجنة وزارية برئاسة وزير التنمية الاجتماعية وعضوية وزراء العمل والصحة والدولة لشؤون الإعلام، والاتصالات وتقنيات المعلومات وتطوير القطاع العام، والمالية والصناعة والتجارة والتموين بهدف وضع معايير واضحة وشفافة للشرائح المستهدفة بالدعم وتحديثها ومراجعتها بشكل سنوي. يجري حالياً العمل على تحديث الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر للفترة (2019-2025) في ضوء التطورات على جميع الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والسكانية والسياسية بما سوف يساعد على توفير موجبات لعمل شبكات الأمان الاجتماعي.

بالإضافة إلى التعديلات التنظيمية، هناك بعض التعديلات المؤسسية التي استلزمها تبني الدولة لإصلاحات تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي. في هذا الصدد تم إنشاء مديرية الدعم التكميلي في عام 2018 التي تتبع صندوق المعونة الوطنية.

كما يجري العمل منذ عام 2013 على إنجاز مشروع برنامج السجل الوطني الموحد، ومشروع الباحثين الاجتماعيين لجعل برامج شبكات الأمان الاجتماعي أكثر ديناميكية واستجابة للاحتياجات المتغيرة للأسر.

هناك مجموعة من التحديات التي تواجه الأردن فيما يتعلق بتقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي، مثل:

- توفير التمويل الإضافي من أجل دعم شبكات الأمان الاجتماعي.
- توسيع نطاق تغطية شبكات الأمان الاجتماعي عن طريق زيادة نسبة المستفيدين من برامج شبكات الأمان الاجتماعي.
- تنامي الطلب على خدمات الحماية الاجتماعية في ظل زيادة نسب الفقر والبطالة.
- غياب التنسيق للتمويل الأجنبي المُخصص لخدمة الحماية الاجتماعية.
- أزمة اللجوء السوري وما رافقها من تحديات اقتصادية واجتماعية فرضت المزيد من الأعباء على شبكات الأمان الاجتماعي.

تحرص الأردن على مواجهة هذه التحديات من خلال دعم الطبقات الوسطى والفقيرة وحمايتها. بالإضافة إلى إنشاء لجنة وزارية من أجل تقوية برامج شبكات الأمان الاجتماعي والسعي إلى توفير الدعم الدولي في هذا المجال. تطمح الأردن إلى تحقيق الأهداف التي تكفل زيادة فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي من خلال عدد من السياسات من بينها:

- 1) بناء وتطوير أنظمة استهداف موحدة تساعد في الحد من تخفيف نسب الفقر، مثلاً برنامج السجل الوطني الموحد ومشروع الباحثين الاجتماعيين.
- 2) تعظيم الاستفادة من مخرجات برامج تعزيز الإنتاجية والتدريب والتأهيل بما يضمن إيجاد فرص عمل تتوافق مع احتياجات السوق للفقراء والمعرضين للفقر، مثل برنامج تنمية المجتمع المحلي ومكافحة الفقر.
- 3) النهوض بمستوى التعاون والتنسيق ما بين الجهات المعنية بالحماية الاجتماعية (برنامج سجل الجمعيات).
- 4) تحفيز المؤسسات والشركات والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني على تولي مسؤولياتها الاجتماعية.

4.2 مملكة البحرين

يؤكد دستور مملكة البحرين على "ضرورة كفالة الدولة تحقيق الضمان الاجتماعي اللازم للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز أو اليتيم أو الترميل أو البطالة"، كما تؤمن لهم كذلك خدمات التأمين الاجتماعي والرعاية الصحية. وبذلك تم إضفاء الصفة القانونية على المساعدات الاجتماعية وتبني الدولة لرعاية هذه الفئة من المواطنين. تم إنشاء منظومة تعاون حكومية أهلية تتكاتف جهودها لمساعدة الفئة المعوزة من المواطنين. ولا تزال الجهود الحكومية والأهلية مستمرة في هذا المجال لدرء العوز والحاجة والارتقاء بمستوى دخل الفرد والأسرة البحرينية بما يحقق الرفاهية المجتمعية.

يتمتع المواطن في مملكة البحرين بحزمة من الخدمات المجانية كالخدمات الاجتماعية، وخدمات الرعاية الصحية، والتعليم الأساسي. كما يمكن للمواطن الحصول على أغلب الخدمات الأساسية الأخرى بأسعار ملائمة كخدمات المياه والكهرباء والتعليم الجامعي. تسعى وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى إلى تعزيز استفادة جميع المستحقين من هذه الخدمات بشكل خاص الفئات التي تعمل الوزارة على توفير الرعاية لهم من خلال اللجان الوطنية التي تضم مختلف الجهات الحكومية كاللجنة الوطنية لرعاية شؤون ذوي الاحتياجات الخاصة، واللجنة الوطنية للطفولة، واللجنة الوطنية للمسنين.

تسعى الحكومة إلى الارتقاء بالمواطن البحريني، لذا تبحث بصورة دائمة عن أفضل الآليات وأحدث الدراسات في مجال الدعم للأسر والفئات المحتاجة بهدف توفير سبل العيش الكريم لها. لا تقف هذه الجهود عند تقديم المساعدات المالية بمختلف أشكالها، ولكن تعمل على تعزيز الاعتماد على الذات والاستقلالية المالية، لذا وضعت البحرين مجموعة من البرامج والمشاريع الهادفة إلى تحويل الأسر من المعوزة إلى المستقلة مالياً من خلال تقوية شبكات الأمان الاجتماعي لاسيما في السنوات الأخيرة التي شهدت تأثر معدلات النمو بانخفاض الأسعار العالمية للنفط، وارتفاع معدلات البطالة.

4.2.1 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها

تشتمل شبكات الأمان الاجتماعي في البحرين على برامج التأمين الاجتماعي، والإسكان، ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة، بالإضافة إلى بعض البرامج الأخرى مثل التأمين ضد البطالة، وتخفيض رسوم الكهرباء والماء، والدعم المالي، والتعويض عن حرائق المساكن، والتعويض النقدي لرفع الدعم عن اللحوم، والتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة، والتأمين ضد إصابات العمل. يمثل التأمين الاجتماعي وبرنامج الإسكان ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة أهم مكونات شبكات الأمان الاجتماعي.

هناك تباين في طبيعة وحجم الدعم الممنوح للفئات المستهدفة من خلال برامج شبكات الأمان الاجتماعي. وفقاً لأحدث التقديرات، بلغ إجمالي حجم الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي حوالي 299.6 مليون دينار بحريني موزعة على أربعة برامج رئيسية وغيرها من البرامج الأخرى المتضمنة في شبكات الأمان الاجتماعي، وذلك على النحو التالي:

برنامج الدعم المالي

عبارة عن دعم مالي حكومي مباشر لمحدودي الدخل للمساهمة في تخفيف الأعباء المعيشية عن المواطنين وفق معايير محددة. يبلغ الإنفاق المخصص لهذا البرنامج حوالي 128 مليون دينار. تعتبر وزارة العمل والتنمية الاجتماعية هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ البرنامج.

برنامج الضمان الاجتماعي

يقدم هذا البرنامج المساعدات الاجتماعية للأسر المحتاجة استناداً إلى معايير وشروط الاستحقاق المحددة في القانون رقم (18) لسنة 2006 بشأن الضمان الاجتماعي لكافة الفئات التي ليس لها مصدر دخل كاف تعتمد عليه في معيشتها. يبلغ حجم الإنفاق المخصص لهذا البرنامج حوالي 21.5 مليون دينار، وتقوم وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بتنفيذ هذا البرنامج.

برنامج دعم ذوي الاحتياجات الخاصة

عبارة عن مخصص مالي يدفع للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، ويحدد القرار الوزاري رقم (24) لسنة 2008 معايير الاستحقاق، وتصنيف المستحقين. تم تخصيص مبلغ 18.1 مليون دينار بحريني لهذا البرنامج الذي يتم تنفيذه بواسطة وزارة العمل والتنمية الاجتماعية.

برنامج تحسين المعيشة للمتقاعدين

ينطوي تحت مسؤولية الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، ويستهدف تحسين مستوى معيشة من هم في سن التقاعد. يبلغ حجم الإنفاق على البرنامج حوالي 132 مليون دينار ويتم تنفيذه بواسطة الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية. ويصرف هذا الدعم لتحسين المستوى المعيشي للمتقاعدين من ذوي الدخل المحدود.

التأمين ضد البطالة

يمثل برنامج الدعم النقدي إعانات نقدية تصرف لفئتين من المستفيدين وفقاً لشريحتين تتمثلان في: (1) التأمين ضد البطالة: وهو عبارة عن مبلغ يستحقه الباحث عن عمل لأول مرة، أو المؤمن عليه الذي لم يستكمل المدة المقررة لاستحقاق التعويض طبقاً للشروط الواردة في القانون في حالة البطالة أي منهما. (2) تعويض البطالة: هو مبلغ يستحقه المؤمن عليه وفقاً للشروط المحددة بالقانون تُمنح للذين يفقدون أعمالهم لأسباب خارجة عن إرادتهم. وقد ساهم نظام التأمين ضد البطالة، من خلال اشتراط تسجيل الباحث عن عمل، في حصر الباحثين عن عمل وبالتالي إيجاد الوظائف المناسبة لهم، مما أدى إلى انخفاض ملموس في عدد الباحثين عن عمل، وانخفاض نسب البطالة وزيادة عدد الموظفين وتحقيقهم للاعتماد على الذات والاستقلالية المالية.

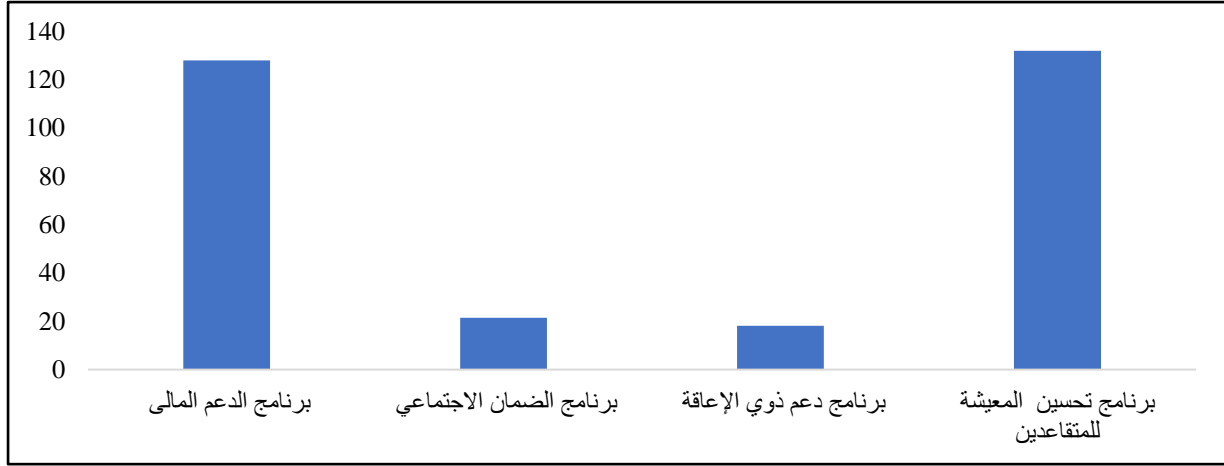
بالإضافة إلى البرامج سابقة الذكر، هناك برامج أخرى تدخل ضمن مظلة شبكات الأمان الاجتماعي في البحرين، مثال لذلك التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة، الذي يستحق من خلاله المؤمن عليه من الهيئة العامة معاش الشيخوخة وفقاً لمدد اشتراكه في التأمين سواء كانت متصلة أو متقطعة. إضافة إلى برنامج التأمين ضد إصابات العمل حال الإصابة بأحد الأمراض المهنية، أو الإصابة نتيجة حادث وقع للعامل أثناء تأدية العمل أو بسببه تؤدي إلى عجز يحدث قبل بلوغ المؤمن عليه سن الستين سنة أو قبل بلوغ المؤمن عليها الخامسة والخمسين سنة ويستحيل معه العمل. علاوة على برامج التعويض النقدي لرفع الدعم عن اللحوم الذي يستهدف جميع الأسر البحرينية، وتخفيض رسوم الكهرباء والماء لبعض الأسر المسجلة بقوائم المساعدات الاجتماعية، خدمة التعويض المالي للأسر من ذوي الدخل المحدود في حال تعرض مساكنهم غير المؤمن عليها للحريق، وبرنامج بدل السكن الذي يستهدف كل مواطن تجاوزت مدة طلبه لدى وزارة الإسكان للاستفادة من خدمة إسكانية مدة 5 سنوات.

