



المنتدى العربي الثاني للتنمية والتشغيل

نحو حماية إجتماعية وتنمية مستدامة

The Second Arab Forum for Development & Employment

Towards Social Protection & Sustainable Development

المملكة العربية السعودية - الرياض ٢٣-٢٥ ربيع الأول ١٤٣٥ هـ / ٢٤-٢٦ فبراير ٢٠١٤ م

# ورقة عمل حول شبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

السيد / ياسر الجمال

## شبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

المخلص: على الرغم من أنّ بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد حقّقت تقدّمًا مهمًّا في النمو الاقتصادي والتنمية، لا يزال العديد منها تسجّل ارتفاعًا في نسبة الفقر، وتواجه فوارق اجتماعية وجغرافية واقتصادية كبيرة، إضافةً إلى الاستبعاد الاجتماعي لفئات معيّنة، ونتائج التنمية البشريّة التي تتناسب مع مستوى تنميتها الاقتصادية. وبمناخ مساهمة في المؤتمر العربي الثّاني للتنمية والتّشغيل، نحو حماية اجتماعية وتنمية مستدامة توفر ورقة العمل هذه لمحة عامّة عن حالة نظم شبكة الأمان الاجتماعي في المنطقة، وميزات تصميمها وفعاليتها في الحد من الفقر وتنمية رأس المال البشري. كما وتهدف إلى المساهمة في الجدل الدائر والمناقشات حول التحولات الاقتصادية والاجتماعية الأخيرة، والدور الذي يمكن أن تلعبه شبكة الأمان الاجتماعي المصمّمة تصميمًا جيّدًا في تعزيز الاندماج الاجتماعي، وسبل العيش، والصّمود. تبرز ورقة العمل فرصة حاليّة لا مثيل لها لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل تحسين نظم شبكات الأمان الاجتماعي، مما يسلّط الضّوء على الإجماع الدّولي المتزايد على الدور الهام الذي يمكن أن تلعبه شبكات الأمان الاجتماعي المصمّمة تعميمًا جيّدًا في القضاء على الفقر المدقع وتعزيز الرّخاء المشترك في المنطقة.

الكلمات الرّئيسيّة: شبكات الأمان الاجتماعي، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الحدّ من الفقر، الرّخاء والاندماج.

### إخلاء المسؤولية:

هذه مسودة ورقة عمل صادرة للمنتدى العربي الثاني للتنمية والتشغيل، "نحو حماية اجتماعية وتنمية مستدامة." إنّ النتائج والتفسيرات والاستنتاجات المذكورة تعود للكاتب ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر المملكة العربية السعودية أو منظمة العمل العربية أو البنك الدولي للإنشاء/مجموعة البنك الدولي والمنظمات التابعة لها أو مدرائها التنفيذيين أو الحكومات التي تمثلها. وإن رغبت في الاستشهاد بهذه الوثيقة، الرجاء طلب النسخة الأخيرة من الكتاب.

1. كمساهمة في المؤتمر العربي الثاني للتنمية والتشغيل، توفر ورقة العمل هذه عرضًا موجزًا عن حالة نظام شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبعد تقديم لمحة عامة عن نظام شبكات الأمان في المنطقة، تعالج ورقة العمل الفرص وتحديات الإصلاح التي تواجهها شبكات الأمان الاجتماعي من أجل تعزيز الحد من الفقر وأثر تنمية رأس المال البشري. وبعد ذلك تتناول مختلف خيارات السياسة لتعزيز دور وإسهامات نظام شبكات الأمان الاجتماعي في الاندماج الاجتماعي، والصمود وزيادة الفرص أمام سكان المنطقة الفقراء والضعفاء. تستند هذه الورقة إلى الدراسات التي أنجزت مؤخرًا من قبل البنك الدولي، بما في ذلك التقرير الإقليمي حول شبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واستراتيجية الصحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واستراتيجية البنك الدولي للحماية الاجتماعية وقطاع العمل، وغيرها من المطبوعات ذات الصلة.

2. على الرغم من أن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد حققت تقدمًا هامًا، لا يزال العديد منها يواجه نسبة فقر عالية وتحديات كبيرة أمام التنمية البشرية. يواجه الأطفال ارتفاعًا في معدلات الفقر إضافة إلى التفاوتات الإقليمية والاقتصادية والاجتماعية الكبيرة. ولا يزال هناك نسبة كبيرة من السكان معرضة للفقر، وتفترق إلى القدرة على الصمود أمام الصدمات الاقتصادية. الإنفاق على الصحة مرتفع جدًا وهناك أدلة حول أوجه القصور الكبيرة في تخصيص واستخدام الموارد العامة. تتحدد فرص الحياة الكثيرين وفقًا لظروف خارجة عن سيطرتهم، مثل مكان الولادة، والنوع الاجتماعي وثروة العائلة، والتربية الوالدية. وفي إطار هذه الظروف، هناك موضوعين يلهمان المناقشات العامة خلال الربيع العربي وتداعياته، ألا وهما قضايا العدالة الاجتماعية وعدم تكافؤ الفرص. التصور العام هو أن الظلم الاجتماعي وعدم تكافؤ الفرص في توزيع الموارد متجذرين في المجتمع ويساهمان في السخط الاجتماعي الذي يتم الإعراب عنه في جميع أنحاء المنطقة.

3. إن مطالبة الربيع الشديدة بالديمقراطية تحمل فرصًا غير مسبوقه للتحرك نحو نموذج أكثر شمولية للتنمية. تهدف ورقة العمل هذه إلى المساهمة في المناظرات والمناقشات حول التحديات الخاصة التي يواجهها الفقراء في كل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إضافة إلى التحولات الاقتصادية والاجتماعية الأخيرة، ودور شبكات الأمان الاجتماعي المصممة تصميمًا جيدًا في تعزيز الاندماج الاجتماعي، وسبل العيش، وصمود السكان الفقراء والضعفاء في المنطقة. وتبرز فرصة لا مثيل لها لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل تحسين نظم شبكات الأمان الاجتماعي، مؤكدة على الإجماع الدولي المتزايد بشأن شبكة الأمان الاجتماعي التي يمكن أن تساعد الفئات الضعيفة من السكان في التغلب على الفقر وتعزيز الفرص الاقتصادية. تتيح التحولات في كثير من الأحيان فسحة جديدة لبناء شبكة الأمان الاجتماعي. في جميع أنحاء العالم، ووفقًا لتقرير إقليمي حديث حول شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط، تم إدخال نحو 70 في المئة من برامج شبكات الأمان الاجتماعي عقب إجراء تحول رئيسي (مثل الاستقلال بعد الانهيار السوفياتي السابق؛ انتقال نيبال إلى نظام الديمقراطية، وتطبيق اللامركزية في إندونيسيا، والتغيرات السياسية في البرازيل). منذ بداية الأزمة المالية العالمية، قامت عشرات من البلدان بخلق برامج جديدة لشبكات الأمان الاجتماعي، وتوسيع الشبكات القديمة، وتحسين النظم الإدارية الشاملة من أجل تعزيز الحوكمة وجعل البرامج أكثر كفاءة) (أنظر مجموعة التقييم المستقلة، 2011 أ). وفي حين أن مجموعة ونطاق

وتماسك شبكات الأمان الاجتماعي ينبغي أن تستجيب للأولويات والاحتياجات الخاصة لكل بلد، كما وينبغي إدماج جميع برامج شبكات الأمان الاجتماعي مع السياسات العامة الأخرى لتحقيق الإدارة الفعالة للمخاطر، وتحسين الاستدامة المالية، وفورات الحجم في الإدارة، وحوافز ملائمة بشكل أفضل.

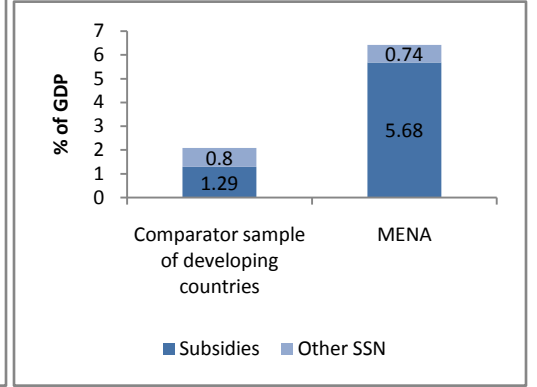
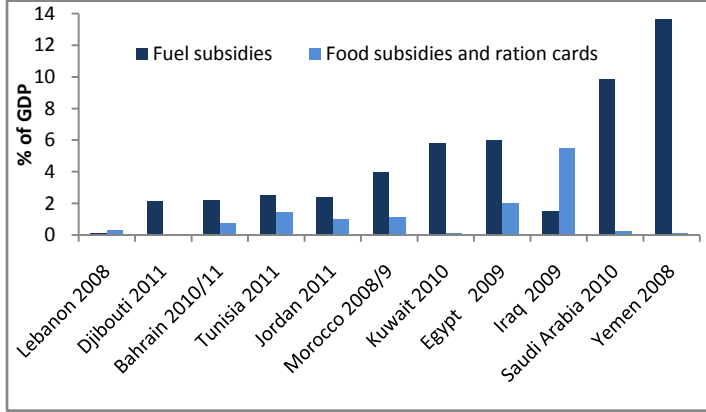
4. **هيكلية ورقة العمل هي على النحو التالي:** يوفّر القسم الثاني بعض المعلومات الأساسية حول الوضع الحالي لنظم شبكة الأمان الاجتماعي، وميزات تصميمها وفعاليتها في الاستجابة للتحديات الجديدة والناشئة التي تواجه الفقراء والضعفاء في المنطقة، من خلال استعراض الأدلة الموجودة والجديدة. أما القسم الثالث فيناقش الفرص والتحديات لإصلاح فعّال ومن خلال القيام بذلك الانفتاح والنقاش حول الخيارات السياسية الممكنة لجعل شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر فعالية وابتكاراً.

الوضع الحالي لشبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

5. **تتمتع العديد من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أنظمة دعم لمواطنيها من خلال العديد من برامج شبكات الأمان الاجتماعي.** إنّ نظام شبكة الأمان الاجتماعي في المنطقة، المعرّف بشكل واسع والذي يتضمّن دعم الوقود والمواد الغذائية، يشكّل حصّة كبيرة من الإنفاق العام. تنفق بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا معدّل 5.7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي على الدّعم الحكومي، مقابل معدّل قياسي يبلغ 1.3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية (الرسم 1). في المتوسط، تنفق بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نسبة كبيرة على دعم الوقود (4.5% من الناتج المحلي الإجمالي) مقارنةً مع دعم المواد الغذائية والبطاقات التموينية (1.1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) (الرسم 2). أمّا الدعم الجانبيّ الذي يستهدف شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فانقسم بين العديد من البرامج الصغيرة (الرّمم البياني 3)؛ فعلى سبيل المثال، هناك اثني عشر برنامج مختلفة في المغرب تهدف جميعها إلى زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس. يتمّ تخصيص أكبر قدر من الإنفاق لدعم الوقود العالمي الذي يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء، ليس للإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي تأثير متناسب على الحد من الفقر وتنمية رأس المال البشري.