نتيجة لهذه الجهود، انتقلت العديد من الأسر المعوزة إلى أسر منتجة معتمدة على ذاتها ومكتفية مادياً، من خلال مجموعة متنوعة من البرامج التي تقدمها وزارة العمل والتنمية الاجتماعية منها الأسر المنتجة، والمنزل المنتج، وبرنامج خطوة للمشروعات المنزلية، وتساهم هذه البرامج في خلق فرص عمل جديدة للباحثين عن عمل.

شكل رقم (12)

حجم الانفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي في البحرين

(مليون دينار)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2019). "استبيان تقرير" نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية"، مملكة البحرين.

4.2.2 استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة

تقوم هيئة المعلومات والحكومة الإلكترونية من خلال إدارتها المختلفة، بإجراء عدد من الدراسات والمسوحات المتخصصة بمستوى دخل الفرد والأسرة، وقياس معدلات الاستهلاك، ومسح القوى العاملة وغيرها من الدراسات. تساهم هذه الدراسات متخذة القرار وواضحة الإستراتيجيات في إعطاء تصور عن حجم الأسر المعوزة، وأسباب العوز وغيرها من المعلومات. وتكون هذه المعلومات الأساس لوضع الإستراتيجيات لمواجهة هذه الظاهرة.

من جانب آخر، للاستفادة من خدمات المساعدات الاجتماعية المتوفرة لدى وزارة العمل والتنمية الاجتماعية، يتطلب التسجيل لدى الوزارة سواءً من خلال المراكز الاجتماعية المختلفة الموزعة في جميع محافظات البلاد، أو من خلال التسجيل الإلكتروني على موقع الوزارة. يتم بعد ذلك الربط مع الأجهزة الحكومية ذات العلاقة إلكترونياً للتأكد من استحقاق صاحب الطلب من خلال التأكد من الحالة الاجتماعية، الحالة العملية، الدخل، الخ. ويمكن الإستعانة بعمل دراسة ميدانية بالاستعانة بالباحثين الاجتماعيين لدى وزارة العمل والتنمية الاجتماعية، الذين يقومون بدراسة الحالة من مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والصحية والنفسية، ليتم بعدها تقديم المساعدة المناسبة لهذه الأسرة. حيث تم اختيار هذه المنهجية للتمكن من الحصول على المعلومات التقنية الصحيحة والدقيقة من مصادرها وذلك لتجنب حدوث أي تلاعب أو ضياع للمعلومات. تقوم آلية الاستهداف على توزيع الدعم الحكومي على الفئات الأكثر استحقاقاً فيما يتم إعادة دراسة معايير الاستحقاق وتحديثها بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية كما يتم إجراء تتبع دوري للحالات المستفيدة.

تتمثل معايير الاستهداف في إطار البرامج السابق الإشارة إليها فيما يلي:

آليات الاستهداف في إطار برنامج الدعم المالي

يستهدف البرنامج فئة محدودى الدخل ممن يقل دخلهم عن 1000 دينار بحريني.

آليات الاستهداف في إطار برنامج الضمان الاجتماعي

يستهدف البرنامج (الأسر، الأراامل، المطلقات، المهجورات، المسنون والمسنات، أسر السجناء، العاجزين عن العمل، ذوي الاحتياجات الخاصة، غير المتزوجات، والأيتام، وأبناء الأسر المتصدعة ومن هم في حكمهم ويقصد بهم كل ذكر أو أنثى لم يتجاوز 18 سنة أو تجاوزها وليس له من يعوله).

آليات الاستهداف في إطار برنامج التأمين ضد التقاعد

يستهدف البرنامج من هم في سن العمل ويبحثون عن العمل لأول مرة، كما يستهدف أيضا من فقد عمله لأسباب خارجة عن إرادته.

آليات الاستهداف في إطار برنامج دعم ذوي الاحتياجات الخاصة

يستهدف البرنامج ذوي الاحتياجات الخاصة من البحرنيين وأبناء الأم البحرينية.

فيما يلي الجهات التنفيذية المسؤولة عن استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة في مملكة البحرين:

أ. **وزارة العمل والتنمية الاجتماعية:** تختص إدارة المساعدات الاجتماعية في الوزارة بالتحقق من شروط وضوابط الاستحقاق للمتقدمين بطلب الاستفادة من مختلف المساعدات في إطار برامج الضمان الاجتماعي، والتحقق من الوثائق المطلوبة، وتحديد المبالغ المستحقة، وغيرها من الأمور الأخرى المتعلقة بتنفيذ هذه البرامج.

ب. **المؤسسة الخيرية الملكية:** تتولى المؤسسة القيام بأعمال الخير والبر والإحسان والنهوض بدور إنساني واجتماعي واقتصادي يعود بالنفع على المواطنين. كما تتولى القيام بكفالة الأراامل والأيتام ورعاية المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة وتقديم المساعدات الاجتماعية والصحية والتعليمية والمساهمة في تخفيف الأعباء المعيشية عن الأسر المحتاجة والمساهمة في إنشاء وتنمية المشاريع الاجتماعية والخيرية غير الربحية كدور الأيتام ورعاية الطفولة والمعاقين ومراكز المسنين ورياض الأطفال وتأهيل الأسر المحتاجة ومراكز التأهيل الصحي والمساهمة في أعمال التنمية المستدامة كدعم برنامج إنشاء المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتخصيص الأراضي للمشاريع الاجتماعية والخيرية والتنسيق مع الأجهزة الحكومية المكلفة بتنفيذ برامج ومشاريع في هذا المجال وأية أعمال خيرية أخرى.

ج. **مؤسسات المجتمع المدني:** مثل الصناديق والجمعيات الخيرية المنتشرة في البلاد والتي يتم الترخيص لها عن طريق وزارة العمل والتنمية الاجتماعية.

من منطلق سعي مملكة البحرين لدمج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة في المجتمع بشتى الوسائل الممكنة وتمكينهم إقتصادياً، فقد وفرت وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بالشراكة مع الإدارة العامة للمرور عملية التدريب المجاني للسياسة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة الحركية والسمعية والذهنية البسيطة، ناهيك عن القيام بعمليات توظيف عبر مساعدتهم في إيجاد فرص عمل مناسبة. أما فئة كبار السن فقد كان لهم نصيباً وافراً من الاهتمام حيث حرصت وزارة العمل والتنمية الاجتماعية على الإرتقاء بالخدمات والبرامج المقدمة لهم، ناهيك عن إصدار بطاقة المسن التي تؤهله للحصول على خصومات من بعض الجهات المعنية، إضافة إلى توفير الأجهزة التعويضية والمعينات التي يحتاجها.

يتم التنسيق بين هذه الجهات مع الأطراف المعنية الرسمية الأخرى ومع منظمات المجتمع المدني (الجمعيات الأهلية) لتعزيز كفاءة برامج استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة، وذلك لتنفيذ الأنشطة والفعاليات مما يسهم في تحقيق الأهداف المرجوة وذلك عن طريق المشاركة في المراكز الاجتماعية والجمعيات الأهلية والمؤسسات التطوعية والندوات والمؤتمرات وورش العمل التي تساهم في تنمية المجتمع ونشر التوعية الصحية لحصول المواطنين على المعلومات من مصادرها.

تنفذ حكومة مملكة البحرين من خلال وزارة العمل والتنمية الاجتماعية مجموعة من البرامج والمشاريع التي تستهدف فئة محدودي الدخل والأسر المعوزة ومن بينها: الخطة الوطنية لتنمية الأسر المحتاجة، والمشروع الوطني لتطوير ودعم الأسر المنتجة، ومشروع خطوة للمشروعات المنزلية، وبرامج مكافحة البطالة، وغيرها من البرامج والخطط التي تم ذكرها سابقاً.

كما أن هناك آليات محددة لمتابعة الأسر الفقيرة ومحدودي الدخل والفئات الهشة المستهدفة، ويتم ذلك من خلال متابعة بيانات الأسر الفقيرة ومحدودي الدخل عن طريق الربط الإلكتروني الشهري مع أنظمة الوزارات الأخرى والتواصل مع المواطنين وإخطارهم بالمستجدات عن طريق إرسال الرسائل النصية.

4.2.3 التحول إلى الدعم النقدي

تتبنى مملكة البحرين كل من الدعم النقدي والدعم السلعي لاستهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة. يقصد بالدعم النقدي، الدعم الحكومي المباشر المُقدم إلى محدودي الدخل للمساهمة في تخفيف الأعباء المعيشية عن المواطنين وفق معايير محددة التي ينظم شروط استحقاقها مجموعة من القوانين المتخصصة. ويتم تقديم الدعم النقدي وفق شروط ومعايير تحدد بموجب القانون، أو القرارات الوزارية، كل حسب نوعه.

كما أشرنا أعلاه، تحدد شروط استحقاق الدعم النقدي قوانين أو قرارات وزارية، وتختلف هذه الاشتراطات على حسب الدعم المقدم، ويمكن إيجازها بالتالي:

- (1) أن يكون المتقدم بالطلب بحريني الجنسية.
- (2) أن يكون المتقدم بالطلب مقيم إقامة دائمة بمملكة البحرين.
- (3) يتم احتساب دخل أفراد الأسرة لتحديد الاستحقاق. (احتساب الدخل يختلف تحديده باختلاف الدعم المطلوب).

توجد اشتراطات أخرى أكثر تخصصية يتم طلبها حسب فئة الدعم المتقدم لها، مثلاً لاستحقاق علاوة ذوي الاحتياجات الخاصة أو العجز عن العمل هناك شرط إضافي يتمثل في إثبات الحالة بتقرير طبي صادر من الجهات الصحية الرسمية. للاستفادة من تعويض التعطل يشترط استكمال مدة الاشتراك المطلوبة، وألا يكون المتعطل قد ترك العمل بإرادته، ويشترط للحصول على إعانة التعطل ألا يقل عمر المتعطل عن 18 سنة، ولا يبلغ سن التقاعد وأن يكون قادراً على العمل وراغباً فيه، وغيرها من الاشتراطات الأخرى.