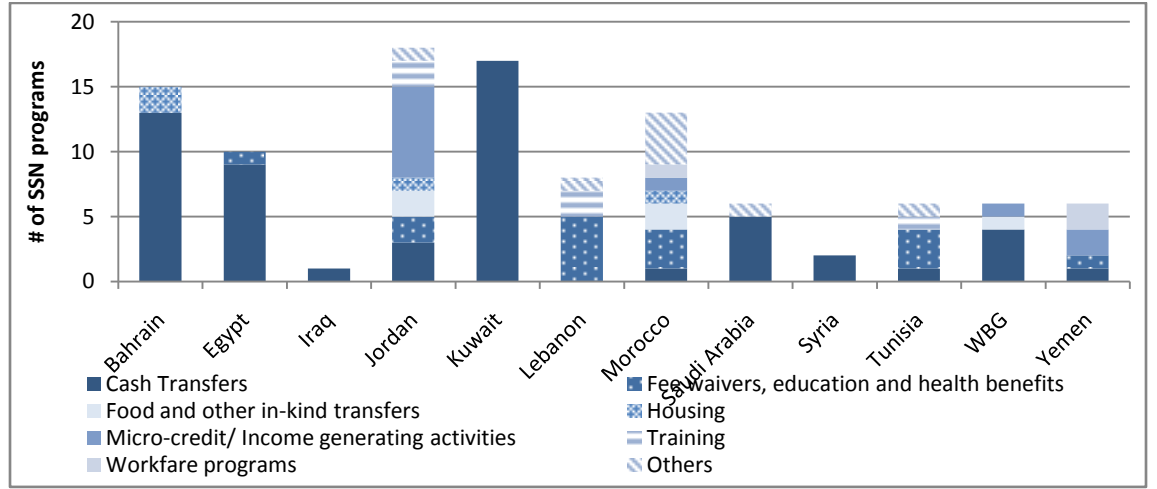
الرسم 1: الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي مع ومن دون دعم

الرسم 2: دعم الغذاء والوقود كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: البنك الدولي (2011a)؛ المملكة الأردنية الهاشمية (2011b)؛ البنك الدولي (2010c)؛ البنك الدولي (2011b)؛ العراق: تقييم الفقر، 2009؛ قاعدة بيانات قسم الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي؛ منشورات متعددة.

الرسم 3: مزيج برنامج شبكات الأمان الاجتماعي المستهدف بحسب نوع البرامج

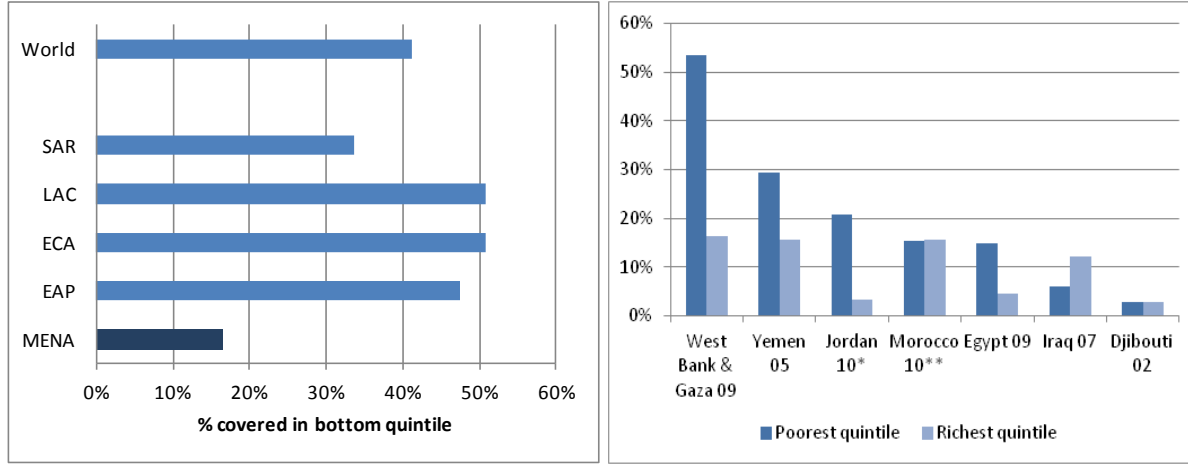


المصدر: التقرير الرئيسي لشبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (2012)

6. باستثناء الضفة الغربية وغزة، لا تبلغ شبكة الأمان الاجتماعي (المستهدفة) في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا شخصين من أصل ثلاثة أشخاص في الخمس السفلي من توزيع الدخل، وهي نسبة تقل عن نصف المعدل العالمي. أمام بلدان منطقة الشرق الأوسط الكثير لتحسين وصول شبكات الأمان الاجتماعي لتشمل السكان الفقراء والضعفاء. والبلد الوحيد الذي تتخطى فيه تغطية الشبكات الاجتماعية المعدل العالمي هو الضفة الغربية وغزة حيث تغطي الحكومة والجهات المانحة وبرامج المنظمات غير الحكومية أكثر من نصف حاجات المصنفين في الخمس الأفقر من توزيع الدخل (الرسم 4a). وفي الوقت نفسه يتمتع الأفراد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الخمس الأغنى بإمكانية نفاذ لا يستهان بها إلى تحويلات شبكات

الأمان الاجتماعي تماماً (وهي في العراق أعلى حتى) من معدل تغطية الخمس الأفقر. بشكل عام، تقل تغطية شبكات الأمان الاجتماعي الخمس الأفقر في الشرق الأوسط عن نصف المعدل العالمي وعن ثلث معدل تغطية شبكات الأمان الاجتماعي في أوروبا وآسيا الوسطى وأميركا اللاتينية والبحر الكاريبي (الرسم 4b).

#### الرسم 4: التغطية التي تؤمنها برامج شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة أ. ضمن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ب. المعدلات في المناطق والعالم

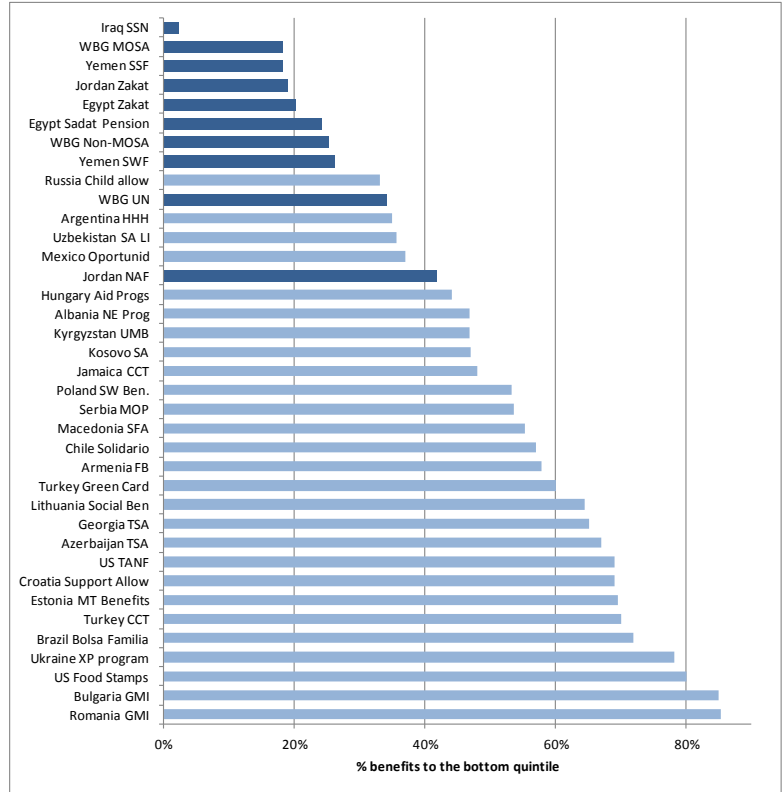


ملاحظة: \* مع استثناء التحويلات الأخرى من الحكومة؛ ملاحظة: المعدلات كلها مرجحة بحسب السكان  
\*\* مع استثناء برنامج التزويد بالتجهيزات "مليون حقيبة مدرسية"

المصادر: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المؤلفون، بناءً على مسوحات الأسر الوطنية؛ آخرون: ASPIRE 2011.

7. طرق الاستهداف التي تعتمد في برامج شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي بشكل خاص جغرافية وفئوية. يتم تطبيق طرق استهداف مختلفة بحسب اختلاف السياق. وفي حين يتم الاستهداف الفئوي والجغرافي في البيئات التي يتركز فيها الفقر إلا أن نتائجه لا تكون حسنة عندما يكون الفقر متعدد الأوجه ومنتشراً مكانياً. في الحالة الأخيرة، يفضل استعمال الطرق التي تحدد الأسر أو الأفراد على أساس وسائل عيشهم أو معاملات ارتباط الفقر (اختبار بالوسائل غير المباشرة). وتتيح فعالية توزيع الموارد في برامج شبكات الأمان الاجتماعي إكافية التحسين نظراً إلى أن البرنامج المتوسط في المنطقة يوزع 23% فقط من أرباحه للخمس الأدنى من توزيع الدخل، أي ما يقل عن نصف ما يوزعه المثال المقارن للدول النامية (الرسم 5). بدأت بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثل الأردن والصفة الغربية وغزة واليمن بتحسين طرق الاستهداف الخاصة بها. يعتمد صندوق المعونة الوطنية الأردني على استطلاع موارد مالية شبه مدقق واستهداف فئوي في حين أن كلاً من الصفة الغربية وغزة واليمن ومؤخراً، لبنان، اعتمد الاستهداف القائم على الاختبارات بالوسائل غير المباشرة.

## الرسم 5: فوائد الخمس السفلي في إطار شبكات أمان اجتماعي مستهدفة خاصة



المصدر: دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: حسابات المؤلف؛ آخر: قاعدة بيانات مسوحات الأسر؛ قاعدة بيانات النفقات الاجتماعية الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ والتقارير الإقليمية حول شبكات الأمان الاجتماعي لأميركا اللاتينية والبحر الكاريبي (جارٍ إعداده).

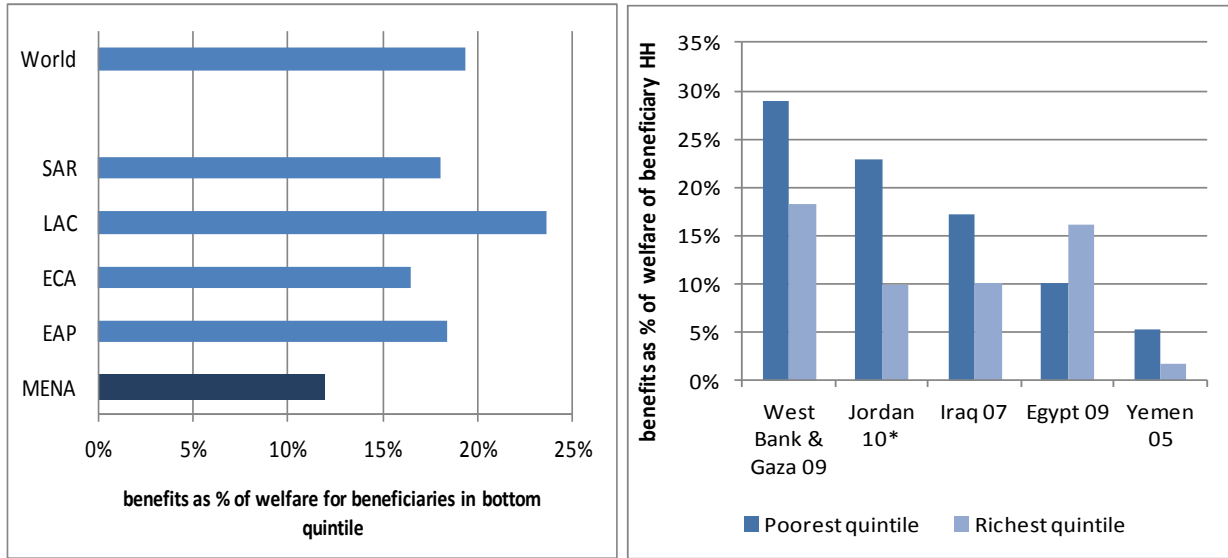
8. مدى ملاءمة شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منخفض بما أن هذه التحويلات تقل عن ربع ما يحتاجه الخمس السفلي لتحقيق رفاهه (كما يتم قياسه بحسب الاستهلاك، أو الإنفاق، أو الأصول). إن تحديد حجم الفوائد لبرنامج شبكات أمان اجتماعي هو عبارة عن قرار سياسي مهم غير أنه صعب. فمن جهة يتعين أن توفر شبكة الأمان الاجتماعي الصلابة الحماية الاستهلاكية المناسبة لأضعف أفراد المجتمع من الذين لا يستطيعون أن يعيلوا أنفسهم بسبب تقدمهم في العمر أو عدم أهليتهم، وممن يحتاجون إلى المساعدة المؤقتة للخروج من أزمة اقتصادية أو صحية مؤقتة. ومن جهة أخرى، قد تثبط الفوائد السخية عزيمة أفراد المجتمع الراشدين ممن هم في عمر العمل وممن يتمتعون بالمقدرة الجسدية في المشاركة في القوة العاملة وتشجعهم على الاعتماد على المساعدات المقدمة لهم من قبل الحكومة. وكما يظهره الرسم 6a، يُعتبر سخاء برامج شبكات الأمان الاجتماعي التي تطل الخماسي الأدنى في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متدنياً. وتظهر أهم آثار تحويلات شبكات الأمان الاجتماعي على رفاه الخماسي الأكثر فقراً في كل من الضفة الغربية وغزة، يليهما الأردن. في دول أخرى مثل اليمن، بالكاد تتأثر مستويات استهلاك المستفيدين في الخماسي السفلي. في الوقت نفسه، يُتوقع أن تمثل شبكات الأمان الاجتماعي نسبة متدنية من معدلات استهلاك الخماسي الأغنى، غير أن الحال ليس كذلك في منطقة الشرق الأوسط وشمال

إفريقيا. ففي مصر، تُعتبر شبكات الأمان الاجتماعي أكثر سخاءً بالنسبة إلى الخماسي الأغنى منه بالنسبة إلى الخماسي الأفقر. بشكل عام، في حين يؤمن نظام شبكات الأمان الاجتماعي في العالم تحويلات بحوالي 20 في المئة من رفاة الخماسي السفلي تبلغ نسبة هذه التحويلات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 12 في المئة فقط وهي نسبة بالغة التدني مقارنةً بالمناطق الأخرى (الرسم 6b)؛ ما يعني أن سخاء شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يمكن أن يرتفع من دون وجود عوامل مثبطة للعمل طالما أن هذا الارتفاع يرافقه تعزيز أنظمة الاستهداف.

## الرسم 6: مدى ملائمة فوائد شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة

### أ. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

### ب. المعدلات الإقليمية والعالمية



ملاحظة: \* مع استثناء التحويلات الأخرى من الحكومة؛ ملاحظة: المعدلات كلها مرحة بحسب السكان

المصادر: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المؤلفون، بناءً على مسوحات الأسر الوطنية؛ آخرون: ASPIRE 2011.

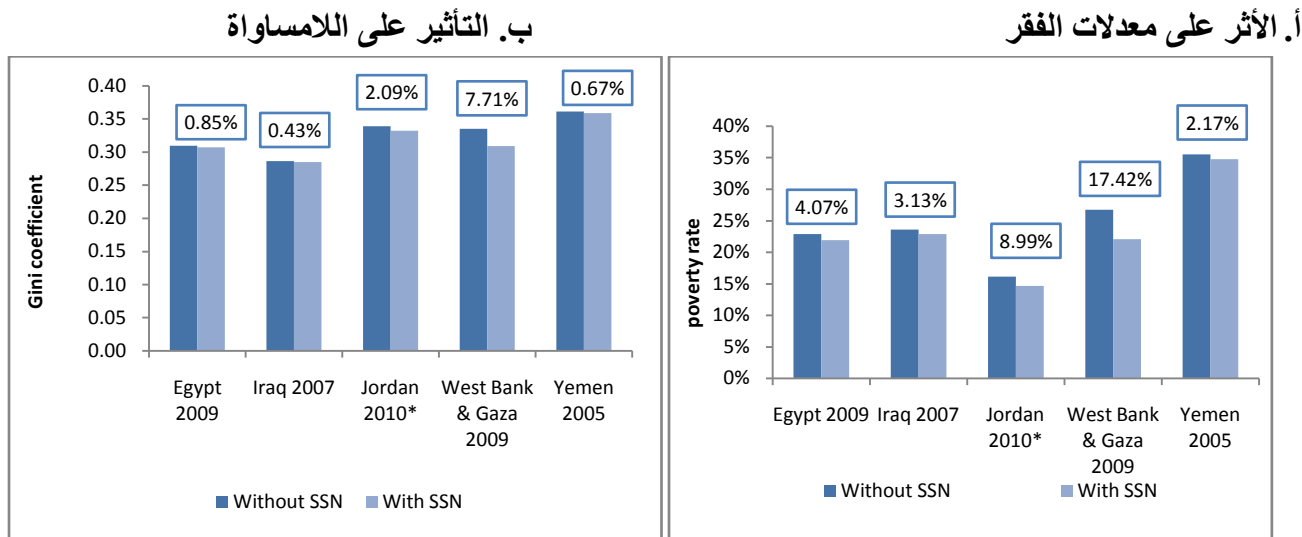
## 9. لغالبية شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أثر لا يُذكر على الفقر

واللامساواة. باستثناء شبكات الأمان الاجتماعي في الضفة الغربية وغزة والأردن، لشبكات الأمان الاجتماعي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تأثير بسيط على معدلات الفقر كما تم تقديره من خلال محاكاة الفقر في غياب شبكات الأمان الاجتماعي (الرسم 7a). يقلص وجود شبكات الأمان الاجتماعي في مصر والعراق واليمن معدلات الفقر في هذه البلدان بحوالي 3 في المئة. وتعتبر الضفة الغربية وغزة رائدة في مجال حجم أثر شبكات الأمان الاجتماعي على اللامساواة في المنطقة نظراً إلى أن هذه الشبكات تقلص معامل جيني بأكثر من 7 في المئة (الرسم 7b). هذا من جهة، أما من جهة أخرى، ففي مصر واليمن والعراق لشبكات الأمان الاجتماعي أثر لا يُذكر على توزيع الرفاه بما أنها لا تساهم في تقليص مؤشر جيني إلا بنسبة 1 في المئة. يُعتبر ضعف التغطية والاستهداف وقلة سخاء شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق



الأوسط وشمال إفريقيا مسبباً لضعف تأثيرها على الفقر واللامساواة. فالضعف النسبي لتغطية شبكات الأمان الاجتماعي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وسخائها هو الذي يؤثر بشكل أساسي على الفقر. أما التأثير على اللامساواة فيقيس أثر شبكات الأمان الاجتماعي على توزيع الرفاه؛ وهو بالتالي مرتبط ارتباطاً مباشراً بدقة الاستهداف. لا تستهدف شبكات الأمان الاجتماعي التي لا تشمل أي دعم وبطاقات تموين بشكل مناسب الفقراء والضعفاء، الأمر الذي يفسر أثرها البسيط على معامل جيني.