4.2.4 إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي

تركز وزارة العمل والتنمية الاجتماعية حالياً، على توجيه الدعم لمستحقيه من خلال توحيد المعايير وشروط الاستحقاق وجهة الصرف للتحقق من توجيه الدعم لمستحقيه من المواطنين، والسعي للوصول للفئات الأكثر استحقاقاً من هذا الدعم، إضافة لدعم وتعزيز ثقافة المجتمع التي ترمي إلى الاعتماد على تنمية القدرات الذاتية والاندماج في سوق العمل.

فيما يتعلق بالإصلاحات التشريعية، يقوم المشرع البحريني بصورة مستمرة، بمراجعة التشريعات النافذة وذلك للتأكد من مدى ملاءمتها ومواكبتها للتطورات العالمية والعربية في مجال الحماية الاجتماعية، ومناسبتها من جانب آخر مع التغييرات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد. نتج عن ذلك تعديل المادة (7) من قانون رقم 74 لسنة 2006 بشأن رعاية وتأهيل وتشغيل ذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك بمنح ذوي الاحتياجات الخاصة مخصصات إعاقه شهرية لا تقل عن 100 دينار على ألا يؤثر ذلك على أية حقوق أو إعانات أخرى مُقررة لهم بموجب أي قانون آخر.

كما تم استكمال مظلة الحماية الاجتماعية وذلك بتفعيل الفقرة (ج) التي حددها دستور مملكة البحرين، وذلك بإصدار المرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل. هذا بالإضافة الى التعديلات التشريعية الكثيرة

التي تم اضافتها على قانون التأمين الاجتماعي، ومنح المزيد من المزايا للمتقاعدين والأسر المعوزة، وكذلك برامج ومشاريع الأسر المنتجة التي تشرف عليها وزارة العمل والتنمية الاجتماعية.

تتوسع الحكومة في تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي بداية من إصدار قرارات زيادة المعاشات، وتطبيق قرارات الدعم المالي (علاوة الغلاء)، وأخيراً هيكلة برامج التمويل بهدف تقديم الدعم المباشر وغير المباشر للأسر الفقيرة لتوفير السلع للمواطنين.

هناك بعض الإصلاحات المؤسسية التي استلزمها تبني الدولة لإصلاحات تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي، مثل:

- تقوية القدرات المؤسسية عن طريق الاستفادة من مخرجات التقنيات الحديثة لتقوية نظم الاتصال ما بين الجهات المعنية.
- بناء القدرات من خلال الاستفادة من الموارد المتاحة لتحقيق نتائج ملموسة للمتابعة وتقييم البرامج وكذلك العناية بتطوير جودة تقديم الخدمات.
- بناء أسس تقنية لاستدامة شبكات الأمان الاجتماعي.

كذلك لم تُغفل الدولة الإصلاحات الأخرى لدعم شبكة الأمان الاجتماعي، وذلك بتخصيص جزء من ميزانية الدولة سنوياً وتوجيهه إلى صندوق التأمينات الاجتماعية ليغطي الخدمات الاجتماعية والمساعدات التي تقدمها الدولة للفئات المحتاجة. تدير الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي، الموارد المالية التي تتحصل عليها سواء من ميزانية الدولة أو من الاشتراكات التي يتم تحصيلها من المشتركين، وتتولى الهيئة جانب استثمار هذه الموارد المالية في مشاريع ومحافظ مالية محلية وعالمية لتحقيق بذلك إيرادات أخرى تعزز من الموارد المخصصة لتقوية شبكات الأمان الاجتماعي.

لزيادة مستويات تغطية شبكات الأمان الاجتماعي، تعمل مملكة البحرين على مواكبة المستجدات على مستوى العالم العربي والدولي في مختلف المجالات، ويتم تبني الأفكار الجديدة وموائمتها للواقع البحريني وتبني الملائم منها. كما لا يمكن إغفال دور الدراسات والبحوث التي تجريها الجهات الرسمية المتعلقة بشبكات الأمان الاجتماعي.

لزيادة مستويات كفاءة شبكات الأمان الاجتماعي، تعتمد الحكومة البحرينية على مبدأ توزيع الأدوار والتخصص في تنفيذ الخطط والبرامج للفئة المستهدفة من المعوزين، إذ تقوم كل من وزارة العمل والتنمية الاجتماعية، وهيئة التأمينات الاجتماعية، والمؤسسة الخيرية الملكية، بتنفيذ جزء من خطط ومشاريع الحماية الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية. وبذلك تتركز الجهود الموجهة إلى كل فئة مستهدفة، وبالتالي تحقيق الأهداف وضمان جودة الخدمات المقدمة، دون إغفال التكامل والترابط بين الخدمات المقدمة من هذه الجهات الحكومية.

هذا وتعمل الحكومة على زيادة فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي مستقبلاً من خلال تطوير شبكات الربط الإلكتروني بين الأنظمة الإلكترونية المتعلقة بالدعم الحكومي، وكذلك من خلال دراسة خيارات ضمان كفاءة النظام وقدرته على الاستدامة.

3.4 المملكة العربية السعودية

تولى المملكة أهمية لبرامج الحماية الاجتماعية التي تتكون من عدد البرامج الخاصة بشبكات الأمان الاجتماعي، وسوق العمل، بالإضافة إلى الضمان الاجتماعي مع مراعاة المساواة في تقديم البرنامج. هذا ومن جانب آخر، تبذل المملكة في إطار شبكات الأمان الاجتماعي تتمثل في تقديم إعانات الضمان الاجتماعي وبرامج المساندة، والبرامج التي تستهدف الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، فضلاً عن برامج الخدمات الصحية الأساسية ورعاية الأمومة، والقروض المقدمة من مؤسسات التمويل الصغير ومتناهي الصغر.

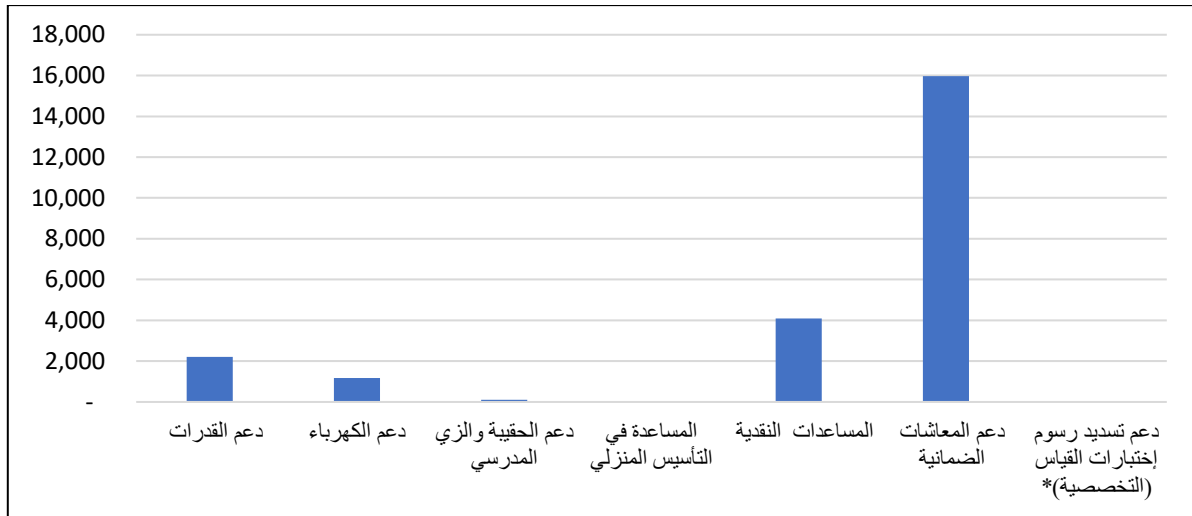
4.3.1 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها

في هذا الصدد، تتوفر في السعودية عدة برامج لشبكات الأمان الاجتماعي من أهمها برامج الضمان الاجتماعي التي يتم تمويلها بصورة كاملة من الدولة وتتخذ صور مثل:

- المعاشات التي يتم صرف مخصصاتها دورياً بشكل مستمر، في حدود القواعد الموضوعة لذلك ويستفيد منها كل من الأيتام والعاجزين عن العمل كلياً والمرأة التي لا عائل لها.
- مساعدات نقدية مشروطة بتوافر ظروف أو أحوال بعينها (مثل العجز الجزئي عن العمل، وقضاء رب الأسرة لعقوبة سالية للحرية... الخ).
- المساعدة في إقامة مشروعات منتجة للأفراد القادرين على العمل من مستحقي الضمان الاجتماعي.
- أنظمة التقاعد العامة (أو المعاش المستحق عند ترك الخدمة).
- التأمينات الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص.
- مؤسسات الإقراض الميسر المتخصصة التابعة للدولة (مثل صندوق التنمية الصناعية وصندوق التنمية العقاري والبنك الزراعي).
- أنشطة الجمعيات الخيرية بمراميها المتعددة³¹.

شكل رقم (13)

حجم الإنفاق على برامج شبكات الأمان الاجتماعي في السعودية (مليون ريال سعودي)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2019). "استبيان تقرير" نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية"، المملكة العربية السعودية.

4.3.2 التحول إلى الدعم النقدي

جدير بالذكر أنه من أهم المبادرات التنموية التي قامت بها المملكة لحماية الأسر السعودية المُستحقة للدعم، برنامج "حساب المواطن" الذي يهدف إلى تقديم دعم نقدي مباشر إلى ذوي الدخل المنخفض والمحدود، ضمن برنامج تحقيق التوازن المالي، أحد أهم برامج تحقيق رؤية المملكة العربية السعودية 2030. في هذا الصدد، تمثل النفقات الحكومية الفعلية على البرنامج نحو 37.5 في المائة من إجمالي النفقات على تعويضات العاملين خلال عام 2019³².

³¹ المعهد العربي للتخطيط (2018).

³² وزارة المالية، 2019. بيان الميزانية العامة للدولة للعام المالي 2019. وهي مجموعة من الإختبارات التعليمية، واللغوية، والمهنية التي يقدمها "المركز الوطني للقياس"، ويشمل ذلك أيضاً الإختبارات المحلية والدولية.

تستهدف الحكومة في ميزانية 2019 وعلى المدى المتوسط ضمان تحقيق المردود الاجتماعي الأعلى تعزيز الإنفاق الاجتماعي الذي يحقق أفضل عائد إيجابي مباشر على المواطن، من خلال تطوير آليات الدعم واستهدافه للمستحقين الفعليين له، وتحسين مستوى الخدمات الحكومية الموجهة للمواطن. في هذا الإطار، ستستمر الحكومة في تنفيذ برنامج "حساب المواطن" وتطويره من خلال برنامج حماية اجتماعية شامل كمظلة يتم من خلالها تقديم الدعم الحكومي للمستحقين من الأسر والمواطنين، بحيث يشمل الإنفاق الاجتماعي برامج الإعانات والمنح والمنافع الاجتماعية، ومواصلة الإنفاق على القطاعات الخدمية الرئيسية مثل الصحة والتعليم والإسكان والخدمات البلدية، وكذلك تحسين وتحديث الخدمات الحكومية المستهدفة لقطاعات معينة مثل برامج دعم المرأة العاملة وتحفيز الباحثين عن العمل³³.