الرسم 7: أثر شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة على الفقر واللامساواة

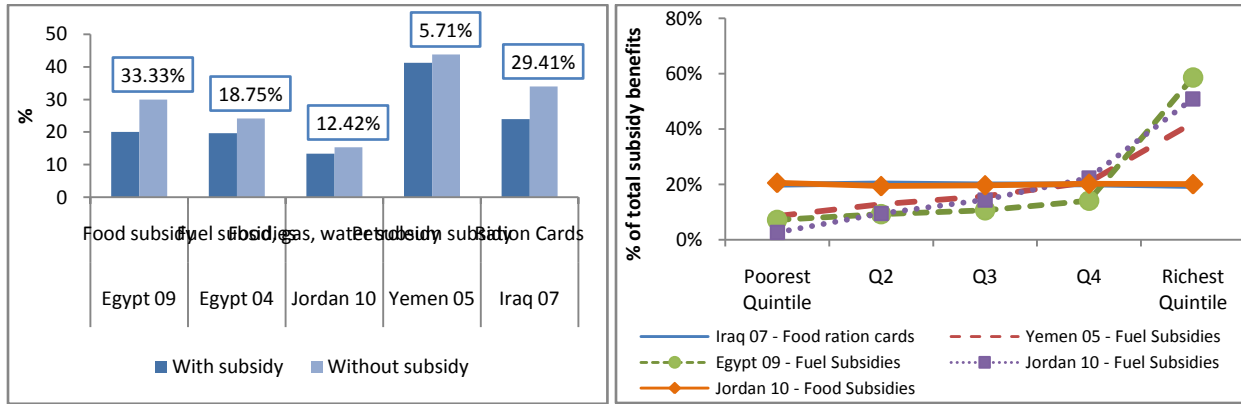


ملاحظة: \* مع استثناء التحويلات الأخرى من الحكومة". تظهر المربعات تغير النسب المئوية في المؤشر. المصدر: التقرير الرئيسي لشبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (2012)

10. على الرغم من أن الدعم الدولي يعود بالفائدة بشكل كبير على الأغنياء، إلا أن دوره مهم في تقليص معدلات الفقر نظراً إلى حجمه. الهدف الأكثر شيوعاً للاعتماد على الدعم هو حماية الفقراء من خلال ضمان نفاذهم إلى الغذاء والأمور الأساسية الأخرى بأسعار معقولة. غير أن شوائب كثيرة تشوب دقة استهداف الدعم العالمي (الرسم 8a). فالثغرات الناتجة عن تسرب الدعم هائلة: يمكن توفير أكثر من 70% من الإنفاق على الدعم الغذائي في كل من مصر والعراق إن تم تقليص هذا التسريب. وعلى الرغم من عدم فعاليتها، إلا أن إلغاء الدعم سيكون له أثر كبير في إفقار سكان دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويجمع الرسم 8b ما تورده دراسات عديدة في ما يتصل بأثر الدعم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مستويات الفقر. ومن الواضح أنه، ونظراً إلى وسع نطاق تغطيته وسخائه (على صعيد معدلات دعم السلع الأساسية في سلة المستهلك)، يتمتع الدعم بأثر كبير في إبعاد الفقر عن السكان. ففي مصر والعراق مثلاً، قلص وجود بطاقات التموين الغذائي معدلات الفقر بما يزيد عن 30 في المئة (أو بحواله 10 نسب مئوية). أما في الأردن، فيكون لإلغاء دعم المياه أثر أكبر على الفقر من إلغاء الدعم على الغذاء (0.6 نسب مئوية) أو الغاز (0.5 نسب مئوية). بلغ الأثر المباشر لدعم البترول على الفقر في اليمن 2.5 نسب مئوية فقط وهي نسبة مرتفعة

مقارنة بالأثر الذي يقل عن نسبة مئوية واحدة لشبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة. نظراً إلى الأثر الكبير للدعم في تقليص الفقر وإلى التأثير البسيط لشبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة، يجب أن يترافق إصلاح الدعم بتوسيع كبير لأدوات شبكات الأمان الاجتماعي الأخرى.

الرسم 8: الدعم غير الفعال ولكن الذي يساهم في تقليص معدلات الفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا  
أ. فوائد الدعم  
ب. أثر الدعم على الفقر



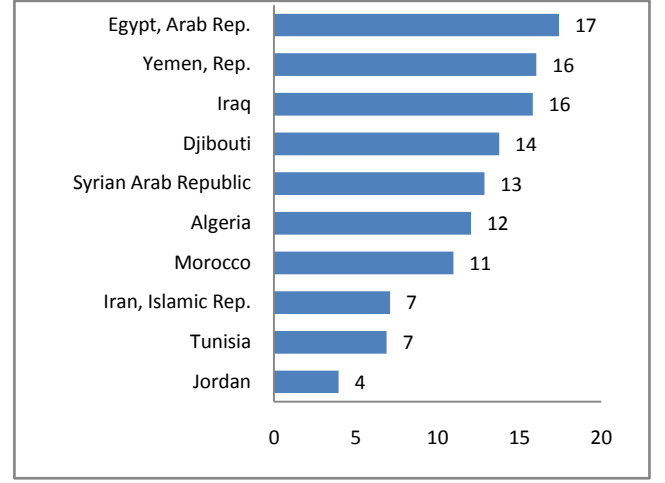
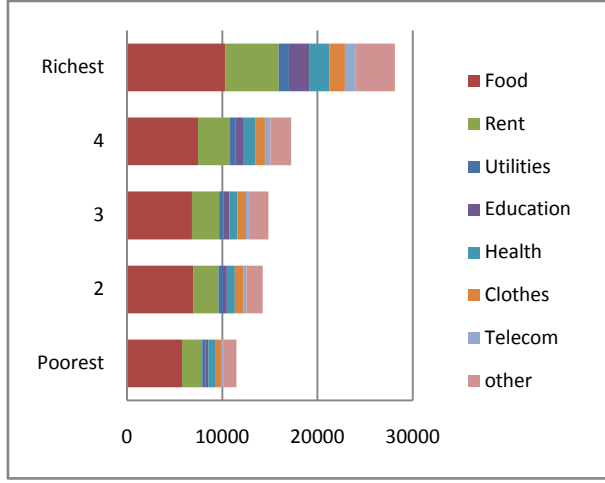
المصدر: البنك الدولي (2010a)؛ البنك الدولي (2005)؛ المملكة الأردنية الهاشمية (2011a)؛ الحكومة اليمنية وآخرون (2007)؛ البنك الدولي (2010b).

المصدر: التقرير الرئيسي لشبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (2012)

الفرص والتحديات التي يواجهها إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

11. شريحة كبيرة من سكان المنطقة تقترب من خط الفقر وهي غير قادرة على مواجهة الاضطرابات. انتشل النمو الاقتصادي الكثيرين من براثن الفقر ورفعهم إلى الطبقة الوسطى غير أن الكثيرين من هؤلاء ما زالوا يواجهون خطر الوقوع في الفقر مجدداً في حال حدوث انكماش اقتصادي. ولا تتخطى معدلات استهلاك 15-17 في المئة من المصريين والسوريين والعراقيين واليمنيين و 10 في المئة من المغربيين خط الفقر الذي يساوي 2 دولار أميركي في اليوم بأكثر من 0.50 دولاراً أميركياً (الرسم 9). للأسر الضعيفة مستويات متدنية من الدخل المتاح ونسبة مرتفعة من إجمالي النفقات على الأساسيات التي لا يمكن تقليصها في فترات الأزمات، وبالتالي تتجه هذه الأسر إلى الفقر (الرسم 10). ففي مصر مثلاً تزايد الفقر بأربع إلى ست نقاط مئوية في العام 10/2009 مقارنة بالمستويات التي سجلها في الفترات التي سبقت نشوء الأزمة (البنك الدولي، 2011).

الرسم 9: نسبة السكان الذين يعيشون بـ2 دولار أميركي إلى 2.5 دولار أميركي في اليوم بحسب خماسيات الثروة، مصر  
الرسم 10: تركيبة النفقات

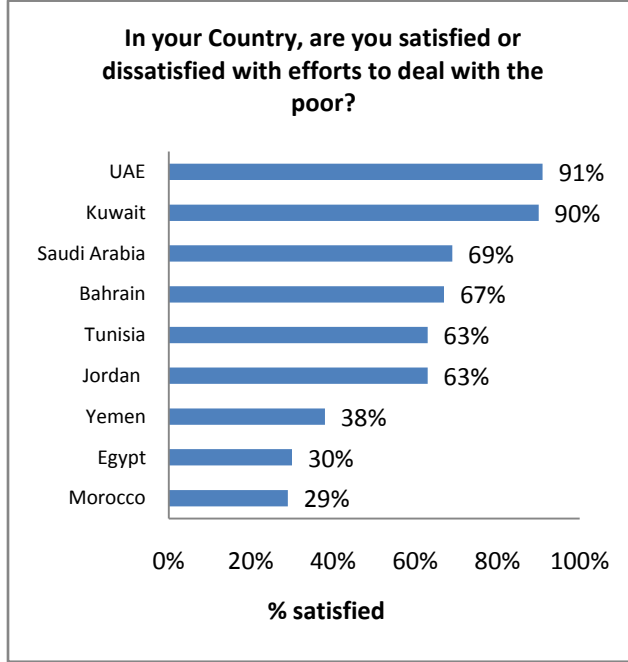


المصدر: التقرير الرئيسي لشبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (2012)

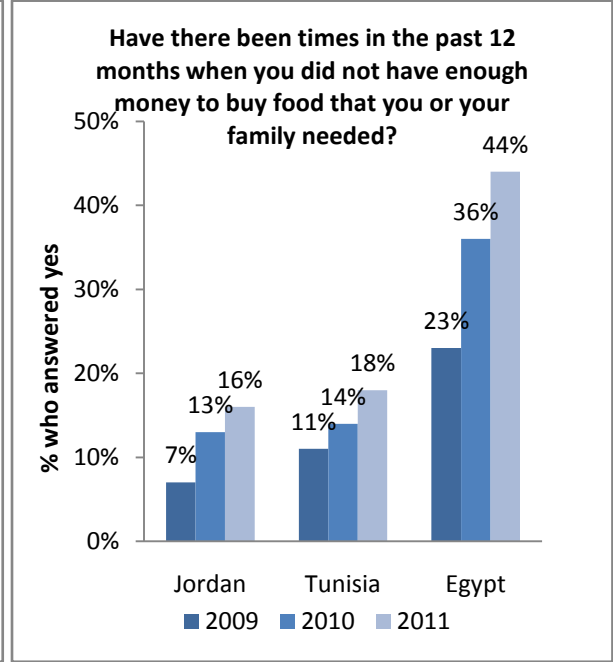
المصدر: التقرير الرئيسي لشبكة الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (2012)