4.4 جمهورية مصر العربية

بدأت تجربة مصر مع برامج الحماية الاجتماعية منذ أربعينيات القرن الماضي عن طريق تطبيق نظام الدعم السلعي، الذي استمر حتى عام 2014، ومن ثم شرعت الحكومة المصرية في إيلاء الحماية الاجتماعية أهمية قصوى لتفادي الآثار الناتجة عن أية صدمات مالية أو اقتصادية غير متوقعة من شأنها التأثير سلباً على معدلات الفقر.

تتبنى مصر سياسة محددة المحاور للحماية الاجتماعية قائمة على الاستهداف، وتكامل محاور حماية الفئات محدودة الدخل والفقيرة مع رفع كفاءة شبكات الأمان الاجتماعي، بهدف تعزيز الحماية الاجتماعية للمستحقين وفقاً لما يكفله الدستور. في سبيل تحقيق ذلك، تقوم الحكومة بصياغة ومراجعة القوانين المعنية وذات الصلة بالحماية مثل قوانين: التأمينات الاجتماعية والمعاشات، قوانين التأمين الصحي، والتضامن الاجتماعي، وذوي الاحتياجات الخاصة، قانون الطفل، قانون الجمعيات، وغيرها من القوانين. كما تقوم الحكومة بتحديث المؤسسات المعنية بالحماية لتجعلها أكثر كفاءة وأكثر شفافية⁽³⁴⁾.

في ضوء اتجاه مصر إلى تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (2016-2019)، وما استلزمه ذلك من تنبؤ سياسات لدعم الاستقرار الاقتصادي والتصحيح الهيكلي تم في إطارها تحرير سعر الصرف وتبني عدد من التدابير الأخرى التي لها تبعات على الفئات الضعيفة والهشة. استلزم ذلك إتجاه الحكومة إلى تقوية شبكات الأمان الاجتماعي لتوجيه الدعم اللازم لهذه الفئات وإخراجها من دائرة الفقر وتمكينها اقتصادياً. كان من أهم هذه السياسات التحول من الدعم السلعي إلى النقدي من خلال الإلغاء التدريجي لدعم الطاقة واستخدام جزء من الوفورات المتحققة في زيادة التمويل الموجه إلى تقوية شبكات الأمان الاجتماعي بواقع 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

تتمثل أهم برامج شبكات الأمان الاجتماعي في مصر في الآتي:

- 1- الدعم النقدي المقدم للمستحقين عبر برنامج تكافل وكرامة، ومعاش الضمان الاجتماعي.
- 2- برنامج دعم السلع التموينية ونقاط الخبز.
- 3- نظام التأمين الصحي الاجتماعي الشامل الجديد.
- 4- برنامج التغذية المدرسية.
- 5- برنامج دعم الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل.

فيما يلي عرض لمكونات هذه البرامج بالمزيد من التفصيل.

³³ وزارة المالية، 2019. المرجع السابق.

³⁴ اليوم العالمي للقضاء على الفقر: مصر على طريق الحماية الاجتماعية، الإثنين 17/أكتوبر/2016، <http://www.acrseg.org/40372>.

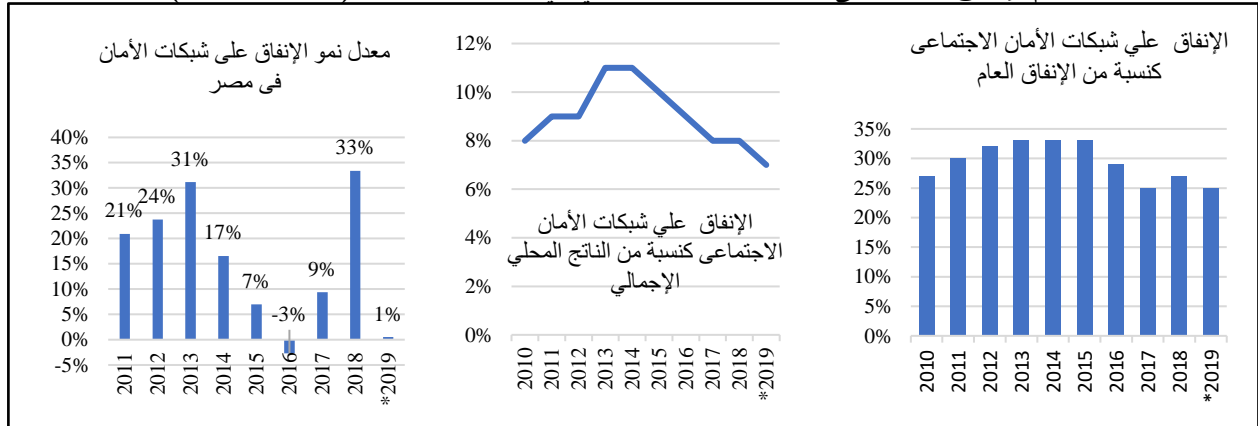
4.4.1 مكونات شبكات الأمان الاجتماعي والإنفاق عليها

تشمل أبرز مكونات شبكات الأمان الاجتماعي في مصر نظم الضمان الاجتماعي، ونظم التأمين الصحي الشامل، وبرامج تشغيل الفقراء، والتحويلات العينية، والتحويلات النقدية، وبرامج الإسكان، وبرامج التغذية المدرسية، ودعم المرأة المعيلة، ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة.

بذلت الحكومة المصرية مجهودات ملموسة في سبيل تحسين شبكات الحماية الاجتماعية وذلك من واقع حجم الإنفاق الذي تخصصه لهذا الغرض. حيث بلغ الإنفاق الحكومي على شبكات الأمان الاجتماعي حوالي 347,338 مليون جنيه مصري في عام 2018 بمعدل نمو وصل إلى 33 في المائة، مقارنة بمبلغ 260,406 مليون جنيه مصري في عام 2017، حيث يعتبر ذلك أعلى معدل نمو للإنفاق الاجتماعي المخصص لشبكات الأمان الاجتماعي خلال الفترة (2011-2019)³⁵. يُشار في هذا الصدد إلى أن إجمالي إنفاق الحكومة على الدعم والمزايا الاجتماعية قد بلغ 1.3 تريليون جنيه خلال الفترة (2014/2015-2018/2019) (36).

شكل رقم (14)

حجم الإنفاق الموجه إلى شبكات الأمان الاجتماعي في مصر خلال الفترة (2010 – 2019)



المصدر: صندوق النقد العربي، (2019). "استبيان تقرير" نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية"، جمهورية مصر العربية.

برامج تكافل وكرامة

يمثل برنامج تكافل وكرامة آلية لتقديم الدعم النقدي المشروط للأسر المستحقة في مصر. يهدف الدعم المُقدم من خلال برنامج "تكافل وكرامة" إلى حماية الفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً خاصةً في ظل تنفيذ الحكومة المصرية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي خلال الفترة (2016-2019) وما تضمنه من سياسات وإصلاحات أثرت على مستويات معيشة الطبقات الفقيرة والهشة في مصر. يسعى البرنامج إلى تمكين الأسر الفقيرة من الحصول على الحقوق الأساسية مثل النفاذ إلى الخدمات الصحية والتعليم والتغذية السليمة بهدف وقف توريث الفقر والمرض والجهل والاستثمار في الأجيال القادمة من خلال تنشئة جيل من المواطنين الأصحاء والمتعلمين والمنتجين. يتم من خلال البرنامج تقديم مساعدات شهرية إلى الفئات المستحقة، وينفذ من خلال وزارة التضامن الاجتماعي، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة المالية. يمثل برنامج "تكافل وكرامة" آلية للتحويل إلى الدعم النقدي تم إطلاقها في عام 2015 في إطار سعي الحكومة إلى تقوية شبكات الأمان الاجتماعي. تتمثل الفئات المستحقة لهذا البرنامج في: الأسرة، الطفل، المرأة، ذوي الاحتياجات الخاصة، المسنين، والشباب.

³⁵ اليوم العالمي للقضاء على الفقر: مصر على طريق الحماية الاجتماعية.

³⁶ مجلس الوزراء المصري.

بلغ إجمالي عدد الأسر المستفيدة من هذه البرامج حوالي 3.6 مليون أسرة للعام المالي 2019/2018 مقسمين كما يلي: حوالي 1.92 مليون أسرة مستفيدة من برنامج تكافل، وحوالي 291 ألف أسرة مستفيدة من برنامج كرامة، وحوالي 1.35 مليون أسرة مستفيدة من معاش الضمان الاجتماعي. يبلغ حجم الإنفاق الكلي على الدعم النقدي حوالي 17.5 مليار جنيه مصري بواقع 12 مليار جنيه لبرنامج تكافل وكرامة و5.5 مليار جنيه لمعاش الضمان الاجتماعي.

يسعى **برنامج تكافل** إلى تعزيز مستويات الحصول على التعليم من خلال تقديم دعم نقدي للأسر الفقيرة التي لديها أطفال في مراحل التعليم المختلفة من مرحلة الحضانة وحتى مرحلة الثانوية العامة للمساعدة في استمرار هؤلاء الأطفال في العملية التعليمية. يشترط لحصول الأسرة على هذه المبالغ أن يستمر أطفالها في الانتظام في المدارس بنسبة لا تقل عن 80 في المائة من أيام الدراسة الفعلية. تم مؤخراً في إطار هذه البرامج زيادة المبالغ المخصصة للأبناء المستحقين من 60 جنيهاً إلى 80 جنيهاً للأبناء في مرحلة التعليم الابتدائي، ومن 80 جنيهاً إلى 100 جنيهاً للمرحلة الإعدادية، بالإضافة إلى رفع القيمة المخصصة للأبناء في المرحلة الثانوية إلى 140 جنيهاً شهرياً مقابل 100 جنيه سابقاً، ذلك لتشجيع أبناء الأسر المستحقة على استكمال تعليمهم والاستثمار فيهم لصالح أسرهم ومجتمعهم.

إضافة إلى تعزيز نفاذ المواطنين إلى الخدمات الصحية عبر تقديم دعم نقدي للأسر التي لديها أطفال قبل سن المدرسة (أقل من 6 سنوات) وللأمهات الحوامل بشرط أن تلتزم الأسرة بالاستفادة من برامج الرعاية الصحية التي تضعها وزارة الصحة من حيث متابعة الحمل للأمهات، والتقييد ببرامج التطعيمات الصحية والوقائية للأطفال حديثي الولادة الأقل من 6 سنوات بحد أقصى ثلاث أطفال للأسرة الواحدة.

أما **برنامج كرامة**، فيتم من خلاله تقديم التحويلات النقدية الخاصة لفئتي كبار السن فوق 65 عاماً، وذوي الاحتياجات الخاصة. تم مؤخراً رفع القيمة المقررة للدعم النقدي الشهري المخصص لهذا البرنامج ليصل إلى 450 جنيهاً بدلاً من 350 جنيهاً شهرياً. يأتي هذا البرنامج استجابة للإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة المصرية، بهدف كفالة احتياجات وحماية وتوفير دعم غير مشروط لفئتين من الأسر الفقيرة وهما المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة كما يلي: كبار السن فوق 65 عاماً غير القادرين على العمل، وبشرط ألا يكون للأسرة دخل ثابت مثل المعاشات التأمينية أو معاش الضمان الاجتماعي. إضافة إلى ذوي الاحتياجات الخاصة بشرط عدم تمكنهم من العمل وإثبات ذلك من خلال تقديم شهادة طبية معتمدة من قبل وزارة الصحة.