12. أبرز الربيع العربي وما نتج عنه الحاجة إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي والفرص لمن للشرائح التي كانت مهملة في الماضي. كما تم وصفه سابقاً اعتمدت حكومات عديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على نظام إعادة توزيع هدف إلى حماية الفقراء من خلال الدعم العالمي. كانت الغاية من النظام ضمان الحصول على الغذاء والوقود بسعر مقبول لجميع المواطنين بمن فيهم الفقراء وذلك بغض النظر عن احتياجاتهم. تستجيب الحكومات إلى الأزمات من خلال تعزيز هذا الدعم أو من خلال زيادة الاستخدام في الوظائف الحكومية أو سخائه. ومن المعروف لدى الجميع ومن بينهم صانعو سياسات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن نظام الدعم القائم لا يتمتع بالكفاءة على الصعيد الاقتصادي وغير مستدام على الصعيد المالي كما أن فوائده تصب في صالح الأغنياء بشكل أساسي. والأهم من ذلك أن هذا النظام لم يمكن الفقراء والضعفاء من كسر نمط توارث الفقر والفاقة والاستعداد لعيش حياة أفضل. يخضع هذا النظام وخصوصاً في أعقاب الربيع العربي إلى تدقيق معمق في قدرته على الاستجابة لمطامح الناس بتعزيز الإدماج الاجتماعي والحصول على فرص اقتصادية أفضل. أسئلة عديدة يتم طرحها في هذا السياق مثل (i) ما مدى عدالة إعادة التوزيع؟؛ (ii) ما هي أهم أهداف شبكات الأمان الاجتماعي وأولوياتها؟؛ (iii) ما يجب أن يكون عليه نطاق أنظمة الرفاه؟؛ و(iv) كيف يمكن أن يتك إصلاح الأنظمة القائمة لبلوغ هذه الأهداف؟

الرسم 10: رضا مواطني الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عن جهود الحكومة للتعامل مع الفقراء



الرسم 9: رضا مواطني الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عن جهود الحكومة للتعامل مع الفقراء



المصدر: مسح غالوب العالمي، 2012

المصدر: مسح غالوب العالمي، 2012

13. أعادت عمليات الانتقال الاقتصادي والاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا توجيه التركيز إلى الحاجة إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي والمعيشة والقدرة على المواجهة. في حين أن النمو المستدام في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد انتشل الناس من الفقر إلى الطبقة الوسطى، إلا أنه ما زال يتعين على النمو الاقتصادي أن يطال عائلات عديدة تواجه الفقر. ما زالت شريحة كبيرة من سكان المنطقة ضعيفة في مواجهة الأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية والأزمات السياسية وسواها. في غياب شبكة أمان اجتماعي فعالة، على الأرجح أن تفقد العائلات الفقيرة العاجزة عن تأمين حاجاتها الأساسية الأمل في التخلص من الفقر، ويرجح أن يكبر الأطفال الفقراء ويبقوا فقراء، كما يرجح، أن تُطرح أمام العائلات الضعيفة خيارات صعبة بين البقاء على قيد الحياة في الوقت الراهن وتفادي الضرر غير القابل للانعكاس إلى معيشتها المستقبلية. في الواقع، يتزايد القلق بشأن الوضع الاقتصادي في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحسب مسح غالوب العالمي (الرسم 9 أعلاه). في العام 2011، سجلت نسبة السكان الذين أقرروا بمواجهتهم صعوبات في شراء الغذاء في مصر وتونس والأردن ارتفاعاً مقارناً بالعام 2009. وفي الوقت نفسه، تسجل نسبة رضا السكان في بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الكبرى عن جهود الحكومة القائمة لمساعدة الفقراء، مستويات منخفضة (الرسم 10 أعلاه). من خلال تأمين المساعدة للفقراء والضعفاء يمكن أن تشكل شبكات الأمان الاجتماعي خشبة الخلاص التي تساعد السكان على الحفاظ على استقلالهم وعلى مشاركة فوائد التقدم الاقتصادي.

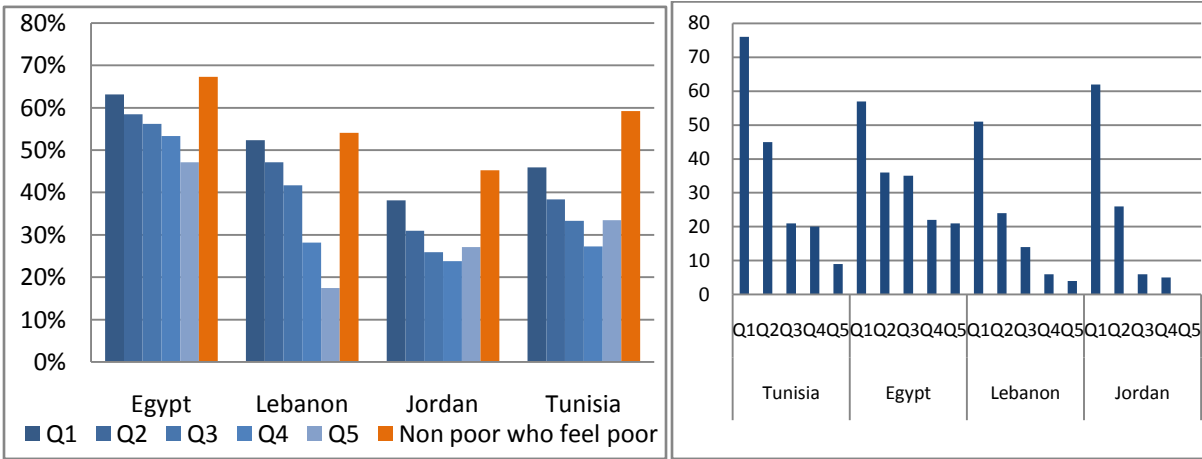
14. تظطلع شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة بدور مهم في مواجهة التحديات الأساسية التي تواجه التنمية البشرية في المنطقة. يترافق النمو وتقليص معدلات الفقر ونمو الطبقة الوسطى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع فقر مزمن وضعف هائل. ويواجه الأولاد وسكان الريف خطر تحول الفقر إلى نتائج كارثية على صعيد التنمية البشرية. فأكثر من ربع الأولاد في الخماسي الأدنى في المغرب وسوريا ومصر يعانون سوءاً مزمناً في التغذية. ويفضل الأولاد الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و 18 سنة في الخمس الأدنى من توزيع الدخل في مصر والمغرب ترك المدرسة على متابعة الدراسة. ويتسبب تدني مستويات تراكم رأس المال البشري بارتفاع خطر البطالة أو عدم الاستقرار الوظيفي وبحظوظ محدودة للتقدم. وعندما تكون شبكات الأمان الاجتماعي مصممة بشكل حسن، يمكنها أن تساعد على كسر نمط توارث الفقر من خلال مساعدة العائلات على الحفاظ على صحة الأولاد والحرص على استكمالهم تعليمهم. ويمكن لشبكات الأمان الاجتماعي، التي يرافقها تزايد في الخدمات الاجتماعية أن تساعد في حل مشكلة جيوب الفقر المنتشرة في الأحياء الفقيرة والمناطق الريفية، وذلك من خلال تعزيز الطلب على هذه الخدمات وبناء أصول المجتمع. وإلى جانب الفقر المزمن، تقترب نسبة كبيرة من سكان المنطقة من خط الفقر وهم غير قادرين على مواجهة الاضطرابات. ولا تتخطى معدلات استهلاك 15-17 في المئة من المصريين والسوريين والعراقيين واليمنيين و10 في المئة من المغربيين خط الفقر الذي يساوي 2 دولار أميركي في اليوم بأكثر من 0.50 دولار أميركي. إن لم تكن شبكات الأمان الاجتماعي التي تساعد في إبعاد آثار الاضطرابات، فإن الأسر الضعيفة تواجه إمكانية كبيرة في خسارة غير قابلة للانعكاس في رأس المال البشري في فترات الاضطرابات. وبالإضافة إلى الفقر والضعف، تواجه بعض مجموعات المجتمع (مثل النساء والأشخاص الذي يعانون من إعاقة) عوائق إضافية تمنع حصولهم على الخدمات الاجتماعية وعلى الفرص المتاحة في سوق العمل. يمكن أن تساعد شبكات الأمان الاجتماعي التي يرافقها تحسين تأمين الخدمات على البدء بكسر العوائق الإضافية التي تواجهها هذه المجموعات.

#### الاقتصاد السياسي لإصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي

15. تم استطلاع عدد كبير من المواطنين حول آرائهم وطموحاتهم حول شبكات الأمان الاجتماعي كجزء من التقرير وذلك بهدف فهم التفضيلات الأساسية للمواطنين في ما يتعلق بشبكات الأمان الاجتماعي المستقبلية. في حين أنه تم إلقاء الضوء على العديد من نقاط ضعف شبكات الأمان الاجتماعي في الماضي، وفي حين حاولت حكومات عديدة إصلاح الدعم غير المستهدف، شكلت اعتبارات الاقتصاد السياسي سبباً في تعليق إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي أو عدم انطلاقتها. وفي إطار هذه الدراسة، تم جمع العديد من البيانات الجديدة من بلدان منطقة الشرق الأوسط (MENA SPEAKS) بالشراكة مع غالوب في كل من تونس والأردن ولبنان ومصر. بالإضافة إلى ذلك، يقدم الفصل الراهن نتائج اختبار سلوكي مبتكر (Jordan GIVES)، تمت فيه محاكاة المبادلات الحقيقية في شبكات الأمان الاجتماعي من خلال منح المواطنين قسائم وقود والطلب منهم وهب هذه القسائم مقابل تصاميم مختلفة لشبكات الأمان الاجتماعي للفقراء في مجتمعاتهم. وتؤمن البيانات الجديدة أدلة على طرق ممكنة يمكن اعتمادها لتجديد وإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي يرجح أن تلقى دعم الطبقتين الفقيرة والوسطى.

16. في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يتجه من يجدون ظلماً كبيراً في توزيع الدخل في بلدانهم ويعتبرون أنفسهم فقراء إلى الإصرار على طلب سياسات إعادة توزيع. يشكل من يعتبرون أنفسهم فقراء شريحة مهمة من سكان دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشمل نسبة كبيرة من الفقراء وفي حالي مصر وتونس، يتشكل خمسها من أشخاص ليسوا في الخماسي الأدنى لتوزيع الدخل (الرسم 11a). يتجه من يعتبرون أنفسهم فقراء إلى القول إن "الفقراء يملكون كامل الثروة تقريباً" في البلاد. كما أن من يجدون ظلماً كبيراً في توزيع الدخل يتجهون إلى طلب وضع سياسات إعادة توزيع. وبحسب الرسم 11b، فإن غير الفقراء والذين يعتبرون أنفسهم فقراء، هم المجموعة التي ترى أكبر قدر من الظلم في التوزيع وعلى الأرجح أن تكون هذه المجموعة أيضاً الأكثر تضرراً من فعالية جهود الحكومة في تأمين شبكات الأمان الاجتماعي.