معاش الضمان الاجتماعي

يمثل معاش الضمان الاجتماعي آلية للدعم النقدي غير المشروط، ويعتبر أحد أهم الآليات التي تساهم في ضمان الحماية الاجتماعية للمرأة المعيلة التي تضطرها الظروف لأن تكون رب أسرة، من خلال الحصول على قيمة معاش شهري يساعدها على الوفاء بالاحتياجات الحياتية لها ولأسرتها. يتم تقديم هذا الدعم من قبل وزارة التضامن الاجتماعي لليتامى والأرامل والمطلقات وبعض الفئات الأخرى. تم إقرار معاش الضمان الاجتماعي في سبعينيات القرن الماضي. الجدير بالذكر أن وزارة التضامن الاجتماعي تعمل حالياً على ضم مستحقي برنامج معاش الضمان الاجتماعي إلى برنامج تكافل وكرامة، تمهيداً لدمجهم تحت مظلة حماية اجتماعية موحدة تهدف إلى توفير فرص عدالة اجتماعية متساوية بين المستفيدين من الضمان الاجتماعي، وبرنامج تكافل وكرامة.

برنامج دعم السلع التموينية ونقاط الخبز

يستهدف البرنامج خفض معدلات الفقر وتوفير السلع والمواد الغذائية الأساسية، والحماية الاجتماعية للفئات الأكثر احتياجاً وذلك جنباً إلى جنب مع تحسين جودة السلع التموينية المختلفة، وزيادة أعدادها وتنوعها وتوسيع دائرة الاختيار أمام المواطنين. تشير التقديرات المُحدثة لمنظومة دعم السلع التموينية إلى أن منظومة دعم الخبز تغطي حالياً نحو 81 مليون مستفيد، بينما يبلغ عدد المستفيدين من منظومة دعم البطاقات التموينية نحو 69 مليون مستفيد، من ثم تغطي المنظومة الحالية للسلع التموينية ونقاط الخبز معظم أفراد الشعب المصري.

في إطار جهود الحكومة المصرية للنهوض بمنظومة الدعم ورفع كفاءتها بدأت وزارة التموين والتجارة الداخلية في تطبيق نظام جديد لصرف الخبز المدعم بالبطاقات الذكية من خلال ماكينات الصرف بالمخابز. في حالة عدم ذهاب المواطن إلى المخبز أو منفذ التوزيع لصرف الحصة المقررة له من الخبز وهي 5 أرغفة يومياً لكل فرد مقيد بالبطاقة بقيمة 5 قروش للرغيف الواحد، سيتم تحويل الخبز إلى سلع نقاط الخبز، وهي سلع مجانية تصرف للمواطنين مقابل الترشيد في استهلاك الخبز المدعم بقيمة 10 قروش عن كل رغيف. تلتزم وزارة التموين بصرف فارق نقاط الخبز للمواطنين على بطاقات التموين بشكل شهري ليتم صرف نقاط الخبز بحيث يحصل المواطن في مقابلها على منتجات غذائية أو سلع أخرى يختارها المواطن ويقوم بصرفها في الشهر التالي من أي بقال تمويني أو منفذ سلع تابع للوزارة داخل محافظته.

فيما يتعلق بدعم السلع التموينية، فقد تم زيادة الدعم المادي للفرد في البطاقة التموينية من 21 جنيهاً إلى 50 جنيهاً في العام المالي (2017 – 2018) بعد أن كانت قيمتها 15 جنيهاً للفرد في السنوات الماضية. شهد هذا البرنامج تطبيق منظومة جديدة على جميع محافظات الجمهورية بحيث يتم استبدال السلع التموينية الرئيسية (زيت – سكر – أرز) بسلع غذائية أو غير غذائية بحيث يكون للمواطن حرية الاختيار منها على حسب رغبته، وفي حدود الدعم المالي المقرر لكل فرد في البطاقة التموينية. قامت الحكومة المصرية من خلال وزارة التموين والتجارة الداخلية بدعم وتمويل برنامج دعم السلع التموينية ونقاط الخبز بحوالي 86.2 مليار جنيه للعام المالي (2018-2019) ولكن من المتوقع بعد زيادة أسعار المواد البترولية أن يرتفع المبلغ ليصل إلى نحو 89.5 مليار جنيه منها 51.3 مليار جنيه كدعم لرغيف الخبز ونقاط الخبز ودقيق المستودعات.

هناك مجموعة من المؤشرات شائعة الاستخدام لقياس مدي فاعلية برامج شبكات الأمان الاجتماعي، ويرتكز التقييم على قياس الفجوة بين الأداء الفعلي للمؤشر وما هو مستهدف. ويشمل ذلك مؤشرات مثل:

- نسبة السكان تحت خط الفقر الذين شملتهم برامج الدعم النقدي.
- عدد الأسر الفقيرة المستفيدة من برامج الدعم النقدي.
- نسبة الزيادة في موازنة وزارة التضامن الاجتماعي لتمويل التحويلات النقدية.
- نسبة النساء أصحاب بطاقات الدعم النقدي "تكافل وكرامة" إلى إجمالي أصحاب البطاقات.
- نسبة ميكنة عمليات الدعم النقدي إلى الأسر الفقيرة إلى إجمالي العمليات.
- نسبة تغطية المرأة المعيلة تحت خط الفقر بالفئة العمرية والنطاق الجغرافي.

جدول رقم (3)

المؤشرات المستخدمة لقياس فاعلية برامج شبكات الأمان الاجتماعي في مصر

تطور قيمة المؤشر خلال فترة تنفيذ البرنامج			اسم المؤشر
المستهدف	أحدث بيان	بداية تطبيق البرنامج	
60%	54%	46%	• نسبة السكان تحت خط الفقر الذين شملتهم برامج الدعم النقدي.
3.3	3.4	1.8	• عدد الأسر الفقيرة المستفيدة من برامج الدعم النقدي (مليون أسرة).
300%	250%	50%	• نسبة الزيادة في موازنة وزارة التضامن الاجتماعي لتمويل التحويلات النقدية.
90%	88%	0%	• نسبة النساء أصحاب بطاقات الدعم النقدي تكافل وكرامة إلى إجمالي أصحاب البطاقات.
100%	70%	40%	• نسبة تغطية المرأة المعيلة تحت خط الفقر بالفئة العمرية والنطاق الجغرافي.
100%	80%	10%	• نسبة ميكنة عمليات الدعم النقدي إلى الأسر الفقيرة إلى إجمالي العمليات.

المصدر: صندوق النقد العربي، (2019). "استبيان تقرير" نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية"، جمهورية مصر العربية.

نظام التأمين الصحي الشامل الجديد

يتم تنفيذ البرنامج بواسطة جهات حكومية على رأسها وزارة الصحة والسكان، ووزارة المالية، وهيئة التأمين الصحي الشامل، وهيئة الرعاية الصحية، وهيئة الاعتماد والرقابة. بخلاف برامج شبكات الأمان الاجتماعي الأخرى، يتم الإنفاق على هذا البرنامج عن طريق تحمل الدولة لاشتراكات غير القادرين في منظومة التأمين الصحي بواقع 30 في المائة من السكان وبحيث تمتد بذلك منظومة التأمين الصحي لتشمل كافة السكان مما يحقق مبدأ التكافل الاجتماعي، ومد مظلة الحماية التأمينية لتشمل كافة المواطنين في نظام متكامل يقدم خدمات صحية رفيعة الجودة ويحقق الملاءة المالية بحيث يقل اعتماد النظام الجديد على الخزانة العامة تدريجياً ويصبح نظاماً قائماً بذاته ذو استدامة مالية. ومن المخطط أن يتم تطبيق نظام التأمين الصحي الشامل الجديد بشكل تدريجي على مدى فترة 15 عاما حتى 2032

يهدف النظام الجديد الى (1) خلق منظومة صحية موحدة شاملة جديدة أكثر فاعلية، وجودة ضمان تقديم خدمات الرعاية الصحية للمواطنين المصريين بما يُحقق مبدأ التكافل الاجتماعي. (2) إعادة توجيه موارد الدولة لتمويل اشتراكات ومساهمات غير القادرين كمستفيدين من النظام الجديد. سيتم البدء في تطبيق النظام الجديد في مجموعة المحافظات الأكثر جاهزية من حيث البنية التحتية مع العمل على تحسين البنية التحتية لمحافظات المراحل التالية لضمان تقديم الخدمات الصحية ذات الجودة العالية إلى جميع المواطنين في مصر.

برنامج التغذية المدرسية

يمثل البرنامج أحد الأدوات الرئيسة للحماية الاجتماعية وركيزة أساسية لشبكة الأمان الاجتماعي تستهدف الوصول إلى نظام تعليمي فعال في ضوء الآثار الإيجابية للبرنامج ودوره في سد الاحتياجات الغذائية والصحية للطلاب، بالتالي زيادة مستويات تركيزهم وقدرتهم على التحصيل العلمي. علاوة على توفير حافز للأسر لتسجيل أبنائهم وانتظامهم بالمدارس. كما يعمل البرنامج كشبكة أمان واستثمار مستدام في رأس المال البشري. يستفيد من البرنامج حوالي 11.5 مليون تلميذ من مختلف المراحل التعليمية، ويستهدف طلاب المدارس في مرحلة رياض الأطفال والمرحلة الابتدائية.

برنامج دعم الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل

يستهدف برنامج الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل الذي تبنته الحكومة المصرية منذ عام 2014 تحقيق العدالة الاجتماعية، وأهداف التنمية الشاملة، وتوفير المسكن الصحي والملائم واللائق لشريحة محدودي الدخل والشباب كما نص عليه الدستور المصري لعام 2014 حول ضرورة أن تكفل الدولة للمواطنين الحق في السكن الملائم بما يحفظ الكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية، فضلاً عن إقامة تجمعات عمرانية جديدة توفر المسكن والبيئة الكريمة التي تتناسب مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكافة فئات المجتمع.

بلغ حجم الإنفاق على البرنامج حوالي 15 مليار جنيه للعام المالي (2018-2019)، حيث تشرف عليه وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية. يعمل البرنامج على توفير وحدات سكنية لائقة ومناسبة لمحدودي الدخل والشباب، بسعر يقل عن السعر السوقي للوحدة السكنية، وتتراوح قيمة الدعم الحالية ما بين 5 آلاف جنيه و40 ألف جنيه مصري بفترة سداد تصل إلى 20 عاماً. بلغ عدد المستفيدين من برنامج الإسكان الاجتماعي نحو مليون مصري وفقاً لصندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري خلال الفترة الماضية.

4.4.2 استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة

هناك العديد من البرامج الخاصة بالحماية الاجتماعية من زمن بعيد، إلا أن البرامج الفعالة التي تعمل على استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة قد تم البدء في تنفيذها في عام 2011. تستخدم الحكومة المصرية منهجية محددة للاستهداف قائمة على (Proxy means testing)³⁷ مصحوبة بالاستهداف الجغرافي، كما هو الحال في برامج تكافل وكرامة. في هذا الصدد، تم تشكيل لجان متخصصة في إعداد منهجيات الاستهداف لاختيار الأسلوب الأمثل وفقاً لطبيعة البرنامج وخصائص الفقر في مصر.

ولزيادة كفاءة شبكات الأمان الاجتماعي، تتبنى الحكومة سياسات تعتمد منهجياً على خرائط الفقر الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، التي ترصد نسب الفقر على مستوى المحافظات والمراكز والقرى، وبالتالي مساعدة الوزارة في تقوية قواعد الاستهداف لتحسين كفاءة استخدام الدعم المخصص للأسر المستحقة فعلياً. تستخدم السلطات الوطنية معادلة موحدة لقياس درجات الفقر مع إضفاء بعض التعديلات التي تعالج الفجوات بين الريف والحضر، وبين القادرين على العمل وغير القادرين، وبين الأسر المتكاملة وأسرة المرأة المعيلة، وغيرها من الفجوات، وتعميم تلك المعادلة على مستوى الجمهورية.

يتم التعاون مع الوزارات المعنية بشبكات الحماية الاجتماعية مثل وزارات التموين والإسكان لضمان شمول الأسر المستفيدة من الدعم النقدي من خدمات الحصول على بطاقة تموين وتحسين ورفع كفاءة منازل تلك الأسر تحت مظلة برنامج "سكن كريم" مما يضمن للأسر المستحقة درجات حماية متنوعة للأسرة الواحدة مما يساعد في تحسين مؤشرات مستوى معيشتها وخروجها تدريجياً من الفقر. تسعى الحكومة إلى رصد الأسر غير المستحقة من خلال تشديد آليات التتبع وتوثيق التعاون مع هيئة الرقابة الإدارية وتحويل المخالفين إلى المساءلة الإدارية أو المساءلة العامة.

الجدير بالذكر، أن معايير الاستهداف وآلياته تتباين حسب نوع برنامج شبكة الأمان الاجتماعي المعني وفقاً لمستهدفات هذا البرنامج وطبيعته وذلك على النحو التالي:

³⁷ Proxy Means Test عبارة عن اختبار لوجاريتمي لتقدير دخل الفرد ونمطه الاستهلاكي، ومن ثم قياس علاقته بمستوى الرعاية الاجتماعية في الدولة.

آليات الاستهداف في إطار برنامج تكافل وكرامة

يتم تبني نظام لاستهداف الأسر المستحقة للتحويلات النقدية في إطار برنامج تكافل وكرامة، من خلال التركيز على استهداف الأسر الأكثر فقراً بالاعتماد على عدة نظم للاستهداف تتمثل في:

- **الاستهداف الجغرافي:** بدأ تنفيذ البرامج في المراكز الأشد فقراً طبقاً لخرائط الفقر الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لتوجيه الدعم النقدي إلى المستحقين، وعليه يتوجه 71 في المائة من الدعم النقدي في إطار هذا البرنامج إلى صعيد مصر الذي يمثل أكثر المناطق الجغرافية فقراً وفقاً لبيانات وزارة التضامن الاجتماعي، فيما يتوجه باقي الدعم النقدي في إطار هذا البرنامج إلى المناطق الفقيرة الأخرى حسب مستويات الفقر.
- **الاستهداف الاقتصادي،** يتم من خلاله احتساب درجة الفقر من واقع بيانات الحالة المعيشية والاقتصادية للأسرة ويتم إعطاء أولوية الدعم للأسر الأشد فقراً.
- **الاستهداف النوعي:** يتم قبول وفحص طلبات الدعم الواردة من الأمهات مباشرة، في حالة الاستحقاق للدعم يتم استخراج بطاقة الدعم النقدي باسمائهن، بصفتهم يلعبن الدور الأكبر في ضمان توجيه الدعم لصالح تحسين معيشة الأسرة وتنمية الأطفال.

آليات الاستهداف في إطار برنامج معاش الضمان الاجتماعي

يتم استهداف مستفيدي معاش الضمان الاجتماعي بما يشمل كل من الأسر والأفراد الفقراء ممن لا تظلمهم مظلة التأمينات الاجتماعية، ويتضمن المطلقات والأرامل وأبنائهن، من سنهم يفوق 65 عاماً، والإناث البالغات 50 عاماً، وأسرة الفرد العاجز عن العمل بنسبة 50 في المائة من قدرته على العمل، والأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة، والزوجات اللاتي ليس لديهن عائل.

الجدير بالذكر، أنه في إطار تدقيق البيانات وترشيد الموارد الحكومية والحرص على وصول الدعم لمستحقه، بدأت وزارة التضامن الاجتماعي منذ منتصف عام 2017 عمليات مراجعة لجميع الأسر التي تحصل على معاش الضمان الاجتماعي وإعادة البحث الاجتماعي لها بنفس المنهجية التي يقوم عليها برنامج "تكافل وكرامة" وهو منهج "قياسات الفقر متعدد الأبعاد" بهدف التعرف على التطورات الاجتماعية والاقتصادية التي تزيل أسباب الاستحقاق، مثل زواج المطلقات والأرامل، وفاة مستحق الصرف، عمل رب الأسرة، وغير ذلك من العوامل التي تستدعي وقف استحقاق المساعدات.

كما يتم أيضاً الاستعلام عن الأسر في كافة قواعد البيانات بالتعاون مع هيئة الرقابة الإدارية والجهات المعنية الأخرى للوقوف على ملكية الأسرة المستحقة لحيازات أو عقارات، أو سفر رب الأسرة، أو حصوله على معاش تأميني، أو إلحاق الأطفال بمدارس خاصة تزيد مصروفاتها السنوية عن 2000 جنيه سنوياً للطفل.

آليات الاستهداف في إطار برنامج دعم السلع التموينية ونقاط الخبز

تعمل وزارة التموين والتجارة الخارجية حالياً على مراجعة بطاقات التموين الحالية واستبعاد غير المستحقين من منظومة السلع التموينية وذلك وفقاً لمعايير ومؤشرات تتعلق بالدخل والإنفاق، حيث تعمل لجنة العدالة الاجتماعية بمجلس الوزراء على ذلك. كما تتضمن هذه الجهود تطوير منظومة الدعم والخدمات التموينية، من خلال إنشاء نظام معلومات متكامل لإدارة البطاقات التموينية ووضع القواعد اللازمة لضمان حصول الفئات الأكثر احتياجاً على الدعم المستحق، وتحقيق عدالة التوزيع فضلاً عن تطوير وتحقيق تكامل قواعد بيانات الأفراد وتطوير منظومة استخراج البطاقات التموينية بما يساهم في القضاء على محاولات الغش في صرف السلع التموينية وتوظيف التقنيات لتسهيل الحصول على الدعم.

آليات الاستهداف في إطار برنامج التأمين الصحي الشامل

تتحمل الدولة 5 في المائة عن كل فرد بالأسرة خاضع لنظام التأمين الصحي الاجتماعي. ويستهدف الأطفال بلا مأوى من غير نزلاء مؤسسات الشئون الاجتماعية والأفراد الذين يقل دخلهم عن 75 في المائة من الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي. وطبقاً للدراسة الاكتوارية سيتم تخصيص حوالي 216 مليون جنيه لدعم غير القادرين في نظام التأمين الصحي الشامل الجديد في محافظة بورسعيد التي شهدت إنطلاق التشغيل التجريبي لمنظومة التأمين الصحي الجديد في يوليو 2019 وتدشينه رسمياً في سبتمبر من نفس العام.

آليات الاستهداف في إطار برنامج التغذية المدرسية

يستفيد من البرنامج حوالي 11.5 مليون تلميذ من مختلف المراحل التعليمية في المدارس الحكومية، وهم طلاب المدارس في مرحلتي رياض الأطفال والابتدائي بالإضافة إلى تلاميذ مدارس التربية الخاصة والرياضية والمدارس الداخلية. تشرف عليه وزارة التربية والتعليم، ووزارة الضمان الاجتماعي، ووزارة الصحة والسكان. تم تخصيص مليار جنيه للعام المالي (2018-2019) لدعم برنامج التغذية المدرسية. ويتم فيه توفير وجبة تغذية صحية وسليمة تساعد على اشباع الأطفال في مرحلتي رياض الأطفال والابتدائي.

آليات الاستهداف في إطار برنامج دعم الإسكان لمحدودي الدخل

يستهدف البرنامج شريحة محدودي الدخل والشباب بإعتماد عدد من المعايير العامة لاستحقاق الحصول على الدعم، منها: (1) التمتع بالجنسية المصرية. (2) ألا يتجاوز الدخل السنوي 42 ألف جنيه في حالة المتزوج أو من لديه أسرة. (3) عدم امتلاك الزوج أو الزوجة أو الأبناء القصر أي وحدة سكنية أو إرثها و(4) ألا يكونوا قد سبق لهم الحصول على دعم أو قرض تعاوني إسكاني، و(5) ألا يزيد سن المستفيد من الدعم عن 50 سنة ولا يقل عن 21 سنة.

بشكل عام هناك العديد من الجهات التنفيذية المسؤولة عن استهداف الفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة في مصر، مثل وزارة التضامن الاجتماعي، وزارة التموين والتجارة الداخلية، وزارة الصحة والسكان، وزارة التربية والتعليم. يتم التنسيق بين هذه الجهات والسلطات الوطنية الأخرى عن طريق اللجنة الوزارية المُصغرة للأمان الاجتماعي برئاسة رئيس الوزراء، وعن طريق التواصل المستمر من خلال لجان الاجتماعات المشتركة، كما تنسق هذه الجهات مع منظمات المجتمع المدني عن طريق عقد ورش عمل واجتماعات مستمرة لضمان التواصل الدائم معهم كشركاء رئيسيين لتعظيم كفاءة هذه البرامج وبحيث يتم تبادل البيانات والاستراتيجيات لتوحيد الرؤى والأهداف ومن ثم ضمان عدم تضارب أو ازدواج الجهود المبذول.

من ناحية أخرى تعتمد الجهات التنفيذية على آليات محددة لمتابعة الأسر الفقيرة ومحدودي الدخل والفئات الهشة المستهدفة، والتي تشمل:

- وضع مؤشرات لكل مكون من برنامج شبكات الأمان الاجتماعي ورصد نتائج ذلك المؤشر لكل الجهات المعنية.
- إنشاء منظومة إدارة تقنيات المعلومات وربطها بمنظومة المتابعة والتقييم لتحديث البيانات دورياً.
- رصد نتائج التسجيل يومياً ونتائج التحقق والتظلم شهرياً.
- إعداد تقرير إحصائي شهري مصنف حسب نوع الدعم والمحافظات على مستوى الجمهورية.
- إعداد تقرير نصف سنوي فني لرصد نسب الإنجاز ومدى تحقق المؤشرات وتسلط الضوء على التحديات.
- إنشاء منظومة خرائط جغرافية لرسم خرائط التغطية وقياس كثافة المستفيدين في المناطق الجغرافية المختلفة.

ساهمت البرامج المتضمنة في شبكة الأمان الاجتماع في مصر في دعم الفئات المستهدفة عن طريق وضع آليات ومعايير استهداف واضحة لضمان وصول الدعم إلى مستحقيه، وبناء قاعدة بيانات موحدة لشبكات الأمان الاجتماعي، وإيجاد آلية لمتابعة وتقييم أداء هذه البرامج، وقد أدى ذلك الى التخفيف من حدة الفقر في مصر رغم التحديات التي شهدتها الدولة على مدي الأعوام الماضية.