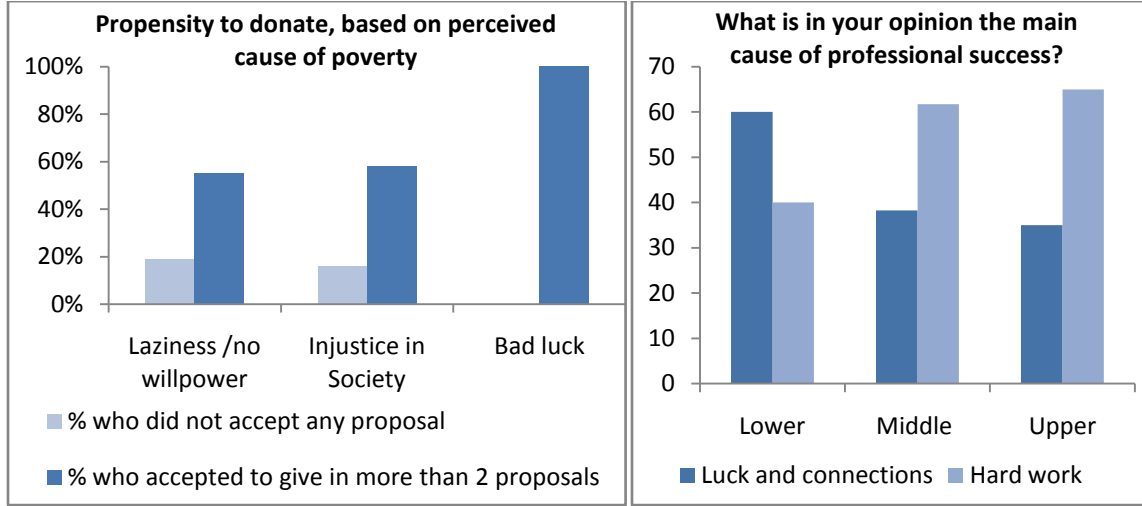
الرسم 11: عدم المساواة والفقير الموضوعي بحسب خماسيات الدخل  
أ. % من يعتبرون أنفسهم فقراء  
ب. % من يظنون أن الأغنياء يملكون كامل الثروة تقريباً



المصدر: مسح MENA SPEAKS

17. يختلف الطلب على إعادة التوزيع أيضاً بحسب المعتقدات الشخصية بشأن الفقر والحراك الاجتماعي. في الأردن، عبرت الطبقة الوسطى عن معتقد عام مفاده أن العمل الجاد يؤدي إلى النجاح؛ وهذا المعتقد شائع بين من يصنفون أنفسهم من الطبقات المرتفعة أو المتوسطة الدخل، في حين يتجه من تناهز رواتبهم رواتب الفقراء إلى القول إن النجاح مرتبط بالحظ والعلاقات الاجتماعية (الرسم 12a). بالإضافة إلى ذلك، تظهر البيانات المستقاة من اختبار Jordan GIVES أن النزعة إلى مساعدة الفقراء تعتمد على المعتقدات الشخصية بشأن أسباب الفقر. فمن يعتقدون أن سبب الفقر هو سوء الحظ قدموا مساعدات للفقراء أكثر من سواهم (الرسم 12b). وتتماشى هذه المعتقدات مع ما هو شائع في دول أميركا اللاتينية والبحر الكاريبي وأوروبا الغربية غير أنها أقل حدة منه في الولايات المتحدة.

الرسم 12: رأي حول سبب الفقر في الطبقة الوسطى في الأردن  
أ. سبب الفقر ب. % القسائم المقدمة بحسب سبب الفقر المقدر



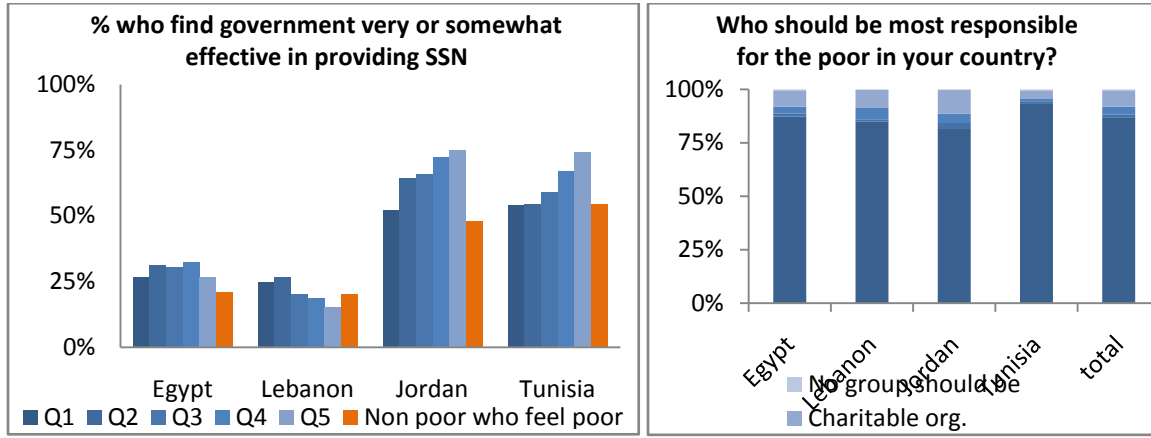
المصدر: حسابات الكتاب بحسب بيانات Jordan GIVES للعام 2012.

18. يرى المواطنون حكوماتهم المسؤول الوحيد عن معالجة مشكلة الفقر؛ وفي الوقت نفسه لا تعتبر شريحة كبيرة من السكان، وخصوصاً في مصر ولبنان، الجهود التي تبذلها حكوماتها في الوقت الراهن فعالة لتوفير شبكات الأمان الاجتماعي. عند السؤال عن يجب أن يتحمل مسؤولية مساعدة الفقراء بالدرجة الأولى، أجابت غالبية من جرى استطلاعهم في إطار دراسة MENA SPEAKS: الحكومة (الرسم 13a). أما الفقراء والأشخاص الذين يشعرون بإمكانية احتياجهم إلى شبكات الأمان الاجتماعي في المستقبل فكانت لهم الآراء الأهم حول فعالية جهود الحكومة في شبكات الأمان الاجتماعي (الرسم 13b). بالإضافة إلى ذلك، يظهر تحليل الانكفاء في البلدان التي أجريت فيها دراسة MENA SPEAKS أن المواطنين الذين وافقوا على المقولة التي تفيد بأن "الفساد الحكومي شائع" في مصر وتونس، لا في لبنان، اعتبروا أن شبكة الأمان الاجتماعي القائمة غير فعالة. كذلك، أظهر اختبار Jordan GIVES أن من شككوا في دقة استهداف شبكات الأمان الاجتماعي القائمة إلى الفقراء كانوا أقل ميلاً إلى تقديم قسائمهم إلى الفقراء.

الرسم 13: الحكومة هي المسؤولة بالدرجة الأولى عن توفير شبكات الأمان الاجتماعي غير أن الكثيرين ما زالوا غير راضين عما تم إنجازه

ب. فعالية الجهود الحكومية في

أ. المسؤول بالدرجة الأولى عن مساعدة الفقراء توفير شبكات الأمان الاجتماعي



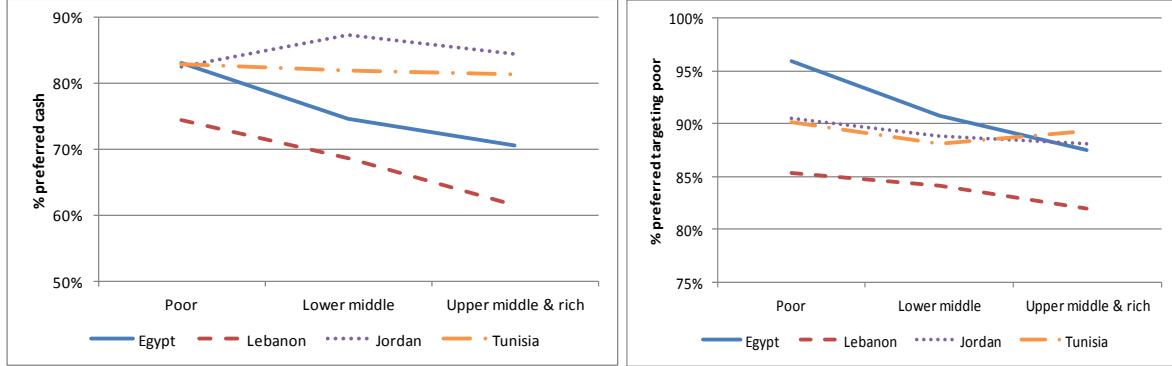
المصدر: دراسة MENA SPEAKS

19. على الرغم من التصميم الشائع لشبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة، يفضل السكان بغالبيتهم البرامج التي تقوم على استهداف الفقر بدلاً من الاستهداف الفئوي والبرامج التي تؤمن الدفع النقدي بدلاً من التحويلات العينية. يفضل أكثر من 85% من الناس برامج شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف الفقراء بدلاً من فئات أخرى من المجتمع مثل الأراامل واليتامى والمعوقين (الرسم 14a). ويفضل الفقراء هذا أيضاً وهو أمر بديهي بما أن الاستهداف الفئوي قد يشمل غير الفقراء أو لا يشملهم إذا لم ينتموا إلى الفئات المستهدفة. كذلك، عبر أكثر من ثلثي من شملهم الاستطلاع في كل من الدول الأربع الخاضعة للدراسة عن تفضيلهم لشبكات الأمان الاجتماعي القائمة على النقد، من 68 في المئة في لبنان إلى 85 في المئة في الأردن على الرغم من أن الأغنياء عبروا عن تفضيلهم التحويلات العينية أكثر من الفقراء (الرسم 14b).