4.4.3 التحول إلى الدعم النقدي

تقدم الحكومة المصرية الدعم بشقيه النقدي والسلعي للفقراء ومحدودي الدخل والفئات الهشة، حيث تعتمد على منهجية التحول الجزئي وبالتحديد تحول دعم السلع فقط إلى الدعم النقدي فيما يتم الإبقاء على دعم الخبز، ذلك مع ضبط الأسعار بالسوق، وتشديد الرقابة بكافة الوسائل، وإتاحة منافذ بيع السلع في الأماكن المختلفة والنائية، والتشديد على آليات وإجراءات حماية المستهلك ومساءلة المخالفين.

يعتبر الدعم النقدي المقدم حالياً مزيج من الدعم النقدي المشروط (كما في برنامجي تكافل وكرامة)، وغير المشروط (كما في معاش الضمان الاجتماعي)، غير أنه كما سبقت الإشارة تعمل وزارة الضمان الاجتماعي حالياً على إعداد قانون جديد لمنظومة الدعم النقدي المشروط ليشمل أصحاب معاشات الضمان الاجتماعي والأسر المُدرجة في برنامج كرامة وتكافل. سيكون هذا القانون بمثابة تحديث للقانون رقم 137 لسنة 2010 الخاص بتقديم الدعم العيني للأسر الفقيرة.

الجدير بالذكر أن برامج الدعم النقدي يتم تنفيذها بالتعاون مع المنظمات الدولية عن طريق تقديم الدعم الفني والمالي لتنفيذ تلك البرامج، ويتم ذلك وفقاً لروية وطنية متكاملة وفقاً لاستراتيجية التنمية المستدامة لمصر (2030). تأتي أهمية هذه الاستراتيجية خاصة في ظل الظروف الراهنة التي تعيشها مصر بأبعادها المحلية والإقليمية والعالمية التي تتطلب إعادة النظر في الرؤية التنموية لمواكبة هذه التطورات ووضع أفضل السبل للتعاطي معها بما يمكن المجتمع المصري من تحقيق الغايات التنموية المنشودة للبلاد.

تبنت الاستراتيجية مفهوم التنمية المستدامة كإطار عام يُقصد به تحسين جودة الحياة في الوقت الحاضر بما لا يخل بحقوق الأجيال القادمة في حياة أفضل، ومن ثم يركز مفهوم التنمية الذي تتبناه الاستراتيجية على ثلاثة أبعاد رئيسية تشمل كل من البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي. تركز الاستراتيجية على مفاهيم «النمو الاحتوائي والمستدام والتنمية الإقليمية المتوازنة» بما يؤكد مشاركة الجميع في عملية البناء والتنمية ويضمن في الوقت ذاته الاستفادة كافة الأطراف من ثمار التنمية. تراعي الاستراتيجية مبدأ تكافؤ الفرص وسد الفجوات التنموية والاستخدام الأمثل للموارد ودعم عدالة استخدامها بما يضمن حقوق الأجيال القادمة.⁽³⁸⁾

4.4.4 إصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي

تبنت الحكومة المصرية إصلاحات تشريعية لتقوية شبكات الأمان الاجتماعي من خلال إطلاق برامج وسياسات لتعزيز منظومة الحماية الاجتماعية للأسر الفقيرة والمتضررة من أي مخاطر أو ظروف اقتصادية أو بيئية أو سياسية، بالإضافة إلى تشريعات وبرامج التمكين الاقتصادي، وحماية الأطفال، والفئات الهشة مثل أصحاب المعاشات وذوي الاحتياجات الخاصة، وتشمل هذه التشريعات القوانين والقرارات الآتية:

- قرار رئيس مجلس الوزراء لسنة 2014 بشأن تعديل المبالغ المستحقة للأسر المستفيدة من المساعدات الشهرية الضمانية (المعاش الضماني سابقاً) اعتباراً من الأول من يناير 2014.
- إقرار حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة في المادة 81 من الدستور المصري (2014).
- قانون التمويل متناهي الصغر: رقم 141 لسنة 2014، ينظم عمل 800 جمعية أهلية.
- قرار رئيس الوزراء رقم 540 لسنة 2015 بالدعم النقدي المشروط للأسر الفقيرة والفئات الأولى بالرعاية.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 915 لسنة 2015 بمنح معاش استثنائي لأسر الشهداء والمصابين المدنيين في الأعمال الإرهابية وتعديلاته.

38 استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر (2030).

- قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 15 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 137 لسنة 2010 بشأن استحداث برامج دعم نقدي لتوسيع مظلة الحماية الاجتماعية.
- وضع حد أدنى للمعاشات لا يقل عن 500 جنيه، وبتحديد أدنى للزيادة 125 جنيهاً مصرياً في العام المالي (2016-2017) استفاد منه حوالي 3 مليون مستفيد.
- قرار رئيس الوزراء لعام 2017 بتشكيل لجنة وطنية لمتابعة برامج التغذية المدرسية لطلاب المدارس الحكومية.
- قانون التأمين الصحي الشامل الصادر بالقانون رقم 2 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 909 لعام 2018.
- قانون الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة رقم 10 لسنة 2018 لكفالة الحقوق المتكاملة لهم ودمجهم بالمجتمع.
- بالإضافة إلى بعض الإصلاحات التنظيمية والفنية والمالية الأخرى التي استلزمها تبنى الدولة لإصلاحات تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي، ومنها تشكيل اللجنة الوزارية للعدالة الاجتماعية بقرار من رئيس الوزراء رقم 1940 لسنة 2014، بهدف موائمة سياسات وموازنات برامج الحماية الاجتماعية والتنسيق بين الوزارات المعنية في هذا الشأن، إضافة إلى تعديلات أخرى بعضها يهدف إلى تخفيف حدة الفقر بينما يعمل البعض الآخر على تعزيز مشروعية الدعم النقدي وتحسين برامج شبكات الأمان الاجتماعي مثل:
 - تبنى منهجية الفقر متعدد الأبعاد، وليس فقط الفقر المادي، وذلك لتعظيم عوائد التغطية بمظلة الحماية الاجتماعية.
 - تبنى قواعد مشروعية الدعم النقدي بالرعاية الصحية للأطفال والأمهات، وإلحاق الأطفال في المدارس وإلزامهم بالحضور المدرسي بنسبة لا تقل عن 80 في المائة في إجمالي أيام الدراسة.
 - تطوير قاعدة بيانات متكاملة، وتحقيق الربط بين جميع الجهات والهيئات لتداول البيانات، بهدف التيسير على المواطنين في إنهاء تعاملاتهم، وتقديم الخدمات المختلفة لهم وتوفير قدر أكبر من الشفافية.
 - الربط الشبكي بين الوزارات المعنية بتعميم شبكات الأمان الاجتماعي وذلك لتحسين جودة البيانات وسرعة تدفقها وتحسين أداء الخدمة.
 - إرساء قواعد ومعايير للإدراج والإقصاء من استحقاق الضم تحت مظلة شبكات الأمان الاجتماعي وذلك لترشيد الموارد المخصصة للدعم.
 - إنشاء آلية تحقق من استحقاق المستفيدين من مزايا الدعم النقدي بالتنسيق مع هيئة الرقابة الإدارية ومكاتب السادة المحافظين والعاملين بإدارات الضمان سواء على المستوى المركزي أو المحلي.
 - إنشاء آلية تظلم للأسر أو الفئات التي تم رفضها ومنحها حق مراجعة البيانات.
- بالنسبة لطبيعة الإصلاحات المؤسسية التي استلزمها تبنى الدولة لإصلاحات تقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي، تم حوسبة جميع عمليات تسجيل البيانات ومعالجتها وتطبيق قواعد الاستحقاق والصرف للأسر المستحقة. كما تم كذلك:
 - إنشاء كيانات محلية "لجان مساندة مجتمعية" تحت إشراف إدارات المتابعة بالمديريات والإداريات الاجتماعية للمساهمة في تحديد المستحقين وتنقيح قواعد البيانات والمساهمة في نشر الوعي حول شروط الحصول على الدعم النقدي بهدف تحسين مستويات الصحة والتعليم.
 - الاستعانة بخدمات 4 آلاف متطوع للمساعدة في الأنشطة الميدانية وفي الزيارات المنزلية وعمليات التوعية التي من شأنها تحديد الفئات المستحقة للدعم.
 - حوسبة 27 مديرية تضامن و345 إدارة تضامن على مستوى الجمهورية والبدء في حوسبة 2500 وحدة اجتماعية.

- استخدام بطاقة صرف ذكية لجميع المستحقين للبدء في عمليات الشمول المالي لجميع الفئات.
- حوسبة منظومة استخراج شهادات الاستحقاق الطبي المطلوبة من الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة للحصول على الدعم النقدي وذلك للقضاء على إمكانية تدليس البيانات وأي ممارسات أخرى غير سليمة.
- تدريب 12 ألف أخصائي اجتماعي وإداري بمدىريات التضامن الاجتماعي المختلفة و10 آلاف باحث اجتماعي مستقل لجمع البيانات من الأسر وتطبيق البحوث الميدانية.
- الاستعانة بباحثين خارجيين لتعويض عجز الأخصائيين الاجتماعيين الذين يقومون بأكثر من مهمة في ذات الوقت مثل أرشفة وتوثيق المستندات، ولاسترداد مبالغ غير مستحقة وغيرها من المهام. أيضا تمت الاستعانة بمكلفات الخدمة العامة وبصفة خاصة في إدخال البيانات وحملات التوعية وغيرها من المهام.

بالإضافة إلى ما سبق، تبنت الحكومة المصرية إصلاحات مالية لتوفير الموارد المالية اللازمة لدعم تقوية شبكات الأمان الاجتماعي، حيث تم زيادة الموازنة المخصصة لبرامج الدعم النقدي في عام (2017-2018) بنسبة تصل إلى 250 في المائة عن عام (2015-2016) وشمل ذلك التركيز على توجيه الدعم للمستحقين من الفئات الأكثر فقراً وخفض الدعم على المنتجات البترولية والكهرباء وغيرها من المنتجات، وزيادة الموازنة المخصصة للدعم النقدي، فضلاً عن زيادة الضرائب على بعض السلع غير الأساسية.

تواجه برامج شبكات الأمان الاجتماعي بعدد من التحديات المتمثلة في تصاعد معدلات الفقر، وإرتفاع سقف التوقعات في المجتمعات الفقيرة والنائية، وعدم دقة البيانات الواردة وأحياناً تضاربها. يتم العمل على مواجهة التحديات عن طريق تطوير قاعدة البيانات الموحدة للمواطنين. من ضمن التحديات أيضاً، انخفاض مستوى جودة الخدمات، مما يصعب فرض مشروطة الصحة والتعليم تحت مظلة برنامج "تكافل"، إضافة إلى أهمية ميكنة الحيازات الزراعية والعقارات لضبط عمليات الاستحقاق. كذلك يعتبر تحدي البطالة أحد أهم التحديات التي تواجه شبكات الأمان الاجتماعي في مصر لاسيما في ظل محدودية نجاح المشروعات الصغيرة وبصفة خاصة في الريف في ظل الامكانيات البشرية والتقنية المتواضعة، إلى جانب ضعف الاشتراكات التأمينية وعدم الاستثمار الكافي لأموال التأمينات مما يضعف العوائد ويقلل من قيمة المعاشات لمستحقيها.