الرسم 14: تفضيلات المواطنين في ما خص مواصفات تصميم شبكات الأمان الاجتماعي

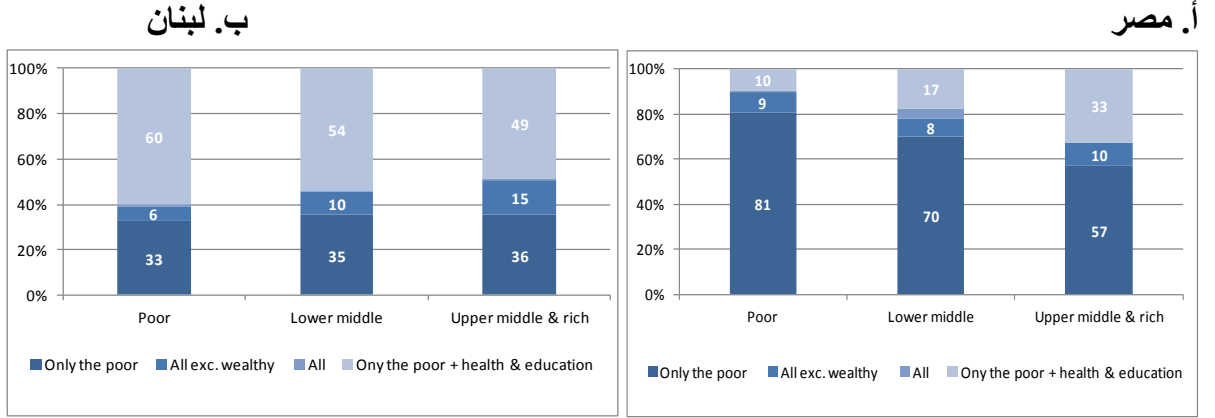
أ. تفضيل استهداف الفقر (على الاستهداف الفئوي)  
العينية



المصدر: دراسة MENA SPEAKS

20. يفضل سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إصلاح الدعم واستخدام المدخرات الناشئة عن عملية إصلاح الدعم بناءً على تحويلات نقدية تستهدف الفقراء. عند سؤالنا عن طرق إنفاق المدخرات الناشئة عن إصلاح الدعم، فضل غالبية مواطني مصر والأردن وتونس التحويلات التي تستهدف الفقراء فقط بدلاً من تعزيز السلع العامة والتحويلات الضيقة الاستهداف أو التعويضات العامة (الرسم 15a). مع ذلك، اتجه المشمولون في الاستطلاع من الطبقة الوسطى في لبنان إلى التعويض على الطبقة الوسطى أيضاً (الرسم 15b). من المهم أيضاً أن تتم قراءة هذه النتائج على ضوء الواقع القائل إلى شريحة واسعة من السكان صنفت نفسها على أنها تنتمي إلى الخماسي السفلي في توزيع الدخل وهي تصر على وجوب استفادتها من الإصلاح وتعتبر أن ظنها سيخيب إذا كانت من الخاسرين.

الرسم 15: حزمة التعويضات المفضلة لإصلاح الدعم- استهداف التحويلات النقدية لـ:



مسار التقدم: كيفية تعزيز فعالية شبكات الأمان الاجتماعي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لتكون مبتكرة

21. يمكن أن تتحول شبكات الأمان الاجتماعي إلى أداة أساسية في التحولات الاقتصادية والاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما يصفه إطار إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي (الرسم 3)، والأهداف الثلاثة التي تعززها شبكات الأمان الاجتماعي هي (i) الإدماج الاجتماعي من خلال إتاحة الاستثمار في رأس المال البشري (مثل دعم الحضور إلى المدرسة أو تحسين غذا الأولاد)؛ و(ii) المعيشة من خلال الحماية من الوقوع في الفقر؛ و (iii) القدرة على تحمل الأزمات وذلك من خلال مساعدة الأسر على الخروج من آثار الاضطرابات. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف التركيز على الغايات التالية: (i) تعزيز التركيز على الفقراء والضعفاء؛ (ii) تزويد الأفراد بوسائل تتيح لهم التقدم؛ (iii) تأمين الدعم المؤقت الجاهز والسريع استجابةً للأزمات من أجل تعزيز القدرة على المواجهة؛ (iv) إتاحة التعبير عن الرأي وتعزيز الالتزام والمسؤولية لتمكين المواطنين.

22. شبكات الأمان الاجتماعي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحتاج إلى الإصلاح. تعتمد المنطقة بشكل كبير

على دعم الأسعار وبطاقات التموين غير المستهدف ما يؤدي إلى تبذير موارد الحكومات بسبب ارتفاع معدلات التسرب والاتجاه إلى التبذير والغش والفساد. وبعيداً عن الدعم، فإن شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا غير متمتع بالموارد الكافية كما أنها مجزأة. يقع الفقراء والضعفاء بغالبيتهم ضحية البرامج الصغيرة التي تعتمد الاستهداف الجغرافي أو الفئوي. كذلك، ينتج عن ضعف طرق الاستهداف تسرب كبير في المزايا إلى غير الفقراء وتحويل الأموال التي يمكن استعمالها في مواقع أخرى لتقليص معدلات الفقر وتحسين توزيع الثروات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وفي حين يُعتبر الدعم غير ذي فعالية أو كفاءة بالنسبة إلى غيره من مساهمات شبكات الأمان الاجتماعي الأخرى، إلا أن شريحة كبيرة من السكان الفقراء والضعفاء تعتمد عليه تفادياً للوقوع في الفقر. ويتطلب الانتقال من

الوضع الراهن إلى شبكات أمان اجتماعي أكثر فعالية وموثوقية وعدلاً، تفكيراً معمقاً بالأوجه التقنية للإصلاح ولكن أيضاً، وربما كان هذا الوجه الأهم، بالمسائل الحساسة التي تختص بالاقتصاد السياسي للإصلاح.

23. يمكن أن يتم تحسين أداء شبكات الأمان الاجتماعي على صعيد تحسين الإدماج والمعيشة والقدرة على مواجهة كما يتوقعه سكان المنطقة. أظهرت دراستا MENA SPEAKS و Jordan GIVES أن المواطنين يعتبرون الحكومة مسؤولة بالدرجة الأولى عن تأمين شبكات الأمان الاجتماعي وقد عبر الكثيرون عن عدم رضاهم عن فعالية السياسات والبرامج الراهنة لشبكات الأمان الاجتماعي. في الواقع يتمشى نوع البرامج التي يفضلها المواطنون في العديد من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع الممارسات الفضلى في تصميم شبكات الأمان الاجتماعي. بالتالي، ثمة بيئة يمكن للحكومات الاعتماد عليها لإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، سبق للعديد من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن نفذ عمليات إصلاح ناجحة حققت نتائج إيجابية. مثلاً، وضعت الضفة الغربية وغزة سجلاً موحداً بين برامج شبكات الأمان الاجتماعي حسن دقة توج هذه البرامج والقدرة على الاستجابة للأزمات. في خلال الأزمة الأخيرة، استجابت الحكومة اليمينية سريعاً من خلال برنامج إعانة حكومي لردم الهوة الاستهلاكية لصالح الفقراء والضعفاء كما أوجدت أصولاً مجتمعية. في الفترة نفسها تم تنفيذ إصلاحات مهمة في برنامج تحويل النقد الأساسي (صندوق الرعاية الاجتماعية)، مثل تحسين استهداف الفقراء بواسطة اختبار بوسائل غير مباشرة وتعزيز القدرة على تقديم الخدمات وتنفيذ إطار قانوني وسياسي جديد.

24. في ضوء التحديات التي يواجهها الفقراء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والوضع الراهن لشبكات الأمان الاجتماعي، يتطلب وضع شبكات أمان اجتماعي أكثر فعالية وابتكاراً تحركاً على أصعدة عديدة. في غياب حل وحيد لهذه المسألة، يمكن تحقيق نتائج أفضل من خلال العمل على النقاط الأربع التالية التي يحويها برنامج العمل (البنك الدولي، 2012): (i) تحسين آثار برامج شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك آثارها على الفقر في الحاضر والمستقبل؛ (ii) وضع أسس متينة ومرنة لشبكات الأمان الاجتماعي يمكن أن يتم الاعتماد عليها في الفترات العادية وفي فترات الأزمات؛ (iii) تعزيز برامج شبكات الأمان الاجتماعي المجزأة وإدماج هذه البرامج بأنظمة حماية اجتماعية؛ و (iv) إعادة التوازن إلى تمويل أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأولوياتها من خلال التركيز على البرامج الجيدة الاستهداف بدلاً من الدعم. ومن شأن إشراك المواطنين وأصحاب المصالح الآخرين في برنامج الإصلاح هذا أن يزيد من إمكانية تنفيذها ومن فرص نجاحها.

(i) تحسين أثر برامج شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بما في ذلك آثارها على الفقر في الحاضر والمستقبل. في الوقت الراهن، يعتبر تأثير غالبية برامج شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة محدوداً على الفقر واللامساواة. ويتأتى ذلك من اجتماع ضعف التغطية وممارسات الاستهداف غير الفعالة وأنظمة المراقبة والتقييم غير المناسبة أو غير المتوفرة. وبالتالي، يتطلب التقدم في هذا المجال:

- وضع التدخلات التي تعزز الاستثمار في رأس المال البشري في قائمة الأولويات. يمكن تحقيق ذلك من خلال تحسين التحويلات النقدية المشروطة القائمة مثل (برنامج تيسير في المغرب)

وبرامج الإعانة الحكومية (صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن)؛ وتعديل تصميم البرامج القائمة لتعزيز أدائها بالنسبة إلى الأطفال والشباب والنساء (مثل برنامج الرعاية الاجتماعية المشروط والتغذية في جيبوتي)؛ و/أو إيجاد تدخلات جديدة لردم الهوة بناءً على ممارسات جيدة معتمدة حول العالم ولكن مع تعديل تصميمها بما يتيح تمكين الفقراء والضعفاء.

- **تحسين استهداف الفقراء والضعفاء.** من شأن تحسين الاستهداف احتواء التكاليف وضمان العدالة وإتاحة عمل شبكات الأمان الاجتماعي كضمانة وتعزيز الفعالية. ما زالت برامج المنطقة بغالبيتها تعتمد الاستهداف الفئوي أو الجغرافي في حين أن هذه الطرق فعالة فقط في البيئات التي يكثر فيها الفقر. غير أن مسح MENA SPEAKS أظهر أن المواطنين عبروا عن تفضيلهم لاستهداف الفقر بدلاً من الاستهداف الفئوي. وتشهد المنطقة (اليمن، الضفة الغربية وغزة، لبنان، الأردن، العراق وجيبوتي) تحولاً مهماً إلى استهداف الفقر. وأظهرت النتائج المحققة في هذه الدول قوة هذه الإصلاحات كما ألفت الضوء على مسار تقدم واضح.
- **تحسين التركيز على النتائج في برامج شبكات الأمان الاجتماعي من خلال المراقبة والتقييم والمحاسبة الاجتماعية.** في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يمكن أن تساعد الرقابة والتقييم لشبكات الأمان الاجتماعي في توزيع موارد الموازنة بين البرامج ومراقبة العمليات اليومية ومتابعة نتائج التدخل. يكون كل من الرقابة والتقييم فعالاً عندما يتم استعمال نتائج التقييم والبيانات التجريبية كأسس يُعتمد عليها في اتخاذ قرارات الموازنة وإعادة تصميم البرامج. كانت تلك الحال مثلاً في الضفة الغربية وغزة واليمن. بالإضافة إلى ذلك، من شأن تقديم أنظمة محاسبة اجتماعية عاملة وفعالة أن يحسن الفعالية والمحاسبة ويساعد في محاربة الفساد.
- **الوصول إلى أصحاب مصالح آخرين (من مواطنين ومنظمات غير حكومية ومنظمات مجتمع مدني، وقطاع خاص، ومنظمات لا تتوخى الربح المادي).** لا يتمتع المواطنون بالوعي الكافي حول برامج شبكات الأمان الاجتماعي القائمة بل إن التوعية تستهدف الأغنياء. يتطلب التسجيل عند الطلب وعياً بوجود البرنامج وبمعايير الأهلية وإجراءات تقديم الطلبات. وتعتبر حملات التواصل الشاملة ضرورية لإبلاغ المواطنين الفقراء والضعفاء بشبكة الأمان المتاحة لهم. بالإضافة إلى ذلك، من شأن إشراك مجموعة أوسع من أصحاب المصالح (من مواطنين ومنظمات غير حكومية ومنظمات مجتمع مدني، وقطاع خاص، ومنظمات لا تتوخى الربح المادي) في تمويل وتنفيذ برامج شبكات الأمان الاجتماعي أن يحسن من مواردها على الصعيدين المالي والبشري.

(ii) **وضع أسس متينة ومرنة لشبكات الأمان الاجتماعي يمكن أن يتم الاعتماد عليها في الفترات العادية وفي فترات الأزمات.** من شأن نظام شبكات أمان اجتماعي فعال أن يساعد المواطنين على مواجهة آثار الاضطرابات الاعتيادية وغير الاعتيادية. وأبرزت الأزمة العالمية الأخيرة ضعف قدرة أنظمة شبكات الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أداء هذا الدور. يتطلب تعزيز

قدرة الأسر على مواجهة الاضطرابات من خلال شبكات الأمان الاجتماعي أساساً إدارياً قوياً. ويتيح وضع هذا الأساس قبل وقوع الأزمة سرعة وفعالية أكبر في وضع الخطوات التصحيحية والتدابير التخفيفية مثل زيادة مزايا الشرائح الأضعف أو توسيع التغطية وبالتالي تعزيز القدرة على مواجهة. ومن شأن وضع أساس محسن لشبكات الأمان الاجتماعي أن يتيح ما يلي:

- **وضع سجلات موحدة للمستفيدين** يمكن استعمالها لاستهداف برامج عديدة. في الفترات العادية، يمكن للسجلات الموحدة أن تقلص التكاليف وتسهل التماسك والتقارب بما أن الجميع يعتمدون قاعدة البيانات نفسها. في فترات الأزمات، يمكن أن تتم الاستعانة بالسجلات الموحدة من أجل صرف المزايا الإضافية للمواطنين المستهدفين سريعاً أو لتوسيع التغطية فوراً من خلال تعديل معايير الأهلية. وتشكل الضفة الغربية وغزة مثلاً عن الممارسات الحسنة على هذا الصعيد في المنطقة.

- **اعتماد آليات فعالة لتقديم الخدمات.** في الفترات العادية، تعتبر أنظمة تقديم المزايا الحديثة مهمة لتخفيض التكاليف الإدارية والتسرب إلى غير المستفيدين ولنفاذي الفساد ولتحويل الدفعات إلى المستفيدين بسرعة ومرونة. ويسهل الاستعمال الفعال للتقنيات الحديثة مثل البطاقات الذكية والدفع عبر الهواتف النقالة والدفع النقدي في المصارف الاستجابة السريعة في فترات الأزمات.

- (iii) **تعزيز برامج شبكات الأمان الاجتماعي المجزأة.** في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، برامج التحويل المباشر (النقدية أو العينية) ضيقة النطاق ومجزأة بغالبيتها. وتشير الخبرة على الصعيد الدولي إلى أن وجود برامج قليلة شاملة مصممة خصيصاً لبلوغ أجزاء مختلفة من الشرائح الفقيرة والضعيفة من شأنه أن يعالج نقاط الضعف الموجودة وشوائب الحماية الاجتماعية، من خلال زيادة التغطية (التي تشمل ما يقل عن 20 في المئة من الفقراء في غالبية البلدان) والمزايا (وهي تناهز في الوقت الراهن 5-10 في المئة من الاستهلاك بين الفقراء). أطلقت بعض دول المنطقة (مثل الضفة الغربية وغزة والمغرب) حملات لإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي الخاصة بها في هذا الاتجاه. ولتحقيق التقدم على هذا الصعيد، يمكن للحكومات أن تبدأ من تحديد الثغرات في أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي ووضع قائمة ببرامج شبكات الأمان الاجتماعي تتضمن أهدافاً للبرامج ومعايير للأهلية وأنواع المزايا. بناءً على هذا التحليل يمكن للحكومات أن تضع برامج يتم توسيعها أو تعزيزها كما يمكنها أن تصوغ استراتيجية لتنفيذ الإصلاح.

- (iv) **إعادة التوازن إلى تمويل أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وألوياتها من خلال التركيز على البرامج المستهدفة بدلاً من الدعم.** تنفق دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا جزءاً كبيراً من الناتج المحلي الإجمالي على دعم الطاقة وتترك حصة صغيرة لشبكات الأمان المستهدفة. ومن شأن تخفيض الدعم على الوقود والغذاء المكلفة أن يقلص الاضطرابات المالية ويحرر الموارد ليتم استعمالها في أدوات أخرى من شبكات الأمان الاجتماعي. ومن شأن ذلك أن يؤدي بشكل خاص إلى:

- **زيادة الإنفاق وتعزيز تغطية شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة من أجل تأمين الحماية من العوز.** أثبتت إصلاحات الدعم الناجحة حول العالم أهمية كسب ثقة المواطنين في قدرة الحكومة على تأمين تعويضات عادلة وموثوقة. وعلى ضوء الإثباتات التي توفرها دراستنا MENA SPEAKS و Jordan GIVES يشكل إثبات الاستعداد لتوفير برامج شبكات أمان اجتماعي فعالة وشاملة خطوة أساسية في مسار إصلاح الدعم الشامل. ويتم ذلك من خلال وضع برامج جديدة وتحسين البرامج الفعالة وإصلاح غير الفعالة منها.
- **إصلاح دعم الأسعار من خلال اعتماد سعر الجملة والإصلاحات الداخلية.** يعتبر ترتيب الإصلاحات الحساسة بالتسلسل مثل الإصلاح المتعلقة بدعم الأسعار العالمية أساسي لنجاحها. ولاكتساب ثقة المواطنين يتعين على الحكومة أن تبدأ:
  - i. بتحسين استهداف الدعم (مثلاً من خلال التسويق والتغليف المتنوع الذي من شأنه أن يؤدي إلى الاستهداف الذاتي، كما هي الحال في تونس)، وتقليل التسرب في سلسلة التوزيع.
  - ii. بتحديد الدعم الأكثر حساسيةً والتركيز على الأكثر انكفاءً. بحسب دراسة MENA SPEAKS كان زيت الطهي أقل المنتجات التي تم التشجيع على دعمها في مصر والخبز في لبنان وتونس والكهرباء في الأردن. يمكن إصلاح هذا الدعم فقط عندما تكون الحكومات قد أثبتت نجاحها في إصلاح الدعم الأقل حساسيةً. وعلماً أن دعم الإنفاق على النفط يفوق بثلاثة أضعاف دعم الإنفاق على الغذاء، يبدو أن إصلاح دعم المواد غير الغذائية هو الأسهل. أشار المواطنون في دراسة MENA SPEAKS إلى أنه لو تعين عليهم اختيار منتج مدعوم واحد ليمت إصلاح الدعم عليه، فيكون التبغ في لبنان والوقود في مصر والديزل في الأردن وتونس.
  - iii. إشراك المواطنين في وقت مبكر في الحوار حول حزم التعويض وتعزيز الوعي من خلال حملات الإعلام. يمكن للحكومات الاستعانة بنتائج مسح MENA SPEAKS لإطلاق الحوار حول حزم التعويض المفضلة في بلدانها. وتظهر الإثباتات المتوفرة حتى الآن أن مواطني دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يفضلون استهداف الفقراء وحدهم (مصر، الأردن وتونس) في التعويض النقدي في إطار إصلاح الدعم أو دمجها باستثمارات للادخار في التعليم والصحة (لبنان).

25. **يختلف مسار إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي بين بلد وآخر، بحسب مستوى تطور كل منها والتحديات الأساسية في أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي فيها.** تتفاوت مستويات تقدم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على صعيد التنمية البشرية وإصلاحات شبكات الأمان الاجتماعي. والدولتان اللتان حققتا أعلى مستويات التقدم في إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي هما اليمن والصفة الغربية وغزة وقد سجلتا على التوالي مستويات متدنية ومتوسطة على صعيد التنمية البشرية (بحسب مؤشر التنمية البشرية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي). تمكنت هاتان الدولتان من المساهمة بنجاح في شبكات الأمان الاجتماعي (فتم إصلاح صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن وتأليف سجل موحد في الضفة الغربية وغزة) ما ساعدهما على تلبية

احتياجاتهما الخاصة. وحقق كل من جيبوتي والمغرب والأردن ولبنان والبحرين خطوات مهمة باتجاه إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي مثل برنامج الرعاية الاجتماعية المشروط والتغذية في جيبوتي والتحويلات النقدية المشروطة في المغرب وإصلاحات نظام الدعم في الأردن والبحرين، وقاعدة بيانات للاستهداف في لبنان. تبحث دول أخرى حالياً في برامج و/أو إصلاحات جديدة في أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي الخاصة بها. وفي كل دولة يتطلب المضي قدماً تدخلاً قصير الأمد ومتوسط الأمد وأهدافاً متكاملة يدعم أحدها الآخر. على المدى القصير، يمكن لدول الشرق الأوسط أن تبدأ بتحقيق نتائج أفضل بواسطة أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي القائمة وتعديل تصميم البرامج القائمة ووضع سجلات موحدة و/أو إطلاق برامج جديدة مثل التحويلات النقدية المشروطة وبرامج الإعانة الحكومية بمزايا إضافية. على المدى المتوسط يتحول التركيز إلى الإصلاحات التي تتطلب قدرات متوفرة مسبقاً مثل تحسين أسس شبكات الأمان الاجتماعي وإصلاح الدعم الشامل. من شأن إشراك عدد كبير من أصحاب المصالح في حوار مفتوح وشامل أن يسهل الإصلاحات المرجوة ويعزز دور شبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة في تمكين المواطنين.