بذلت الحكومة مجهودات في السنوات الأخيرة للتغلب على هذه التحديات، حيث عملت على تقليل حدة الفقر، بالتنسيق مع الجمعيات الأهلية للمساهمة في تغطية احتياجات دعم الأسر الفقيرة من خلال مواردها، وذلك أما عن طريق الدعم النقدي أو عن طريق توفير فرص عمل، والبدء في تنفيذ "برنامج فرصة" بالشراكة مع القطاع الخاص والمصانع وشركات المستثمرين والجمعيات الأهلية ذات الصلة.

لتحسين دقة البيانات، تم تكثيف إجراء البحوث الميدانية لمراجعة بيانات الأسر والعمل على تحديثها وتنقيتها، بالإضافة إلى التعاون مع هيئة الرقابة الإدارية للمساعدة في تحسين جودة البيانات بزيادة إجراءات استكمال البيانات ومقارنتها وتعديلها كلما لزم الأمر. علاوة على تطوير برامج بناء القدرات لفرق الأخصائيين الاجتماعيين، والإداريين، والباحثين الخارجيين، والقائمين على منظومة التحقق والتظلم والمساءلة المجتمعية بما يساهم في تحسين كفاءة الأجهزة المختصة. كما يتم أيضاً التنسيق مع وزارة الصحة للتوسع في تغطية الخدمات الصحية، وتفعيل برنامج الرعاية الصحية لغير القادرين، والتنسيق مع وزارة التربية والتعليم لانتظام منظومة الحضور والغياب في المدارس بالإضافة إلى البدء في ميكنة عمليات الحضور والغياب في المدارس في عام (2019-2020).

كذلك تبذل الحكومة جهوداً مستمرة في فتح علاقات شراكة جديدة مع القطاع الخاص والشركات بصفة خاصة في المناطق الصناعية بالإضافة إلى الشراكة مع جمعيات المستثمرين أو الجمعيات الأهلية التي لديها أنشطة أعمال وبالتالي لديها فرص عمل للشباب العاطل عن العمل. على مستوى الإطار القانوني، تم البدء في إعداد قانون تأمينات ومعاشات مستهدفاً خدمة المواطنين أصحاب المعاشات، هذا بالإضافة إلى بدء حملات تشجيع العمالة غير المنتظمة على الانضمام إلى المظلة التأمينية. تشمل محاولات إيجاد الحلول أيضاً إعداد حزم خدمات متنوعة لتشجيع العمالة غير المنتظمة والموسمية للإدراج تحت منظومة التأمين الصحي.

خامساً: إصلاحات تقوية شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية: رؤية مستقبلية

تحرص الحكومات العربية على مجابهة التحديات القائمة من خلال سلسلة من البرامج الإصلاحية التي من شأنها تطوير مفهوم شبكات الأمان الاجتماعي في الدول العربية، أخذة في الاعتبار أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال. بذلت الدول العربية جهودات مقدرّة في سبيل تحسين شبكات الحماية الاجتماعية وذلك من واقع حجم الانفاق المخصص لهذا الغرض. بعض الدول إستهدفت إصلاح الأطر التنظيمية من أجل تعزيز دور شبكات الأمان الاجتماعي. حيث يتم في العادة تشكيل اللجان الوزارية المشتركة بين السلطات الوطنية ذات المصلحة بهدف موازنة سياسات وموازنات برامج الحماية الاجتماعية والتنسيق بين الوزارات المعنية في هذا الشأن، بغرض تخفيف حدة الفقر. بينما يعمل البعض الآخر على تعزيز مشروعية الدعم النقدي وتحسين برامج شبكات الأمان الاجتماعي.

لتعزيز وزيادة فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي، قامت بعض الدول بوضع الخطط المستقبلية بما يتماشى مع رؤية طويلة الأجل، مثل جمهورية مصر العربية التي تعمل على إعداد استراتيجية حماية اجتماعية متكاملة تشمل جميع أنواع الدعم وتدخلات الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى تقوية قواعد اللامركزية والتنسيق مع المحافظين لتشديد الرقابة على لجان المساءلة المجتمعية في عمليات التحقق ومحاسبة المخالفين من أعضاءها. إلى جانب الاستمرار في توثيق الشراكة بين القطاع العام والخاص لتوفير فرص عمل وإستيعاب الأسر التي لا تحصل على الدعم النقدي.

من جانب آخر، إتباع المنهجية الملائمة لاستهداف الفئات الفقيرة في المجتمع والتي تحتاج إلى الدعم يعتبر ذو أولوية قصوى. في هذا الشأن تتباين هذه المنهجيات فيما بين الدول العربية، بعضها يعتمد على منهجيات دولية معتمدة من قبل مؤسسات دولية كالبنك الدولي، فيما يعتمد البعض الآخر على السلطات الوطنية ذات الصلة من خلال إجراء المسوحات الإحصائية الخاصة بمستوى دخل الفرد، وقياس النمط الاستهلاكي وتحديد حجم القوى العاملة في المجتمع.

هناك عدد من الإصلاحات التي تم تبنيها خلال السنوات الأخيرة لتقوية دور شبكات الأمان الاجتماعي، مثال لذلك اعتماد الدعم النقدي المباشر للأفراد لإيصال الدعم لمستحقيه بدلاً من دعم السلع. بالإضافة إلى ضبط أسعار السلع والمواد التموينية، ودعم مشروع التغذية المدرسية. كما شملت الإصلاحات أيضاً، تغطية الأفراد فوق سن (60) عاماً وتحت خمس سنوات بالتأمين الصحي المجاني، بالإضافة إلى إنشاء السجل الوطني الموحد بالتعاون مع البنك الدولي والذي يلعب دوراً كبيراً في تحديد الفئة المستهدفة للقراء وذوي الدخل المنخفض بصورة أكثر دقة.

من الأهمية بمكان الإشارة إلى حاجة الدول العربية لبعض الإصلاحات القانونية والمؤسسية والتنظيمية. حيث إنتهجت بعض الدول العربية إنتهجت إصلاحات مفادها التحول من الدعم النقدي غير المباشر على المشتقات البترولية والقمح إلى الدعم النقدي المباشر مستهدفةً الفئات الفقيرة والمحتاجة، فضلاً عن تبنيها لإصلاحات مؤسسية لتوسيع نطاق تغطية شبكات الأمان الاجتماعي. في حين لجأت بعض الدول إلى مراجعة التشريعات القانونية للتأكد من مدى ملائمتها ومواكبتها للتطورات العالمية والعربية في مجال الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى تشريعات وبرامج التمكين الاقتصادي، وحماية الأطفال، والفئات الهشة، مثل أصحاب المعاشات وذوي الإعاقة.

على ضوء ما سبق، تستهدف التوجهات المستقبلية للحكومات العربية فيما يتعلق بإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي المزيد من التركيز على زيادة الموارد المالية المخصصة لهذه البرامج، وتبني منهجيات من شأنها الاستهداف الدقيق للمستحقين مع التوجه نحو آليات تعزيز الاعتماد على الذات من خلال تبني البرامج الهادفة إلى تحسين مستوى معيشة الأسر الفقيرة عبر دعم المقومات الإنتاجية لهذه الفئات سواءً من خلال تشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة والمشروعات المنزلية أو برامج مكافحة البطالة.

كما تسعى الدول العربية إلى تحقيق التكامل اللازم ما بين الخطط الإستراتيجية المستقبلية التي تتبناها خلال الفترة المقبلة والدور المتوقع من شبكات الأمان الاجتماعي كأحد الآليات الممكنة للحكومات والداعمة للجهود الوطنية على صعيد تطوير التعليم والصحة وخفض الفقر والبطالة وتمكين المرأة. إضافة لما سبق، تستهدف الرؤى المستقبلية لتقوية شبكات الأمان الاجتماعي، فتح علاقات شراكة جديدة مع القطاع الخاص والشركات والمستثمرين لتوفير فرص عمل منتجة للفئات المستحقة القادرة على العمل. علاوة على تبني عدد من الإصلاحات القانونية والتنظيمية والمؤسسية للمزيد من فاعلية هذه الشبكات حسبما أشارت إليه تجارب الدول المتضمنة في هذا التقرير.

سادساً: قائمة المصادر

باللغة العربية

1. الأمم المتحدة (2017)، "توظيف القدرات الإنسانية: استعادة النمو الاقتصادي وتخفيف حدة الفقر الإنساني".
2. الأمم المتحدة (2017)، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، "التقرير العربي حول الفقر متعدد الأبعاد"، بيروت، لبنان.
3. البنك الدولي (2019)، "مؤشرات شبكات الأمان الاجتماعي".
4. الجمعية العامة للأمم المتحدة (2009)، الدورة الرابعة والستون، البند 71 (ب)، "تقرير الخبيرة المستقلة المعني بمسألة حقوق الانسان والفقر المُدقع".
5. المركز العربي للبحوث والدراسات (2016)، اليوم العالمي للقضاء على الفقر: مصر على طريق الحماية الاجتماعية".
6. المعهد العربي للتخطيط (2017)، "علاقة شبكات الأمان الاجتماعي بسياسات الرعاية الاجتماعية: حالات تطبيقية".
7. صندوق النقد الدولي (2009)، "دور الصندوق في دعم جهود الحماية للقطاعات الأشد تعرضاً للازمة العالمية".
8. مجلس الوزراء المصري.
9. مجموعة البنك الدولي (2018)، "حالة تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي".
10. مصرف ليبيا المركزي (2015)، "سياسات الدعم السلعي" إدارة البحوث والاحصاء بالتعاون مع المنظمة الليبية للسياسات والبحوث الاستراتيجية.
11. منظمة الأغذية والزراعة (2012)، "الحماية الاجتماعية للضعفاء والفقراء: حالة انعدام الامن الغذائي في العالم"، الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في كينيا .
12. منظمة العمل الدولية (2014)، "الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق: منشورات مشروع تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية".
13. منظمة العمل الدولية (2014)، "سياسات التشغيل الوطنية (دليل استرشادي) إدارة سياسات التشغيل"، جنيف سويسرا.
14. منظمة العمل الدولية (2016)، "الدليل الاسترشادي لسياسات التشغيل الوطنية، منظمة العمل الدولية"، الفريق الفني للعمل اللائق لدول شمال افريقيا، المكتب الإقليمي (القاهرة).
15. منظمة اليونيسيف (2018) "الحماية الاجتماعية، القضاء على الفقر لكل طفل".
16. وزارة المالية، المملكة العربية السعودية، (2019). "برنامج تحقيق التوازن المالي: رؤية المملكة العربية السعودية 2030".
17. وزارة المالية، المملكة العربية السعودية، (2019)، "تقرير الموازنة العامة".

باللغة الإنجليزية

1. ESCWA (2017). “Conditional Cash Transfers in Arab Region”.
2. IMF (2017). “If not now, When? Energy price reform in Arab countries”, Annual meeting of Arab ministers of finance, April 2017, Rabat, Morocco.
3. Federal Safety Net Programs, USA, 2018
4. World Bank (2016), Social Safety Nets in Iraq: Reform in a Time of Fragility, Conflict, and Violence.
5. World Bank, (2018). “Social Safety Nets”.
6. World Bank (2018), The State of Social Safety Nets.
7. World Bank Group (2018), Poverty Gap Index, Open Database.



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND