Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

أُسّسَ ليشمل الجميع

إعادة تصور الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

2023

كريستوبال ريداو – كانو
دلال موسى
مونتسيرات بالاريس - ميراليس
جوول بينكستن

مجموعة البنك الدولي

© 2023 مجموعة البنك الدولي.

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

هاتف: 1000-473-202، موقع الإنترنت: www.worldbank.org

هذه المطبوعة هي نتاج عمل خبراء مجموعة البنك الدولي مع إسهامات خارجية. تشير "مجموعة البنك الدولي" إلى المؤسسات التابعة لها التي تتمتع بشخصية قانونية مستقلة وتضم: البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD)، والمؤسسة الدولية للتنمية (IDA)، ومؤسسة التمويل الدولية (IFC)، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار (MIGA).

ولا تقدم مجموعة البنك الدولي أي ضمانات بشأن دقة أو موثوقية أو اكتمال محتوى هذه المطبوعة، أو النتائج أو الأحكام الواردة فيها، ولا تتحمل أية مسؤولية عن أي إهمال أو أخطاء (ويشمل ذلك دون تحديد الأخطاء الهجائية والأخطاء الفنية) في هذا المحتوى أيًا ما كانت، كما لا تتحمل أية مسؤولية بشأن الاعتماد على هذا المحتوى. ولا تعني الحدود والألوان والمسميات والمعلومات الأخرى المبينة على أي خريطة في هذا التقرير أي حكم من جانب مجموعة البنك الدولي بشأن الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد أو قبول لهذه الحدود. ولا تعكس النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل بالضرورة وجهات نظر مجموعة البنك الدولي أو مجلس مديريها التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها.

والمحتويات الواردة في هذه المطبوعة هي لأغراض المعلومات العامة فقط، ولا يُقصد منها تقديم مشورة قانونية أو مشورة بشأن أوراق مالية أو استثمارات، ولا تشكّل رأياً بشأن مدى استحسان أي استثمار، أو التماساً لعرض شراء أو تقديم خدمات من أي نوع. وقد يكون لدى بعض مؤسسات مجموعة البنك الدولي أو الجهات التابعة لها استثمارات في شركات وجهات معيَّنة (يرد ذكرها في هذه المطبوعة)، أو تقدِّم لها المشورة أو خدمات أخرى، أو تكون لها حصة مالية فيها على أي نحو.

ولا يوجد هنا ما يشكل أو يُفسر أو يُعتبر قيداً على أو تخلياً عن الامتيازات أو الحصانات التي تتمتع بها أي مؤسسات عضو في مجموعة البنك الدولي، فجميعها محفوظة على نحوٍ محدد وصريح.

الحقوق والأذون

نظرا لأن مجموعة البنك الدولي تشجِّع على نشر معارفها، فإنه يجوز إعادة نسخ هذا التقرير كلياً أو جزئياً لأهداف غير تجارية ما دام يتضمن نسبته بشكل كامل إلى هذا العمل، والحصول على الأذون الأخرى التي قد تكون مطلوبة لهذا الاستخدام (على النحو الوارد هنا). ولا تضمن مجموعة البنك الدولي أن المحتوى الوارد في هذا العمل لن يمس بحقوق الغير، ولا تتحمل أية مسؤولية أو التزام في هذا الصدد. ويجب توجيه جميع الاستفسارات عن الحقوق والتراخيص والأذون إلى إدارة مطبوعات البنك الدولي على العنوان التالي: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: pubrights@worldbank.org.

الصور من unsplash.com و pexels.com، ما لم يذكر خلاف ذلك

أُسّسَ ليشمل الجميع

إعادة تصور الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

كريستوبال ريداو ـ كانو
دلال موسى
مونتسيرات بالاريس - ميراليس
جوول بينكستن

النسخة المحررة،
يونيو/حزيران 2023

توطئة

بقلم فريد بلحاج

نائب رئيس البنك الدولي
لشؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
– البنك الدولي

يعاني الناس في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وحول العالم. وقد كان للأزمات المتعددة، بما في ذلك جائحة كورونا وحرب روسيا في أوكرانيا – وما تزال – آثار مدمرة على مستويات المعيشة. لكن معظم البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كانت تكافح بالفعل للحد من الفقر والضعف قبل سلسلة الصدمات هذه.

يؤكد هذا التقرير أن الإقصاء من سوق العمل هو أساس المشكلة. فكثير من الناس لا يجدون وظائف – حيث تسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى معدل لبطالة الشباب وأقل معدل لمشاركة النساء في قوى العمل على مستوى العالم. كما أن معظم العمال لا يجدون سوى وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية دون حماية اجتماعية. وهذا ما يجعلهم أكثر عرضة للسقوط في براثن الفقر حين تقع أي صدمة، كما أظهرت الأزمتان مؤخراً بشكل مؤلم.

إن الحد من الإقصاء من سوق العمل يتطلب أولا وقبل أي شئ وجود قطاع خاص ديناميكي يخلق وظائف منتجة. ويعرض تقريرنا المرافق عن الوظائف في المنطقة، "وظائف لم تتحقق"، خيارات للقيام بذلك.

كيف يمكن لسياسات الحماية الاجتماعية أن تساعد في ذلك؟ يمكن لسياسات الحماية الاجتماعية أن تلعب دوراً جوهرياً في الحد من الإقصاء من سوق العمل، وذلك من خلال تسهيل الحصول على فرص العمل المنتجة، وحماية العمال، وتوفير شبكة أمان للأشخاص المتخلفين عن الركب والمعرضين لخطر الفقر. وينبغي أن تقوم بذلك بطريقة فعالة، من خلال ضمان المسؤولية المالية وتجنب أي تبعات غير مقصودة على قرارات العمل والتقاعد والتوظيف.

ويؤكد هذا التقرير أن سياسات الحماية الاجتماعية في بلدان المنطقة، للأسف، لا ترقى إلى مستوى حماية المواطنين. وبينما كانت استجابات الدول عبر الحماية الاجتماعية لأزمة كورونا والحرب في أوكرانيا جديرة بالثناء، إلا أنها كشفت أيضاً أوجه الضعف في الأنظمة السابقة للحماية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، لا يحصل معظم الفقراء على مساندة الدخل، في حين تنفق المنطقة أكثر من أي منطقة أخرى على دعم عام غير فعال للطاقة والغذاء. ومعظم العمال غير مشمولين بمعاشات تقاعدية أو التأمين ضد البطالة، كما أن أنظمة المعاشات التقاعدية غير مستدامة. وتفرض بلدان المنطقة قيوداً قانونية على عمل المرأة أكثر من أي منطقة أخرى من مناطق العالم.

إن الأزمات مؤلمة لكنها تتيح فرصاً فريدة للإصلاح. وبينما تتطلع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المستقبل إلى الاستجابة للأزمات والحد من الإقصاء من سوق العمل، يعرض هذا التقرير رؤى رئيسية يمكن أن تساعد الحكومات على بناء أنظمة للحماية الاجتماعية تتسم بالشمول والفعالية. والأولوية القصوى تتمثل في بناء نظام قادر على الاستجابة للصدمات يقدم مساندة الدخل للفقراء. ويسعدنا أن نرى الأردن ومصر، ومؤخراً المغرب، تتحرك بحسم في هذا الاتجاه. إن هذه الجهود ينبغي أن تُستكمل بتعزيز رأس المال البشري وقدرات الفقراء كي تساعدهم على الخروج من دائرة الفقر عن طريق سوق العمل - وقد بدأت مصر في ذلك.

وبطبيعة الحال، تكمن الأولوية التالية في توسيع نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية بين العمال في القطاع غير الرسمي بما في ذلك إمكانية الوصول إلى برامج الادخار الطوعي. وينبغي أن يصاحب ذلك توسيع دعم رفع إنتاجية العمال في القطاع غير الرسمي وزيادة تشغيل الشباب والنساء - إلى جانب إزالة الحواجز أمام تشغيل النساء.

سيتطلب بناء نظام حماية اجتماعية شامل موارد أكبر، ولكن ليس بأي ثمن. فالموارد الأكبر ينبغي أن تأتي في نهاية المطاف من الضرائب المباشرة - لا تحصّل بلدان المنطقة الكثير من الضرائب ومعظمها من الضرائب التنازلية غير المباشرة. ومن ناحية أخرى، تُبين تونس أن إلغاء الإعفاءات الضريبية وتحسين الإدارة الضريبية يمكن أن يزيد من الحصيلة الضريبية من الضرائب التصاعدية.

ويمكن أن تزيد إصلاحات دعم المنتجات والخدمات أيضاً من الكفاءة وتوفير الموارد التي يُمكن أن تخصص لأولويات الحماية الاجتماعية. ففي حين تساعد إعانات الدعم في مواجهة تضخم أسعار الغذاء والطاقة نتيجة الحرب في أوكرانيا، إلا أنها تأتي بتكلفة لم تعد البلدان المستوردة للنفط بالمنطقة تستطيع أن تتحملها. وينبغي على بلدان المنطقة أن تدرس على الأقل منح دعماً أكبر للأشد احتياجاً على حساب الأقل احتياجاً وإلغاء الدعم عن الأسر الأغنى.

كما أن إعادة صياغة نظم المعاشات التقاعدية لمساندة الشيخوخة النشطة سيزيد كذلك من الكفاءة. ففي معظم أنحاء المنطقة، يعيش الناس حياة أطول وأكثر صحة، لكن معظم العاملين يتقاعدون نحو 50 سنة مما ينجم عنه فقدان قدر ضخم من الإنتاجية ونزيف الموارد. وثمة حاجة إلى بذل جهد أكبر لإلغاء الحوافز عن التقاعد المبكر والبدء في تحفيز ودعم التقاعد المتأخر.

مما لا شك فيه أن الإصلاحات المقترحة ستمثل تحدياً للعقد الاجتماعي السائد. لكن الخبر السار هو أن كثير من بلدان المنطقة بدأت بالفعل مسيرة الإصلاح. إن التقدم بأسلوب أكثر حسماً وشمولاً تجاه نظام الحماية الاجتماعية الشامل والكفؤ سيتطلب دعماً سياساً. وسيساعد على ذلك وضع رؤية وخطة عمل - برنامج إصلاح الحماية الاجتماعية بالمغرب مثال على ذلك - وكذلك التواصل الجيد – كما فعلت مصر والأردن والمغرب لإصلاح دعم الوقود. إن تسلسل الإصلاحات وتجميعها في حزم، بما في ذلك الإصلاحات المعيارية للتقاعد مع توسيع نطاق التغطية – يُعد أمراً بالغ الأهمية. كما أن القيادة السياسية المستمرة وتحمل المسؤولية أمران ضروريان لضمان استمرار عملية الإصلاح.

فلم يعد السؤال عما إذا كانت الأزمة التالية ستقع، بل السؤال هو متى تقع. والأمر يرجع إلى بلدان المنطقة لتحسن من استعدادها لها، والمساعدة على تأهيل المواطنين لحياة صحية منتجة. إن المسيرة لبناء نظام الحماية الاجتماعية الشامل الكفؤ أمامها أميال لتحقيق الهدف.

شكر وتقدير

أعد هذا التقرير فريق من البنك الدولي بقيادة كريستوبال ريداو-كانو (كبير الخبراء الاقتصاديين، الحماية الاجتماعية والوظائف) وعضوية دلال موسى (خبير اقتصادي أول، الحماية الاجتماعية والوظائف)، ومونتسيرات بالاريس-ميراليس (خبير اقتصادي أول، الحماية الاجتماعية والوظائف)، وجوول بينكستن (خبير اقتصادي، الحماية الاجتماعية والوظائف). وضم الفريق الموسع أوغو جنتيليني (أخصائي أول في الحماية الاجتماعية، الحماية الاجتماعية والوظائف)، ومانجولا م. أثريا (خبير اقتصادي أول، الحماية الاجتماعية والوظائف)، ونايب ريفيريا (خبير اقتصادي، الحماية الاجتماعية والوظائف)، وأسامة ظفار (استشاري، الحماية الاجتماعية والوظائف). ومن بين المساهمين الخارجيين ماريان عبد النور عطا الله (كلية باريس للاقتصاد) وشيرين حسين (أستاذة سياسات الصحة والرعاية الاجتماعية بكلية لندن للصحة العامة والطب المداري). ويصاحب التقرير أوراق مرجعية عن المساعدات الاجتماعية (جوول بينكستن، وأسامة ظفار)، والتأمين الاجتماعي (مونتسيرات بالاريس-ميراليس)، وسياسات العمل (دلال موسى). قام ويم جنيزري وسلطان خير (استشاريان، الحماية الاجتماعية والوظائف) بجمع وتحديث المعلومات عن المؤشرات الرئيسية بشأن المساعدات الاجتماعية والدعم المالي وفقا وتولى محمد كمال تصميم أعمال الجرافيك. لإطار أطلس لمؤشرات الحماية الاجتماعية للقدرة على الصمود والإنصاف. وقام محمد كمال بأعمال تصميم الجرافيك.

وقد تم هذا العمل بتوجيه من روبرتا غاتي (رئيسة الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) وأنوش بيزانيان (المديرة بقطاع الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا). واستفاد الفريق من المشاورات التي جرت خلال النصف الأول من عام 2021 مع واضعي السياسات والممارسين والخبراء في العديد من بلدان المنطقة، بما في ذلك مصر والعراق والأردن، وكذلك الفعالية الإقليمية المعنية بمستقبل الحماية الاجتماعية التي نظمها مكتب نائب الرئيس لشؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال الاجتماعات السنوية لعام 2021. وناقش الفريق النتائج الأولية للتقرير في المنتدى الوزاري المعني بمستقبل الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية (نوفمبر/تشرين الثاني 2021) والمؤتمر العربي للمدخرات الأسرية (مارس/آذار 2022).

وتلقى الفريق مشورة وملاحظات قيّمة من مراجعة كل من كيفن كاري، وغوستافو ديماركو، ويوهانس جي. هوغيفين، وترومان جي باكارد، ومن المشاركين في حلقة العمل التي عقدت في ديسمبر/كانون الأول 2021 لمناقشة النتائج الأولية للدراسة وفريق الحماية الاجتماعية والوظائف لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (تونس، يونيو/حزيران 2021). ويعرب الفريق عن شكره للتعاون الممتاز مع فريق مكافحة الفقر بشأن العمل الخاص بالقطاع غير الرسمي (غلاديس لوبيز أسيفيدو، وماركو رانزاني)، وتحليل أثر المالية العامة في العراق (لوكيندرا فيديرا، وبينيش أمجد، وماينور فينيسيو كابريرا)، والمغرب (فيديريكا مارزو)، وتونس (فيديريكا ألفاني)، والضفة الغربية وقطاع غزة (أردين فين، وبينيش أمجد).

بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البلدان المرتفعة الدخل

البحرين

الكويت

مالطة

عُمان

قطر

السعودية

الإمارات

الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل

العراق

الأردن

لبنان

ليبيا

الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل

الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل	الجزائر
	جيبوتي
	مصر
	إيران
	المغرب
	تونس
	الضفة الغربية وقطاع غزة
البلدان المنخفضة الدخل	سوريا
	اليمن

المناطق	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
	جنوب آسيا
	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
	أوروبا وآسيا الوسطى
	أفريقيا جنوب الصحراء
	شرق آسيا والمحيط الهادئ

المحتويات

الصفحة 01

عرض عام

الصفحة 11

الفصل الأول:
إنهاء الفقر لا يزال بعيد المنال في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1.1 العمل محدود وأغلبه غير رسمي في معظم أنحاء المنطقة
الصفحة 16

2.1 الحماية الاجتماعية تلعب دوراً بالغ الأهمية في الحد من الفقر والهشاشة - إطار عمل
الصفحة 21

الملحق
الصفحة 77

المراجع
الصفحة 83

الصفحة
25

الفصل الثاني:
سياسات الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا ترقى إلى المستوى المأمول

1.2 كانت الاستجابة لجائحة كورونا مقيدة بسبب "الظروف القائمة سابقاً"
الصفحة 27

2.2 المساعدات الاجتماعية لا تحمي معظم الفقراء، في حين تُخيّم إعانات الدعم الضخمة عديمة الفعالية
الصفحة 29

3.2 لا يغطي التأمين الاجتماعي معظم العمال، كما أن برامج التأمينات غير مستدامة مالياً
الصفحة 34

4.2 تتيح سياسات العمل حماية محدودة للعمال ولا تفعل الكثير لتسهيل التوظيف
الصفحة 38

5.2 أنظمة الحماية الاجتماعية ستبتعد أكثر عن التوافق مع واقع الغد
الصفحة 41

الصفحة
45

الفصل الثالث:
إعادة تصور الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

1.3 بناء أنظمة أساسية للحماية الاجتماعية
الصفحة 47

2.3 تعزيز الحماية على امتداد توزيع الرفاهية والعمل
الصفحة 50

3.3 زيادة كفاءة الحماية الاجتماعية وتمويلها
الصفحة 59

4.3 العمل على إنشاء نظام شامل للحماية الاجتماعية
الصفحة 64

5.3 رحلات الإصلاح
الصفحة 68

الإطارات

الإطار 1 تعريف العمل غير الرسمي 18
الإطار 2 تقييمات دقيقة أظهرت آثاراً قوية لبرنامج تكافل وكرامة وأثرت في توسيع البرنامج وتحسينه بمرور الوقت 33
الإطار 3 الأردن: بناء أنظمة متكاملة لتقديم الخدمات من أجل الحماية الاجتماعية 49
الإطار 4 اليمن: تثبيت قيمة التحويلات النقدية بالدولار يساعد على حماية قوتها الشرائية 50
الإطار 5 مصر: مصر تحقق تقدماً ملحوظاً في تحسين الحماية والفرص المتاحة للفقراء 51
الإطار 6 يمكن للأخصائيين الاجتماعيين المساعدة في تقديم حزم من المساندة لأشد شرائح السكان فقراً 51
الإطار 7 الصين تدعم الادخار الطوعي ومنافع المعاشات التقاعدية لتزيد من تغطية العمالة غير الرسمية بشكل فعال 55
الإطار 8 وسع برنامج سيفورو دي سيسانتيا في شيلي نطاق تغطية التأمين ضد البطالة مع تحفيز البحث عن عمل وإعادة التوظيف 56

الأشكال

الشكل موجز وافٍ 1 رسم خرائط نمطية لأدوات الحماية الاجتماعية على امتداد توزيع الرفاهة والعمل 4
الشكل 1 جائحة كورونا أثرت على أشد الأسر فقراً 14
الشكل 2 كان لجائحة كورونا تأثير كبير على العمال في مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا سيما القطاع غير الرسمي 14
الشكل 3 كانت معدلات الفقر والاستضعاف مرتفعة نسبيا بالفعل في كثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قبل تفشي جائحة كورونا 15
الشكل 4 الفقر يمضي جنبا إلى جنب مع انخفاض مستويات رأس المال البشري 16
الشكل 5 العمل يساعد، لكنه لا يحصل على جواز سفر آمن للخروج من براثن الفقر 16
الشكل 6 معدلات البطالة بين الشباب أعلى باستمرار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عنها في أي مكان آخر 17
الشكل 7 مشاركة المرأة في الأيدي العاملة أكثر انخفاضا باستمرار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عنها في أي مكان آخر 18
الشكل 8 معظم العاملين بالقطاع الخاص في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متوسطة الدخل يعملون في القطاع غير الرسمي 18
الشكل 9 العمال الأجانب يشكلون الجزء الأكبر من القوى العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي 19
الشكل 10 معظم العمال غير الرسميين يعملون في شركات متناهية الصغر 19
الشكل 11 على الرغم من أن العديد من العمال غير الرسميين فقراء، فإن معظمهم ليسوا كذلك، وإن كانوا مستضعفين 20
الشكل 12 القطاع الخاص الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لم يخلق سوى فرص عمل قليلة 20
الشكل 13 توظف المشروعات متناهية الصغر معظم العمال، ومعظمهم من القطاع غير الرسمي 21
الشكل 14 رسم خرائط نمطية لأدوات الحماية الاجتماعية على امتداد توزيع الرفاهة والعمل 24
الشكل 15 استجابة الحماية الاجتماعية لجائحة كورونا كانت قوية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 27
الشكل 16 استجابة الحماية الاجتماعية لجائحة كورونا كانت متنوعة 28
الشكل 17 ذهبت معظم المساندة الحكومية إلى أشد المتضررين من جائحة كورونا، لكنها لم تشمل الكثيرين 29
الشكل 18 بعض التوسعات مبهرة، لكن التحويلات النقدية لا تشمل معظم الفقراء حتى الآن 30
الشكل 19 انخفاض الإنفاق على التحويلات النقدية والمساعدات الاجتماعية، في حين يبدو دعم الطاقة ضخما 31
الشكل 20 يشكل الدعم العام للمواد الغذائية حصة الأسد من الإنفاق على المساعدات الاجتماعية 32
الشكل 21 برنامج تكافل وكرامة في مصر أكثر فعالية من حيث التكلفة من دعم الخبز 32
الشكل 22 معظم العمال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تغطيهم أنظمة المعاشات التقاعدية 35
الشكل 23 معظم المسنين لا يحصلون على معاشات تقاعدية 35
الشكل 24 معظم العاطلين لا يحصلون على مزايا البطالة 36

الشكل 25 برامج المعاشات التقاعدية عادة ما تكون غير مستدامة من الناحية المالية 36
الشكل 26 لا يمكن تحمل الوعود باستحقاقات المعاشات التقاعدية نظرا لمعدلات الاشتراك وأعمار التقاعد 37
الشكل 27 مكافأة نهاية الخدمة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأكثر سخاء في العالم 39
الشكل 28 تفرض منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر عدد من القيود القانونية على تشغيل النساء 40
الشكل 29 لدى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا برامج محدودة لسوق العمل النشطة 40
الشكل 30 منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشيخ بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى 42
الشكل 31 معظم الناس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير راضين عن سياسات إعادة التوزيع وخلق فرص العمل 43
الشكل 32 عالميا، لم تتغير تغطية المعاشات التقاعدية كثيرا مع مرور الوقت 52

الشكل أ1 منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشهد نمو المهن عالية المهارات بوتيرة أقل كثيرا من نظيراتها في مستوى الدخل 77
الشكل أ2 كفاية منافع التحويلات النقدية المنتظمة ومزايا الاستجابة لجائحة كورونا منخفضة نسبيا 77
الشكل أ3 التحويلات النقدية الموجهة أكثر فعالية من حيث التكلفة من الدعم العام 78
الشكل أ4 العاملون يشتركون في المعاشات التقاعدية لجزء من حياتهم العملية 79
الشكل أ5 أصحاب المعاشات التقاعدية الأكبر سنا عادة ما تكون استحقاقاتهم أقل بكثير من أصحاب المعاشات الأصغر سنا 79
الشكل أ6 أنظمة المعاشات التقاعدية تبدو "أقدم" بكثير من السكان، مما يخلق عجزا مبكرا جدا 79
الشكل أ7 الحد الأدنى للأجور مرتفع نسبيا في عدد قليل من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 80
الشكل أ8 معظم سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يريدون المزيد من إعادة التوزيع 81
الشكل أ9 معظم بلدان المنطقة لا تحصّل سوى القليل من الضرائب وتعتمد بشدة على الرسوم غير المباشرة 82

الجداول

الجدول موجز وافٍ 1 الحماية الاجتماعية: حماية الناس من المخاطر على نحو يتسم بالكفاءة 3
الجدول 1 الحماية الاجتماعية: حماية الناس من الفقر والمخاطر الأخرى على نحو يتسم بالكفاءة 21
الجدول 2 جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء بلدين اثنين تقدم معاشات تقاعدية للعاملين بأجر في القطاع الخاص 34
الجدول 3 العاملون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتقاعدون مبكرا للغاية بسبب الحوافز المُضمَّنة 38
الجدول 4 معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تربط المعاشات التقاعدية بالتضخم 55

الجدول أ1 معظم أنظمة المعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مجزأة 80
الجدول أ2 البلدان النامية المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ينفد منها الحيز المالي 81

عرض عام

الفصل

تحاول معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الحد من الفقر والهشاشة – وهي مهمة تتفاقم صعوبتها بفعل أزمة فيروس كورونا والآن حرب روسيا في أوكرانيا. ويُعد الاقصاء في سوق العمل جذر الفقر والهشاشة في المنطقة، حيث إن فرص العمل محدودة، لا سيما للنساء والشباب، ويشتغل معظم العمال في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية.

وعلى الرغم من أن خلق المزيد من الوظائف وتحسين نوعيتها في المنطقة يتعلق بشكل رئيسي بتنشيط القطاع الخاص، فإن سياسات الحماية الاجتماعية يمكن أن تلعب دوراً بالغ الأهمية في معالجة الإقصاء من سوق العمل، وذلك من خلال تسهيل الحصول على فرص العمل المنتجة، وحماية العمال، وتوفير شبكة أمان للأشخاص المتخلفين عن الركب والمعرضين لخطر الفقر. ويجب بناء أنظمة الحماية الاجتماعية لتشمل كل الناس، ولكن ليس بأي ثمن. إذ يجب توفير الحماية بطريقة تتسم بالمسؤولية من الناحية المالية مع تجنب أي حوافز سلبية تؤثر على قرارات العمل والتقاعد والتوظيف التي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم الإقصاء في سوق العمل.

ولا ترقى سياسات الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى هذا المستوى المعياري. إذ لا يحصل معظم الفقراء على مساندة للدخل، في حين يكثُر دعم الطاقة والغذاء في المنطقة الذي لا يتسم بالفعالية. كما أن معظم العمال غير مشمولين بمعاشات تقاعدية أو التأمين ضد البطالة، وتُعد أنظمة المعاشات التقاعدية غير مستدامة وتشجع على التقاعد المبكر. أما عن سياسات العمل الحالية في المنطقة، فلا تُعطي سوى حماية محدودة للعمال ولا تفعل الكثير لتسهيل التوظيف. وستغير شيخوخة السكان، والتغيرات التكنولوجية، وتغير المناخ اقتصادات المستقبل وستزيد الطلب على الحماية الاجتماعية – غير أن أنظمة الحماية الاجتماعية في المنطقة غير مهيأة لمواجهة هذه التحديات.

لقد حان أوان تحسين أنظمة الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل يسمح لها بتوسيع نطاق المساندة المقدمة للمستبعدين من سوق العمل على نحو فعال، ويخلق سياق الأزمة الحالي فرصة فريدة لهذا. ويتطلب ذلك الاستثمار في أنظمة الخدمات المستجيبة للصدمات، وزيادة كفاءة أدوات الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق تغطيتها، بما في ذلك مساندة الدخل وإتاحة الفرص للفقراء وتعزيز التأمين الاجتماعي والإنتاجية للعمال غير الرسميين - وتعبئة موارد إضافية لتمويل الإصلاح على نحو تدريجي. ويتطلب كل هذا دعماً سياسياً لجعل نظام الحماية الاجتماعية المُحسّن جزءاً من عقد اجتماعي جديد. وعلى الرغم من عدم وجود مسار واحد للإصلاح، فإن هذا التقرير يقدم إرشادات بشأن تسلسل الإصلاحات اللازمة للمضي قدماً نحو نظام شامل للحماية الاجتماعية.

تُكافح الكثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحد من الفقر والهشاشة لأن فرص العمل محدودة وتقع في معظمها في القطاع غير الرسمي

موجز وافٍ 1

ألحقت جائحة كورونا أضراراً فادحة بأوضاع الفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما أن حرب روسيا في أوكرانيا تزيد الأمور سوءًا.

وتشير التقديرات إلى أن جائحة كورونا دفعت 16 مليون شخص في المنطقة إلى ما دون خط الفقر البالغ 5.50 دولارات للفرد في اليوم. وكان فقدان الوظائف وانخفاض الدخل، لا سيما بين العمال في القطاع غير الرسمي - غير المشمولين بالتأمين الاجتماعي - أكبر أسباب انخفاض مستويات المعيشة. فعلى سبيل المثال، فقد نحو نصف العاملين بأجر في القطاع غير الرسمي في مصر وظائفهم بين فبراير/شباط 2020 وفبراير/شباط 2021. وفي الوقت الذي بدأت فيه الجائحة في التراجع، وقعت الأزمة الناجمة عن الحرب في أوكرانيا. وأدت الزيادة في الأسعار العالمية الناتجة عن ذلك - وخاصة بالنسبة للمواد الغذائية والطاقة - إلى دفع المزيد من الناس إلى براثن الفقر.

كانت معدلات الفقر والهشاشة مرتفعة نسبياً في الكثير من بلدان المنطقة قبل الجائحة، وكان ذلك مدفوعاً بإقصاء العديد من سوق العمل. إن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي المنطقة الوحيدة التي زاد فيها الفقر خلال العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، مما يشير إلى أنها مشكلة مستمرة. ولا يستطيع كثير من سكان المنطقة الإفلات من براثن الفقر لأنهم لا يستطيعون العثور على عمل أو لأنهم عالقون في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية.

فالعمل محدود، وبخاصة أمام الشباب والنساء. وبينما يستمر العديد من الشباب الأفضل تعليماً الانضمام بنحو متزايد إلى القوى العاملة، إلا أن الكثيرين يجدون أنفسهم سائبين أو عاطلين عن العمل؛ وكان 24% من الشباب في المنطقة عاطلين عن العمل في عام 2019، وهو أعلى معدل في العالم، واستمر ذلك طوال العقدين الماضيين. وفي مختلف أنحاء المنطقة، أصبحت النساء متعلمات كالرجال (إن لم يكنَّ أكثر تعليماً)، ويقدّرن العمل بقدر الرجال (تقريباً)، لكن 20% فقط من النساء في سن العمل كنّ يعملن أو يبحثن عن وظيفة في عام 2019، وهو أدنى معدل في العالم.

ومعظم العاملين في القطاع الخاص غير رسميين- لا تغطيهم المعاشات التقاعدية. وفي بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يعني عدم التغطية بمعاش تقاعدي في العادة عدم القدرة على الحصول على أشكال أخرى من التأمينات الاجتماعية وعدم وجود عقد قانوني (للعاملين بأجر) وبالتالي عدم حمايتهم بموجب قوانين العمل. ويعمل في القطاع غير الرسمي ما لا يقل عن ثلثي العاملين بالقطاع الخاص في بلدان المنطقة متوسطة الدخل التي تتوفر عنها بيانات، ومعظم أولئك عالقون في وظائف غير رسمية كموظفين في مشروعات متناهية الصغر (أقل من 10 عمال) منخفضة الإنتاجية. ونسبة العمالة غير الرسمية أعلى بين الشباب - أكثر من 90% في مصر والمغرب - وزادت بمرور الوقت مع تراجع التوظيف في القطاع العام. ويشكل العمال الأجانب معظم العاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ولا تغطيهم المعاشات التقاعدية. وعلى الرغم من أن بعض العمال الوافدين يتمتعون بإمكانية الحصول على أدوات ادخار بديلة، فإن نصف عمال المنازل الوافدين – ومعظمهم من النساء ويشكلون ما بين 13% (قطر) و27% (المملكة العربية السعودية) من القوى العاملة – غير مشمولين بأي نظام للتأمين الاجتماعي أو محميين بموجب قانون العمل.

إن خلق المزيد من الوظائف وتحسين نوعيتها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتعلق أساساً بزيادة التنافسية في الأسواق. ويؤدي عدم كفاءة ديناميكيات الشركات، في انعكاس للافتقار إلى التنافسية في السوق، إلى تقزم القطاع الخاص الذي تهيمن عليه الشركات الصغيرة منخفضة الإنتاجية؛ حيث يعمل نحو ثلثي العمال في شركات متناهية الصغر في مصر والأردن وتونس، ويعمل ما لا يقل عن ثلاثة أرباع هؤلاء في القطاع غير الرسمي. ويحدد إسلام وموسى وساليولا (2022) مجالين رئيسيين للإصلاح من أجل زيادة تنافسية أسواق المنتجات، وهما وجود المؤسسات المملوكة للدولة في الاقتصاد والمعاملة التفضيلية لها، ووجود ضوابط الأسعار على الخدمات والسلع الأولية. وعلى الرغم من أن خلق المزيد من الوظائف المنتجة يتعلق بتنشيط القطاع الخاص، فإن سياسات الحماية الاجتماعية يمكن أن تلعب دوراً بالغ الأهمية في معالجة الإقصاء من سوق العمل، وذلك من خلال تسهيل الحصول على فرص العمل المنتجة، وحماية العمال، وتوفير شبكة أمان للأشخاص المتخلفين عن الركب.

16 مليون

شخص في المنطقة تراجعوا إلى ما دون خط الفقر البالغ 5.5 دولارات للفرد في اليوم بسبب جائحة كورونا

الحماية الاجتماعية تلعب دوراً جوهرياً في الحد من الفقر والهشاشة - إطار عمل

موجز وافٍ 2

تهدف الحماية الاجتماعية إلى حماية جميع الناس من الفقر والمخاطر الأخرى التي تؤثر على رفاهيتهم مع التأكيد على المسؤولية المالية وخفض الحوافز السلبية إلى أدنى حد ممكن. وتتسق هذه الرؤية للحماية الاجتماعية اتساقاً تاماً مع هدف الحماية الاجتماعية الشاملة، الذي يفترض أن تتيح للجميع إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية متى وكيف احتاجوا إليها. ويدرك التقرير أيضاً أهمية توفير الحماية على نحو فعال، وهو ما ينطوي على المسؤولية المالية وتجنب الحوافز السلبية التي تؤثر على العمل والتقاعد وقرارات التوظيف – أي التأكيد على توافق الحوافز. ويرى التقرير أن هذه الرؤية معيار مرجعي ينبغي تقييم أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية قياساً عليه والتحرك نحوه تدريجياً. وتتحقق هذه الرؤية من خلال نظام متكامل لثلاث أدوات للحماية الاجتماعية: المساعدات الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية، ولوائح وبرامج العمل (الجدول موجز وافٍ 1).

ويمكن توفير أدوات الحماية الاجتماعية بحسب وضع الفرد في امتداد الرفاهية-والعمل. أولاً، يمكن تقسيم الأفراد إلى ثلاث فئات للرعاية الاجتماعية: الفقراء؛ والمعرضون للفقر؛ وغير الفقراء غير المعرضين للفقر (الشكل موجز وافٍ 1). ويمكن تعديل هذا التوزيع ليعكس وضع العمل: عدم العمل، والعمل بشكل غير رسمي، والعمل بشكل رسمي. ويتسق هذا التوزيع المبسط اتساقاً كبيراً مع الأدلة. ويتسق توفير أدوات الحماية الاجتماعية مع الأدوار المبينة في الجدول موجز وافٍ 1. وتغطي أدوات الحماية الاجتماعية مجتمعة جميع السكان، لكن المزيج المحدد من الأدوات يختلف باختلاف توزيع الرفاهة-والعمل ودورة الحياة. ويمكن أيضاً النظر إلى هذا التوزيع على نحو ديناميكي، حيث تساعد أدوات الحماية الاجتماعية الأسر على النهوض واحتلال موقع في التوزيع، بما في ذلك بعد الانزلاق بسبب الصدمات. وللحد من مثبطات العمل، يتم تقليص دعم الدخل، بدلاً من التوقف الحاد ، حيث يصبح الناس غير فقراء لكنهم ما زالوا معرضين للهشاشة. ويستخدم الإطار المبين في الجدول موجز وافٍ 1 والشكل موجز وافٍ 1 لقياس أنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتحديد أولويات الإصلاح.

ويمكن لأدوات الحماية الاجتماعية أن تساعد في معالجة الإقصاء من سوق العمل. ويبين الجدول موجز وافٍ 1 والشكل موجز وافٍ 1 أن مزيجاً من برامج التأمينات الاجتماعية الإلزامية والطوعية يمكن أن يساعد في حماية جميع العمال من مخاطر قصيرة الأجل (الإصابة والمرض والبطالة) وطويلة الأجل (فقر الشيخوخة). ويمكن أن تؤدي لوائح وقوانين العمل إلى زيادة حماية العمال من مخاطر مثل الاستغلال والتمييز، وإن كان يجب أن تكون مصحوبة بآليات لضمان أن توفر في نهاية المطاف حماية فعالة لجميع العمال. ويمكن لبرامج العمل أن تساعد في زيادة إمكانية حصول الباحثين عن عمل والعاملين في الوظائف منخفضة الإنتاجية على فرص العمل المنتجة. ويمكن لأدوات مساندة الدخل أن تساعد الأسر الفقيرة على تلبية الحد الأدنى من احتياجات الاستهلاك، في حين يمكن لبرامج الشمول الاقتصادي والاستثمار في رأس المال البشري لأطفال تلك الأسر أن تساعدهم على الخروج من براثن الفقر. ولتفادي تفاقم الإقصاء في سوق العمل، يجب تصميم أدوات الحماية الاجتماعية لتفادي الحوافز السلبية التي تؤثر على قرارات العمل والتقاعد والتوظيف.

الجدول | موجز وافٍ 1

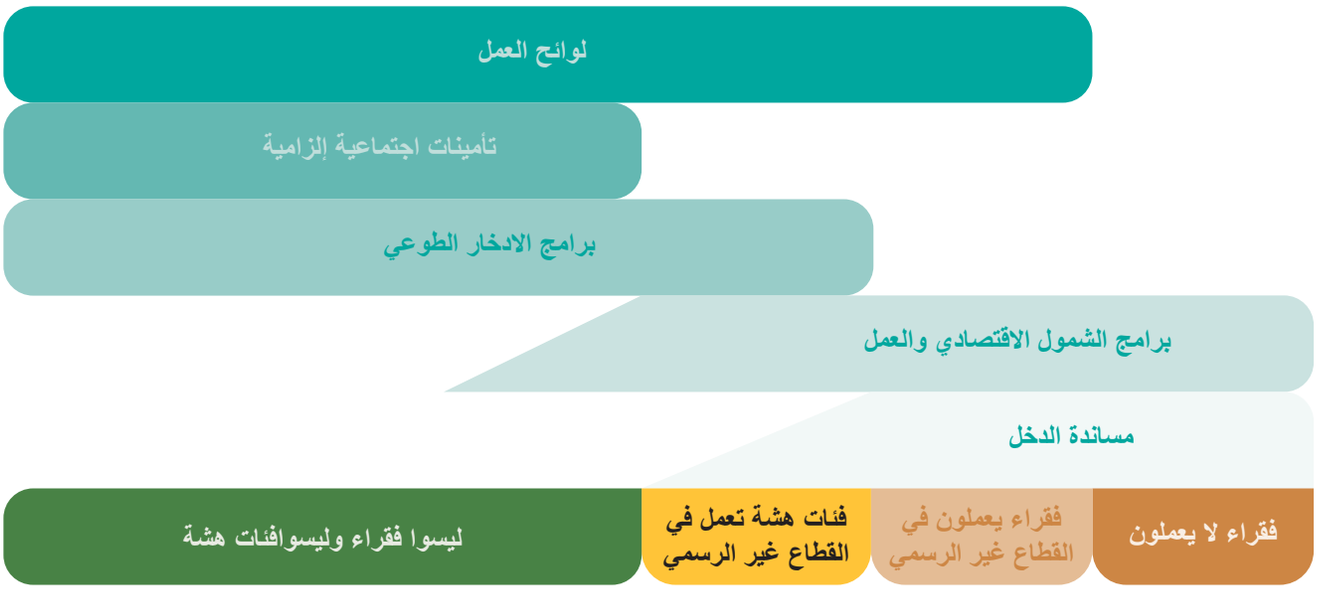
الحماية الاجتماعية: حماية الناس من المخاطر على نحو فعال

	المساعدات الاجتماعية	التأمينات الاجتماعية	لوائح وبرامج العمل
الحماية	مساندة الدخل لمعالجة مخاطر الفقر	حماية الدخل (المعاشات التقاعدية) والرعاية طويلة الأجل للعمال عند التقاعد لتجنب خطر الفقر والعوز في سن الشيخوخة؛ الحماية من مخاطر الإصابة والمرض والبطالة أثناء فترة القدرة على العمل	لوائح العمل: حماية العمال من مخاطر كالاستغلال والتمييز برامج العمل والشمول الاقتصادي: المساعدة في ربط الناس بسوق العمل من خلال دعم القدرة على التوظيف والتسكين الوظيفي
المسؤولية المالية	فعالية التكاليف من خلال أنظمة الخدمات الحديثة، وربط مساندة الدخل بالشمول الاقتصادي والاستثمارات في رأس المال البشري، وإعطاء الأولوية للفئات الأشد فقرا	التمويل الذاتي، من خلال مواءمة الاشتراكات والمنافع؛ إعانات الدعم (للمنافع أو الاشتراكات) مصممة وممولة بعناية في الموازنة الحكومية	برامج العمل والشمول الاقتصادي: أنظمة الخدمات الحديثة؛ إعطاء الأولوية للذين يصعب توظيفهم، والعمال غير الرسميين منخفضي الإنتاجية
توافق الحوافز	منع العوامل المثبطة عن العمل وتحقيق الاكتفاء الذاتي مالياً من خلال تجنب اختيار المستفيدين على أساس وضع العمل، وتكييف المنافع حسب دخل العامل	مواءمة الاشتراكات والمنافع لمنع الحوافز السلبية (مثل التقاعد المبكر)؛ تجنب تشظي البرامج؛ جعل البرامج الرئيسية إلزامية، ولكن تشمل برامج طوعية للمساعدة في سد الفجوة	لوائح العمل: منح الشركات مرونة كافية للتكيف مع الطلب برامج الشمول الاقتصادي: ربط مساندة الدخل بالمشاركة في البرامج؛ تصميم مساندة التسكين الوظيفي لتجنب استبدال العامل

”كانت معدلات الفقر والتعرض للمخاطر مرتفعة نسبيا في الكثير من بلدان المنطقة قبل الجائحة، وكان ذلك مدفوعا بالإقصاء من سوق العمل“

الشكل عرض عام - 1

أدوات الحماية الاجتماعية على الامتداد النمطي لتوزيع الرفاهية والعمل



لا ترقى سياسات الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى حماية الفقراء والفئات الهشة

موجز وافٍ 3

كانت استجابة الحماية الاجتماعية لجائحة كورونا قوية لكنها محدودة بسبب الظروف القائمة سابقاً. واستجابت جميع بلدان المنطقة بدرجات متفاوتة لأزمة كورونا باتخاذ تدابير للحماية الاجتماعية، لا سيما مساندة الدخل. وعلى الرغم من أن معظم المساعدات الحكومية في مصر والأردن والمغرب وتونس موجهة توجيهاً جيداً إلى الفئات الأشد تضرراً بشكل عام - أفقر شرائح السكان والعمالة غير الرسمية - فإن معظم هذه الفئات استُبعدت، باستثناء الأردن. وأثرت قدرة وكفاءة أنظمة الحماية الاجتماعية - بما في ذلك توافر التأمين ضد البطالة وأنظمة الخدمات الحديثة التي تضم سجلات اجتماعية ضخمة للأسر المعيشية والمدفوعات الرقمية - على الاستجابة للصدمات. وفي معظم الحالات، ومع استثناءات ملحوظة مثل الأردن، كانت أنظمة الخدمات في مختلف أنحاء المنطقة محدودة الاستجابة للصدمات. كما أثرت تغطية برامج الحماية الاجتماعية قبل جائحة كورونا على الاستجابة: فقد أدت التغطية المحدودة لأدوات مساندة الدخل والتأمينات الاجتماعية قبل الجائحة إلى تضخيم الأثر الأولي لجائحة كورونا على الفقر، وجعلت الاستجابة أكثر تكلفة، مما حدّ من تأثيرها.

على الرغم من التوسعات التي شهدتها تلك البرامج مؤخراً، فإن معظم الفقراء لا يحصلون على مساندة للدخل في كثير من بلدان المنطقة النامية (منخفضة ومتوسطة الدخل)، في حين أن إعانات الدعم عديمة الفعالية تتسم بالضخامة. ولا تغطي برامج التحويلات النقدية معظم الفقراء إلا في مصر والأردن. ويعد انخفاض الإنفاق على هذه البرامج، وعلى المساعدات الاجتماعية بوجه عام، السبب الرئيسي لتدني تغطية التحويلات النقدية للفقراء. وفي الوقت نفسه، وعلى الرغم من الإصلاحات التي جرت مؤخراً، فإن الإنفاق على دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يبلغ ضعف الإنفاق على المساعدات الاجتماعية ويرتفع كثيراً عما هو عليه في أي منطقة أخرى. وعادة ما يكون دعم الطاقة تنازلياً لأن الأسر الأكثر ثراء تستهلك في العادة قدراً أكبر من الطاقة مما تستهلكه الأسر الأفقر. كما أنه يفتقر إلى الكفاءة الاقتصادية ويضر بالبيئة. ويتوجه معظم الإنفاق على المساعدات الاجتماعية إلى الدعم العام للمواد الغذائية، وليس إلى التحويلات النقدية للفقراء. وعادة ما يكون لدعم الطاقة أو الغذاء تأثيرٌ كبيرٌ على الفقر بسبب تغطيتها للفقراء والفئات الهشة، لكنها أقل فعالية من حيث التكلفة مقارنة ببرامج التحويلات النقدية الموجهة في جميع البلدان التي تم تحليلها لأن الكثير من الدعم يذهب إلى أسر غير فقيرة وغير هشة.

ولا تغطي برامج التأمينات الاجتماعية معظم العمال. وعلى الرغم من أن جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء لبنان والضفة الغربية وقطاع غزة لديها برامج معاشات تقاعد إلزامية لعمال القطاع الخاص، فإن معظم العمال غير مشمولين بشكل فعال - وهو ما يعكس ارتفاع معدل العمالة غير الرسمية. ويترجم انخفاض تغطية العمال وانخفاض مدة الاشتراكات إلى انخفاض تغطية المعاشات التقاعدية للمسنين. ولا يوجد سوى 12 بلداً في المنطقة لديه تأمين ضد البطالة، ما يغطي أقل من 10% من العاطلين عن العمل.

وعادة ما تكون برامج المعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير مستدامة من الناحية المالية لأنها سخية بحكم تصميمها. ومعظم برامج المعاشات التقاعدية تُعد محددة المنافع، مع دفع المنافع من الاشتراكات الجاري تحصيلها في نفس الوقت. وكي يكون هذا النوع من البرامج مستداماً مالياً، يجب المواءمة بين المنافع ومعدلات الاشتراكات وأعمار التقاعد؛ ولكن هذا ليس هو الحال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مما يؤدي إلى وجود برامج تعاني عجزاً أو ستصبح كذلك في غضون سنوات قليلة. وأنظمة المعاشات التقاعدية غير مستدامة من الناحية المالية لأن المنافع الموعود بها أكبر مما ينبغي أن تكون عليه، بالنظر إلى الاشتراكات وأعمار التقاعد. وتدفع الحوافز المضمنة في البرامج إلى التقاعد المبكر ما يشكل مصدراً رئيسياً للخلل، مما يؤدي إلى حصول نحو 45% من المستفيدين المسنين على معاش تقاعد مبكر، وهو ما يفوق كثيرا

المعايير العالمية. وبالتالي، فعلى الرغم من أن سن التقاعد القانونية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي 60 عاماً للرجال و55 عاماً للنساء، فإن العمال غالباً ما يتقاعدون في سن 50 عاماً أو أقل. وغالباً ما تكون لدى بلدان المنطقة أنظمة معاشات تقاعد منقسمة، بما في ذلك برامج مختلفة للعاملين في القطاعين العام والخاص، مما يحد من تنقل الأيدي العاملة بين القطاعين، ويزيد التكاليف الإدارية، ويعامل العمال في مختلف القطاعات معاملة غير متكافئة.

وتتيح سياسات العمل حماية محدودة للعمال ولا تُسهل التوظيف. وبينما تتبع لوائح العمل في بلدان المنطقة في الغالب معايير العمل الدولية الأساسية، فإن معظم العمال في المنطقة لا يستفيدون منها بشكل مباشر لأنهم يعملون في القطاع غير الرسمي، كما أن ضعف إنفاذ لوائح العمل يجعل من الصعب إضفاء الطابع الرسمي على العمال وحماية العاملين في القطاع الرسمي. وبينما لا يفرض سوى عدد قليل من بلدان المنطقة قيوداً على التوظيف، فإن معظم هذه البلدان لديها قواعد تقييدية للفصل من العمل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بلدان المنطقة لديها بعض القوانين الأكثر تقييداً ضد تشغيل المرأة. وفي مختلف أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا يستفيد سوى عدد قليل من الباحثين عن عمل من مساندة التوظيف، لا سيما من هم في أشد الحاجة إلى عمل. وبرامج الشمول الاقتصادي نادرة وتغطي عدداً قليلاً من المستفيدين.

وستصبح أنظمة الحماية الاجتماعية أقل اتساقاً مع الواقع. وستغير شيخوخة السكان - المتوقع أن تكون أسرع في المنطقة منها في جميع مناطق العالم - والتغيرات التكنولوجية وتغير المناخ اقتصادات الغد وتزيد الطلب على الحماية الاجتماعية. وستزيد شيخوخة السكان الطلب على المعاشات التقاعدية والرعاية طويلة الأجل. وستؤثر الصدمات المرتبطة بالمناخ المتعلقة بانخفاض هطول الأمطار وارتفاع درجات الحرارة وجفاف التربة في المنطقة بشكل خاص على الفقراء والفئات الهشة الذين يحتاجون إلى المساندة للاستعداد لهذه الصدمات وإدارتها والتكيف معها. وأنظمة الحماية الاجتماعية السائدة في المنطقة غير مستعدة لمواجهة هذه التحديات.

إعادة تصور الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

موجز وافٍ 4

يجب تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كي توسّع نطاق المساندة المقدمة لمن يتم إقصاؤهم من سوق العمل على نحو فعال. وتؤدي جائحة كورونا والأزمة الناجمة عن الحرب في أوكرانيا إلى تفاقم أوجه القصور في أنظمة الحماية الاجتماعية الحالية، وفي الوقت نفسه خلق فرصة فريدة للإصلاح. ويحدد هذا التقرير أولويات الإصلاح، المصممة خصيصاً لمختلف مجموعات بلدان المنطقة، في ثلاثة مجالات إستراتيجية واسعة النطاق للسياسات، وهي كالتالي: بناء أنظمة أساسية لتقديم الحماية الاجتماعية بفاعلية وكفاءة، وتعزيز حماية الناس على امتداد توزيع الرفاهة والعمل، وزيادة كفاءة الحماية الاجتماعية وتمويلها. ويعرض التقرير بعض وجهات النظر الجديدة. ويبني على تجربة جائحة كورونا لتسليط الضوء على دور أنظمة الخدمات الحديثة؛ ويقترح نهجاً للعمل في القطاع غير الرسمي يركز على حماية وتعزيز إنتاجية العمال غير الرسميين؛ ويسهم في النقاش حول الشيخوخة، بما في ذلك الشيخوخة النشطة والرعاية طويلة الأجل. ويقدم التقرير إرشادات بشأن تسلسل الإصلاحات لبناء نظام شامل للحماية الاجتماعية والحصول على دعم سياسي للإصلاح.

تعد أنظمة الخدمات الحديثة ضرورية لتوفير مساندة معززة للحماية الاجتماعية بكفاءة. وهي ضرورية لتقديم الدعم المناسب للأشخاص المناسبين في الوقت المناسب بأقل تكلفة. فأنظمة الخدمات الحديثة هي نظام النافذة الواحدة لتوفير الحماية الاجتماعية - من التواصل وتسجيل المستفيدين المحتملين إلى تقديم المساندة. ويمكن الاستفادة من التقنيات الرقمية في إعداد أنظمة خدمات حديثة، بما في ذلك من خلال تحديد الهوية إلكترونياً والتسجيل وتبادل البيانات عبر الإنترنت والمدفوعات الرقمية. وكانت سمات أنظمة الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات - بما في ذلك السجلات الاجتماعية الضخمة والديناميكية ورقمنة العمليات والمدفوعات - ذات أهمية بالغة في الاستجابة للجائحة والحرب في أوكرانيا. ويشكل إنشاء أنظمة حديثة لتقديم الخدمات من أجل الحماية الاجتماعية أجندة إصلاحية ذات صلة بالواقع لجميع بلدان المنطقة، وقد حقق معظمها تقدماً في بعض عناصر نظام الخدمات الحديثة، ويحتل الأردن موقع الصدارة في ذلك.

توسيع نطاق مساندة الدخل وإتاحة الفرص للفقراء والفئات الهشة

موجز وافٍ 1.4

يمثل توسيع نطاق مساندة الدخل للفقراء أولوية لجميع البلدان النامية بالمنطقة، لا سيما تلك التي تعاني من فجوات كبيرة في التغطية. ويمكن، بل ينبغي، أن يزيد تمويل برامج التحويلات النقدية، لكن الموازنات ستظل محدودة، ولذلك يجب أن تستمر الجهود في زيادة الدقة في أساليب تحديد الفقراء. ومصر والأردن مثالان جيدان للبلدان التي زادت نطاق التغطية لأكثر من نصف أفقر 20% من سكانها من خلال مزيج من زيادة التمويل، وتحسين استهداف الفقراء، وتوحيد البرامج في برنامج واحد للتحويلات النقدية يتسم بفعالية التكلفة (برنامج تكافل وكرامة في مصر؛ وتكافل في الأردن).

ويمثل تعزيز الفرص المتاحة للفقراء والفئات الهشة أيضاً أولوية للبلدان النامية بالمنطقة، لا سيما تلك التي تعاني من انخفاض مستويات رأس المال البشري. ويمكن تحقيق ذلك بأن تُستكمل أدوات مساندة الدخل بإجراءات أخرى تدفع لبناء رأس المال البشري وقدرات الأسر الفقيرة والفئات الهشة (برامج الشمول الاقتصادي). كما أن وجود السجلات الاجتماعية يُعد مفيداً لتوفير أدوات تكميلية؛ ومن الأمثلة الناشئة في هذا الصدد مصر والأردن والمغرب. إذ تقدم مصر للمستفيدين من برنامج تكافل وكرامة مساندة تكميلية لتحسين تغذية الأطفال وصحتهم وتعليمهم. ولدى مصر أيضاً مبادرة الشمول الاقتصادي الأكثر تطوراً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث تقدم للمستفيدين من برنامجي تكافل وكرامة مساندة للقيام بعمل حر أو العمل بأجر، وذلك لمساعدتهم على الخروج من براثن الفقر. وتستند حزمة العمل الحر إلى نموذج التخرج الناجح لمنظمة براك، وهو عبارة عن حزمة مساندة شاملة لمن يعانون الفقر المدقع في المناطق الريفية لمساعدتهم على بدء الأنشطة المدرة للدخل وتوسيع نطاقها.

توسيع نطاق الحماية التي توفرها التأمينات الاجتماعية، لا سيما للعمال غير الرسميين

موجز وافٍ 2.4

يقترح هذا التقرير نهجاً للعمل في القطاع غير الرسمي يركز على حماية وتعزيز إنتاجية العمال غير الرسميين. ولا يعني ذلك أنه ينبغي لبلدان المنطقة ألا تواصل جهودها الرامية إلى إضفاء الطابع الرسمي على القطاع غير الرسمي، مع إشراك العمال في برامج إلزامية، ولكن لن تُفيد سياسات إضفاء الطابع الرسمي على الأرجح في تغطية أكبر للحماية الاجتماعية في الأمدين القصير والمتوسط، بخاصة للعمال غير الرسميين العاملين في المشروعات متناهية الصغر، ولذا يجب استكمالها بأدوات بديلة لا تدخل العمالة غير الرسمية في القطاع الرسمي بل تحميها. ولذلك، يوصي هذا التقرير بتحويل تركيز السياسات نحو حماية العمالة غير الرسمية، التي تشمل على سبيل المثال لا الحصر إضفاء الطابع الرسمي، وتعزيز إنتاجيتها.

ويمكن أن تساعد برامج الادخار الطوعي على زيادة حماية العمالة غير الرسمية في المنطقة على نحو مستدام. وتدرك هذه البرامج طبيعة الدخل غير الرسمي بوصفه غير منتظم ولا يمكن التنبؤ به، وتنطبق على العمال غير الرسميين الذين لديهم بعض القدرة على الادخار؛ الذين لا يحصلون على خدمات أفضل من خلال برامج مساندة الدخل غير القائمة على الاشتراكات. ولتشجيع مشاركة العمال الأقل قدرة على الادخار في هذه البرامج، تقدم هذه البرامج عادة حوافز في شكل اشتراكات تناظر قدرتهم. ولجعلها أكثر جاذبية، يجب أن تعطي هذه البرامج الأولوية للحماية من المخاطر قصيرة الأجل، مثل البطالة وفقدان الدخل والمرض. وينبغي أن تشكل هذه البرامج في نهاية المطاف جسوراً لبرامج إلزامية متوازنة. وتقوم هذه البرامج بالفعل في بلدان مثل الصين وتركيا بحماية العديد من العمال غير الرسميين. ويمكن أن يكون برنامج الادخار للعمال الأجانب الذي تم تدشينه مؤخراً في مركز دبي المالي العالمي نموذجاً لزيادة حماية العمال الأجانب في بلدان مجلس التعاون الخليجي.*

ويمكن أن تساعد المعاشات الاجتماعية المصممة جيداً على منع فقر المسنين للعمال الذين لا يسددون اشتراكات كافية أو لا يسددونها على الإطلاق، مع ضرورة تحملها المسؤولية المالية وخفضها الحوافز السلبية إلى أدنى حد ممكن. المعاشات الاجتماعية هي تحويلات للمسنين يتم تمويلها من خلال الموازنة الحكومية العامة. ومن الممارسات الجيدة توجيه المعاشات الاجتماعية إلى الفقراء المسنين، وهو النهج الذي تتبعه مصر مع برنامج كرامة. ومن الممارسات الجيدة الأخرى دعم مزايا المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات للوصول إلى حد أدنى كاف من المعاشات التقاعدية. ويختلف هذا عن الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي ترتبط غالباً بالتقاعد المبكر. وهذا هو النهج الذي اعتمدته الصين لتكملة برامج الادخار الطوعي بغرض تعزيز التغطية الفعالة للعمال غير الرسميين.

وهناك مجال واسع لتعزيز التأمين ضد البطالة في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ وتختلف الخيارات وفقاً للظروف الأولية. إذ يمكن للبلدان التي ليس لديها تأمين ضد البطالة استحداث حسابات ادخار للتأمين ضد البطالة مع تجميع المخاطر لضمان حد أدنى من المنافع، كما هو الحال في شيلي. ويمكن للبلدان التي لديها برامج للتأمين ضد البطالة النظر في إجراء إصلاحات لتعزيز الحماية (على سبيل المثال، عن طريق تسهيل الأهلية للاندراج في هذه البرامج)، وتشجيع البحث عن عمل (على سبيل المثال، عن طريق تقليص المنافع خلال فترة تلقي منافع البطالة)، ومساندة إعادة التوظيف (على سبيل المثال، من خلال ربط تلقي المنافع بالمشاركة في برامج العمل). ويمكن للبلدان التي لديها نظام قائم لمكافأة نهاية الخدمة أن تشدده بزيادة سنوات الخدمة المطلوبة للتأهل وخفض المدفوعات عن كل سنة في الخدمة، أو تحويله إلى حسابات ممولة مسبقاً، أو ببساطة إلغائه تدريجياً.

* مركز دبي المالي العالمي هو منطقة اقتصادية خاصة في الإمارات العربية المتحدة لديه نظام قانوني ولوائح مستقلة. ويحل برنامج الادخار الجديد للعمالة الوافدة محل الترتيب السابق لمكافأة نهاية الخدمة - وهو برنامج منافع محددة غير ممول.

موجز وافٍ 3.4

”يجب أن تحمي لوائح العمل جميع العمال على قدم المساواة، بما في ذلك من خلال إلغاء القيود القانونية المفروضة على عمل المرأة“

يجب أن تستهدف برامج العمل من يحتاجون إلى المساندة، بما في ذلك الشباب والنساء الأقل مهارة. وتظهر الأدلة العالمية أن برامج العمل يمكن أن تزيد من احتمال وجود فرص العمل وجودتها، ولكن فقط إذا كانت تستهدف الأشخاص المناسبين بالدعم المناسب. وتعتبر برامج العمل أكثر فعالية من حيث التكلفة للباحثين عن عمل ذوي المهارات الأقل - لاسيما الشباب والنساء. وينبغي أن توفر برامج العمل ما هو أكثر من فرص العمل بأجر فقط كدعم الوظائف الرقمية، بما في ذلك العمل الحر عبر الإنترنت. ويقدم العديد من المنظمات غير الربحية هذه المساندة لشباب غزة، الذين لولا ذلك لكانت فرص العمل المتاحة لهم محدودة للغاية، لا سيما للنساء. ويجب أن يلعب القطاع الخاص دوراً أساسياً في تنفيذ برامج العمل، بينما تركز الحكومة على ضمان الجودة والنتائج، بما في ذلك من خلال عملية الاعتماد والتعاقد المستند إلى الأداء.

ويجب أن تحمي لوائح العمل جميع العمال على قدم المساواة، بما في ذلك من خلال إلغاء القيود القانونية المفروضة على عمل المرأة. وينبغي أن تستمر الجهود الرامية إلى إخضاع العمالة غير الرسمية لقوانين العمل وتحسين الامتثال للوائح العمل مع ضمان ألا تضع الحماية عبئاً على الشركات. وقبل كل شيء، يجب على بلدان المنطقة إزالة القيود القانونية المفروضة على عمل المرأة. وتنفذ السعودية إصلاحات للحد من التمييز بين الجنسين، كما تحقق بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدماً أيضاً، لكن هناك حاجة إلى المزيد، وينبغي أن تصاحب هذه الجهود تدابير أخرى لزيادة توظيف النساء، بما في ذلك من خلال برامج العمل، والحصول على التمويل ورعاية الأطفال، وتنمية اقتصاد الرعاية. وثمة أجندة إصلاح مهمة أخرى، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وهي تخفيف القيود المفروضة على العمال الأجانب.

زيادة كفاءة الحماية الاجتماعية وتمويلها

موجز وافٍ 4.4

البرامج المتكاملة. تُسهّل أنظمة الخدمات الحديثة توحيد برامج المساعدات الاجتماعية المماثلة، مما يوفر الموارد ويزيد من فعالية التكاليف. ومن الأمثلة على ذلك في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا دمج برنامج الضمان الاجتماعي في مصر - برنامج للمعاشات الاجتماعية لكبار السن - في برنامج كرامة، والتحويلات النقدية الشهرية بالأردن في برنامج تكافل. وسيزيد دمج أنظمة المعاشات التقاعدية من الإنصاف وتنقل الأيدي العاملة ويخفض الحوافز السلبية والتكاليف الإدارية. وكان الأردن رائداً في توحيد أنظمة المعاشات التقاعدية العامة والخاصة في المنطقة. وقد دمج العديد من بلدان المنطقة الأخرى بعض البرامج أو القواعد أو الإدارة، لكن لا يزال هناك تجزؤ وتفكك كبير.

سيؤدي إصلاح إعانات الدعم العامة للمواد الغذائية والطاقة إلى زيادة الكفاءة وتوفير التمويل للحماية الاجتماعية. شرعت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مثل مصر وإيران والأردن والمغرب، في إصلاحات شاملة لدعم الطاقة في 2010، لكن مازال هناك دعم كبير للطاقة في الكثير من بلدان المنطقة، مما يزاحم الحيز المالي لأولويات التنمية الأخرى، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. ولا يزال الدعم العام للمواد الغذائية هو الشكل الرئيسي للمساعدات الاجتماعية في معظم بلدان المنطقة، وتعتمد معظم البلدان على إعانات الدعم باهظة التكلفة للطاقة والغذاء من أجل الاستجابة لارتفاع الأسعار بسبب الحرب في أوكرانيا. ولا تستطيع البلدان النامية المستوردة للنفط في المنطقة تحمل تكلفة الحفاظ على مستويات الإنفاق الحالية على الدعم، خاصة عندما تكون التحويلات النقدية الموجهة بديلاً أكثر فعالية من حيث التكلفة. وينبغي الاستفادة من الأزمة الحالية كفرصة لإصلاح نظام الدعم، وليس كذريعة لعدم ذلك. وتقدم التجارب العالمية اقتراحات مفيدة للإصلاح، بما في ذلك تحويل الدعم العيني إلى تحويلات نقدية، وإعادة تقويم الدعم لإعطاء المزيد للفقراء والأقل للأغنياء، والإلغاء التدريجي للدعم المقدم للأغنياء - باستخدام المدخرات لتمويل أولويات الحماية الاجتماعية.

ويجب على بلدان المنطقة تعبئة إيرادات ضريبية إضافية لتمويل أولويات الحماية الاجتماعية على نحو تدريجي. قد لا تؤدي زيادة كفاءة المساعدات الاجتماعية وإصلاح الدعم إلى توفير موارد مالية كافية لتمويل أولويات الحماية الاجتماعية، بما في ذلك توسيع نطاق التحويلات النقدية وإتاحة الفرص للفقراء، وبرامج العمل، ودعم التأمينات الاجتماعية. كما أن البلدان النامية المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليس لديها الحيز المالي لزيادة الإنفاق دون زيادة الإيرادات الإضافية. وهناك مجال لتحصيل المزيد من الإيرادات الضريبية في بلدان المنطقة على نحو تدريجي. حيث تعتمد بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بدرجة أكبر على الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، التي تكون في العادة تنازلية، مقارنة بالضرائب المباشرة التصاعدية على الدخل أو الأرباح أو الممتلكات. وبالإضافة إلى زيادة الضرائب المباشرة، يمكن لبلدان المنطقة زيادة الإيرادات الضريبية تدريجياً من خلال إلغاء الإعفاءات الضريبية وتحسين الإدارة الضريبية - وتونس رائدة في الإصلاح في هذا المجال.

ينبغي لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مساندة الشيخوخة النشطة. في مختلف أنحاء المنطقة، يعيش الناس حياة أطول وأكثر صحة، لكن معظم العمال يتقاعدون مبكراً للغاية، مما يؤدي إلى خسارة كبيرة في المكاسب المحتملة في الإنتاجية واستنزاف كبير لأموال المعاشات wالخدمة في العمل، وهو ما لا يتطلب فقط تعديل سن التقاعد كي يعكس المكاسب في متوسط العمر المتوقع وإلغاء الحوافز للتقاعد المبكر، بل أيضاً تشجيع ودعم التقاعد المتأخر. وتنفذ بعض بلدان المنطقة إصلاحات معيارية تسير في الاتجاه الصحيح، بما في ذلك مصر والأردن. وتقدم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أمثلة جيدة على السياسات الرامية إلى دعم الشيخوخة النشطة.

العمل على إنشاء نظام شامل للحماية الاجتماعية

موجز وافٍ 5.4

تتطلب معالجة الإقصاء من سوق العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وجود قطاع خاص حيوي ويخلق وظائف أكثر إنتاجية. من المتوقع أن يتباطأ النمو في المنطقة؛ ومع تباطؤ الاقتصاد العالمي، يصبح التمويل أكثر تكلفة، وتتبدد المكاسب غير المتوقعة السابقة للبلدان المصدرة للنفط، مما يؤدي إلى انخفاض فرص العمل، بل تراجع الحيز المتاح في المالية العامة في بلدان المنطقة المستوردة للنفط من أجل الحماية الاجتماعية وأولويات التنمية الأخرى. ويتطلب تسريع وتيرة النمو وتسخيره لخلق فرص عمل أكثر إنتاجية تطبيق إصلاحات تُنشط القطاع الخاص من خلال زيادة التنافسية في أسواق المنتجات.

وعلى الرغم من عدم وجود مسار واحد للإصلاح، يمكن استخدام بعض المبادئ التوجيهية للمضي قدماً نحو نظام شامل للحماية الاجتماعية. وتعتبر أنظمة الخدمات الحديثة أساسية وينبغي أن تكون ملائمة لمستوى تعقيد نظام الحماية الاجتماعية، الذي ينبغي تحديده بشكل مثالي في المقام الأول من خلال المجالات التي تكون فيها الاحتياجات الأكبر على امتداد توزيع الرفاهة والعمل. ولذلك، ينبغي بناء أنظمة لتقديم مساندة الدخل للفقراء، ثم مساندة الفرص المتاحة للفقراء للخلاص من براثن الفقر من خلال سوق العمل، ثم إجراء إصلاحات لتوفير سبل الحصول على الحماية الاجتماعية المستدامة وتعزيز إنتاجية العمال من الفئات الهشة في القطاع غير الرسمي الذين لديهم بعض القدرة على الادخار. وبالتوازي مع ذلك، يمكن إصلاح برامج التأمينات الاجتماعية الإلزامية القائمة لزيادة حماية العاملين في القطاع الرسمي مع ضمان الاستدامة المالية ومساندة الشمول في سوق العمل. وللوائح العمل أيضاً أهمية بالغة لحماية العمال، لكن يجب ألا تخلق عبئاً على الشركات.

وستشكل الإصلاحات المقترحة تحدياً للعقد الاجتماعي القائم، لكن العديد من بلدان المنطقة بدأت بالفعل مسيرة الإصلاح، ويواجه العقد الاجتماعي بالفعل تحديات. وتمثل الرؤية والإصلاحات الواردة في هذا التقرير تغييراً للطريقة التقليدية التي فكرت بها بلدان المنطقة في الحماية الاجتماعية في إطار العقد الاجتماعي القائم: فالحكومات تقدم للمواطنين خدمات اجتماعية (الرعاية الصحية، والتعليم)، ووظائف القطاع العام، ودعم المواد الغذائية والطاقة في مقابل الدعم السياسي ومحدودية المشاركة السياسية. وقد ضعف هذا العقد على مر السنين مع تزايد عدم رضا المواطنين عنه، لا سيما منذ عام 2010. وسواء كان استجابةً لقيود الموازنة العامة أو لمطالب المواطنين، فإن هذا التقرير يظهر أن العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تبتعد ببطء لكن باطراد عن نموذج الحماية الاجتماعية الوارد في العقد الاجتماعي القائم (الدعم العام، والتوظيف في القطاع العام) إلى نظام الحماية الاجتماعية الذي دعا إليه هذا التقرير - على الأقل بعض عناصره.

سيتطلب الإصلاح دعماً سياسياً. حيث سيتطلب التحرك بشكل أكثر حسماً وشمولاً نحو نظام الحماية الاجتماعية الجديد المقترح مساندة سياسية - خاصة لبعض الإصلاحات الأكثر حساسية فيما يتعلق بالدعم والمعاشات والضرائب - كي يصبح النظام الجديد للحماية الاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من العقد الاجتماعي الجديد. وتشير الأدلة الواردة من بلدان المنطقة وأماكن أخرى إلى بعض المبادئ المفيدة لكسب التأييد السياسي للإصلاح، بما في ذلك وضع رؤية وحملة تواصل، وتسلسل الإصلاحات ووضعها بشكل تدريجي، وضمان القيادة السياسية والمسؤولية للإصلاح.

”ستشكل الإصلاحات المقترحة تحدياً للعقد الاجتماعي القائم، لكن العديد من بلدان المنطقة بدأت بالفعل مسيرة الإصلاح“

إنهاء الفقر لا يزال
بعيد المنال في معظم
بلدان الشرق الأوسط
وشمال أفريقيا

01

الفصل

الصفحات 11–24

1.1
العمل محدود وأغلبه غير رسمي في معظم أنحاء المنطقة
16

2.1
الحماية الاجتماعية تلعب دوراً بالغ الأهمية في الحد من الفقر والهشاشة - إطار عمل
21

قلبت

جائحة كورونا منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبقية العالم، رأساً على عقب. ففي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أودت الجائحة بحياة أكثر من 300 ألف شخص بحلول مايو/أيار 2022 (البنك الدولي 2022أ). وتقلص إجمالي الناتج المحلي للمنطقة بنسبة 3.3% في عام 2020. وباستثناء لبنان، بدأ التعافي في عام 2021 واستمر في عام 2022، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، على الرغم من أن معظم اقتصادات المنطقة لم تتعافَ إلى مستويات ما قبل الجائحة، وتشكل الحرب في أوكرانيا تحدياً كبيراً وتفشي عدم اليقين (البنك الدولي 2022ي).

وكان للانكماش الاقتصادي تأثيرٌ مدمرٌ على مستويات معيشة الناس في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبخاصة الأشد فقراً. وتشير التقديرات إلى انخفاض مداخيل الأسر المعيشية بين فبراير/شباط 2020 ويونيو/حزيران 2021 على مستوى توزيع الدخل، لكن التأثير كان أشد حدة بين أفقر 25% من الأسر (الشكل 1). وتراجعت مداخيل ما لا يقل عن نصف الأسر الأشد فقراً في مصر والأردن والمغرب وتونس، مما أدى إلى سقوط بعض الأسر تحت خط الفقر. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن جائحة كورونا دفعت 16 مليون شخص في المنطقة إلى ما دون خط الفقر البالغ 5.5 دولارات للفرد في اليوم، مع تراجع 6 ملايين شخص دون خط الفقر البالغ 1.9 دولار للفرد في اليوم (مالر وآخرون 2021). وكان أثر الفقر أشد حدة في إيران والعراق ولبنان، حيث أدت الأزمات الأخرى إلى تفاقم آثار جائحة كورونا.

وكان فقدان الوظائف وانخفاض الدخل، لا سيما بين العمال في القطاع غير الرسمي، أكبر أسباب انخفاض مستويات المعيشة. حيث قفزت معدلات البطالة في جميع أنحاء المنطقة. ولم يتمكن الداخلون الجدد إلى سوق العمل من العثور على فرص عمل، وفقد العديد من العمال وظائفهم. وفي فبراير/شباط 2020، فقد ما بين ربع العاملين بأجر (المغرب) ونصفهم (مصر) وظائفهم (القناة الرئيسية لانخفاض مستوى المعيشة) أو خُفضت أجورهم بحلول فبراير/شباط 2021 (الشكل 2). وكان العاملون بأجر في القطاع غير الرسمي، أي بلا تأمين اجتماعي، هم الأكثر تضرراً في البلدان الأربعة التي حُللت لأن العمال غير الرسميين كانوا أكثر تركزاً من نظرائهم في الوظائف الرسمية في القطاعات الأكثر تضرراً من الأزمة، مثل تجارة التجزئة والتشييد والسياحة؛ إذ فقدوا وظائفهم أولاً؛ ولم يكونوا مؤهلين للحصول على إعانات البطالة أو تدابير معالجة جائحة كورونا التي حصل عليها العاملون في القطاع الرسمي. وهذا أمر مهم لأن العمالة غير الرسمية، كما يتضح فيما بعد، تشكل معظم القوى العاملة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي عرضة للصدمات. ومع بدء تعافي اقتصادات المنطقة، بدأت أسواق العمل في التعافي أيضاً، على الرغم من أن معدلات التشغيل لم تصل إلى مستويات ما قبل الجائحة.

ومع بدء انحسار الجائحة، أثارت الحرب في أوكرانيا أزمة عالمية أخرى. وأدت الاضطرابات في إمدادات المواد الغذائية والوقود والأسمدة من منتجَيْن اثنين رئيسيين هما أوكرانيا وروسيا إلى زيادات حادة في الأسعار العالمية التي كانت ترتفع فعلياً قبل الحرب (البنك الدولي 2022أ). وعلى الصعيد العالمي، تشير التقديرات إلى أن الأزمة الناجمة عن الحرب دفعت نحو 7 ملايين شخص إلى ما دون خط الفقر البالغ 1.90 دولار، وزيادة سوء التغذية، والحد من استخدام الفقراء لخدمات التعليم والرعاية الصحية والأصول الإنتاجية. ويمثل ذلك انتكاسة كبيرة لجهود التعافي من جائحة كورونا، بما في ذلك في بلدان المنطقة.

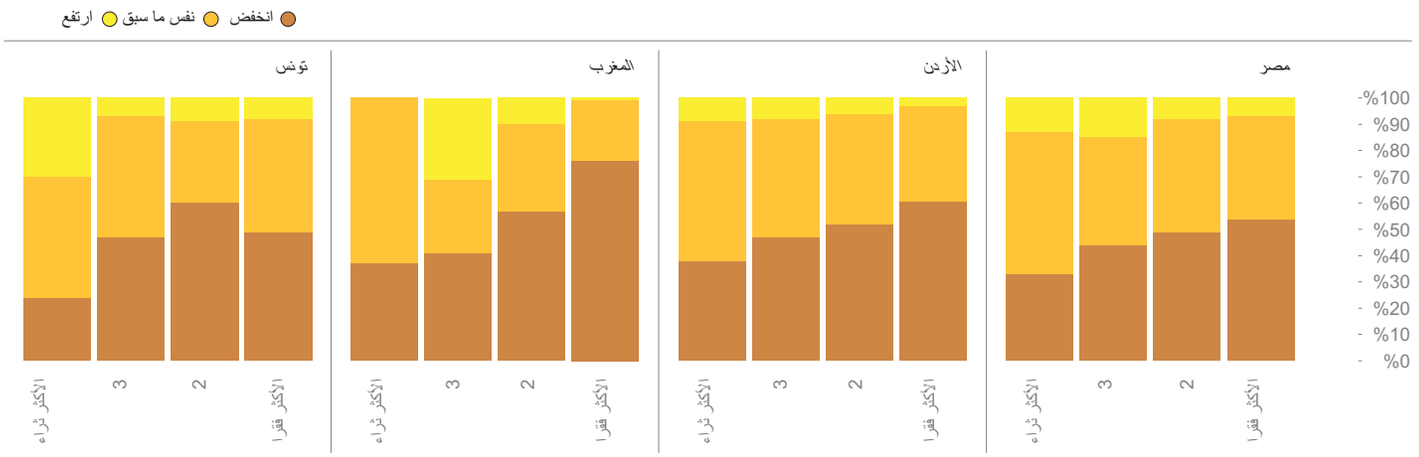
كانت معدلات الفقر والهشاشة مرتفعة قبل تفشي الجائحة. ويقارن الشكل 3 (اللوحة أ) بين معدلات الفقر في البلدان النامية

6 ملايين

شخص تراجعوا إلى ما دون خط الفقر البالغ 1.9 دولار للفرد في اليوم

الشكل 1 **جائحة كورونا أثرت على أشد الأسر فقراً**

التغيرات في دخل الأسر المعيشية بين فبراير/شباط 2020 ويونيو/حزيران 2021، النسبة المئوية للأسر، حسب نصيب الفرد من دخل الأسرة في فبراير/شباط 2020



المصدر: كرافت وأسعد ومرواني 2022.

الشكل 2 **كان لجائحة كورونا تأثير كبير على العمال في مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا سيما القطاع غير الرسمي**

النسبة المئوية للعاملين بأجر الذين أفادوا بالتسريح/الإيقاف عن العمل وانخفاض الدخل بين فبراير/شباط 2020 وفبراير/شباط 2021، حسب نوع العامل في فبراير/شباط 2020

ملاحظة: العاملون في القطاع غير الرسمي هم عاملون بأجر بالقطاع الخاص بدون تأمين اجتماعي يعملون داخل الشركات أو خارجها.

المصدر: كرافت وأسعد ومرواني 2022.

(منخفضة ومتوسطة الدخل) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2018 بمعدلات البلدان النظيرة لها في الدخل حول العالم باستخدام مختلف خطوط الفقر الدولية: 2.15 دولار للفرد في اليوم (الفقر المدقع، الأكثر ملاءمة للبلدان المنخفضة الدخل)، و3.65 دولارات (الفقر المعتدل، الأكثر صلة بالفقر في بلدان الدخل المتوسط الأدنى)، و6.85 دولارات (الفقر المعتدل، الأكثر ملاءمة لبلدان الدخل المتوسط الأعلى). ويتفشى الفقر في العديد من البلدان النامية بالمنطقة، على الرغم من أن مستويات الفقر عادة ما تكون أقل من مثيلاتها في البلدان النظيرة في الدخل. ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي المنطقة الوحيدة التي زاد فيها الفقر خلال العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين (الشكل 3، اللوحة ب)، مما يشير إلى أنها مشكلة مستمرة في معظم البلدان النامية بالمنطقة. كما أن الجائحة والآن الحرب في أوكرانيا تجعلان هدف إنهاء الفقر بعيد المنال أكثر مما كان عليه. والوضع في اليمن، حيث تشير التقديرات إلى أن نصف السكان يواجه نقصاً حاداً في الأمن الغذائي، ميئوس منه بشكل خاص.

وفي مختلف أنحاء المنطقة، يصاحب ارتفاع مستويات الفقر انخفاض مستويات رأس المال البشري. وعلى الرغم من أن المستويات مماثلة عموماً لمستويات نظيراتها في الدخل، فإن إنتاجية الطفل المولود في بلد مثل العراق ومصر واليمن – كفرد عامل في المستقبل - تقل عن 50% من الإنتاجية التي يمكن تحقيقها مع إتمام التعليم والتمتع بالصحة الكاملة (الشكل 4). ويتمثل المعوق الرئيسي لرأس المال البشري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في ضعف نواتج التعلم. وثمة اختلافات كبيرة أيضاً وفقاً للمستوى الاجتماعي والاقتصادي، مما يشير إلى عدم تكافؤ الفرص؛ إذ يقل مستوى رأس المال البشري للطفل المولود بين أفقر 20% من السكان في مصر أو الأردن أو الضفة الغربية وقطاع غزة بنسبة 10 نقاط مئوية على الأقل عن مستوى الطفل المولود بين أغنى 20% من السكان، مما يشير إلى أن الافتقار إلى الفرص المتاحة للأسر الفقيرة لبناء رأس المال البشري يفسر جزئياً استمرار الفقر.

ويعد الإقصاء من سوق العمل السبب الرئيسي للفقر والهشاشة - فالعمل محدود وأغلبه غير رسمي في معظم أنحاء المنطقة. ويظهر القسم التالي أن ارتفاع مستويات الفقر والهشاشة يرتبط بسوء أداء أسواق العمل، التي تتسم في العادة بوجود نسبة كبيرة من الأفراد في سن العمل، لا سيما الشباب والنساء، ممن هم عاطلون عن العمل، أو خارج القوى العاملة، ونسبة كبيرة من العمال في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية. ومن ثم لا يستطيع الكثير من سكان المنطقة الإفلات من براثن الفقر لأنهم لا يستطيعون العثور على عمل أو لأنهم عالقون في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية. وكان الإقصاء من سوق العمل عائقاً مستمراً أمام الرخاء المشترك في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (غاتي وآخرون 2013).

الطفلة المولودة اليوم في أسرة فقيرة في مصر لا يمكنها تحقيق سوى

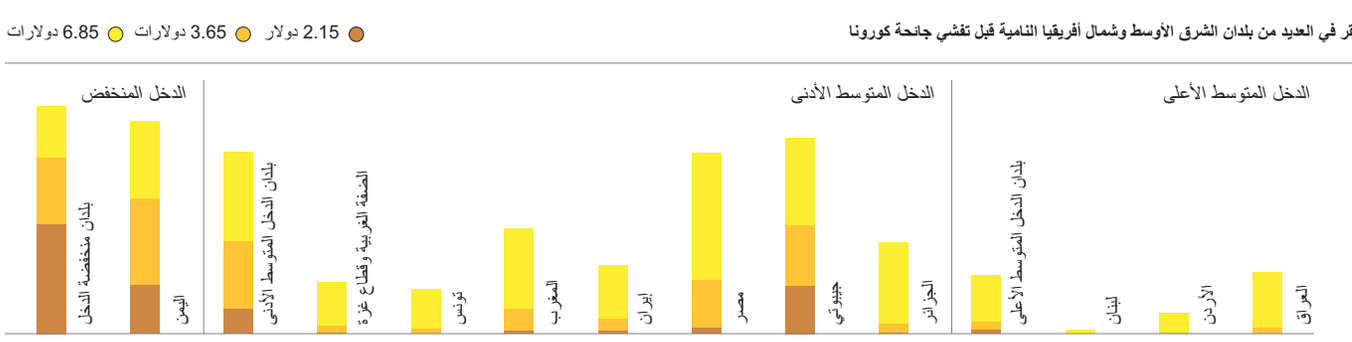
%50

من إمكاناتها الاقتصادية بسبب عدم كفاية الاستثمارات في الصحة والتعليم

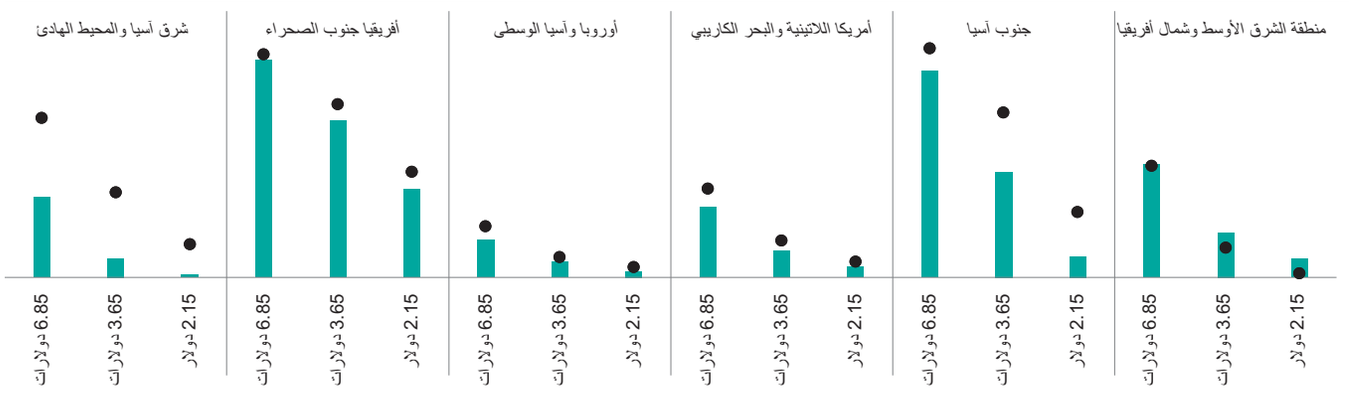
الشكل 3 **كانت معدلات الفقر والهشاشة مرتفعة نسبياً بالفعل في كثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قبل تفشي جائحة كورونا**

النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون على أقل من 2.15 دولار، و 3.65 دولارات، و 6.85 دولارات للفرد في اليوم بالأسعار الدولية لعام 2011، حسب المناطق والسنة (اللوحة أ)، والبلد (2018 أو آخر) (اللوحة ب)

أ. انتشار الفقر في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النامية قبل تفشي جائحة كورونا



ب. منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي المنطقة الوحيدة التي زاد فيها الفقر خلال العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين

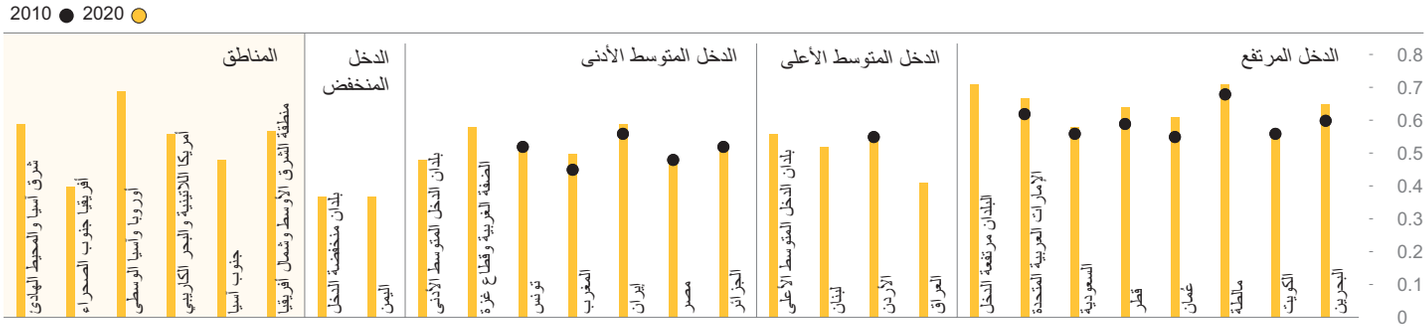


المصدر: البنك الدولي 2022ج.

الشكل 4

الفقر يمضي جنبا إلى جنب مع انخفاض مستويات رأس المال البشري

مؤشر رأس المال البشري، مقياس من صفر إلى 1، حسب البلدان والمناطق وفئة الدخل، 2010–2020



المصدر: البنك الدولي 2022ه.

العمل محدود وأغلبه غير رسمي في معظم أنحاء المنطقة

1.1

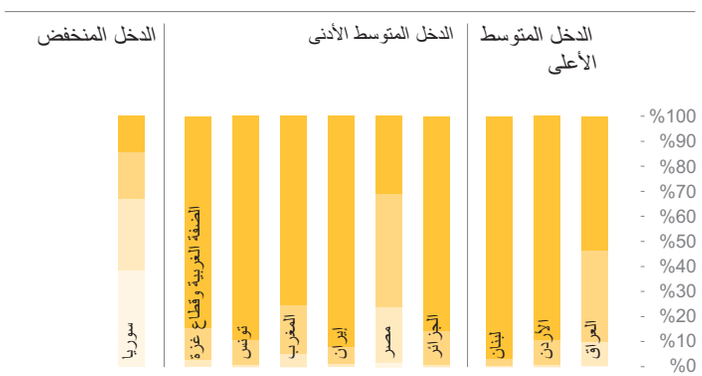
العمل هو السبيل الرئيسي للخروج من براثن الفقر، لكنه لا يضمنه، خاصة إذا كان غير رسمي. وفي مختلف بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النامية التي لديها بيانات، باستثناء مصر وسوريا، تعيش الغالبية العظمى من العمال في أسر غير فقيرة، تعرّف بأن نصيب الفرد منها من الدخل يزيد على 5.50 دولارات في اليوم (الشكل 5). وحتى في مصر وسوريا، يعيش معظم العمال في أسر معيشية غير فقيرة عند تعريف الفقر بالمقارنة بخط الفقر المتعلق بدخل البلد. كما أن معدلات الفقر بين العاملين أقل منها بين عموم السكان (الشكل 3، اللوحة ب). ويساعد العمل على انتشال الناس من براثن الفقر، لكن الكثير من العمال ما زالوا يعيشون في أسر فقيرة - فليست جميع الأعمال متساوية. ويتمتع عمال القطاع الرسمي بالحماية القانونية لقانون العمل والتأمينات الاجتماعية؛ أما العمالة غير الرسمية فلا تتمتع بذلك. وعادة ما يكون العاملون في القطاع الرسمي أكثر دخلاً وأكثر استقراراً من العمال غير الرسميين. واحتمال الفقر أعلى بين العمال غير الرسميين من الرسميين. وبالتالي، يساعد العمل على الخروج من براثن الفقر، لكن العمل غير الرسمي أقل قدرة على ذلك، وهو أمر مهم لأن فرص العمل في المنطقة محدودة ومعظمها في القطاع غير الرسمي.

”العمل يساعد على انتشال الناس من براثن الفقر، لكن الكثير من العمال ما زالوا يعيشون في أسر فقيرة - فليست جميع الأعمال متساوية“

الشكل 5

العمل يساعد، لكنه لا يؤدي إلى طريق آمن للخروج من براثن الفقر

النسبة المئوية لتوزيع العمال على أساس توزيع رفاهية الأسر التي يعيشون فيها، أحدث عام



المصدر: منظمة العمل الدولية 2022.

العمل محدود، وبخاصة للشباب والنساء

1.1.1

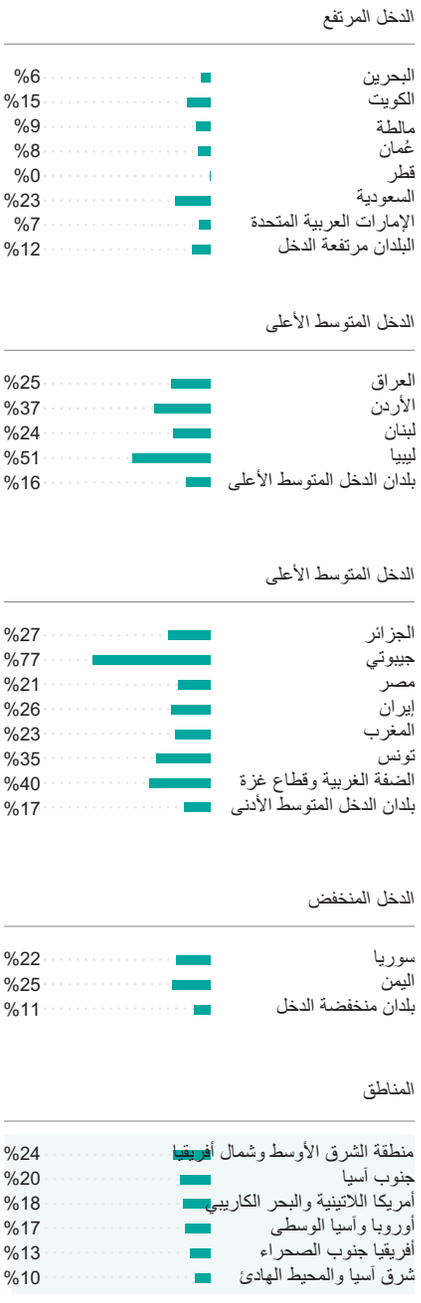
ينضم الشباب المتعلم على نحو متزايد إلى القوى العاملة، لكن الكثيرين يجدون أنفسهم خارج سوق العمل أو عاطلين. وتعد نسبة السكان في الشريحة العمرية 20-34 عاماً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تبلغ 27%، أعلى نسبة في العالم بعد منطقة جنوب آسيا. وقد شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى معدلات للحراك التعليمي فيما بين الأجيال على مستوى العالم خلال العقود القليلة الماضية (نارايان وآخرون 2018)، لكن كثيراً من الشباب في المنطقة يجدون أنفسهم خارج سوق العمل أو عاطلين أو عالقين في وظائف غير رسمية، مما يجعل حراك الدخل بين الأجيال منخفضاً بشكل خاص (نارايان وآخرون 2018). ولم يكن 29% من الأفراد في الفئة العمرية 15-24 عاماً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يعملون أو ملتحقين بالتعليم أو التدريب في عام 2019 (وهو أعلى معدل في العالم بعد جنوب آسيا)، وتتراوح النسبة بين 10% في قطر و44% في العراق. ويرغب كثير من هؤلاء الشباب في أن يجدوا فرصة عمل لكنهم لا يستطيعون العثور عليها؛ وكان 24% من الشباب في المنطقة عاطلين عن العمل في عام 2019، وهو أعلى معدل في العالم، كما كان الحال على مدى العقدين الماضيين (الشكل 6).

معظم النساء في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عاطلات عن العمل - أكثر من أي مكان آخر في العالم. وفي مختلف أنحاء المنطقة، أصبحت النساء متعلمات كالرجال (إن لم يكنَّ أكثر تعليماً)، ويقدّرن العمل تقريباً بقدر ما يفعل الرجال (مسح القيم العالمية، 2022)، لكن 20% فقط من النساء في سن العمل كنّ يعملن أو يبحثن عن وظيفة في عام 2019، وهو أدنى معدل في العالم. وفي مختلف بلدان المنطقة، تقل معدلات المشاركة في القوى العاملة عن نظيراتها في الدخل (الشكل 7)، وكان التقدم المحرز مع مرور الوقت محدوداً، باستثناء السعودية حيث سهلت الإصلاحات الرامية إلى الحد من القيود على تشغيل النساء تحقيق زيادة ملحوظة في معدلات المشاركة بين عامي 2016 (21%) والربع الثالث من عام 2022 (37%). وعادة ما تبلغ معدلات المشاركة في القوى العاملة ذروتها عند سن الزواج (منتصف العشرينات) وتتراجع بعد ذلك. وعلى النقيض من ذلك، فإن معدلات مشاركة الرجال الأعلى كثيراً مقارنة بالنساء في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تُقارب معدلات البلدان النظيرة في الدخل. واحتمال أن تكون النساء القليلات اللائي يدخلن سوق العمل عاطلات عن العمل أكبر من الاحتمال بالنسبة للرجال. ويعد متوسط الفجوة بين معدل البطالة بين النساء (17%) ومعدل بطالة الرجال (8%) في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2019 هو الأكبر مقارنة بأي منطقة أخرى، وقد ارتفع المعدل بمرور الوقت مع تقلص قدرة القطاع العام على التشغيل، خصوصاً النساء اللائي عادة ما يعملن فيه أكثر من الرجال.

الشكل 6

معدلات البطالة بين الشباب أعلى دوماً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عنها في أي مكان آخر

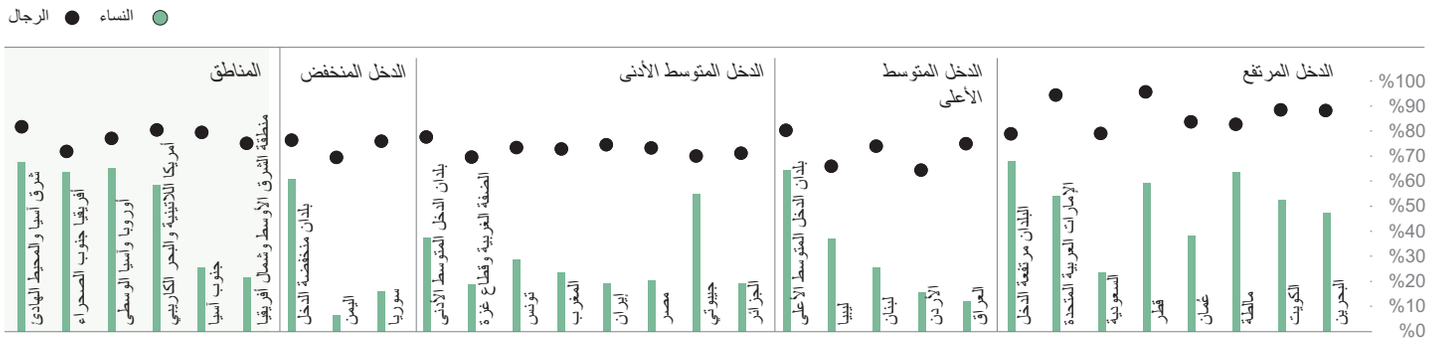
النسب المئوية، 2019



المصدر: منظمة العمل الدولية 2022.

الشكل 7 **مشاركة المرأة في الأيدي العاملة منخفضة دوماً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عنها في أي مكان آخر**

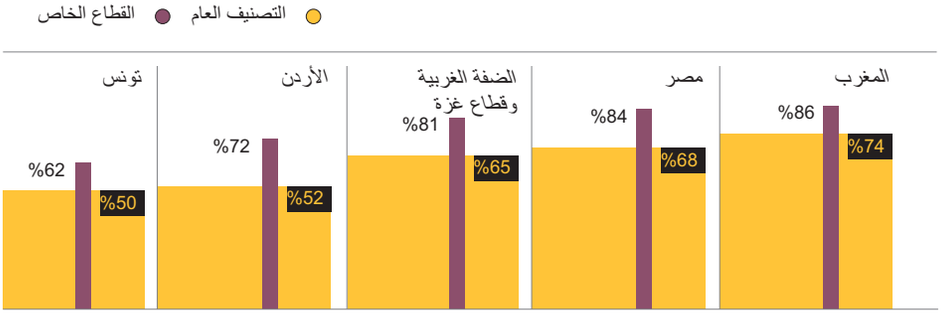
النسب المئوية، 2019



المصدر: منظمة العمل الدولية 2022.

الشكل 8 **معظم العاملين بالقطاع الخاص في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المتوسطة الدخل يعملون في القطاع غير الرسمي**

نسبة العمالة غير الرسمية من إجمالي العمل والتوظيف بالقطاع الخاص، النسب المئوية، أحدث سنة



ملاحظة: تعرف العمالة غير الرسمية بأنها لا تشترك في معاش تقاعدي. وتشمل المسوح المواطنين وغير المواطنين الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 64 عاماً.

المصدر: المسح التتبعي لسوق العمل في مصر (2018) وتونس (2014)؛ ومسح القوى العاملة في الأردن (2018)، والضفة الغربية وقطاع غزة (2018)، ومسح القوى العاملة في المغرب (2019).

معظم العمال يشتغلون في القطاع غير الرسمي

2.1.1

معظم العاملين بالقطاع الخاص في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المتوسطة الدخل يشتغلون في القطاع غير الرسمي. ويعرَّف هذا التقرير العامل غير الرسمي بأنه شخص لا تغطيه المعاشات التقاعدية (الإطار 1). وباستخدام هذا التعريف، يعمل معظم العمال في جميع البلدان الخمسة متوسطة الدخل في المنطقة التي لديها بيانات في القطاع غير الرسمي (الشكل 8). وبالنسبة لعمال القطاع الخاص - الموظفون في القطاع العام عادة ما يكون لديهم معاشات تقاعدية - تتراوح نسبة العمل غير الرسمي ما بين 62% في تونس و 86% في المغرب. كما أن العمالة غير الرسمية أعلى بين الشباب؛ فأكثر من 90% من الشباب العاملين في مصر والمغرب غير رسميين. ولم يتغير العمل غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كثيراً مع مرور الوقت (غاتي وآخرون 2014). وازداد العمل في القطاع غير الرسمي مع انحسار الوظائف الحكومية.[1] كما أن العديد من العمال غير الرسميين عالقون في القطاع غير الرسمي؛ ففي مصر، كان 68% من العمالة غير الرسمية في عام 2012 لا يزالون غير رسميين في عام 2018 (19% أصبحوا عاطلين عن العمل أو خرجوا من القوى العاملة)، وفي الأردن، كان 52% من العمال غير الرسميين في عام 2010 لا يزالون غير رسميين في عام 2016 (31% أصبحوا عاطلين عن العمل أو خرجوا من القوى العاملة).[2]

الإطار 1

تعريف العمل غير الرسمي

يعرِّف هذا التقرير العامل غير الرسمي بأنه شخص لا يدفع اشتراكات لاستحقاق المعاشات التقاعدية، سواء كان يعمل بأجر أو يعمل لحسابه الخاص. وعلى الرغم من أن التعريف الأوسع نطاقاً الذي يتضمن أشكالاً أخرى من الحماية التأمينية الاجتماعية قد يكون ملائماً، فإن المعلومات عن مدى تغطية المعاشات التقاعدية متاحة دائماً في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الخمسة التي تتوفر بيانات بشأنها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المعاشات التقاعدية هي أكثر برامج التأمينات الاجتماعية شيوعاً في المنطقة، وعدم استحقاق معاش تقاعدي يعني عادة عدم القدرة على الحصول على أشكال أخرى من التأمينات الاجتماعية.

في البلدان التي تكون فيها الاشتراكات التقاعدية إلزامية، فإن عدم اشتراك العاملين بأجر في القطاع الخاص في المعاشات تقاعدية (معظم بلدان المنطقة) يعني غالباً أن الشخص يعمل بدون عقد قانوني، وبالتالي لا يتمتع بحماية قوانين ولوائح العمل بوجه عام. أما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فعلى الرغم من أن العمال الأجانب لا تغطيهم الاشتراكات التقاعدية الإلزامية، فإن معظمهم لديه عقود قانونية مكتوبة.

وعلى الرغم من أن غياب تغطية المعاشات التقاعدية يعني أن العمال غير محميين، فمن المهم أن تميز السياسة الحكومية بين الحالات التي تكون فيها الاشتراكات إلزامية وفقاً للقانون أو طوعية (كما هو الحال في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لديها عمال يعملون لحسابهم الخاص) أو ببساطة لا يوجد نظام للمعاشات التقاعدية يمكن أن يشترك فيه العاملون (انظر الفصل الثاني للاطلاع على التفاصيل). ومن المهم أيضاً أن تميز السياسة بين العاملين بأجر في القطاع الخاص غير الرسمي الذي يشتغلون في الشركات غير الرسمية (غير المسجلة) مقابل الرسمية.

1 انخفض احتمال أن يجد شاب جامعي يبلغ من العمر 25 عاماً وظيفة في القطاع العام في مصر وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة خلال العقود القليلة الماضية، في حين زاد احتمال العمل بأجر في القطاع غير الرسمي (إسلام وموسى وساليولا 2022).

2 انظر لوبيز أسيفيدو وآخرون (قيد الإصدار) من أجل إجراء تحليل مفصل للعمل غير الرسمي في مصر والمغرب وتونس.

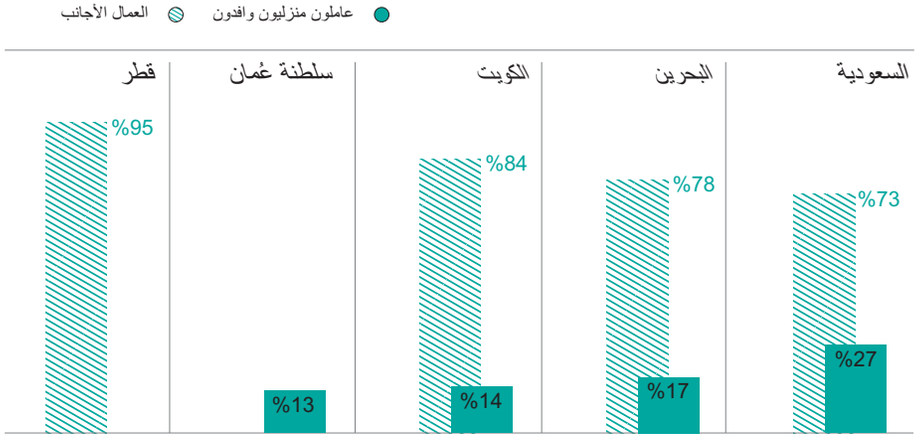
يشكل العمال الأجانب معظم القوى العاملة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ولا يحصل أي منهم على معاشات تقاعدية. وتعتمد بلدان المجلس على العمالة الوافدة التي تتراوح بين 73% من القوى العاملة في السعودية و95% في قطر (الشكل 9). ويأتي هؤلاء العمال المغتربون من مختلف بلدان العالم، ولكن معظمهم من جنوب وشرق آسيا. وغالباً ما يتمتع العمال الأجانب بالتأمين ضد إصابات العمل، لكن لا تُقدم أي من بلدان المجلس معاشاً تقاعدياً للعمال الأجانب، بغض النظر عن عدد سنوات عملهم في البلاد. وبالنسبة لمعظم العمال، لا يمكنهم البقاء في البلاد بعد سن التقاعد.[3] وبعض العمال الوافدين يحصلون على دخل مرتفع وأدوات ادخار بديلة للتقاعد، لكن نصف العاملين الوافدين بالمنازل - يشكلون ما بين 13% (في قطر) و27% (في السعودية) من القوى العاملة - غير مشمولين بأي نظام للتأمين الاجتماعي أو محميين بموجب قانون العمل. وجميع العاملين الوافدين بالمنازل تقريباً من النساء وهن عرضة للإساءة.

ويعمل معظم العمال غير الرسميين في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متوسطة الدخل في مشروعات متناهية الصغر. ففي مصر والأردن وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة، يشتغل معظم العمال غير الرسميين كموظفين (الشكل 10، اللوحة أ). وفي المغرب، يعد الموظفون في القطاع غير الرسمي أكبر مجموعة من العمال غير الرسميين (38%)، يليهم العاملون لحسابهم الخاص في القطاع غير الرسمي. ويختلف ذلك عن صورة العمالة غير الرسمية في منطقتين يتفشى فيهما القطاع غير الرسمي أيضاً، جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء، حيث يعمل معظم العمال غير الرسميين (والعمال بصفة عامة) لحسابهم الخاص (غوفين وخاين وجوبير 2021). ويعمل أكثر من ثلاثة أرباع العاملين في القطاع غير الرسمي في مصر والأردن وتونس في مشروعات متناهية الصغر (أقل من 10 عمال) (الشكل 10، اللوحة ب)، ولذلك تداعيات كبيرة على الحماية الاجتماعية (انظر الفصل الثالث).

وعلى الرغم من أن العديد من العمال غير الرسميين فقراء، فإن معظمهم ليسوا كذلك، وإن كانوا من الفئات الهشة. في مصر والأردن وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة، يعيش معظم العاملين بأجر غير الرسميين ضمن أسر تقع في فئة أفقر 40% من السكان (الشكل 11). ويبلغ متوسط دخل الفرد في هذه الأسر نحو أو أدنى من خط الفقر الخاص لكل بلد،[4] مما يعني أن هذه الأسر فقيرة على الأرجح. ومع ذلك، فإن معظم العاملين بأجر في القطاع غير الرسمي في هذه البلدان ليسوا من بين أفقر 40% من السكان؛ وفي الأردن، يقل تمثيل العاملين بأجر غير الرسميين ضمن الأسر في أفقر 40% من السكان حيث تبلغ نسبتهم 35%. على الرغم من ذلك، أظهرت تجربة جائحة كورونا أن معظم العمال غير الرسميين معرضون للصدمات، إلا أن كون معظم العمال غير الرسميين في غير الفئات الفقيرة، وبالتالي لديهم بعض القدرة على الادخار، له تبعات مهمة على الحماية الاجتماعية (انظر الفصل الثالث).

الشكل 9 **العمال الأجانب يشكلون الجزء الأكبر من القوى العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي**

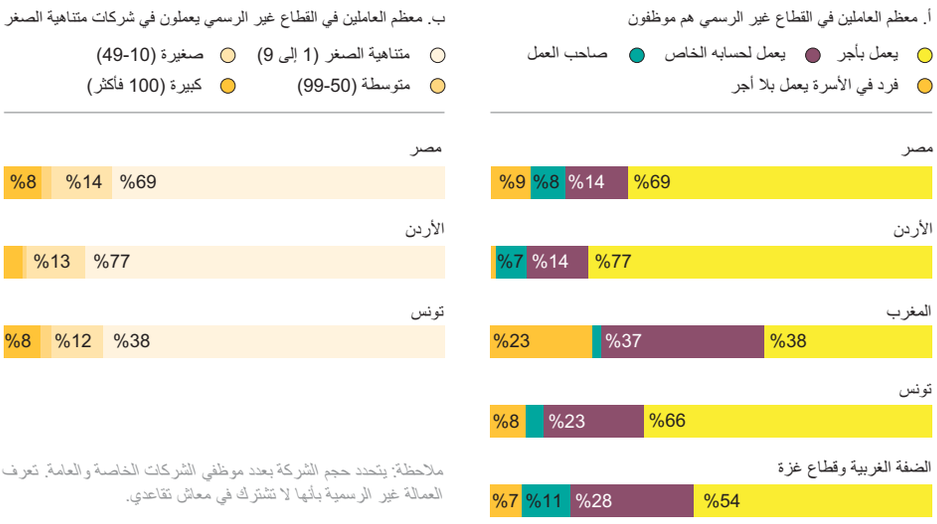
نسبة العمال الأجانب وعمال المنازل الوافدين من إجمالي العمال، النسب المئوية، أحدث سنة



المصدر: البيانات الخاصة بعمال المنازل الوافدين مأخوذة من مسح القوى العاملة في السعودية (2019)، وهيئة تنظيم سوق العمل في البحرين (2019)، ومسح القوى العاملة الكويتي (2015)، وبوابة بيانات المركز الوطني للإحصاء والمعلومات في عمان (2019). البيانات الخاصة بالعمالة الأجنبية مأخوذة من مسح سوق العمل في السعودية (2021)، ومسح عينة القوى العاملة في قطر (2019)، ولوحة بيانات مؤشرات سوق العمل في البحرين (2021).

الشكل 10 **معظم العمال غير الرسميين يعملون في شركات متناهية الصغر**

النسبة المئوية لتوزيع العمالة غير الرسمية، حسب نوع التوظيف وحجم الشركة، أحدث سنة



ملاحظة: يتحدد حجم الشركة بعدد موظفي الشركات الخاصة والعامة. تعرف العمالة غير الرسمية بأنها لا تشترك في معاش تقاعدي.

المصدر: المسح التتبعي لسوق العمل في مصر (2018) والأردن (2016) وتونس (2014)؛ ومسح القوى العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (2018)، والمغرب (2018).

3 الاستثناء الوحيد هو إمارة دبي في الإمارات العربية المتحدة التي أقرت قانوناً في عام 2018 يسمح للأجانب بالبقاء في البلاد بعد سن التقاعد من خلال تأشيرة معينة، مع بعض الشروط مثل الحد الأدنى من المدخرات في البنك. ولدى السعودية الآن حكم مماثل يسمى "الإقامة المميزة" الذي يخضع أيضاً لشروط ودفع رسم لمرة واحدة يزيد على 210 آلاف دولار (الإقامة الدائمة) أو رسم سنوي يزيد على 25 ألف دولار (الإقامة المؤقتة).

4 باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يتجاوز متوسط نصيب الفرد من الدخل خط الفقر البالغ 3.20 دولارات.

محدودية العمل وزيادة العمل غير الرسمي هما نتاج تقزم القطاع الخاص

2.1.1

تمثل محدودية قدرة القطاع الخاص على خلق المزيد من الوظائف وتحسين نوعيتها المصدر الرئيسي للبطالة والعمل في القطاع غير الرسمي. فالقطاع الخاص الرسمي لا يستطيع استيعاب القوى العاملة المتنامية، لا سيما مع انحسار التوظيف في القطاع العام، مما دفع الناس إلى العمل في القطاع غير الرسمي أو البطالة أو الخروج من القوى العاملة. فلم يتجاوز متوسط معدل نمو الوظائف في الشركات الرسمية بين فترتي 2014/2013 و2020/2019 نسبة 1% سنوياً لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو ما يقل كثيرا عن المتوسط البالغ 5% للبلدان متوسطة الدخل النظيرة (الشكل 12، اللوحة أ). وبين عامي 2016 و 2019، تقلصت فرص العمل في معظم الشركات في المنطقة أو ظلت على حالها؛ وكانت معظم التوسعات، القليلة، في الشركات الكبيرة (الشكل 12، اللوحة ب). وبالإضافة إلى ذلك، تركزت الوظائف المحدودة التي خُلقت في القطاعات الأقل إنتاجية، مما أدى إلى إبطاء نمو إنتاجية العمالة (إسلام وموسى وساليولا 2022).

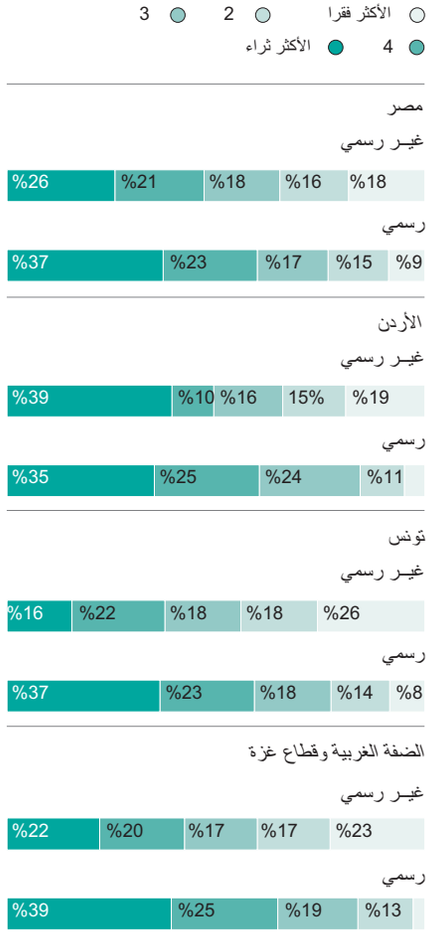
ويؤدي عدم كفاءة ديناميكيات الشركات إلى تقزم القطاع الخاص الذي تهيمن عليه الشركات الصغيرة منخفضة الإنتاجية. وتُعد نسبة دخول الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في السوق منخفضة، كما أن الشركات الأكثر إنتاجية لا تدفع بنمو الشركات إجمالاً، والشركات الخارجة من السوق ليست دائما تلك الأقل إنتاجية كما هو متوقع (إسلام وموسى وساليولا، 2022). ويؤدي انحسار حركيات الشركات إلى هيكل إنتاجي تهيمن عليه الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر منخفضة الإنتاجية؛ وحيث عمل نحو ثلثي العمال في شركات متناهية الصغر في مصر والأردن وتونس (الشكل 13)، ويعمل ما لا يقل عن ثلاثة أرباع هؤلاء في القطاع غير الرسمي. وبالإضافة إلى ذلك، لا يوجد سوى قدر ضئيل من الحراك؛ وجميع الشركات تقريباً التي كانت صغيرة في عام 2016 ظلت صغيرة في عام 2019 (إسلام وموسى وساليولا، 2022).

وهذا ليس هيكلاً إنتاجياً يسمح لبلدان المنطقة بالتنافس مع بقية العالم أو إتاحة الفرص لشعوبها. فتسارع وتيرة التغير التكنولوجي والعولمة سيدفعان الهيكل الإنتاجي السائد في بلدان المنطقة إلى مزيد من التباعد عن البلدان المتنافسة الأخرى لأن التغير التكنولوجي والعولمة يكافئان الشركات الرائدة غير المتأخرة (برلينغييري وبلانشيناي وكريسكوولو، 2017) ويكافئان البلدان التي تتمتع بنسبة عالية من الشركات الإنتاجية (ريداو-كانو وبوديوغ، 2018). كما أن التغير التكنولوجي يجعل الوظائف في البلدان مرتفعة الدخل وبلدان الدخل المتوسط الأعلى استخداماً للمهام غير الروتينية والمهام المعرفية ومهام التواصل فيما بين الأفراد - وهي وظائف تتطلب مهارات عالية. وهذه هي أيضاً الوظائف التي يطلبها الشباب المتعلم في المنطقة، وكذلك الوظائف التي تساعد على إخراج الناس من براثن الفقر والهشاشة. في مصر والأردن وتونس، يؤدي العاملون في القطاع الخاص عدداً أقل بكثير من هذه المهام مقارنة بالبلدان الأخرى في نفس فئة الدخل المتوسط الأعلى مثل تركيا، كما أن المهن ذات المهارات العالية تشهد نمواً قليلاً في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالبلدان النظيرة في الدخل (الشكل أ1).

الشكل 11

على الرغم من أن العديد من العمال غير الرسميين فقراء، فإن معظمهم ليسوا كذلك، وإن كانوا من الفئات الهشة

النسبة المئوية لتوزيع العاملين بأجر في القطاعين غير الرسمي والرسمي حسب نصيب الفرد من الدخل القومي للأسر المعيشية التي يعيشون فيها، في أحدث سنة



ملاحظة: تعرف العمالة غير الرسمية بأنها لا تشترك في معاش تقاعدي. ولا يتضمن التحليل سوى الأسر التي تستمد دخلها من العمل بأجر فقط.

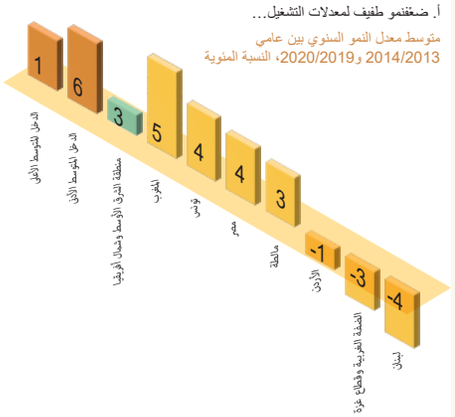
المصدر: المسح التتبعي لسوق العمل في مصر (2018) والأردن (2016) وتونس (2014)؛ ومسح القوى العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (2018)، والمغرب (2018).

الشكل 12

القطاع الخاص الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لم يخلق سوى فرص عمل قليلة

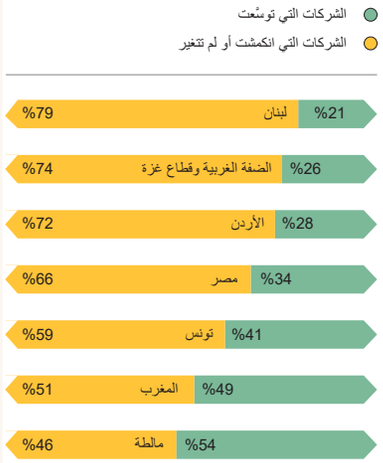
أ. ضعفنمو طفيف لمعدلات التشغيل...

متوسط معدل النمو السنوي بين عامي 2014/2013 و2020/2019، النسبة المئوية



ب. ... لأن معظم الشركات انكمشت أو بقيت على حالها

النسبة المئوية للشركات التي توسعت أو انكمشت بين عامي 2016 و2019



ملاحظة: يُحتسب النمو السنوي للوظائف باستخدام بيانات الوظائف من السنة المالية السابقة، واسترجاع بيانات الوظائف قبل سنتين ماليتين. وثمة عدة عيوب في هذا الأسلوب. أولا، دخول الشركات وخروجها لا يؤخذ في الحسبان. ثانيا، هذا النمو للوظائف يُعرَّف تعريفا ضيقا للشركات الرسمية التي لديها خمسة موظفين أو أكثر وليست مملوكة ملكية كاملة للحكومة.

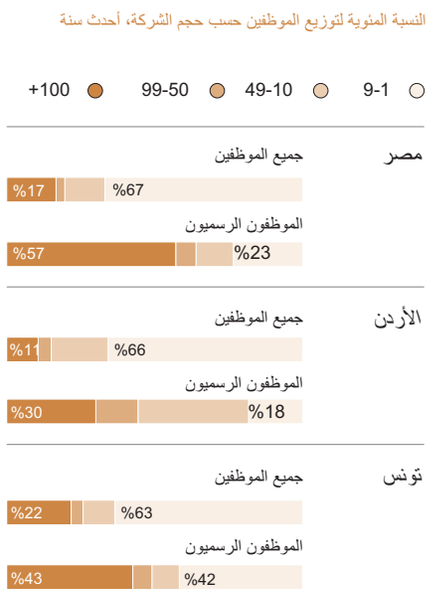
المصدر: إسلام وموسى وساليولا 2022.

%50

من عاملي المنازل الوافدين في دول مجلس التعاون الخليجي غير مشمولين بأي نظام للتأمين الاجتماعي أو محميين بموجب قانون العمل

الشكل 13

توظف المشروعات متناهية الصغر معظم العمال، ومعظمهم من القطاع غير الرسمي



ملاحظة: يتحدد حجم الشركة بعدد موظفي الشركات الخاصة والعامة. تعرف العمالة غير الرسمية بأنها لا تشترك في تأمينات اجتماعية (معاشات تقاعدية).

المصدر: المسوح التتبعية لسوق العمل في مصر (2018)، والأردن (2016)، وتونس (2014).

إن خلق المزيد من الوظائف ذات النوعية الأفضل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يرتبط أساساً بزيادة التنافسية في الأسواق. وينطوي ذلك على إصلاحات لتسهيل دخول الشركات وضمان نمو الشركات وخروجها بشكل فعال بحيث تكون الشركات الأكثر إنتاجية هي الشركات التي تنمو وتخلق فرص عمل في الوقت الذي تتقلص فيه الشركات ذات الإنتاجية الأقل أو تخرج من السوق. وأفضت مقارنة بين اللوائح المنظمة لسوق المنتجات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ولوائح 37 بلداً مرتفع الدخل و14 بلداً ضمن الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل إلى مجالين اثنين يجب إصلاحهما لزيادة تنافسية أسواق المنتجات، وهما:[5] وجود المؤسسات المملوكة وطريقة معاملتها في الاقتصاد، وضوابط أسعار العديد من الخدمات والسلع الأولية، بما في ذلك الغاز والكهرباء والمواد الغذائية الأساسية مثل الخبز (إسلام وموسى وساليولا، 2022).

يمكن لسياسات الحماية الاجتماعية أن تلعب دوراً بالغ الأهمية في التصدي للإقصاء من سوق العمل. ففي حين أن خلق وظائف أكثر إنتاجية يتعلق بشكل رئيسي بتنشيط القطاع الخاص، فإن سياسات الحماية الاجتماعية يمكن أن تلعب دوراً بالغ الأهمية في معالجة الإقصاء من سوق العمل، وذلك من خلال تسهيل الحصول على فرص العمل المنتجة، وحماية العمال، وتوفير شبكة أمان للأشخاص المتخلفين عن الركب والمعرضين لخطر الفقر.

الحماية الاجتماعية تلعب دوراً جوهرياً في الحد من الفقر والهشاشة - إطار عمل

2.1

تهدف

الحماية الاجتماعية إلى حماية جميع الناس من الفقر والمخاطر الأخرى التي تؤثر على رفاهيتهم مع ضمان أن تتسم بالمسؤولية المالية وخفض الحوافز السلبية إلى أدنى حد ممكن. وتتسق هذه الرؤية للحماية الاجتماعية اتساقا تاماً مع هدف الحماية الاجتماعية الشاملة، الذي يفترض أن تتاح للجميع إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية متى وكيف احتاجوا إليها (البنك الدولي 2022هـ). ويدرك التقرير أيضاً أهمية توفير الحماية بكفاءة، وهو ما ينطوي على المسؤولية المالية وتجنب الحوافز السلبية التي تؤثر على العمل والتقاعد وقرارات التوظيف – أي توافق الحوافز. ويرى التقرير أن هذه الرؤية معيار مرجعي ينبغي تقييم أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية قياساً عليها والتحرك نحوها تدريجياً. وتتحقق هذه الرؤية من خلال نظام متكامل لثلاث أدوات: المساعدات الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية، وسياسات العمل. ويشار إلى هذه الأدوات، والنظم المبنية حولها، في هذه الوثيقة مجتمعة باسم الحماية الاجتماعية. وفيما يلي وصف لمساهمة كل أداة في العناصر الثلاثة لهذه الرؤية - الحماية، والمسؤولية المالية، وتوافق الحوافز – وتلخيص لها في الجدول 1.

الجدول 1

الحماية الاجتماعية: حماية الناس من الفقر والمخاطر الأخرى على نحو يتسم بالكفاءة

	المساعدات الاجتماعية	التأمينات الاجتماعية	لوائح وبرامج العمل
الحماية	مساندة الدخل لمعالجة مخاطر الفقر	حماية الدخل (المعاشات التقاعدية) والرعاية الطويلة الأجل للعمال عند التقاعد لتجنب خطر الفقر والعوز في سن الشيخوخة؛ الحماية من مخاطر الإصابة والمرض والبطالة أثناء فترة القدرة على العمل	لوائح العمل: حماية العمال من مخاطر مثل الاستغلال والتمييز برامج العمل والشمول الاقتصادي: المساعدة في ربط الناس بسوق العمل من خلال دعم القدرة على التوظيف والتسكين الوظيفي
المسؤولية المالية	فعالية التكاليف من خلال أنظمة الخدمات الحديثة، وربط مساندة الدخل بالشمول الاقتصادي والاستثمارات في رأس المال البشري، وإعطاء الأولوية للفئات الأشد فقرا	التمويل الذاتي، من خلال مواءمة الاشتراكات والمنافع؛ إعانات الدعم (للمنافع أو الاشتراكات) مصممة وممولة بعناية في الموازنة الحكومية	برامج العمل والشمول الاقتصادي: أنظمة الخدمات الحديثة؛ إعطاء الأولوية للعمال غير الرسميين الذين يصعب توظيفهم ومنخفضي الإنتاجية
توافق الحوافز	منع العوامل المثبطة عن العمل وتحقيق الاكتفاء الذاتي ماليا من خلال تجنب اختيار المستفيدين على أساس وضع العمل ومعايرة المنافع حسب دخل العامل	مواءمة الاشتراكات والمنافع لمنع الحوافز السلبية (مثل التقاعد المبكر)؛ تجنب تجزؤ البرامج؛ جعل البرامج الرئيسية إلزامية، ولكن تشمل برامج طوعية للمساعدة في سد الفجوة	لوائح العمل: منح الشركات مرونة كافية للتكيف مع الطلب برامج الشمول الاقتصادي: ربط مساندة الدخل بالمشاركة في البرامج؛ تصميم مساندة التسكين الوظيفي لتجنب استبدال العامل

5 اللوائح التنظيمية لأسواق المنتجات لها أهمية خاصة لأنها تؤثر مباشرة على التنافسية في السوق من خلال التكلفة التي تتحملها الشركات عند دخولها السوق ودرجة المنافسة بين الشركات الموجودة فعلياً في هذه السوق. ويُؤثِّر جمود لوائح أسواق المنتجات أو مرونتها على عدد الشركات التي تعمل في السوق، وعلى نموها، وقدرتها على خلق الوظائف.

المساعدات الاجتماعية: حماية الناس من الفقر

1.2.1

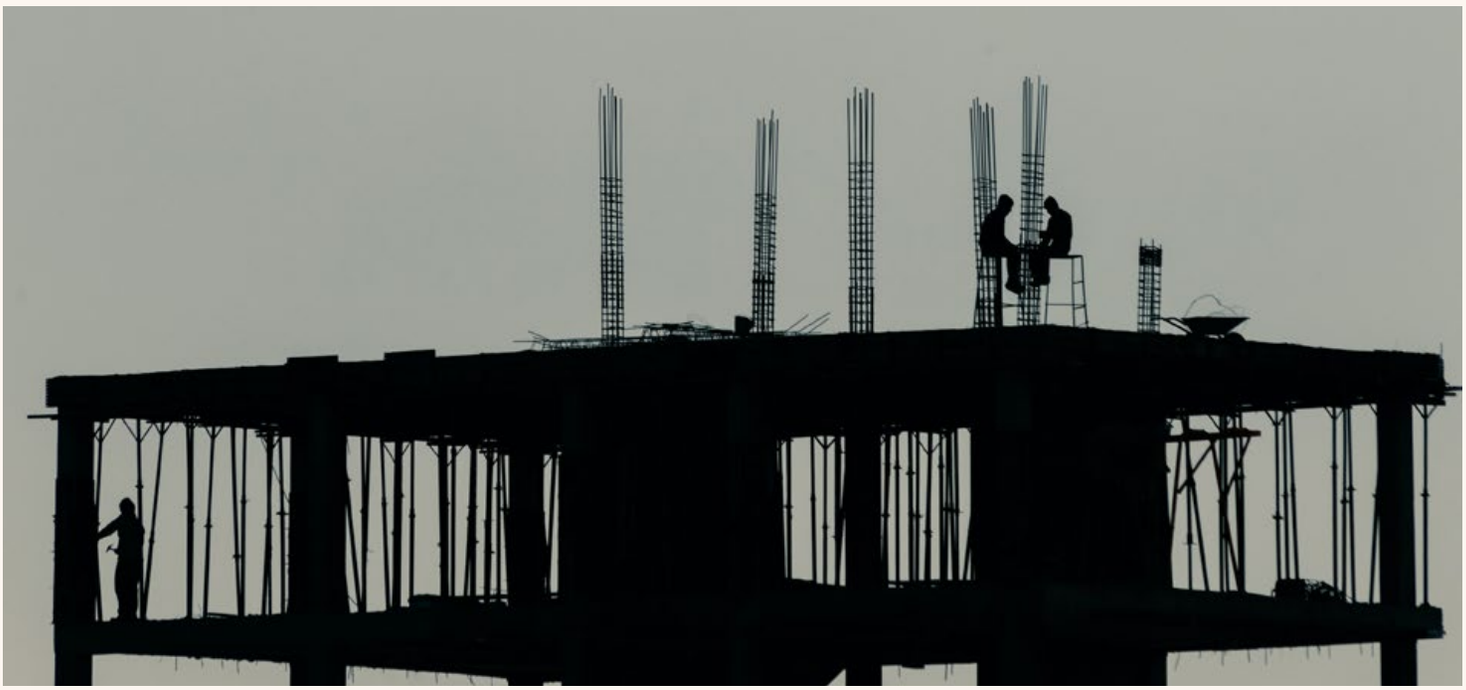
الحماية	المسؤولية المالية	توافق الحوافز
تشمل المساعدات الاجتماعية المزايا المقدمة للأفراد والأسر المعيشية دون الحاجة إلى أي مساهمة مالية منهم. ويمكن أن يكون لها عدة أشكال ووظائف (غروش وآخرون 2022)، لكن هدفها الرئيسي هو حماية الناس من الفقر، الذي يعرف بأنه عدم القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية. ونظراً لأن هذه المساعدات نقدية في معظمها، ينبغي أن تركز المساعدات الاجتماعية على تقديم مساندة الدخل للفقراء. ويمكن استكمال ذلك بمساندة لمعالجة مواطن الضعف الأخرى، مثل الدعم النفسي الاجتماعي.	المساعدات الاجتماعية ليس لها اشتراكات؛ وبالتالي، بحكم تعريفها، ليست ممولة ذاتياً، وإن كان يمكن بل ينبغي أن تكون فعالة من حيث التكلفة، بأن تهدف إلى تعظيم أثر كل دولار ينفق على الفقر. وتشير الأدلة العالمية إلى أنه يمكن تحقيق ذلك من خلال إعداد نظم حديثة لتقديم الخدمات توفر الدعم المناسب للشخص المناسب في الوقت المناسب، بما في ذلك في إطار الاستجابة للصدمات؛ وربط مساندة الدخل ببرامج الشمول الاقتصادي والاستثمار في رأس المال البشري للأطفال لمساعدة الفقراء والفئات الهشة على الخروج من براثن الفقر؛ وإعطاء أولوية المساندة لأشد الناس فقراً.	ينبغي تصميم برامج المساعدات الاجتماعية لتفادي الحوافز السلبية التي تقل من العمل وأن تحقق الاكتفاء الذاتي مالياً من خلال عدم ربط اختيار المستفيدين بوضع عملهم وضمان أن تكون إعانات المساعدات الاجتماعية أقل من الدخل الذي يمكن أن يحققه الناس من خلال العمل.

التأمينات الاجتماعية: حماية العمال طوال حياتهم المهنية وعند التقاعد

2.2.1

الحماية	المسؤولية المالية	توافق الحوافز
يحمي التأمين الاجتماعي العمال من مخاطر فقر الشيخوخة من خلال ضمان معاش تقاعدي كافٍ ورعاية طويلة الأمد عند التقاعد، وكذلك من مخاطر إصابات العمل والمرض والبطالة وفقدان الدخل أثناء العمل.	يتم تمويل التأمين الاجتماعي من خلال اشتراكات العمال وأرباب عملهم (نيابة عن العمال)، ويجب أن يكون ممولاً ذاتياً. وبرامج الاشتراكات المحددة هي تمويل ذاتي لأن المنافع تُدفع من الاشتراكات وعوائد الاستثمار. وعلى النقيض من ذلك، في برامج المنافع المحددة – معظم برامج المعاشات التقاعدية الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – يتم تحديد المنافع باستخدام صيغة تراعي عوامل مثل سلسة الأجور السابقة ومدة الخدمة. ويمكن بل ينبغي تصميم المنافع المحددة بحيث تكون مستدامة مالياً عن طريق الموازنة بين المنافع والاشتراكات، بالمعنى الاكتواري، على مستوى النظام. وهذا لا يمنع الدعم المتبادل بين الأفراد، حيث تجمع برامج التأمينات الاجتماعية المخاطر التي لا يدركها جميع الأفراد على قدم المساواة (على سبيل المثال، الأشخاص الذين يموتون قبل التقاعد يدعمون من يموتون لاحقاً). كما أنها لا تحول دون تقديم الدعم لضمان الحد الأدنى من المنافع أو تشجيع فئات معينة على المساهمة. ويجب تصميم وتمويل هذا الدعم بعناية من خلال الموازنة العامة، وليس من خلال برامج التأمينات الاجتماعية (باكارد وآخرون 2019).	إن تحقيق المواءمة بين الاشتراكات والمنافع يحول أيضاً دون الحوافز السلبية كالتقاعد في وقت مبكر جداً من أجل تحصيل منافع سخية نسبياً من المعاشات التقاعدية، ربما تكملها إيرادات إضافية إن استمر الشخص في العمل بطريقة غير رسمية؛ والاشتراك في برامج المعاشات التقاعدية فقط لسنوات قليلة قبل التقاعد؛ وسوء تسجيل الأرباح. ويجب أن تعامل برامج التأمينات الاجتماعية العاملين في القطاعين العام والخاص على قدم المساواة لتجنب التشوهات. ويجب إعادة تحديد إعانات البطالة من وقت إلى آخر لتشجيع المستفيدين على البحث عن عمل. ويقلل العمال عادة من شأن المخاطر، لا سيما على مدى فترة زمنية طويلة، ولذلك يجب أن تكون برامج التأمينات الاجتماعية إلزامية في جوهرها. لكن يمكن استخدام برامج الادخار الطوعية لتكملة منافع البرامج الإلزامية وحماية العمال غير الرسميين غير المشمولين بالمساعدات الاجتماعية الإلزامية ولديهم بعض القدرة على الادخار (غوفن وخاين وجوفيرت 2022). ويمكن أن تشمل هذه البرامج إعانات الدعم (الذي تموله الحكومة) وأن تستند إلى القدرة على الادخار لتشجيع الالتحاق، ولكن ينبغي تصميمها بحيث تجعل انضمام هؤلاء العمال إلى البرامج إلزامياً في نهاية المطاف.

”تغطي أدوات الحماية الاجتماعية مجتمعة جميع السكان، لكن مزيج الأدوات يختلف باختلاف امتداد وتوزيع الرفاهية والعمل ودورة الحياة“



سياسات العمل: حماية العمال وتسهيل التوظيف

3.2.1

الحماية

تشمل سياسات العمل اللوائح التنظيمية للعمل والعمالة غير المسددة للاشتراكات وبرامج الشمول الاقتصادي.[6] والهدف الرئيسي لسياسات العمل هو حماية العمال وتسهيل الحصول على فرص العمل. وتتضمن لوائح العمل أحكاماً تتعلق بتعيين العمال وفصلهم والشروط الأساسية للتوظيف. وهي تستهدف حماية جميع العمال من مخاطر مثل الاستغلال والتمييز على أساس خصائص مثل نوع الجنس والعرق. وكي تتسم اللوائح التنظيمية للعمل بالفعالية، يجب الالتزام بها، وهو ما يتطلب قدرا ملائماً من الوعي والتنفيذ. وتهدف برامج العمل والشمول الاقتصادي إلى ربط الناس بسوق العمل من خلال رفع قابلية العمل (على سبيل المثال، المساعدة في البحث عن عمل، والتدريب على المهارات، والأصول الإنتاجية)، ودعم التوظيف (على سبيل المثال، دعم الأجور، وتمويل أنشطة الأعمال). وتوجه برامج العمل إلى الباحثين عن عمل والعمال بشكل عام، بينما تركز برامج الشمول الاقتصادي على الفئات الأكثر احتياجاً وتولي مزيداً من التركيز على رفع قابلية العمل.

المسؤولية المالية

كما هو الحال مع المساعدات الاجتماعية، فإن برامج العمل والشمول الاقتصادي لا تعتمد على الاشتراكات، ومن ثم تتراجع المسؤولية المالية أمام مدى فعالية التكاليف. ويمكن أن تساعد أنظمة الخدمات الحديثة، والمواءمة بين الباحثين عن عمل والوظائف الشاغرة، وبرامج مساندة التوظيف المستندة إلى تنميط الباحثين عن عمل، وكذلك التركيز على البرامج ذات الأثر الملموس التي يقدمها القطاع الخاص أو على الأقل بالشراكة معه. وكما هو الحال مع المساعدات الاجتماعية، فإن إعطاء الأولوية لمن هم في أشد الحاجة إليها أمر بالغ الأهمية لتحقيق فعالية التكاليف. ويجب أن تعطي برامج العمل الأولوية للباحثين عن عمل الذين يصعب توظيفهم، والعمال المتعثرين في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية. ويجب أن تركز برامج الشمول الاقتصادي على الفئات الفقيرة والأولى بالرعاية.

توافق الحوافز

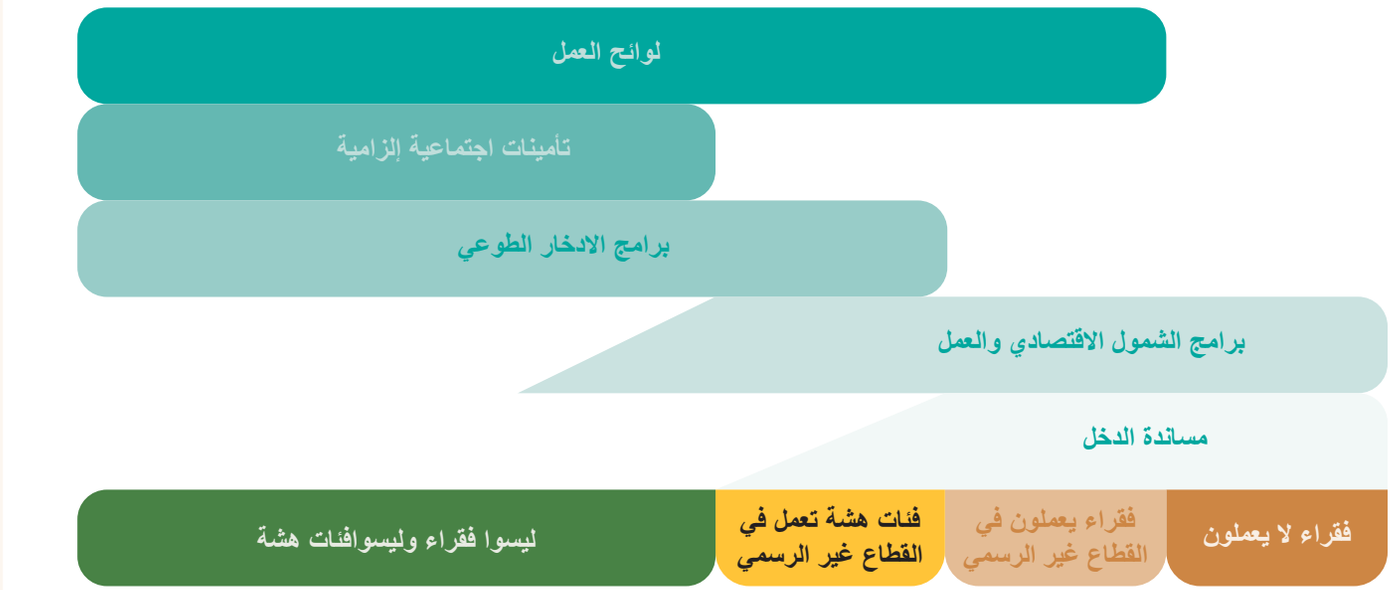
لا ينبغي أن تقتصر لوائح العمل المتعلقة بتعيين العمال وفصلهم وتحديد الحد الأدنى للأجور على حماية العمال، بل يجب أيضاً أن تمنح الشركات مرونة كافية لتعديل الوظائف والأجور استجابة للتغيرات في الطلب (البنك الدولي 2013؛ 2019). وينبغي أيضا أن تكون محايدة فيما يتعلق بمكان وكيفية كسب العمال لقمة العيش. ويجب أن تستهدف مساندة التوظيف وتفادي أن يُستبدل بالعمال غيرهم، وحيثما كان ذلك مناسباً، يجب ربط الحصول على دعم الدخل بالمشاركة في برامج الشمول الاقتصادي.

6 يتم تغطية التأمين ضد البطالة ضمن التأمينات الاجتماعية.

يمكن توفير أدوات الحماية الاجتماعية على امتداد توزيع الرفاهية والعمل بين السكان. وينقسم السكان إلى فقراء؛ ومعرضين للفقر؛ وغير فقراء وغير معرضين للفقر (الشكل 14). ويمكن تعديل هذا التوزيع ليعكس حالة العمل: لا يعمل، ويعمل بشكل غير رسمي، ويعمل بشكل رسمي. ولتسهيل العرض، مدعوماً إلى حد كبير بالأدلة، يمكن افتراض أن جميع الأسر المعيشية غير العاملة فقيرة، وأن الأسر التي تعتمد في الغالب على الدخل غير الرسمي فقيرة أو معرضة للفقر، وأن الأسر التي تعتمد في الغالب على الدخل الرسمي ليست فقيرة وليست عرضة للفقر. إن هذا العرض وهذه الافتراضات تتسق مع أدوار أدوات الحماية الاجتماعية. وتغطي أدوات الحماية الاجتماعية مجتمعة جميع السكان، لكن مزيج الأدوات يختلف باختلاف امتداد وتوزيع الرفاهية والعمل ودورة الحياة. ويمكن أيضاً النظر إلى هذا المسح على نحو ديناميكي، حيث تساعد أدوات الحماية الاجتماعية الأسر على النهوض بمكانها في التوزيع، بما في ذلك بعد الانزلاق بسبب الصدمات. وللحد من الحوافز التي تقلل من العمل، تتقلص مساندة الدخل مع تحول الناس إلى غير فقراء، لكنهم ما زالوا عرضة للفقر، مقابل التوقف المفاجئ عن الحماية الاجتماعية. ويستخدم الإطار المبين في الجدول 1 والشكل 14 لقياس أنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الفصل 2) وتحديد أولويات الإصلاح (الفصل 3).

يمكن لأدوات الحماية الاجتماعية أن تساعد في معالجة الإقصاء من سوق العمل. إن مزيج برامج التأمينات الاجتماعية الإلزامية والطوعية يمكن أن يساعد في حماية جميع العمال من مخاطر قصيرة الأجل (الإصابة والمرض والبطالة) وطويلة الأجل (فقر الشيخوخة). ويمكن أن تؤدي لوائح العمل إلى زيادة حماية العمال من مخاطر كالاستغلال والتمييز، وإن كان يجب أن تكون مصحوبة بآليات لضمان أن توفر حماية فعالة لجميع العمال. ويمكن لبرامج العمل أن تزيد من فرص العمل المنتجة للباحثين عن عمل والعمال في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية. كما يمكن لمساندة الدخل أن تساعد الأسر الفقيرة على تلبية الحد الأدنى من احتياجات الاستهلاك، في حين يمكن لبرامج الشمول الاقتصادي والاستثمار في رأس المال البشري لأطفال تلك الأسر أن تساعدهم على الخروج من براثن الفقر بشكل جيد. ولتفادي تفاقم الإقصاء في سوق العمل، يجب تصميم أدوات الحماية الاجتماعية لمنع الحوافز السلبية التي تؤثر على قرارات العمل والتقاعد والتوظيف.

الشكل 14 أدوات الحماية الاجتماعية على الامتداد النمطي لتوزيع الرفاهية والعمل



الصفحات 44-25

سياسات الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا ترقى إلى المستوى المأمول

1

1.2
كانت الاستجابة لجائحة كورونا مقيدة بسبب "الظروف القائمة سابقاً"
27

2.2
المساعدات الاجتماعية لا تحمي معظم الفقراء، في حين تُخيّم إعانات الدعم الضخمة عديمة الفعالية
29

3.2
لا يغطي التأمين الاجتماعي معظم العمال، كما أن برامج التأمينات غير مستدامة مالياً
34

4.2
تتيح سياسات العمل حماية محدودة للعمال ولا تفعل الكثير لتسهيل التوظيف
38

5.2
أنظمة الحماية الاجتماعية ستبتعد أكثر عن التوافق مع واقع الغد
41

الفصل

02

1.2 كانت الاستجابة لجائحة كورونا مقيدة بسبب "الظروف القائمة سابقاً"

1.1%

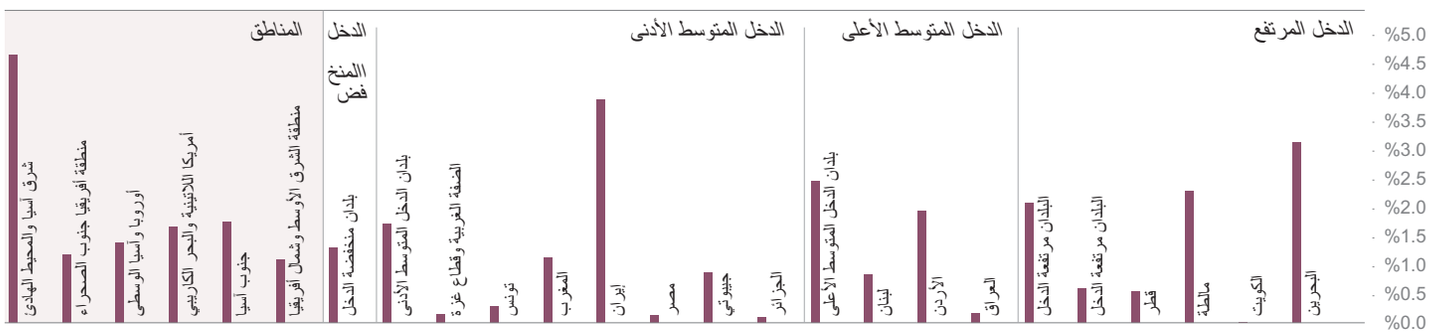
في المتوسط

من إجمالي الناتج المحلي أنفقتها بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على تدابير الحماية الاجتماعية

استجابات جميع بلدان المنطقة بدرجات متفاوتة لأزمة كورونا باتخاذ تدابير للحماية الاجتماعية، لا سيما المساعدات الاجتماعية. وقد أحدثت جائحة كورونا أكبر تحفيز مالي في التاريخ. فعلى الصعيد العالمي، شكّل الإنفاق على الحماية الاجتماعية 18% من إجمالي حزمة التحفيز المالي، وكان يعادل حوالي 5 أمثال مستوى الإنفاق خلال الأزمة المالية في عام 2008. وأنفقت بلدان المنطقة في المتوسط نحو 1.1% من إجمالي الناتج المحلي على تدابير الحماية الاجتماعية، وهو ما يقل عن مثيله في المناطق الأخرى وأكثر قليلاً من نصف المتوسط العالمي البالغ 2%، مع إنفاق إيران والأردن على هذا المستوى أو أعلى منه (الشكل 15). وفضلت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومختلف البلدان حول العالم المساعدات الاجتماعية استجابة للجائحة، معظمها على شكل تحويلات نقدية غطت نحو 23% من السكان في المنطقة. واستخدمت بلدان المنطقة أيضاً تدابير التأمين الاجتماعي وسوق العمل، لا سيما الإلغاء المؤقت لاشتراكات الضمان الاجتماعي، ودعم الأجور، ودعم السيولة للشركات (الشكل 16). وعلى الصعيد العالمي، زاد استخدام تدابير التأمين الاجتماعي والعمل مع مستوى الدخل، مع اعتماد البلدان مرتفعة الدخل عليها بقدر اعتمادها على المساعدات الاجتماعية.

الشكل 15 **استجابة الحماية الاجتماعية لجائحة كورونا كانت قوية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**

نفقات الحماية الاجتماعية استجابة لجائحة كورونا خلال الفترة 2020-2021
كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: جنتيليني وآخرون 2022.

%70

من أفقر ربيع من الأسر المعيشية في الأردن تلقى دعماً

”... معظم الفقراء في البلدان النامية بالمنطقة، باستثناء الأردن ومصر، لم يتلقوا تحويلات نقدية عندما ضربت الجائحة، وهو ما أدى في العادة إلى تضخيم الأثر الأولي لجائحة كورونا على الفقر“

وذهبت معظم المساعدات الحكومية إلى الفئات الفقيرة والهشة، وإن لم تشمل الكثيرين منهم. ففي مصر والأردن والمغرب وتونس، استفادت أشد 25% من الأسر فقراً من المساعدات الحكومية (الشكل 17، اللوحة أ). ولأنهم تكبدوا أكبر خسائر في الدخل من جراء جائحة كورونا، فقد وُجّهت المساعدات بشكل جيد، ولكن باستثناء الأردن - حيث تلقى 70% من أفقر رُبَيْع من الأسر المعيشية دعماً - لم تُغطِ المساعدات الحكومية معظم الأسر الأشد فقراً. وبالمثل، كانت معظم المساعدات المقدمة للعمال موجهة بشكل جيد إلى العمال غير الرسميين، ولكن باستثناء الأردن، لم يستفد معظم العمال غير الرسميين من الدعم (الشكل 17، اللوحة ب).

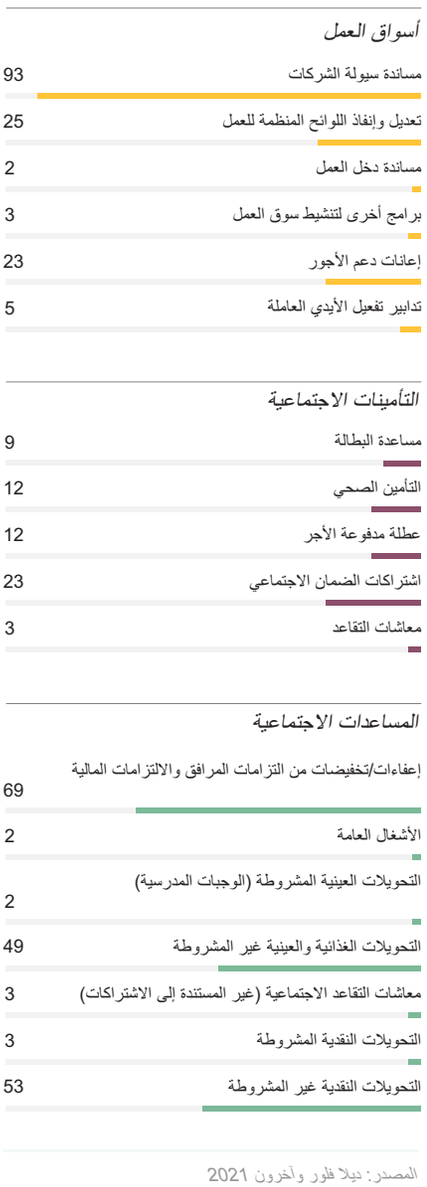
وأثرت قدرة أنظمة الحماية الاجتماعية على الاستجابة للصدمات في التعامل جزئياً مع الجائحة. ويحدد مدى توفر أدوات الحماية الاجتماعية نوع الاستجابة. فعلى سبيل المثال، لا يوجد لدى العديد من بلدان المنطقة تأمين ضد البطالة؛ ولا يحصل العاملون في تلك البلدان ممن فقدوا وظائفهم على إعانات البطالة. أما على الصعيد العالمي، فقد كانت الاستجابة أكبر وأسرع في البلدان التي لديها أنظمة حديثة لتقديم الحماية الاجتماعية، تتضمن عناصر مستجيبة للصدمات مثل الهوية الرقمية، والسجلات الاجتماعية الكبيرة للأسر الفقيرة والهشة، والمدفوعات الرقمية (جنتيليني 2022؛ بيزلي ومارزي وستلر 2021). وكان بعض هذه العناصر موجودة في بعض بلدان المنطقة. فعلى سبيل المثال، كانت لدى جيبوتي ومصر والأردن سجلات اجتماعية تغطي نصف السكان أو أكثر، وكان العديد من بلدان المنطقة يقدم بالفعل تحويلات نقدية رقمياً، لكن أنظمة تقديم الخدمات في مختلف بلدان المنطقة كانت استجابتها للصدمات محدودة. وكان الأردن أحد الاستثناءات الملحوظة، حيث سهل نظام الخدمات الذي كان متجاوباً للصدمات قبل الجائحة إلى استجابة البلد التي كانت أكبرها وأفضلها توجيهاً وأسرعها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وأثر مدى تغطية برامج الحماية الاجتماعية قبل الجائحة على التعامل معها. فلم يكن على البلدان التي لديها برامج للتحويلات النقدية تغطي معظم الفقراء إلا أن تقلق بشأن الأسر المعيشية التي أصبحت فقيرة بسبب الجائحة. وكما هو مبين في القسم التالي، فإن معظم الفقراء في البلدان النامية بالمنطقة، باستثناء الأردن ومصر، لم يكونوا ضمن مستفيدي التحويلات النقدية عندما ضربت الجائحة، وهو ما أدى في العادة إلى تضخيم الأثر الأولي لجائحة كورونا على الفقر وجعل الاستجابة أكثر تكلفة، الأمر الذي بدوره حصر مدى التعامل مع الجائحة بسبب ضيق المالية العامة. وفي نفس الوقت، كان العمال غير الرسميين في بلدان المنطقة، الذين يشكلون غالبية العمال، الأكثر تضرراً من الجائحة، ولم يكن لديهم شكل تلقائي من أشكال الحماية (على سبيل المثال، التأمين ضد البطالة) ولم يستطيعوا الاستفادة من تدابير مكافحة فيروس كورونا كالتي حصل عليها بعض العاملين في القطاع الرسمي مثل دعم الأجور. وقد استفاد بعض العمال غير الرسميين من مساندة جائحة كورونا، لكن معظمهم لم يستفيدوا منها، باستثناء الأردن.

الشكل 16

استجابة الحماية الاجتماعية لجائحة كورونا كانت متنوعة

عدد التدابير في مختلف بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: ديلا فلور وآخرون 2021

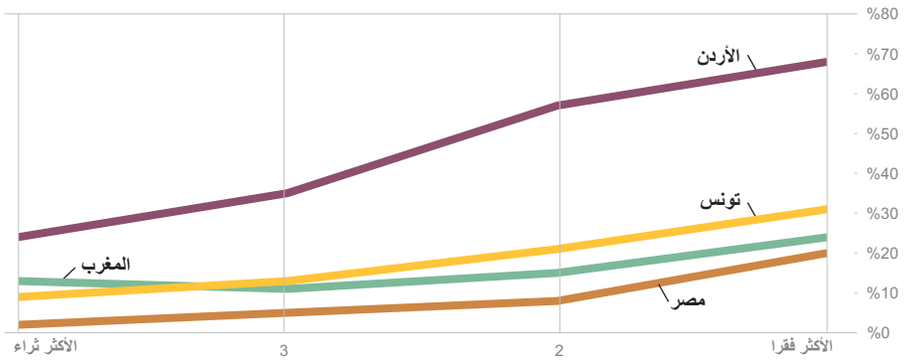
المساعدات الاجتماعية لا تحمي معظم الفقراء، في حين تُخيّم إعانات الدعم الضخمة عديمة الفعالية

2.2

الشكل 17 **ذهبت معظم المساندة الحكومية إلى أشد المتضررين من جائحة كورونا، لكنها لم تشمل الكثيرين**

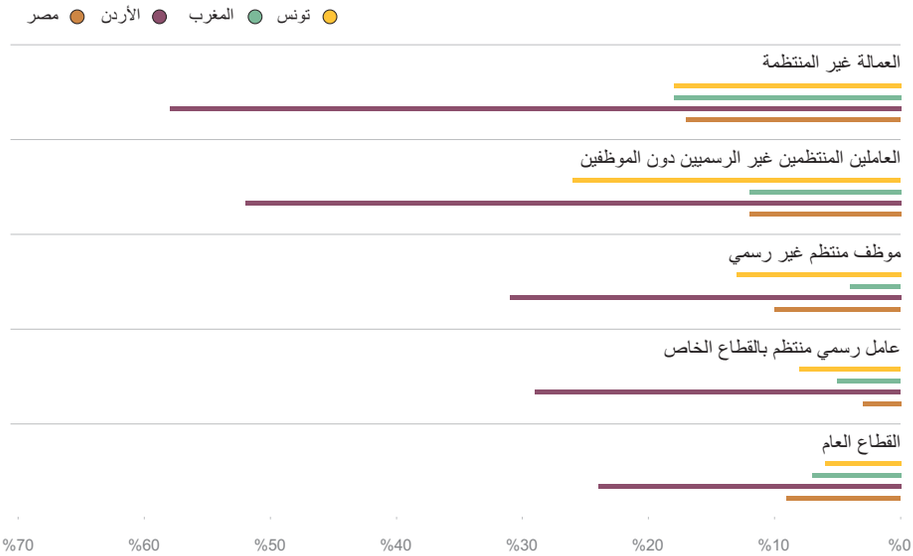
أ. ذهبت معظم المساندة الحكومية إلى الأسر المعيشية الأكثر فقرا

النسبة المئوية للأسر التي تتلقى مساعدات حكومية بحلول فبراير/شباط 2021، (حسب الشريحة الرُبيْعية لنصيب الفرد من دخل الأسرة في فبراير/شباط 2020)



ب. ذهبت معظم المساندة الحكومية إلى العاملين بأجر من بين الأشد تضرراً من جائحة كورونا

النسبة المئوية للعاملين بأجر الذين يتلقون مساعدات حكومية بحلول فبراير/شباط 2021، (حسب نوع العمل بأجر في فبراير/شباط 2020)



ملاحظة: العاملون في القطاع غير الرسمي هم العاملون بأجر في القطاع الخاص غير الرسمي العاملون داخل المنشأة؛ غير الموظفين غير الرسميين هم العاملون بأجر من القطاع الخاص الذين يعملون خارج المنشأة.

المصدر: كرافت وأسعد ومرواني 2022.

على الرغم من توسع التغطية في الآونة الأخيرة، فإن معظم الفقراء لا يحصلون على مساندة للدخل في البلدان النامية بالمنطقة.[7] وقامت مصر والعراق والأردن بتوسيع نطاق تغطية برامج التحويلات النقدية المعتادة بشكل كبير قبل وبعد جائحة كورونا (الشكل 18، اللوحة أ). وتبلغ تغطية برنامج تكافل وكرامة في مصر 5 أمثال ما كانت عليه في عام 2015، كما أدى تطبيق برنامج تكافل في الأردن في عام 2019 إلى زيادة تغطية التحويلات النقدية بواقع ثلاثة أمثال تقريباً بحلول عام 2022. ورغم هذه التوسعات، فإن برامج التحويلات النقدية وحدها في مصر والأردن كانت الوحيدة التي تغطي معظم أفقر 20% من السكان (الشكل 18، اللوحة ب) وعند استخدام خطوط الفقر الوطنية، يغطي برنامج تكافل وكرامة في مصر 50% من الفقراء (ارتفاعاً من 21% في 2016)، وتغطي التحويلات النقدية للأردن 62% من الفقراء (مقابل 21% في 2018). وتشير التقديرات إلى أن تطبيق آلية جديدة لاستهداف الفقر في عام 2016 أدى إلى زيادة تغطية برنامج التحويلات النقدية في العراق من 20% إلى 51% من الفقراء.[8] وبالمثل، فإن الاستهداف الجيد للفقر في برنامج التحويلات النقدية في الضفة الغربية وقطاع غزة يتيح تغطية نسبة كبيرة نسبياً من الفقراء على الرغم من صغر حجمه.[9]

ويعد انخفاض الإنفاق على برامج التحويلات النقدية، وعلى المساعدات الاجتماعية بوجه عام، السبب الرئيسي لتدني تغطية التحويلات النقدية للفقراء. تُنفق دول المنطقة أقل من كل المناطق على التحويلات النقدية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، وتنفق جميع بلدان المنطقة (باستثناء العراق والأردن، وهما أيضاً البلدان الوحيدان في المنطقة اللذان ينفقان أكثر من 1% من إجمالي الناتج المحلي على التحويلات النقدية) أقل بكثير من نظيراتها في الدخل (الشكل 19). ويتوازي انخفاض الإنفاق على التحويلات النقدية مع انخفاض الإنفاق على المساعدات الاجتماعية بشكل عام. ولا يقل الإنفاق على المساعدات الاجتماعية عن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلا في منطقتي جنوب وآسيا وشرق آسيا والمحيط الهادئ، على الرغم من أن الجزائر ومصر والعراق وليبيا والمغرب وتونس تنفق أكثر من 2% من إجمالي الناتج المحلي على المساعدات الاجتماعية - أي أكثر من نظيراتها في الدخل.

في الوقت نفسه، يعد الإنفاق على دعم الطاقة العام مرتفعاً في المنطقة. فعلى الرغم من الإصلاحات الأخيرة، تنفق بلدان المنطقة على دعم استهلاك الطاقة أكثر من ضعف ما تنفقه على المساعدات الاجتماعية، وأكثر بكثير مما يُنفَق في أي منطقة أخرى. وعادة ما يكون دعم الطاقة تنازلياً (لأن الأسر الأكثر ثراء تستهلك في العادة قدراً أكبر من الطاقة مما تستهلكه الأسر الأفقر)، وغير فعال اقتصادياً وضاراً بالبيئة (صندوق النقد الدولي 2013). وفي بعض الأحيان، تصاحب برامج

أكثر من %90 من السكان في مصر يحصلون على نوع من دعم المواد الغذائية

7 للاطلاع على تحليل مُفصل أكثر للمساعدات الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، انظر الورقة المصاحبة التي أعدها بينكستن وزافار (قيد الإصدار).

8 استناداً إلى محاكاة تغطية نموذج استهداف الفقر لعام 2016. وتُعد التغطية الفعلية أقل بسبب الأخطاء في تنفيذ آلية الاستهداف.

9 مع ذلك، يتعرض البرنامج لتوقفات متكررة بسبب نقص التمويل - حيث توقفت المنافع معظم السنة في عام 2022.

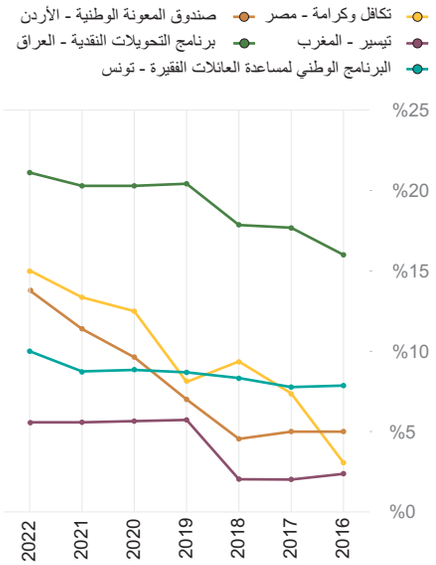
التعويضات النقدية المؤقتة إصلاحات دعم الطاقة مثل الإصلاحات في مصر وإيران والأردن والمغرب، ولكن في مصر فقط استُخدمت الوفورات الناتجة عن إصلاح الدعم في توسيع التحويلات النقدية العادية للفقراء (مخرجي وآخرون 2022).

ويتوجه معظم الإنفاق على المساعدات الاجتماعية إلى دعم المواد الغذائية، وليس إلى التحويلات النقدية للفقراء. إن التحويلات النقدية هي الأداة الرئيسية للمساعدات الاجتماعية في جيبوتي والعراق والمغرب والأردن، في حين أن دعم المواد الغذائية العام أو شبه العام في تونس ومصر ولبنان هو برنامج المساعدات الاجتماعية الرئيسي (الشكل 20). ويُعد برنامج دعم المواد الغذائية شبه الشامل في مصر أكبر برنامج للمساعدات الاجتماعية في البلاد وأكبر برنامج لدعم المواد الغذائية في المنطقة، حيث يقدم الخبز البلدي المدعوم إلى 72 مليون شخص وبطاقات التموين الغذائي لأكثر من 64 مليون شخص؛ ويحصل أكثر من 90% من السكان على نوع من دعم المواد الغذائية (البنك الدولي 2022ح). وعلى الرغم من أن أغنى 20% من الأسر المعيشية تستفيد أقل من الأسر الأفقر، فإن نحو ثلاثة أرباع الأسر الغنية تستفيد من دعم المواد الغذائية. أما عن الإعفاء من الرسوم[10]، فهو أقل استخداماً من الدعم العام للمواد الغذائية في المنطقة.

ويعد الدعم العام للمواد الغذائية أقل فعالية بشكل كبير من حيث التكلفة مقارنة بالتحويلات النقدية للفقراء. فغالباً ما يكون دعم المواد الغذائية العام غير كاف لتلبية احتياجات الفقراء،[11] إلا أنه عادة ما يؤثر بشكل كبير على الفقر من خلال تغطية جميع الفقراء والفئات الهشة تقريباً. فعلى سبيل المثال، يؤثر برنامج دعم المواد الغذائية في مصر بشكل أكبر على الفقر من أي برنامج آخر للمساعدات الاجتماعية، بما في ذلك برنامج تكافل وكرامة (الشكل 21، اللوحة أ)، لكن فعالية التكلفة (تأثير كل دولار ينفق) لدعم المواد الغذائية أقل بكثير من برنامج تكافل وكرامة - وهو البرنامج الأكثر فعالية من حيث التكلفة - لأن دعم المواد الغذائية مُكلف أكثر من برنامج تكافل وكرامة، ويذهب الكثير من المنافع إلى الأسر المعيشية غير الفقيرة وغير الهشة (الشكل 21، اللوحة ب). وفي الأردن، يعد برنامج تكافل البند الأكثر فعالية من حيث إعادة التوزيع في موازنة الأردن (الشكل أ3) (رودريجيز-تاكوشي وواي بوي 2021). بل إن تأثيره على الفقر أكبر من تعويض دعم الخبز (المتوقف الآن) لأنه على الرغم من أن هذا الأخير وصل إلى 80% من السكان، فإن قيمة المنافع كانت ضئيلة.[12] وتتشابه هذه النتائج من حيث التكلفة في المغرب وتونس (الشكل أ3) (الوكالة الفرنسية للتنمية 2020؛ البنك الدولي 2022 و).

الشكل 18 **بعض التوسعات مبهرة، لكن التحويلات النقدية لا تشمل معظم الفقراء حتى الآن**

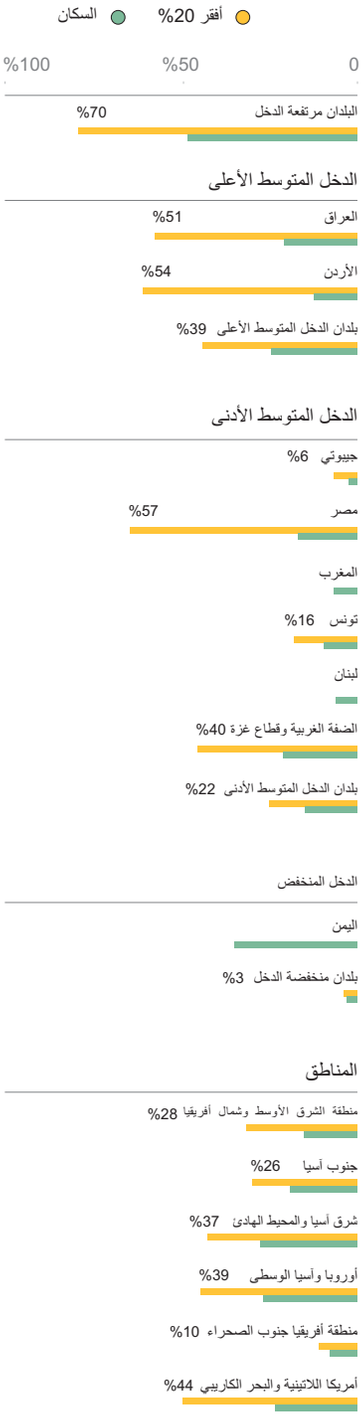
أ. المستفيدون من التحويلات النقدية كنسبة مئوية من السكان



ملاحظة: اللوحة أ: صندوق المعونة الوطنية الأردني، وبرنامج التحويلات النقدية في العراق، والبرنامج القومي لمساعدة العائلات الفقيرة في تونس. اللوحة ب: تحسب التغطية لكل بلد من خلال إضافة تغطية برامج التحويلات النقدية الرئيسية؛ وتقدر تغطية برنامج التحويلات النقدية في العراق باستخدام نموذج استهداف الفقر.

المصدر: اللوحة أ: البنك الدولي 2022 ز؛ اللوحة ب: مسوح الأسر المعيشية، أحدث سنة.

ب. المستفيدون من التحويلات النقدية كنسبة مئوية من إجمالي السكان وأفقر 20% من السكان، أحدث سنة



10 تشمل الإعفاءات الإعفاء من الرسوم أو خفضها مقابل الخدمات المقدمة من الحكومة مثل الرعاية الصحية والكهرباء والمياه.

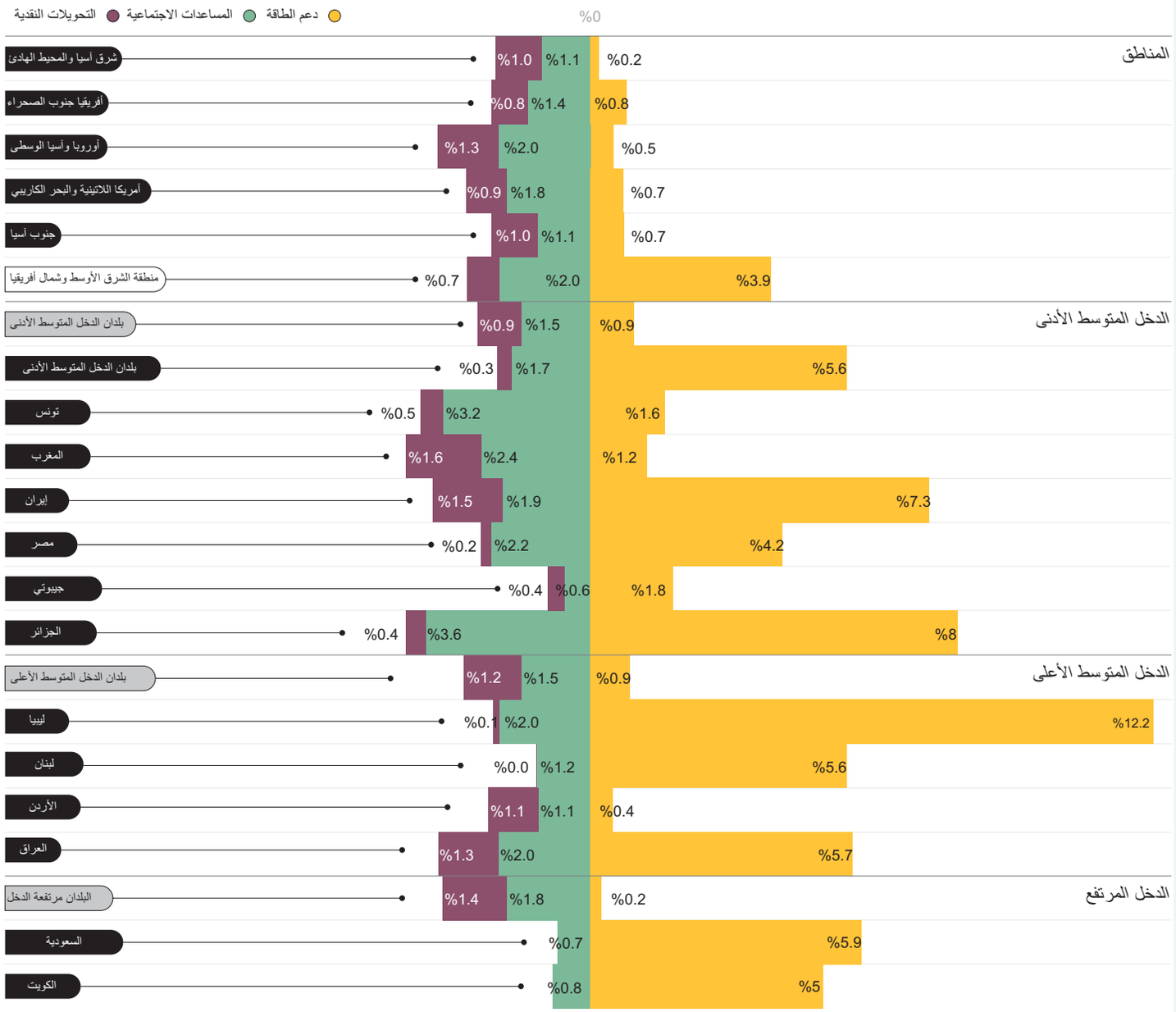
11 على سبيل المثال، يوفر دعم الخبز البلدي في مصر لكل مستفيد ما يصل إلى خمسة أرغفة يومياً بسعر مدعوم قدره 5 قروش (0.26 دولار)؛ وتتراوح التكلفة الكاملة لكل رغيف بين 60 و65 قرشاً لكل رغيف. ويمثل الدعم نحو 1% من متوسط دخل أفقر 40% من السكان. وتقدم بطاقات التموين الغذائي بدلاً نقدياً شهرياً قدره 50 جنيها مصرياً (حوالي 2.50 دولار)، أي حوالي 6% من متوسط دخل أفقر 40% من السكان، لشراء السلع من بين أكثر من 100 منتج تباع في منافذ خاضعة للإدارة بأسعار تحكمها الضوابط (البنك الدولي 2022ح).

12 حوالي 38 دولاراً للفرد سنوياً للأسر الأردنية التي يقل دخلها عن 25 ألف دولار سنوياً. ويتأهل المستفيدون من برنامج الصندوق الوطني القديم للتحويلات النقدية تلقائياً ويحصلون على 46 دولاراً للشخص الواحد سنوياً.

الشكل 19

انخفاض الإنفاق على التحويلات النقدية والمساعدات الاجتماعية، في حين يبدو دعم الطاقة ضخما

الإنفاق على دعم الطاقة والمساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، 2021 أو أحدث سنة



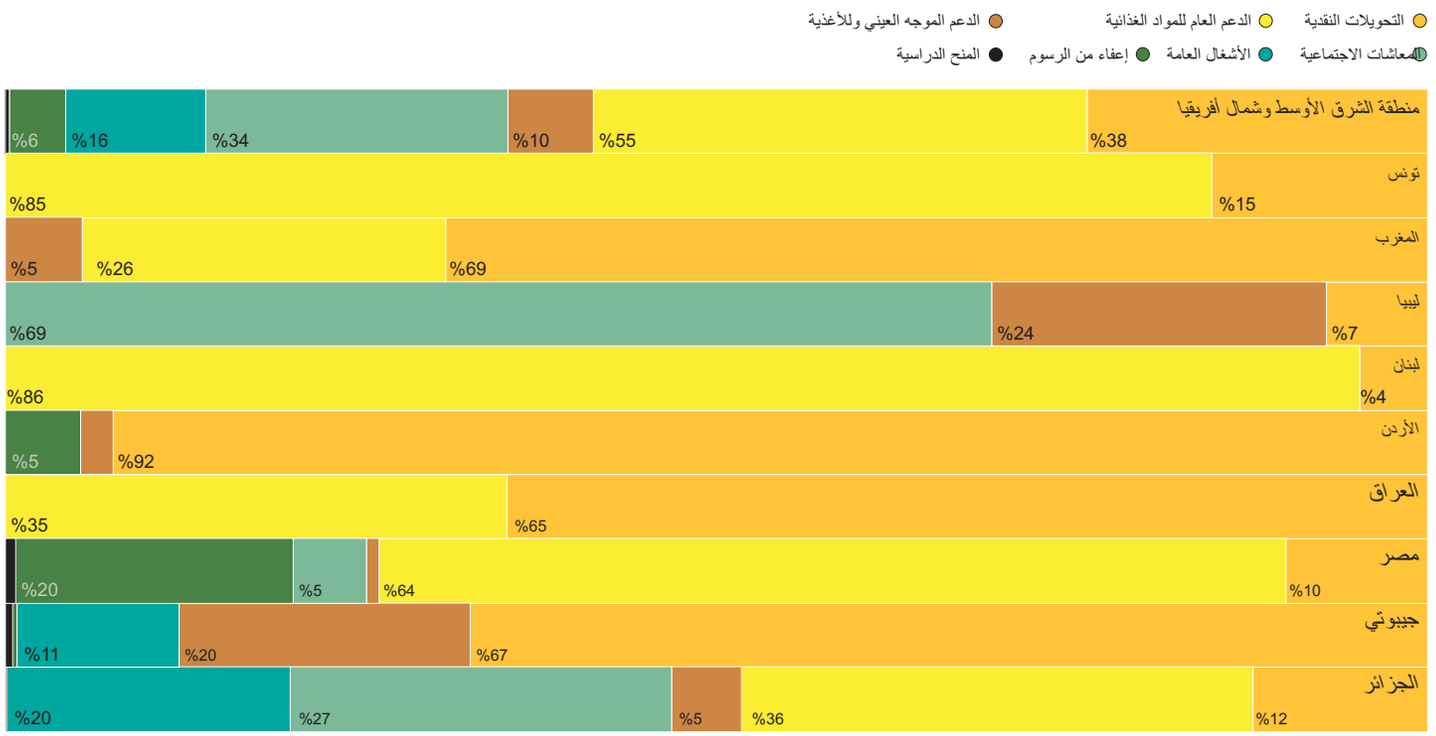
ملاحظة: يستبعد الإنفاق على المساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية الإنفاق المرتبط بجائحة كورونا والإعفاءات من الرسوم الصحية. ويتم تضمين الدعم العام للمواد الغذائية في الإنفاق على المساعدات الاجتماعية لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولكن ليس بالنسبة لمتوسطات المناطق وفئات الدخل. دعم الطاقة هو دعم صريح للمستهلكين للوقود الأحفوري في عام 2021.

المصدر: البنك الدولي 2022 ز ، للإنفاق على المساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية؛ صندوق النقد الدولي للإنفاق على دعم الطاقة: https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies).

"الإنفاق على دعم الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يبلغ ضعف الإنفاق على المساعدات الاجتماعية"

الشكل 20 **يشكل الدعم العام للمواد الغذائية حصة الأسد من الإنفاق على المساعدات الاجتماعية**

النسب المئوية للإنفاق على المساعدات الاجتماعية حسب النوع الرئيسي، أحدث سنة

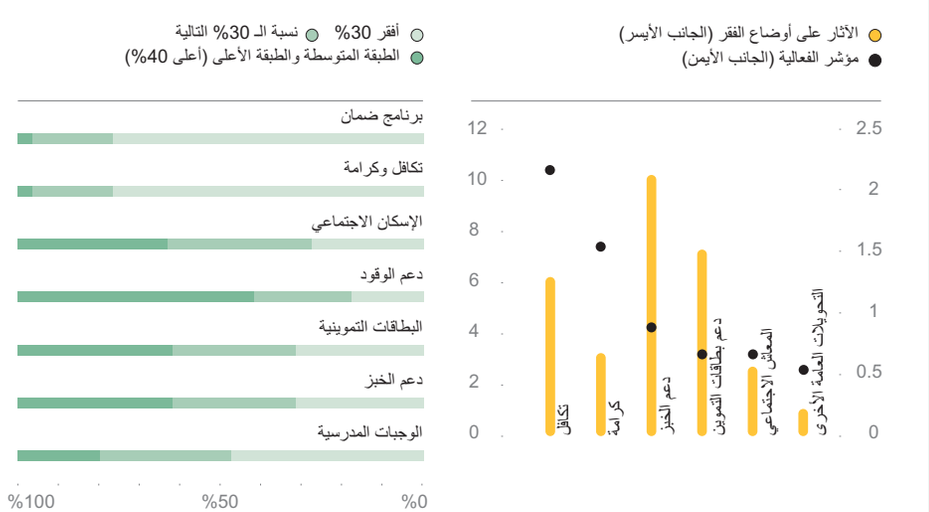


ملاحظة: يشمل الدعم العام للمواد الغذائية الدعم شبه العام. وتشمل إعانات الدعم الغذائية والعينية الموجهة الوجبات المدرسية. المصدر: البنك الدولي، 2022 ز.

الشكل 21 **برنامج تكافل وكرامة في مصر أكثر فعالية من حيث التكلفة من دعم الخبز**

أ. آثار الفقر (الخفض بالنقاط المئوية) وفعالية التكاليف (الأثر/التكلفة) للبرامج

ب. نسبة نفقات البرنامج التي تنفق على كل مجموعة من مجموعات الرفاهية، النسب المئوية



المصدر: البنك الدولي (2022ح).

لقد تبيّن أن برنامج تكافل وكرامة يعمل على الحد من الفقر وتحسين رأس المال البشري. وهو مثال نادر في المنطقة لبرنامج للمساعدات الاجتماعية حيث خضع لتقييمات دقيقة وجدت آثاراً إيجابية قوية وساعدت على توسيع البرنامج وتحسينه. وتظهر الأدلة أن برنامج تكافل وكرامة لا يؤدي إلى الحد من الفقر فحسب، بل أيضاً إلى بناء وحماية رأس المال البشري والأصول الإنتاجية في مواجهة الصدمات (الإطار 2). وأدى عدم التأثير على الالتحاق بالمدارس في التقييم الأول للبرنامج إلى إنفاذ شروط التعليم، مما أدى إلى زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس.

الإطار 2

تقييمات دقيقة أظهرت آثاراً قوية لبرنامج تكافل وكرامة وأثرت في توسيع البرنامج وتحسينه بمرور الوقت

منذ إنشائه في عام 2015، قدم برنامج تكافل وكرامة التحويلات النقدية المشروطة الموجهة للحد من الفقر إلى عدد متزايد من الأسر الفقيرة في مصر. وقد وجدت عدة جولات من التقييمات الدقيقة آثاراً إيجابية قوية وساعدت في إثراء عملية توسيع البرنامج وتحسينه.

وكشف التقييم الأول في عام 2018 أن احتمالية الفقر بين الأسر المستفيدة أقل بنسبة 11.4 نقطة مئوية مقابل الأسر غير المستفيدة، وذلك بفضل البرنامج. كما أدى البرنامج إلى زيادة الإنفاق على الغذاء بأكثر من 8 نقاط مئوية – لا سيما على الفاكهة واللحوم - وعلى المستلزمات المدرسية والنقل إلى المدارس.

وأجري التقييم الثاني خلال جائحة كورونا (2022) وأظهر تراجع آثار البرنامج على مصروفات الأسرة على المدى الأطول، بما في ذلك على الأغذية المغذية، على الرغم من أنه كان ذا تأثير كبير على إجمالي أصول الأسر المعيشية، مدفوعاً باستثمارات الأسر في الأصول الإنتاجية. ولم يمنع هذا الأثر الإيجابي جائحة كورونا من الإضرار برفاهية المستفيدين، لكنه قلل من احتمال لجوئهم إلى إستراتيجيات التكيف السلبية، مثل إخراج الأطفال من المدارس. كما انخفضت مستويات الديون.

ولم يظهر التقييم الأول أي تأثير على الالتحاق بالمدارس، إلا أن عدم إنفاذ شروط التعليم يُفسر ذلك. ووجد التقييم الثاني، بعد إنفاذ الشروط، أن البرنامج زاد الالتحاق بالمدارس الابتدائية بنسبة 6 إلى 8 نقاط مئوية، والالتحاق بالمدارس الإعدادية بمقدار نقطتين إلى ثلاث نقاط مئوية. ووجد التقييم الأول أن البرنامج قلل من احتمال احتياج الأسرة لعلاج بسبب سوء التغذية، لكنه لم يكن له أي تأثير على مدى استخدام الرعاية الصحية. وأظهر التقييم الثاني بعض الآثار الإيجابية على الصحة، مثل انخفاض ميل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و 23 شهرا إلى الهزال (أكثر نحافة بالنسبة لعمرهم). وأخيراً، كانت هناك آثار صغيرة ولكنها كبيرة على المساواة بين الجنسين في الأسر المستفيدة.

المصدر: IFPRI 2018; 2022.

لا يغطي التأمين الاجتماعي معظم العمال، كما أن برامج التأمينات غير مستدامة مالياً

3.2

لدى جميع بلدان المنطقة، باستثناء بلدين اثنين، برامج منتظمة للمعاشات التقاعدية لعمال القطاع الخاص، لكن نصفها فقط لديه تأمين ضد البطالة.[13] برامج المعاشات التقاعدية هي أكثر برامج التأمينات الاجتماعية شيوعاً. وهي توفر دخلاً للعمال عند التقاعد (أو لورثتهم) وللأشخاص ذوي الإعاقة. ولدى جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، باستثناء لبنان والضفة الغربية وقطاع غزة، برامج معاشات إلزامية بالاشتراك للعاملين بأجر في القطاع الخاص (الجدول 2)،[14] لكن العاملين لحسابهم الخاص مستبعدون من المعاشات التقاعدية في العديد من البلدان الأخرى (جيبوتي والعراق ولبنان وعمان وقطر وسوريا والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن)، ولا يطلب منهم اشتراكات في البحرين والمغرب والسعودية.[15] ومعظم البرامج هي محددة المنافع تُمول بواسطة الدفع بالتقسيط (pay-as-you-go) حيث يتم تمويل المعاشات التقاعدية الحالية من الاشتراكات الجارية.[16] كما توفر معظم البلدان التي لديها معاشات تقاعدية الحماية من إصابات العمل، لكن لا يوجد سوى 12 بلداً لديها تأمين ضد البطالة. وتستند جميع برامج التأمين ضد البطالة إلى اشتراكات إلزامية من العمال وأرباب العمل، باستثناء البحرين (حيث تدفع الحكومة اشتراك صاحب العمل) ومصر وإيران (حيث الاشتراكات من أرباب العمل فقط). وجميع برامج التأمين ضد البطالة محددة المنافع.

وعلى الرغم من أن جميع بلدان المنطقة، باستثناء بلدين اثنين، لديها برامج معاشات تقاعدية لعمال القطاع الخاص، فإن معظم العمال لا تغطيهم المعاشات التقاعدية بشكل فعال - وهو ما يعكس اتساع القطاع غير الرسمي في مختلف أنحاء المنطقة. وتبلغ التغطية، التي تعرف بأنها نسبة المشتركين النشطين إلى القوى العاملة، 50% أو أعلى فقط في الجزائر ومصر والأردن وتونس، وهي منخفضة بشكل خاص في بلدان مجلس التعاون الخليجي لأن العمالة الوافدة مستبعدة من معاشات التقاعد (الشكل 22). ولم تتغير التغطية إلا قليلا في مختلف بلدان المنطقة (وعالميا) منذ عام 2010. ويترجم انخفاض التغطية بين العمال إلى انخفاض تغطية منافع المعاشات التقاعدية للمسنين (الشكل 23)، على الرغم من أن العديد من البلدان تستخدم برامج غير قائمة على الاشتراكات (المعاشات الاجتماعية) لزيادة تغطية كبار السن البالغين. وتغطية المعاشات التقاعدية منخفضة ليس فقط لأن كثيرا من العاملين في القطاع الخاص لا يساهمون أبدا في المعاشات التقاعدية، بل أيضا لأن من يساهمون فيها لا يفعلون ذلك إلا لجزء من حياتهم العملية، عادة الثلث أو أقل (فورتيزا وموسيو 2012). ويعني تدني كثافة الاشتراكات أن بعض العمال لا يصلون إلى الحد الأدنى من سنوات الخدمة المطلوبة للتأهل للحصول على معاشات تقاعدية، بينما يحصل آخرون على منافع منخفضة.

الجدول 2 **جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء بلدين اثنين تقدم معاشات تقاعدية للعاملين بأجر في القطاع الخاص**

تغطية التأمينات الاجتماعية بحكم القانون لعمال القطاع الخاص، حسب نوع نظام التأمينات الاجتماعية

فئة الدخل	البلد	معاشات التقاعد	المرض والأمومة	إصابة العمل	معدل البطالة	علاوات عائلية
البلدان مرتفعة الدخل	البحرين	✓		✓	✓	
	الكويت	✓			✓	
	مالطة	✓	✓	✓	✓	✓
	سلطنة عُمان	✓		✓		
	قطر	✓				
	السعودية	✓		✓	✓	
	الإمارات العربية المتحدة	✓				
الدخل المتوسط الأعلى	العراق	✓	✓	✓		
	الأردن	✓	✓	✓	✓	
	لبنان		✓	✓		
	ليبيا	✓	✓	✓		
الدخل المتوسط الأدنى	الجزائر	✓	✓	✓	✓	✓
	جيبوتي	✓	✓	✓		✓
	مصر	✓	✓	✓	✓	
	إيران	✓	✓	✓	✓	✓
	المغرب	✓	✓	✓	✓	✓
	تونس	✓	✓	✓	✓	✓
	الضفة الغربية وقطاع غزة					
الدخل المنخفض	سوريا	✓		✓		
	اليمن	✓		✓		

المصدر: بالاريس - ميراليس (قيد الإصدار) ومنظمة العمل الدولية (2022).

13 للاطلاع على تحليل أكثر تفصيلاً للتأمينات الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، انظر الورقة المصاحبة التي أعدتها بالاريس ميراليس (قيد الإصدار).

14 على غرار بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى، لدى لبنان والضفة الغربية وقطاع غزة برامج معاشات لموظفي الخدمة المدنية وأفراد الجيش.

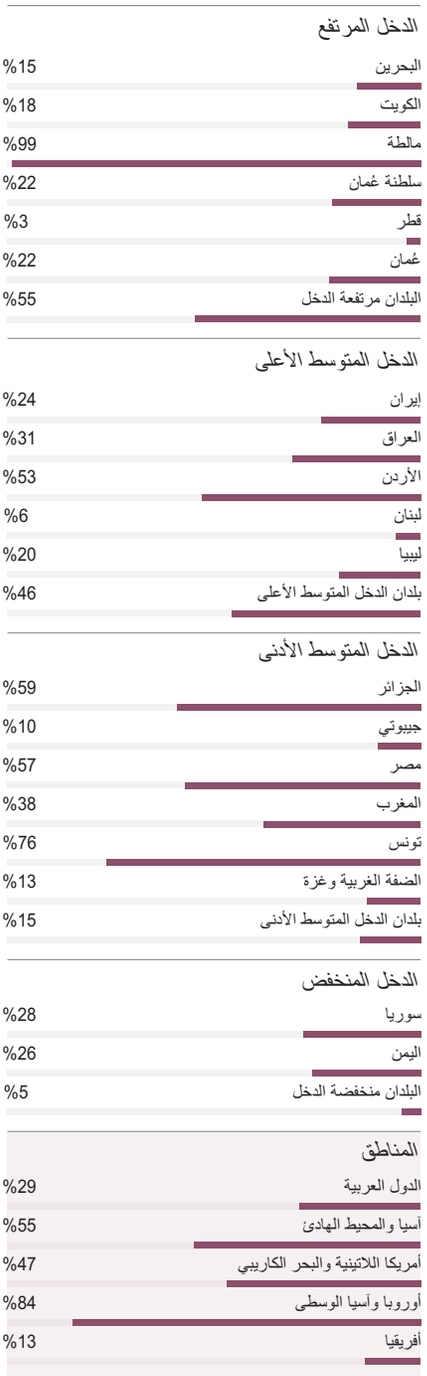
15 حتى في البلدان التي تكون فيها الاشتراكات إلزامية للعاملين لحسابهم الخاص، توجد في العادة قيود قانونية على إمكانية الوصول إلى أشكال أخرى من برامج التأمينات الاجتماعية للعمال الذين يعملون لحسابهم الخاص أكثر من القيود المفروضة على العاملين بأجر.

16 تتراكم الاحتياطيات عندما تكون الاشتراكات أعلى من الإنفاق على المعاشات التقاعدية ويُسحب منها عندما تكون الاشتراكات أقل من الإنفاق على المعاشات التقاعدية.

الشكل 22

معظم العمال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تغطيهم أنظمة المعاشات التقاعدية

نسبة المشتركين النشطين إلى القوى العاملة، النسبة المئوية، 2020 أو أحدث

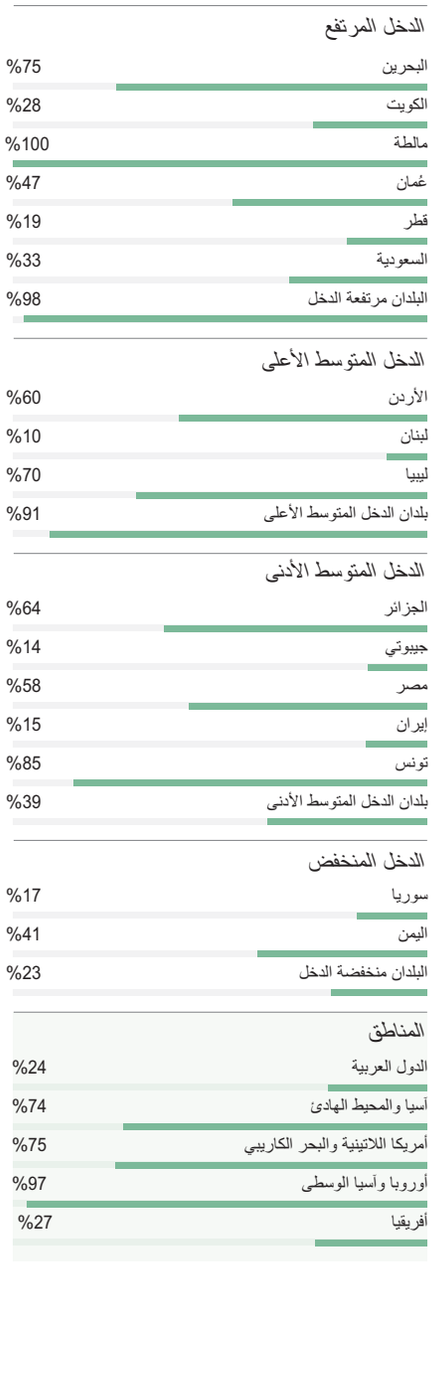


المصدر: منظمة العمل الدولية (2022)؛ وبالاريس ميراليس (قيد الإصدار).

الشكل 23

معظم المسنين لا يحصلون على معاشات تقاعدية

نسبة الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني الذين يحصلون على معاش التقاعد - باشتراكات أو غير اشتراكات - إلى عدد الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني، النسبة المئوية، 2020 أو أحدث سنة متاحة



المصدر: منظمة العمل الدولية (2022).

ويتلقى العديد من الأفراد، لا سيما العمال منخفضي الدخل، معاشات تقاعدية منخفضة بسبب انخفاض كثافة الاشتراكات وعدم الربط بين المعاشات التقاعدية والتضخم. وفي الوقت نفسه، تقدم أنظمة المعاشات التقاعدية في بلدان المنطقة في العادة معاشات تقاعدية أكثر سخاء للعمال الدائمين (نحو 80% من الدخل قبل التقاعد) مقارنة بمعظم البلدان الأخرى، على الرغم من أن معظم العاملين في القطاع الخاص المؤهلين للحصول على معاش تقاعدي لا يشتركون في العادة طوال مدة الخدمة، ولا يشتركون إلا للحد الأدنى من مدة الخدمة المطلوبة للتأهل للحصول على معاش تقاعدي (الشكل أ4)، ولا سيما العمال منخفضي الدخل. وفي معظم بلدان المنطقة، لا تُربط المعاشات التقاعدية بالتضخم إلا بطريقة مرتجلة، مما يعني أن القيمة الاسمية للمعاشات لا تزيد إلا بصورة متقطعة ولا ترتبط بتغيرات الأسعار أو الأجور. كما أن التغييرات المرتجلة هذه تجعل دخل المعاشات التقاعدية صعب التنبؤ به، وكذلك فإن عدم الربط بين المعاشات التقاعدية والتضخم - وهو أكثر الممارسات شيوعاً على مستوى العالم - يقلل القوة الشرائية للمعاشات بمرور الوقت، كما يوضح ذلك انخفاض المعاشات التقاعدية لكبار السن عن المعاشات التقاعدية للأصغر سناً (الشكل أ5).

ولا يتمتع سوى عدد قليل من العمال بالحماية من البطالة. ولا يوجد سوى 12 بلداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها نظام للاشتراك الإلزامي للتأمين ضد البطالة. وحتى عام 2022، لم يكن لدى الإمارات تأمين ضد البطالة، ولكنها قدمت مساعدات غير تعاقدية للعاطلين عن العمل، وكذلك الحال بالنسبة لغيرها من بلدان مجلس التعاون الخليجي للعمال غير المؤهلين للحصول على تأمين ضد البطالة. وفي عام 2022، أطلقت الإمارات نظاماً جديداً للتأمين ضد البطالة في إطار إصلاحات تهدف إلى اجتذاب المواهب والاستثمارات. ويقدم هذا النظام تعويضاً لمدة تصل إلى 3 أشهر لموظفي القطاعين العام والخاص من المواطنين. وعلى الرغم من التفاوت بين البلدان التي لديها برامج للتأمين ضد البطالة، فإن العمال عادة ما يتأهلون بعد سنة من الاشتراكات، على قدم المساواة مع الممارسات العالمية. ويؤدي غياب التأمين ضد البطالة (أو مساعدات البطالة) وارتفاع العمالة غير الرسمية إلى حصول عدد قليل من العمال في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على إعانات البطالة، بحيث يحصل أقل من 10% من العاطلين عن العمل على مساعدات، باستثناء البحرين (الشكل 24). وبالنسبة لمن يتلقون المساعدات، عادة ما تكون المنافع أكثر سخاء من العرف العالمي، حيث بلغ متوسط معدل استبدال الدخل 83% خلال الفترة الأولى من البطالة.

وعادة ما تكون برامج المعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير مستدامة مالياً. وكي تكون البرامج المحددة المنافع القائمة على الخصم من المنبع مستدامة مالياً، يجب أن تتسق الوعود بالمنافع مع معدلات الاشتراك وأعمار التقاعد، مما يعني أن واضعي السياسات لا يمكنهم اختيار سوى اثنين من ثلاثة معايير مرجعية (المنافع، ومعدلات الاشتراكات، وسن التقاعد) والسماح بتغيير المعيار الثالث لتحقيق التوازن في النظام. وعندما لا تكون المعايير متسقة، فإن البرامج تعاني في نهاية المطاف من عجز في التدفقات النقدية (الإنفاق على المعاشات التقاعدية أعلى من الاشتراكات). وقد تغطي الاحتياطيات هذه العجوزات في البداية، ولكن حالما تُستنفد الاحتياطيات، يصبح العجز التزاماً مالياً. وعادة ما تكون برامج المعاشات التقاعدية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير مستدامة مالياً. فبعض البلدان، مثل الأردن (الشكل 25، اللوحة أ)، أمامها سنوات قليلة قبل أن تواجه العجز، في حين أن بلداناً أخرى، مثل تونس (الشكل 25، اللوحة ب)، تعاني بالفعل من عجز.

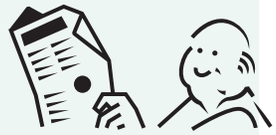
الشكل 24

معظم العاطلين لا يحصلون على مزايا البطالة

نسبة المستفيدين من إعانات البطالة النقدية إلى عدد العاطلين عن العمل، النسبة المئوية، 2020

البلدان مرتفعة الدخل	
البحرين	%47
الكويت	%4
مالطة	%50
عُمان	%0
قطر	%0
السعودية	%6
الإمارات العربية المتحدة	%0
البلدان مرتفعة الدخل	%52
الدخل المتوسط الأعلى	
العراق	%0
الأردن	%5
لبنان	%0
ليبيا	%0
بلدان الدخل المتوسط الأعلى	%18
الدخل المتوسط الأدنى	
الجزائر	%9
جيبوتي	%0
مصر	%0
إيران	%0
تونس	%3
الضفة الغربية وقطاع غزة	%0
بلدان الدخل المتوسط الأدنى	%6
الدخل المنخفض	
سوريا	%0
اليمن	%0
البلدان منخفضة الدخل	%1
المناطق	
الدول العربية	%9
آسيا والمحيط الهادئ	%14
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	%13
أوروبا وآسيا الوسطى	%51
أفريقيا	%5

المصدر: منظمة العمل الدولية (2022).



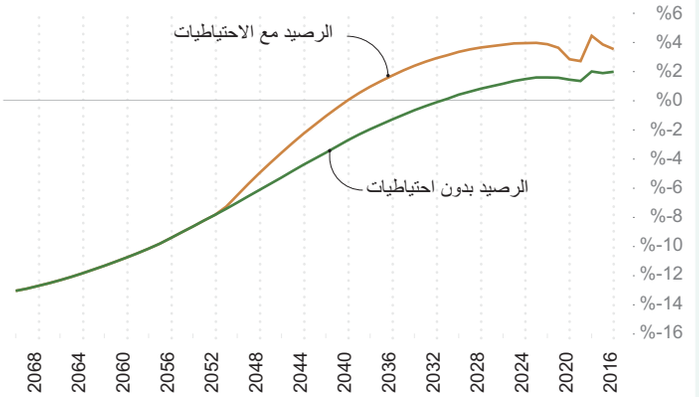
٥%٥

لا تبلغ تغطية معاشات القطاع الخاص 50% أو أعلى إلا في الجزائر ومصر والأردن وتونس

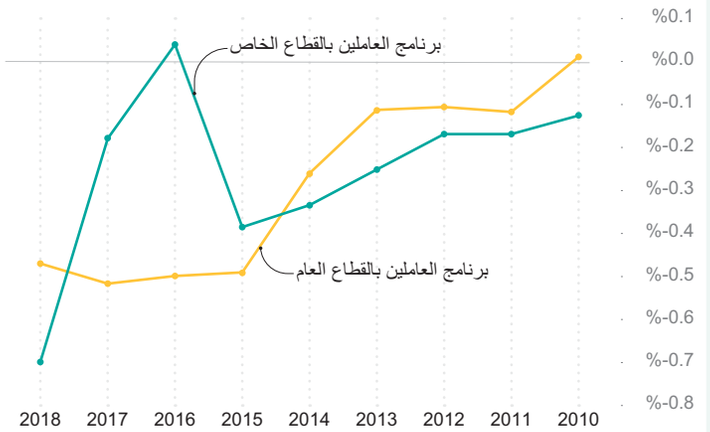
الشكل 25

برامج المعاشات التقاعدية عادة ما تكون غير مستدامة من الناحية المالية

أ. التوقعات المالية لرصيد نظام معاشات التقاعد في الأردن كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي



ب. الرصيد المالي لنظام معاشات التقاعد في تونس كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: بالاريس - ميراليس (قيد الإصدار).

”أنظمة المعاشات التقاعدية غير مستدامة من الناحية المالية لأن المنافع الموعودة أكبر مما ينبغي أن تكون عليه، بالنظر إلى الاشتراكات وأعمار التقاعد“

وعادة ما تكون برامج المعاشات التقاعدية غير مستدامة من الناحية المالية لأنها سخية بحكم تصميمها. فأنظمة المعاشات التقاعدية غير مستدامة من الناحية المالية لأن المنافع الموعودة أكبر مما ينبغي أن تكون عليه، بالنظر إلى الاشتراكات وأعمار التقاعد. أولاً، في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تتوفر بيانات بشأنها باستثناء مصر، تتجاوز معدلات الاستحقاق ما ينبغي منحه لمعدلات الاشتراكات والعمر المعتاد للتقاعد (55 عاما) في المنطقة (الشكل 26). والمصدر الثاني للاختلال هو انخفاض سن التقاعد القانونية، وخاصة الحوافز المضمنة في البرامج التي تُشجع على التقاعد قبل ذلك (الجدول 3)؛ وتسمح جميع البلدان بالتقاعد المبكر بعقوبة ضئيلة أو معدومة،[17] حيث يحصل نحو 45% من المستفيدين المسنين على معاش تقاعد مبكر في المنطقة، وهو أعلى بكثير من البلدان خارج المنطقة (20%). وبالتالي، فعلى الرغم من أن سن التقاعد القانونية النموذجية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي 60 عاماً للرجال و55 عاماً للنساء، فإن العمال غالباً ما يتقاعدون في سن 50 عاماً أو قبل ذلك. وثمة مصدر آخر للاختلال يتمثل في معاشات الورثة، التي تشكل عادة 100% من استحقاقات المتوفى، وهي أعلى بكثير من القاعدة العالمية.

إن التقاعد المبكر وانخفاض التغطية - لا سيما في سن الشباب - يجعلان أنظمة المعاشات التقاعدية تبدو أكبر بكثير من العمر الفعلي للسكان. ولا يشترك معظم العمال في المعاشات التقاعدية، ومن يشتركون يفعلون ذلك في وقت لاحق من حياتهم العملية ويتقاعدون مبكراً. (الشكل أ6، اللوحة أ، يعرض مثالاً نموذجيا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) ويتجلى ذلك في نسب الإعالة بالنظام (أي نسبة أصحاب المعاشات التقاعدية إلى المشتركين) التي تكون أعلى بكثير من نسب إعالة السكان (أي نسبة السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 65 عاماً وأكثر إلى السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و64 عاماً) (الشكل أ6، اللوحة ب). وبالتالي، حتى عندما تحقق أنظمة المعاشات التقاعدية فوائض بفضل السكان الأقل سناً نسبياً، فإن هذه الأنظمة ستتحول بسرعة إلى العجز حتى مع استمرار انخفاض نسب الإعالة بين السكان لأن البرامج أكبر كثيراً من العمر الفعلي للسكان.

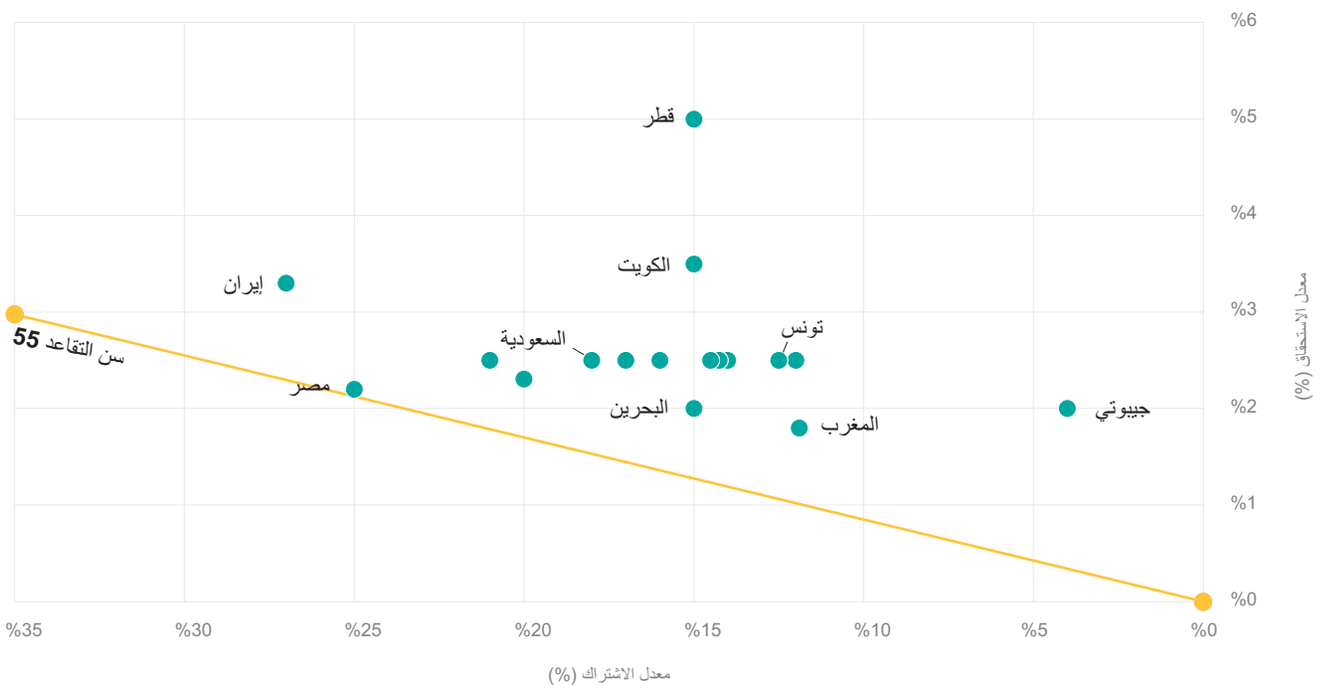
54%

من المستفيدين المسنين يحصلون على معاش تقاعد مبكر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

17 هذا يعني أنه لا يتم تطبيق عامل خفض المنافع على التقاعد المبكر أو أن معامل الخفض أقل من تكلفة دفع المعاش لفترة أطول من الزمن.

الشكل 26 **لا يمكن تحمل تكاليفل وعود استحقاق المعاشات التقاعدية نظراً لمعدلات الاشتراك وأعمار التقاعد الحالية**

معدلات الاستحقاق بالنظر إلى اختلاف معدلات الاشتراك لسن التقاعد البالغ 55 سنة، النسب المئوية



ملاحظة: يمثل هذا الخط معدل الاستحقاق اللازم لكل معدل اشتراك للحفاظ على التوازن في نظام المعاشات التقاعدية عند سن التقاعد البالغ 55 عاما، بافتراض أن الفرد يبدأ العمل في سن 25 عاما ويموت في سن 80 عاما.

المصدر: بالاريس - ميراليس (قيد الإصدار).

كما أن اختلالات التصميم وتشتت النظام يخلقان حوافز وتفاوتات ضارة. الحوافز المضمنة التي تشجع على التقاعد المبكر تجعل الناس يتقاعدون مبكراً وهي تفضلهم بشكل غير عادل على من يتقاعدون في السن القانونية. كما أن معظم برامج المعاشات التقاعدية في المنطقة تربط استحقاقات المعاشات التقاعدية بالدخل في السنوات القليلة التي تسبق التقاعد، مما يخلق حافزاً للعمال على التواطؤ مع أرباب العمل للإبلاغ عن أجر أقل من الأجر الحقيقي في مرحلة مبكرة من حياتهم المهنية وتضخيمه في السنوات القليلة الأخيرة. كما أنها تفضل بشكل غير عادل العمال ذوي المؤهلات مرتفعي الدخل (العاملون من ذوي الدخل المرتفع والمتوسط) على من يعانون من ثبات أو عدم تحرك مستويات الدخل (العمال ذوو الدخل المنخفض). وغالباً ما تكون لدى بلدان المنطقة برامج معاشات تقاعد متعددة للعاملين في القطاعين العام والخاص، أو مؤسسات متعددة تقوم بتحصيل الاشتراكات أو سداد المدفوعات (الجدول أ1). ويؤدي هذا التجزؤ إلى تقييد حراك الأيدي العاملة، وزيادة التكاليف الإدارية، ومعاملة العمال في مختلف القطاعات على نحو غير متكافئ. ففي المغرب، على سبيل المثال، يبلغ الحد الأقصى لنسبة الاسترداد 100% للعاملين في القطاع العام، لكنه لا يتجاوز 70% للعاملين في القطاع الخاص. وهذا ليس مجحفاً فحسب، بل يخلق أيضاً حافزاً للعمل في القطاع العام ويجعل اجتذاب القطاع الخاص للعمال أكثر تكلفة. وقد تم توثيق هذه التحديات منذ وقت (على سبيل المثال، روباليو 2005)، ومع ذلك لم يتحقق تقدم يذكر في التصدي لها.

الجدول 3

العاملون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتقاعدون في وقت مبكر للغاية بسبب الحوافز المُضمَّنة

	التقاعد المبكر	عوامل الخفض	سن التقاعد القانوني	السن الفعلي للتقاعد (المتوسط)
الجزائر	59 (LOS: 32 عاما)	%1	60/55	58
البحرين	أي سن (LOS: 20/ 15)	%2	60/55	54
جيبوتي	50	%5	60/56	-
مصر	أي سن (LOS: 20)	يحدده القانون	60	57
إيران	45 /50 (LOS: 30)	بدون خفض	60/55	55
العراق (القطاع العام)	حالات خاصة فقط	بدون خفض	50a	58
العراق (القطاع الخاص)	أي سن (LOS: 30/ 25)	بدون خفض	60/55	59/57
الأردن	50	يحدده القانون	60/55	55
الكويت	شروط محددة	بدون خفض	55	54
لبنان (القطاع العام)	حالات خاصة	بدون خفض	64	64
ليبيا	-	-	65/60	-
مالطة	61	بدون خفض	65	64
المغرب (القطاع العام)	أي سن (LOS: 24/ 18)	%6	63	59
المغرب (القطاع الخاص)	55 (LOS: 3240 يوما)	بدون خفض	60	56
سلطنة عمان	45	3	60	55
قطر	40	%2-%2.5	60	45
السعودية (القطاع العام)	أي سن (LOS: 25)	بدون خفض	60	58
السعودية (القطاع العام)	أي سن (LOS: 25)	بدون خفض	60/55	56
سوريا	55/ 50 (LOS: 20)	بدون خفض	60/55	-
تونس (القطاع العام)	55 (LOS: 30)	%0.50	62b	58
تونس (القطاع الخاص)	55 (LOS: 30)	%2.00	62c	60
الضفة الغربية وقطاع غزة (القطاع العام)	-	-	60	60

ملاحظة: LOS، الحد الأدنى المطلوب من مدة الخدمة (سنوات الاشتراكات) للتأهل للتقاعد المبكر؛ X/X تشير إلى الرجال/النساء.
أ. سن التقاعد الإلزامي 60 عاما.
ب. إلزامي.
ج. زيادة تدريجية إلى 62.

عامل التخفيض هو النسبة المئوية المستخدمة لتخفيض المعاشات المبكرة لكل سنة قبل سن التقاعد العادية

المصدر: بالاريس - ميراليس (قيد الإصدار).

تتيح سياسات العمل حماية محدودة للعمال ولا تفعل الكثير لتسهيل التوظيف

4.2

توفر لوائح العمل حماية محدودة للعمال في مختلف أنحاء المنطقة، مع تقييد التوظيف في بعض الحالات.[18] وتلتزم لوائح العمل في بلدان المنطقة في الغالب بمعايير العمل الدولية الأساسية، لكن معظم العمال في المنطقة لا يستفيدون منها بشكل مباشر لأنهم يعملون في القطاع غير الرسمي، كما أن ضعف إنفاذ لوائح العمل يجعل من الصعب إضفاء الطابع الرسمي على العمال وحماية العاملين فيه. وكما هو مبين أدناه، لا يفرض سوى عدد قليل من بلدان المنطقة قيوداً على التوظيف، لكن معظم هذه البلدان لديها قواعد تقييدية للفصل من العمل، وعلى الرغم من أن الحد الأدنى للأجور مرتفع في عدد قليل من البلدان، لا توجد لدى أي بلد في المنطقة آلية لمنع تصاعد الحد الأدنى للأجور. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بلدان المنطقة لديها بعض من أكثر التشريعات تقييداً إزاء تشغيل المرأة على مستوى العالم.

18 للاطلاع على تحليل أكثر تفصيلاً لسوق العمل وسياساته في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، انظر ورقة مصاحبة من موسى (قيد الإصدار) وهاتايما ولي وأوسبورن (2022).

رغم أن عدداً قليلا فقط من بلدان المنطقة يفرض قيوداً على التوظيف، فإن معظم هذه البلدان لديها قواعد تقيد الفصل من العمل. ويمكن أن يؤدي ارتفاع تكاليف الفصل من العمل واللوائح التنظيمية الصارمة إلى الحد من العمالة الرسمية - وبخاصة بين الشباب والعمال ذوي المهارات المنخفضة - والإنتاجية.[19] ولدى معظم البلدان لوائح تنظيمية مرنة للتوظيف؛ فالجزائر وجيبوتي والعراق والمغرب هي وحدها التي لديها قوانين تقيد العقود محددة المدة. ففي المغرب، على سبيل المثال، يبلغ الحد الأقصى للمدة التراكمية لعلاقة العمل محددة المدة 12 شهراً. ومكافأة نهاية الخدمة (تعويض نهاية الخدمة) أعلى في جميع أنحاء المنطقة منه في البلدان النظيرة من حيث الدخل - حوالي 27 أسبوعاً من الراتب في مصر (الشكل 27) - وإجراءات الفصل مرهقة في البلدان النامية بالمنطقة.[20] وفي العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يستخدم تعويض نهاية الخدمة بديلاً للتأمين ضد البطالة. وفي حين أن التأمين ضد البطالة يستهدف حماية العمال الذين يفقدون وظائفهم، فإن مكافأة نهاية الخدمة تشكل رادعاً لأرباب العمل لفصل العمال. وعلى النقيض من التأمين ضد البطالة أيضاً، يعتمد تعويض نهاية الخدمة على مسؤولية صاحب العمل ويقوم بتجميع المخاطر المالية على مستوى الشركات، ولذلك لا يُدفع غالباً عندما تواجه الشركات ضيقاً في السيولة، كما أن الامتثال للدفع يُعد محدوداً (كودو وروبالينو وويبر 2015).

ويعتبر الحد الأدنى للأجور مرتفعاً نسبياً في بعض البلدان، ولا توجد لدى أي بلد في المنطقة آلية لمنعه من أن يصبح قيداً ملزماً على التوظيف. وليس لدى البحرين ومصر والسعودية والإمارات حماية الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص.[21] أما في البلدان التي لديها، تكون نسبة الحد الأدنى للأجور إلى القيمة المضافة لكل عامل مماثلة في العادة لنظيراتها في الدخل، لكنها مرتفعة في الأردن والمغرب وتونس والضفة الغربية وقطاع غزة (الشكل أ7). ومع ذلك، حتى في تلك البلدان، لا يبدو أن الحد الأدنى للأجور ملزم للغاية (حتى الآن) - فغالبية العمال (بما في ذلك العمال غير الرسميين) يحصلون على ما يزيد عن الحد الأدنى للأجور. وعادة ما تكون تعديلات الحد الأدنى للأجور نادرة ومخصصة. فليس لدى أي بلد في المنطقة آلية لتعديل الحد الأدنى للأجور تلقائياً بناء على معايير موضوعية، مثل التغيرات في تكلفة المعيشة ونمو الإنتاجية، وهو ما من شأنه أن يحول دون أن يصبح الحد الأدنى للأجور قيداً ملزماً على التوظيف الرسمي.

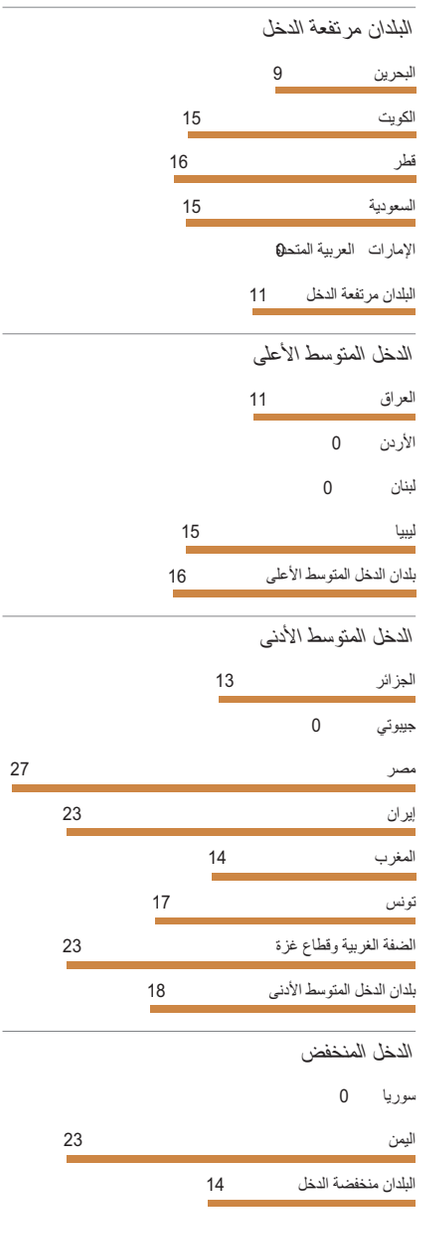
ولا تزال القيود القانونية المفروضة على تشغيل المرأة منتشرة على نطاق واسع في جميع أنحاء المنطقة، وهي أكثر انتشاراً من أي منطقة أخرى. وتقيد القوانين واللوائح التي تميز على أساس نوع الجنس مشاركة المرأة في سوق العمل وتؤدي إلى فجوات في الأجور بين الرجل والمرأة (إسلام وموزي وأمين 2019؛ البنك الدولي 2021). وعلى الرغم من أن بعض بلدان المنطقة، مثل السعودية، نفذت مؤخراً بعض الإصلاحات الملحوظة، فإن النساء في المنطقة يواجهن قوانين غير عادلة لا تمكنهن اقتصادياً. وسجلت المنطقة أدنى متوسط لمؤشر "المرأة وأنشطة الأعمال والقانون" على مستوى العالم (الشكل 28)،[22] حيث تقل جميع بلدان المنطقة باستثناء المغرب بشكل كبير عن نظيراتها في الدخل. وتشمل أكبر المعوقات القيود المفروضة على العمل في صناعات معينة وفي النوبات الليلية، وفي ضرورة الحصول على إذن من الزوج أو الوصي القانوني للعمل، وإجازات الأمومة المحدودة، وانخفاض سن التقاعد مقارنة بالرجال. وليس لدى الجزائر وإيران والأردن وعمان وقطر قوانين تحظر التمييز بين الجنسين في التوظيف، ولا يوجد في أقل من نصف بلدان المنطقة تشريع ينص على المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية.

الصورة: هيئة الأمم المتحدة للمرأة/كريستوفر هيرونغ

الشكل 27

مكافأة نهاية الخدمة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأكثر سخاء في العالم

مكافأة نهاية الخدمة، المتوسط للعمال الذين تبلغ مدة خدمتهم سنة واحدة و5 سنوات و10 سنوات، بأسابيع من الراتب، أحدث سنة



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي لتوظيف العمال لعام 2020: https://www.worldbank.org/en/research/employing-workers/data

19 انظر، على سبيل المثال، باسانيني ونونزياتا وفين (2009)؛ وهاراستي (2004)؛ وكوغلر وسانت بول (2004).

20 تشترط جميع البلدان النامية في المنطقة والبحرين على أصحاب العمل إخطار طرف ثالث والحصول على موافقة ذلك الطرف الثالث قبل أن يسمح صاحب العمل لعامل بترك العمل أو إصدار فصل جماعي.

21 في البحرين ومصر، يوجد حد أدنى للأجور في القطاع العام. وفي السعودية، هناك سياسة من خلال نظام حصص نطاقات الذي يرقى (فعلياً) إلى أن يكون حداً أدنى للأجور للعمال السعوديين.

22 يقيس مؤشر "المرأة وأنشطة الأعمال والقانون" الاختلافات القانونية بين حصول الرجال والنساء على الفرص الاقتصادية في 190 بلداً. وهو متوسط ثمانية مؤشرات، تمثل مراحل مختلفة من حياة المرأة المهنية، تم تقليصها إلى درجة قصوى قدرها 100.

وفي مختلف أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا يستفيد سوى القليل من الباحثين عن عمل من مساندة التوظيف، لا سيما من يتعرضون للإقصاء من سوق العمل، ولا يتم تزويدهم بالمساندة المناسبة. تقدم معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نوعاً من برامج العمل للباحثين عن عمل، وإن كان أقل مما هو عليه في أوروبا ووسط وجنوب آسيا (الشكل 29). وأكثر أنواع الدعم شيوعاً هو خدمات التوفيق بين الوظائف، ومعظمها من خلال المنصات الإلكترونية. وتقدم معظم البلدان أيضاً برامج تدريبية ومساندة للتوظيف مثل دعم الأجور والإعانات النقدية. ولا يقدم سوى نصف بلدان المنطقة خدمات المشورة، كما أن برامج التلمذة المهنية والتدريب القصير على العمل نادرة (أنجيل-أوردينولا وتانابي 2012). وعلى الرغم من محدودية البيانات عن برامج العمل، فإن هناك شواهد على وجود مواطن ضعف. أولاً، تغطية هذه البرامج محدودة في العادة مقارنة بعدد الباحثين عن عمل. ثانياً، من دعم الأجور إلى التدريب، تستهدف البرامج عادة الباحثين عن عمل الحاصلين على تعليم جامعي (أنجيل-أوردينولا وتانابي 2012). ولا يستهدف سوى عدد قليل من البرامج الفقراء أو الأكثر احتياجاً للمساندة، مثل من يصعب توظيفهم والعمال في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية، ولا يتم تزويدهم بالدعم المناسب لإدراجهم في سوق العمل. ثالثاً، تتسم برامج التدريب في العادة بسوء النوعية وعدم تلبية احتياجات السوق. رابعاً، عادة ما يكون تقديم برامج العمل مجزأ للغاية بين العديد من الهيئات الحكومية.

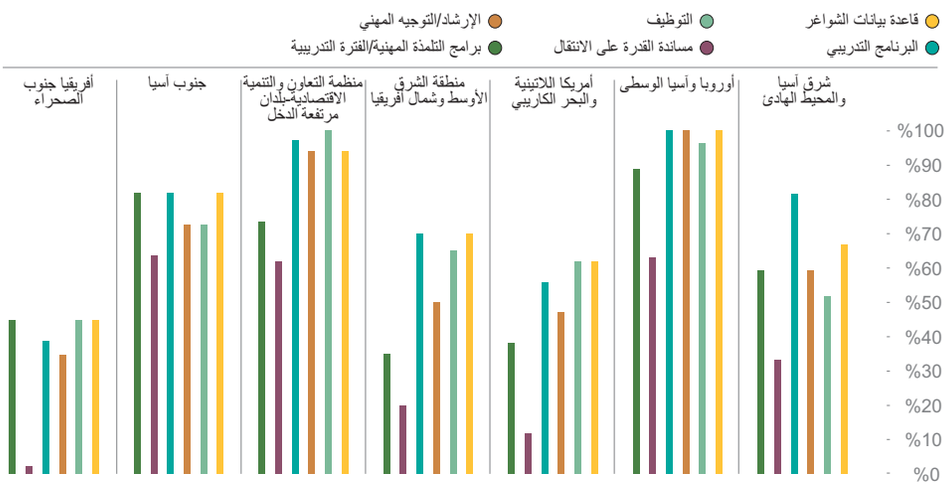
وبرامج الشمول الاقتصادي للفقراء نادرة وتغطي عادةً عدداً قليلا من المستفيدين. وعلى الرغم من الأهمية المتزايدة لهذه البرامج ونتائجها المؤكدة في مختلف أنحاء العالم، لا يُقدم سوى عدد قليل منها في المنطقة، وتغطي نسبة أقل من المستفيدين منها في المناطق الأخرى. ففي عام 2020، لم يأت من المنطقة سوى 1% من إجمالي عدد المستفيدين من هذه البرامج في العالم (أندروز وآخرون 2021). وهناك تسعة بلدان فقط لديها برنامج للشمول الاقتصادي (جيبوتي ومصر والعراق والأردن ولبنان والمغرب وسوريا والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن). ويرتبط عدد قليل من هذه البرامج بالمساعدات الاجتماعية. ومن بين الاستثناءات الملحوظة برنامج فرصة في مصر، وهو برنامج نابع من الشمول الاقتصادي مرتبط ببرنامج تكافل وكرامة.

”في مختلف أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا يستفيد سوى عدد قليل من الباحثين عن عمل من مساندة التوظيف، لا سيما الشباب والنساء ذوي المهارات المنخفضة“

الشكل 29

تُقدم منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا القليل من البرامج النشطة لسوق العمل

نسبة البلدان داخل كل منطقة التي تقدم أنواعا مختلفة من برامج سوق العمل النشطة، النسبة المئوية

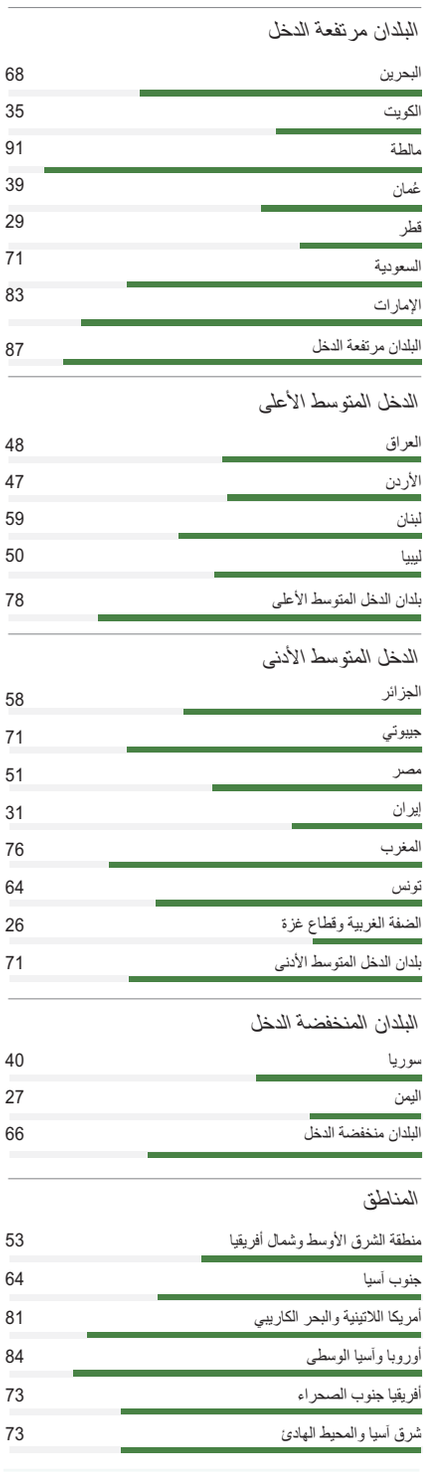


المصدر: أولكو وجورجييفا 2022.

الشكل 28

تفرض منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر عدد من القيود القانونية على تشغيل النساء

مؤشر تقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون، 2023



المصدر: البنك الدولي، 2023أ.

أنظمة الحماية الاجتماعية ستبتعد أكثر عن التوافق مع واقع الغد

5.2

ستشكل **شيخوخة السكان والتغيرات التكنولوجية وتغير المناخ اقتصادات الغد وستزيد الطلب على الحماية الاجتماعية.** وعلى الرغم من أن أغلبية السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هم من الشباب، فمن المتوقع أن يكبروا خلال هذا القرن بوتيرة أسرع مما هو عليه في أي منطقة أخرى من العالم (الشكل 30). وستزيد شيخوخة السكان الطلب على المعاشات التقاعدية والرعاية طويلة الأجل. والتغير التكنولوجي آخذ في التسارع ويجعل الوظائف أكثر كثافة في استخدام المهارات، مما يزيد الطلب على العمال ذوي المهارات العالية على حساب العمال ذوي المهارات المنخفضة (ريداو-كانو وبوديوغ 2018). وعلى الرغم من أن هذا التحول يحدث بوتيرة أبطأ في بلدان المنطقة منه في نظيراتها في الدخل (الشكل أ1)، فإن الوظائف منخفضة ومتوسطة المهارات ستختفي على نحو متزايد، مما يزيد الطلب على المساعدات الاجتماعية، ومساندة البطالة، ومساندة التوظيف لإعادة ربط العمال بالوظائف. وسيزيد تغير المناخ من بروز انخفاض هطول الأمطار وارتفاع درجات الحرارة وجفاف التربة في المنطقة، مما يرفع الضغوط على إمدادات المياه وأنظمة إنتاج الغذاء. وستؤثر الصدمات المرتبطة بالمناخ بشكل خاص على الفقراء والفئات الهشة الذين يحتاجون إلى المساندة للاستعداد لهذه الصدمات والتعامل معها والتكيف معها.

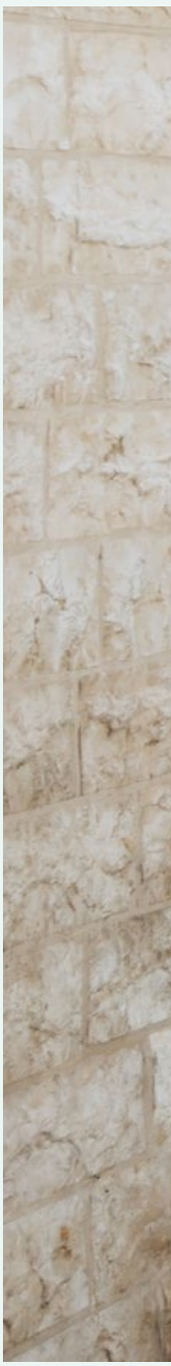
وأنظمة الحماية الاجتماعية السائدة في المنطقة غير مستعدة لمواجهة هذه التحديات. ولا تغطي برامج المعاشات التقاعدية والبطالة معظم العمال، كما أن الرعاية طويلة الأجل الرسمية غير موجودة تقريباً. وستؤدي شيخوخة السكان إلى إفلاس أنظمة المعاشات التقاعدية غير المستدامة مالياً بوتيرة أسرع. وتتسم برامج التحويلات النقدية في العادة

على الرغم من أن أغلبية السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هم من الشباب، فمن المتوقع أن يكبروا خلال هذا القرن بوتيرة أسرع مما هو عليه في أي منطقة أخرى من العالم ←

بتغطية محدودة، وأنظمة الخدمات غير مستعدة لاستيعاب التوسعات الكبيرة أو الاستجابة للصدمات الكبيرة، وبرامج العمل عادة ما تكون صغيرة، وأنظمة تقديم المساندة غير مستعدة لاستيعاب التوسعات الكبيرة.

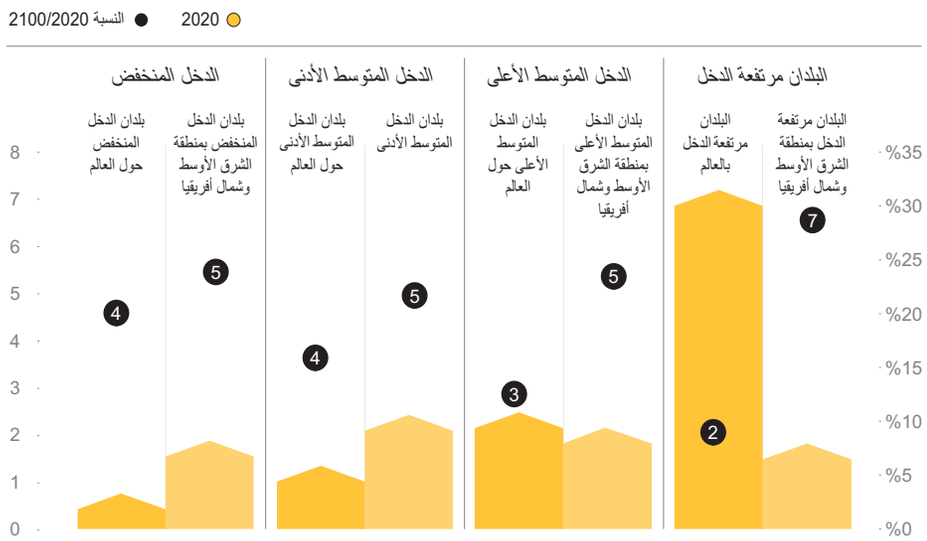
وبخلاف "البيانات المادية"، أصبح الناس في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير راضين عن أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة. فالغالبية تريد المزيد من المساواة في الدخل وإعادة التوزيع، وهي غير راضية عن أدوات الحماية الاجتماعية التي تستخدمها الحكومات لإعادة توزيع الدخل والثروة. ووفقاً لبيانات من الموجة 7 (2017-2020) من مسح القيم العالمية، تفضل جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي شملها المسح باستثناء العراق (مصر وإيران والأردن ولبنان وتونس) قدراً أكبر من المساواة في الدخل وإعادة التوزيع، أكثر من أي منطقة أخرى شملها المسح باستثناء أوروبا الشرقية (الشكل 8أ). وتظهر البيانات نفسها أن معظم الناس يشعرون بالقلق إزاء فقدان وظائفهم أو عدم العثور على وظائف.[23] وفي الوقت نفسه، فإن معظم الناس غير راضين عن الجهود الحكومية الرامية إلى تقليص الفجوة بين الأغنياء والفقراء (الشكل 31، اللوحة أ) وخلق فرص العمل (الشكل 31، اللوحة ب)، وكذلك مع أنظمة الضمان الاجتماعي (الشكل 31، اللوحة ج). وقد تُفسَر هذه البيانات جزئياً بافتقار الناس بشكل عام إلى الثقة في الحكومات - الذي يرتبط في الغالب بتصورات الفساد (ديوان وتزاناتوس وأكين 2018)، لكن جزءاً من عدم الرضا عن سياسات إعادة التوزيع حقيقي، لأن معظم الناس راضون عن الخدمات الحكومية الأخرى مثل التعليم والرعاية الصحية.

”ستشكل شيخوخة السكان والتغيرات التكنولوجية وتغير المناخ اقتصادات الغد وتزيد الطلب على الحماية الاجتماعية“



الشكل 30 **منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشيخ بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى**

نسب السكان في سن 65 عاما فأكثر في عام 2020 - الأعمدة (المحاور اليسرى) - ونسبة النسبة المتوقعة في عام 2100 إلى النسبة في عام 2020 - النقاط (المحاور اليمنى)

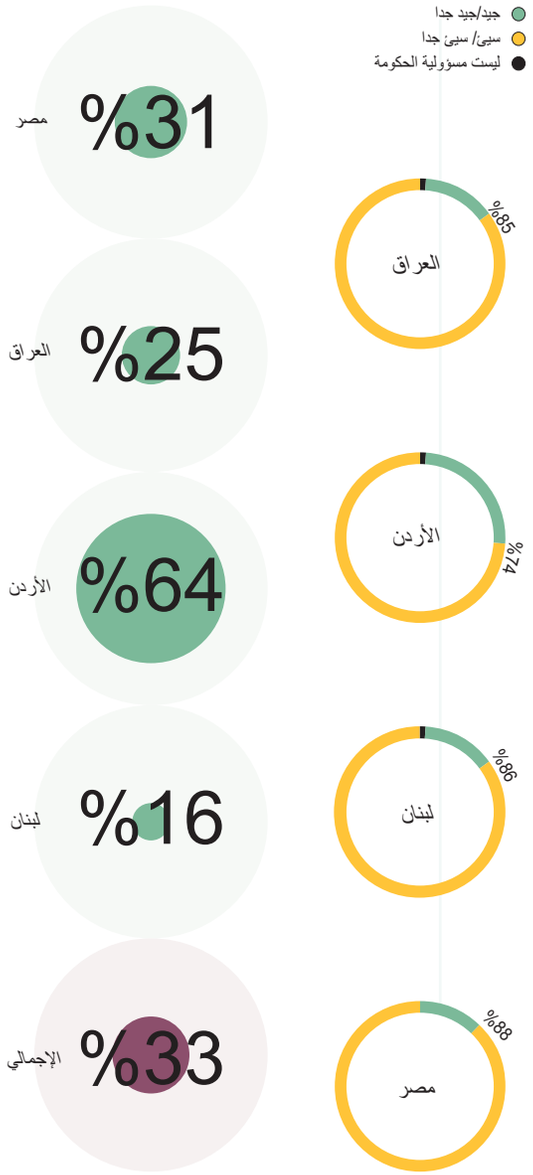


المصدر: الأمم المتحدة (2022).

23 على الرغم من أن 78% من المشاركين في المسح بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أفضل تعليماً من آبائهم، فإن 44% فقط قالوا إنهم أفضل حالاً من آبائهم، مسلطين الضوء على أن انتقال الدخل بين الأجيال محدود بدرجة أكبر من الحراك التعليمي بين الأجيال.

الشكل 31

معظم الناس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير راضين عن سياسات إعادة التوزيع وخلق فرص العمل



المصدر: اللوحة أ: موجة الباروميتر العربية 5 (2018-2019): https://www.arabbarometer.org/surveys/arab-barometer-wave-v/؛ اللوحة ب وج: هايرفر وآخرون (2022).

”معظم [شعوب منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا] يريدون المزيد من المساواة في الدخل وإعادة التوزيع، وهم غير راضين عن أدوات الحماية الاجتماعية التي تستخدمها الحكومات لإعادة توزيع الدخل والثروة“.

الفصل
03

إعادة تصور الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الصفحات 76-45

لقد

آن لأنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تُحَدَّث. فيمكن أن تلعب أنظمة الحماية الاجتماعية دوراً بالغ الأهمية في الحد من الفقر والهشاشة، وذلك أساساً من خلال معالجة الإقصاء من سوق العمل، إلا أن أنظمة الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غالباً ما توفر حماية محدودة للمحتاجين، كما أن أوجه القصور كثيرة. ويتزايد عدم رضا معظم سكان المنطقة عن هذه الأنظمة، التي أصبحت أقل ملاءمة مع تصدى البلدان لآثار شيخوخة السكان، والتغيرات التكنولوجية، والصدمات المرتبطة بالمناخ. وتؤدي جائحة كورونا والأزمة الناجمة عن الحرب في أوكرانيا إلى تفاقم أوجه القصور في أنظمة الحماية الاجتماعية، وفي الوقت نفسه خلق فرصة فريدة للإصلاح.

يجب إعادة تصور الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لجعلها أكثر شمولاً. ويتطلب ذلك توسيع وزيادة مستوى حماية المحتاجين مع ضمان المسؤولية المالية وتقليل الحوافز السلبية إلى أدنى حد ممكن. ويحدد هذا التقرير أولويات الإصلاح، المصممة خصيصاً لمجموعات بلدان المنطقة المختلفة، في ثلاثة مجالات إستراتيجية واسعة النطاق للسياسات، وهي كالتالي: بناء أنظمة أساسية لتقديم الحماية الاجتماعية بفاعلية وكفاءة، وتعزيز حماية الناس على امتداد توزيع الرفاهة والعمل، وزيادة كفاءة الحماية الاجتماعية وتمويلها. وتتسق مجالات السياسات وأولويات الإصلاح بشكل وثيق مع الأولويات الإستراتيجية في بوصلة الحماية الاجتماعية والوظائف. ويعرض هذا التقرير بعض وجهات النظر الجديدة. وهو يبني على تجربة جائحة كورونا للتأكيد على أهمية بناء أنظمة حديثة لتقديم الخدمات؛ ويقترح نهجاً للعمل في القطاع غير الرسمي يركز على حماية العمال غير الرسميين وتعزيز إنتاجيتهم؛ ويسهم التقرير أيضاً في النقاش الدائر حول الشيخوخة، بما في ذلك الشيخوخة النشطة والرعاية طويلة الأجل. ويقدم التقرير أيضاً إرشادات بشأن تسلسل الإصلاحات الرامية إلى بناء نظام شامل للحماية الاجتماعية وكيفية كسب الدعم السياسي للإصلاح.

بناء أنظمة أساسية للحماية الاجتماعية

1.3

يجب أن تقترن إستراتيجيات الحماية الاجتماعية بأنظمة حديثة يمكنها تنفيذ البرامج. وثمة حاجة إلى إستراتيجيات الحماية الاجتماعية لوضع الرؤية والإطار اللازمين لحزمة متسقة من أدوات الحماية الاجتماعية على امتداد توزيع الرفاهية والعمل، ولكن تنفيذها بنجاح يتطلب أن تصاحبها نظم حديثة لتقديم الدعم المناسب إلى الشخص المناسب في الوقت المناسب، ويجب أن تكون بأقل تكلفة. أنظمة الخدمات الحديثة هي نظم النافذة الواحدة لتوفير الحماية الاجتماعية (البنك الدولي 2020). وهي تشمل مرحلة تقييم مشتركة بين جميع البرامج وتتناول التواصل والتسجيل وتقييم احتياجات المستفيدين المحتملين. وبناء على ذلك، تلتحق الأسر المؤهلة والأفراد بالبرامج، وتُقدم المنافع من خلال منصة مشتركة (للمدفوعات) أو من قبل مقدمي الخدمات في برامج محددة. ويصاحب ذلك متابعة مستمرة للمستفيدين وإدارة التظلمات. وقد يسرت التكنولوجيا الرقمية إعداد أنظمة خدمات حديثة، بما في ذلك من خلال تحديد الهوية إلكترونياً والتسجيل وتبادل البيانات والمدفوعات الرقمية. وتشمل الأهداف والخصائص الرئيسية لنظام الخدمات الحديثة ما يلي:

1 الشمول

الوصول إلى أكبر عدد ممكن من الناس الذين يحتاجون إلى الدعم. وتشمل السمات الرئيسية لأنظمة الخدمات الحديثة التي تسهم في تحقيق هذا الهدف التوعية، بما في ذلك من خلال نشر الأخصائيين الاجتماعيين، لضمان توعية الناس بالبرامج وكيفية التماس المساندة، لا سيما الشرائح السكانية الأشد فقراً والأكثر هشاشة؛ والسجلات الاجتماعية التي تغطي نسبة كبيرة من السكان (كما هو الحال في مصر والأردن والسعودية) تتسم بالديناميكية (التسجيل حسب الطلب) (كما هو الحال في نظام المساعدة الاجتماعية المتكاملة في تركيا)، وتشمل طرقاً متعددة للوصول إليها (عبر الإنترنت، بشكل شخصي، عبر الهاتف) (كما هو الحال في الأردن)؛ وآليات قوية لمعالجة التظلمات عن طريق قنوات متعددة للوصول إلى الشكاوى لضمان معاملة الجميع معاملة عادلة وتصحيح الأخطاء؛ وأنظمة مشتركة لتقديم الدعم للمواطنين وغير المواطنين، بغض النظر عن مصدر التمويل (كما هو الحال في نظام المساعدة الاجتماعية المتكاملة في تركيا).[24]

2 الفعالية

تحديد حزمة الدعم المناسبة للأشخاص المناسبين وتقديمها في الوقت المناسب، بما في ذلك من خلال السجلات الاجتماعية التي تتضمن معلومات شاملة ومحدثة؛ وأدوات قوية لتقييم الاحتياجات والظروف وتحديد أولويات الدعم للأشد احتياجاً؛ واستخدام الأخصائيين الاجتماعيين للمساعدة في وضع وتنفيذ حزم مساندة للفئات السكانية الأشد فقراً وهشاشة (على سبيل المثال، شيلي سوليداريو)؛ ورقمنة عمليات التنفيذ والمدفوعات.

3 الكفاءة

تخفيض التكاليف الإدارية، والتكرار، والأخطاء، بما في ذلك من خلال توحيد العمليات داخل البرامج وفيما بينها (التي تسهلها العمليات المشتركة لتلقي الاحتياجات وتقييمها)؛ وأدوات قوية لتقييم الاحتياجات والظروف؛ ورقمنة العمليات، بما في ذلك المدفوعات والتحقق من الهوية والبيانات.

4 الاستجابة للصدمات

تحديد الأشخاص المتأثرين بالصدمات وتقديم الدعم لهم بسرعة، بما في ذلك من خلال السجلات الاجتماعية الكبيرة والديناميكية؛ وأدوات لتقييم الاحتياجات والظروف على نحو سريع؛ ورقمنة العمليات والمدفوعات. وقد أثبتت هذه السمات المستجيبة للصدمات قيمتها أثناء جائحة كورونا والحرب في أوكرانيا.

5 تكامل أدوات الحماية الاجتماعية

يجب أن تتحدث مختلف منصات المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية وبرامج العمل بعضها مع بعض (من خلال أنظمة قابلة للتشغيل البيني) لضمان تكامل أدوات الحماية الاجتماعية.

يُعد تطوير أنظمة حديثة لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية أولوية إصلاحية لجميع بلدان المنطقة. وتعد أنظمة الخدمات الحديثة العمود الفقري لأنظمة الحماية الاجتماعية المعززة. وقد حققت معظم بلدان المنطقة تقدماً في بعض عناصر هذه الأنظمة، بما في ذلك تحديد الهوية الفريدة، والسجلات الاجتماعية، والمدفوعات الرقمية، وتقوم بلدان مثل مصر والأردن والمغرب بالفعل بإنشاء أنظمة متكاملة لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية. ويقوم الأردن حالياً ببناء أنظمة لتقديم الخدمات قابلة للتشغيل المشترك من أجل برامج المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية والعمل (الإطار 3). ويقوم برنامج تكافل وكرامة في مصر بتبادل البيانات مع السجل الوطني الموحد - وهو أكبر سجل اجتماعي موحد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يغطي جميع السكان - لإجراء فحص آلي للبيانات، وللمساعدة في تقديم خدمات تكميلية (للتحويلات النقدية) لتعزيز رأس المال البشري ودعم الشمول الاقتصادي للفقراء. والسجل الاجتماعي الموحد في المغرب هو نظام النافذة الواحدة لبرامج المساعدات الاجتماعية الذي سيُستخدم في تنفيذ برنامج طموح لإصلاح الحماية الاجتماعية.

24 استجابة لأزمة اللاجئين السوريين، تعمل الجهات الدولية والحكومية بشكل متزايد على مواءمة الأنظمة ودمجها، حيث يعمل نظام المساعدة الاجتماعية المتكامل في تركيا كنموذج ناجح (سيفيرت وآخرون 2019).

الإطار 3

الأردن: بناء أنظمة متكاملة لتقديم الخدمات من أجل الحماية الاجتماعية

قام صندوق المعونة الوطنية الأردني في عام 2019 ببناء منصة حديثة لتقديم الخدمات لبرنامجه الجديد للتحويلات النقدية، تكافل. وتستخدم هذه المنصة التقنيات الرقمية في أتمتة العمليات، بما في ذلك تسجيل الأسر المعيشية، والتحقق من البيانات، وتقييم الاحتياجات وترتيب أولويات الدعم، وتسجيل المستفيدين، ورقمنة المدفوعات من خلال الحسابات المصرفية الأساسية والحافظات الإلكترونية. ولضمان إمكانية الوصول للسكان، أجرى الصندوق الوطني حملات تواصل على المستويين الوطني والمحلي، ويمكن للأسر المعيشية أن تحصل على المساعدة في التسجيل شخصياً عبر أحد مكاتب الصندوق الوطني أو عبر الهاتف. ويتم ملء معظم معلومات التسجيل مسبقاً والتحقق منها على أساس قواعد بيانات من أكثر من 30 هيئة حكومية، بما في ذلك المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ووزارة العمل، من خلال مجمع بيانات السجل الوطني الموحد. وتتيح قابلية التشغيل البيني مع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وغيرها من الهيئات للصندوق إمكانية التحقق من الدخل الرسمي والأصول، التي تستخدم كمدخلات في أداة قياس مستوى رفاهية الأسر المعيشية. ويجري تحديث البيانات الإدارية بانتظام. وتسجل معظم الأسر المعيشية من خلال جلسات المستفيدين التي تقدم فيها أيضاً معلومات أساسية عن خيارات الدفع الرقمي. وينظر الصندوق في الطلبات المقدمة على مدار العام، ليحل محل الأسر التي لم تعد مؤهلة للحصول على مساعدات أسر جديدة مؤهلة وفقاً لمستويات رفاهيتها.

وساعدت السمات المستجيبة للصدمات لبرنامج تكافل، بما في ذلك السجل الاجتماعي الذي يغطي أكثر من 70% من الأردنيين، على تسهيل أكبر استجابة لجائحة كورونا (من حيث التغطية)، وأفضلها توجيها وأسرعها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأطلقت الحكومة برنامج تكافل 2 في النصف الأول من عام 2020، حيث قدمت تحويلات نقدية طارئة لمدة 3 أشهر إلى 237 ألف أسرة تعتمد على الدخل غير الرسمي والتي أصبحت فقيرة. وفي ديسمبر/كانون الأول 2020، أطلقت الحكومة برنامج تكافل 3، حيث قدمت تحويلات نقدية طارئة إلى 160 ألف أسرة على مدى 12 شهرا. وبالنسبة لتكافل 3، كان جميع المستفيدين المحتملين يخضعون لزيارات منزلية افتراضية للتحقق من بعض البيانات، التي أصبحت الآن خياراً منتظماً للتحقق من البيانات. وتم تسليم جميع المدفوعات لتكافل 2 و3 من خلال الحافظات الإلكترونية وبالتوازي مع برنامج تكافل الرئيسي.

وقد وضعت منصة تكافل الأساس للسجل الوطني الموحد، وهو نظام متكامل لتقديم الخدمات لجميع برامج المساعدات الاجتماعية. وجرى بالفعل استخدام منصة تكافل في عام 2019 لتقديم خدمات تكميلية للأسر الفقيرة والهشة، بما في ذلك التأمين الصحي، ومزايا دعم الكهرباء، ودعم النقل، ودعم الخبز.

واستخدمت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن منصتها الحديثة لمنافع الضمان الاجتماعي لتقديم برنامج واسع النطاق لدعم الأجور في مواجهة جائحة كورونا، يغطي أكثر من 100 ألف عامل في الشركات الأكثر تضرراً من الجائحة بين ديسمبر/كانون الأول 2020 ويونيو/حزيران 2022. ومن خلال منصة تبادل البيانات الخاصة بها، تمكنت المؤسسة من تحديد الشركات والعمال المستفيدين بسرعة. وفتحت المؤسسة حسابات مصرفية مشتركة مع الشركات المستفيدة لكل عامل وقدمت مدفوعات دعم بعد التحقق من أن الشركات دفعت حصتها.

وأطلقت وزارة العمل الأردنية منصة رقمية تسمى "سجّل" للتوفيق بين الباحثين عن عمل والشواغر وإحالتهم إلى برامج التوظيف الملائمة على أساس التصنيف الإحصائي. كما تدعم مراكز التوظيف الإقليمية التسجيل شخصياً أو عبر الهاتف. ويجري استخدام هذه المنصة لتنفيذ البرنامج الوطني للتشغيل الذي يقدم المساندة المالية للشركات لدفع الأجور وتدريب العمال الجدد. ويتم صرف المدفوعات المشروطة باستخدام منصة مؤسسة الضمان الاجتماعي المذكورة أعلاه، ويتم استهداف المستفيدين من برنامج تكافل عن طريق استخدام خدمة التشغيل البيني مع منصة تكافل.

تعزيز الحماية على امتداد توزيع الرفاهية والعمل

2.3

توسيع نطاق مساندة الدخل وإتاحة الفرص للفقراء والفئات الهشة

1.2.3

يُعد توسيع نطاق برامج مساندة الدخل للفقراء أولوية لجميع بلدان المنطقة النامية، لا سيما تلك التي تعاني من فجوات كبيرة في التغطية. ويمكن، بل ينبغي، أن يزيد تمويل برامج التحويلات النقدية، لكن الموازنات ستظل محدودة، ولذلك يجب أن تستمر الجهود في زيادة الدقة في أساليب تحديد الفقراء (غروش وآخرون 2022). وكما هو مذكور أعلاه، باستثناء مصر والأردن، فإن التحويلات النقدية في جميع البلدان النامية في المنطقة تغطي أقل من نصف أفقر 20% من السكان بكثير. وقد قامت مصر (الإطار 5) والعراق والأردن بزيادة تغطية التحويلات النقدية إلى الفقراء بشكل كبير من خلال زيادة التمويل وتحسين الاستهداف. وفي الأردن، أدى تطبيق برنامج يستهدف مكافحة الفقر بشكل أفضل، وهو برنامج تكافل، إلى زيادة تغطية الأسر الفقيرة بالتحويلات النقدية بمقدار ثلاث مرات بين عامي 2018 و2021، على الرغم من ارتفاع عدد المستفيدين بأقل من الضعف. ويمكن أن يؤدي الدمج المستمر لبرنامج التحويلات النقدية القديم التابع لصندوق المعونة الوطنية مع برنامج تكافل (أعيد تسميته الآن باسم برنامج الدعم النقدي الموحد) إلى زيادة نطاق التغطية إلى 71% من الفقراء دون أي تكلفة إضافية.

ويجب معايرة منافع التحويلات النقدية بما يلائم الاحتياجات وحماية قوتها الشرائية. فبالصورة المثالية، يجب أن ترتبط منافع التحويلات النقدية ببعض مستويات الحد الأدنى للدخل - مثل خط الفقر - وتتسق مع الفجوة بين نصيب الفرد من الدخل للأسر المستفيدة وذلك المستوى الأدنى. ويربط هذا التصميم بين المنافع والاحتياجات مع الحد من مثبطات العمل. ويتم إدخاله في برامج للحد الأدنى المضمون للدخل، وهي برامج تحظى بشعبية في أوروبا ويجري تنفيذها في السعودية (كودي وآخرون 2021)،[25] لكن هذه البرامج تتطلب أنظمة جيدة للتحقق من الدخل، وفي بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النامية، فإن معظم الدخل غير رسمي.[26] ويمكن ربط المنافع ببعض مستويات الدخل الدنيا ومعايرتها باستخدام أدوات لقياس الاحتياجات بحيث تكون موضوعية ويمكن قياسها، مثل وجود الحوامل والمرضعات، أو الأطفال الصغار، أو كبار السن أو المعوقين. ومن المهم الحفاظ على القيمة الشرائية للتحويلات النقدية، وهو ما يتطلب ربط منتظم بالتضخم. وعندما يمول المانحون التحويلات النقدية، كما هو الحال في اليمن، فإن تحديد قيمة المنافع بالعملة الرسمية يمكن أن يساعد على منع فقدان القوة الشرائية بسبب انخفاض قيمة العملة المحلية (الإطار 4).

ويمكن لبلدان مجلس التعاون الخليجي النظر في أدوات بديلة لمساندة العاملين منخفضي الدخل. فعلى سبيل المثال، تُعتبر ضريبة الدخل السلبية تحويلاً للأسر التي لا تكسب ما يكفي لسداد الضرائب ولكن تقدم إقراراً ضريبياً، مع انخفاض مبلغ التحويل إلى توقفه كلما اقترب دخل الأسرة أو تجاوز حداً أدنى معيناً. وعلى الرغم من أن ضريبة الدخل السلبية البحتة لم تنفذ قط في أي مكان بخلاف بعض التجارب في الولايات المتحدة، فإن الإعفاء الضريبي للدخل - وهو شكل من أشكال الضريبة السلبية على الدخل الذي يقدم دعماً للأشخاص بحسب مستوى الدخل وعدد الأطفال عادة - يُعد أداة ضريبية شائعة في الولايات المتحدة وبلدان أخرى في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (موفيت 2003). وتعتمد برامج الضرائب السلبية على أنظمة جيدة للتحقق من الدخل من جهة، وهو ما يتوفر في بلدان مجلس التعاون الخليجي في الغالب، وبرامج فعالة لضريبة الدخل الشخصي، وهو ما لا يتوفر فيها. ويُعد برنامج المنافع المتصلة بالعمل من البدائل التي لا تعتمد على النظام الضريبي وتقدم دعماً للدخل للأسر العاملة – وهي تحظى بشعبية في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2005).

ويمثل تعزيز الفرص المتاحة للفقراء والفئات الهشة أيضاً أولوية لكثير من البلدان النامية بالمنطقة، لا سيما من يعاني منهم من انخفاض مستويات رأس المال البشري. ويمكن تحقيق ذلك باستكمال مساندة الدخل بخدمات أخرى لبناء رأس المال البشري وتعزيز قدرات الفقراء والفئات الهشة (برامج الشمول الاقتصادي). وهناك أدلة متزايدة على الأثر الإيجابي للجمع بين التحويلات النقدية والخدمات التكميلية كتحسين تغذية الأطفال وصحتهم وتعليمهم (بانيرجي وآخرون 2018). فعلى سبيل المثال، يمكن ربط تلقي التحويلات النقدية باستخدام الخدمات التعليمية والصحية - مثل التحاق الأطفال بالمدارس وزيارات الأمهات الحوامل والأطفال الصغار للمنشآت الصحية - والمشاركة في جلسات توعوية لتحسين الممارسات الصحية والغذائية (مثل برنامج النقد مقابل التغذية في اليمن) (كردي وآخرون 2019). ويمكن أيضاً استخدام السجلات الاجتماعية في جمع مساندة الدخل من خدمات تعزز الاستثمار في رأس المال البشري، كما هو الحال في مصر (الإطار 5). ويمكن أيضاً تقديم حزم من المساندة لأشد شرائح السكان فقراً من خلال الأخصائيين الاجتماعيين (الإطار 6).

الإطار 4

اليمن: تثبيت قيمة التحويلات النقدية بالدولار يساعد على حماية قوتها الشرائية

يقدم برنامج للتحويلات النقدية يموله البنك الدولي مساعدات منقذة للحياة لثلث السكان الأشد فقراً في اليمن منذ عام 2017. وقد نفذت الحكومة اليمنية هذا البرنامج، لكنه توقف بعد وقت قصير من اندلاع الحرب الأهلية في نهاية عام 2014.

وكانت مزايا التحويلات النقدية مقومة أصلا بالريال اليمني، وكانت تخسر القيمة الشرائية مع زيادة تكلفة الحد الأدنى لسلة الغذاء، لكن في أواخر عام 2019 بدأ الريال في الانخفاض الحاد، لا سيما في جنوب البلاد، مما أدى إلى زيادة تكلفة الحد الأدنى للسلة الغذائية بواقع ثلاثة أمثال في الجنوب (زيادة بنسبة 40% في الشمال) بحلول نوفمبر/تشرين الثاني 2021 (أكثر من 90% من الأغذية المستهلكة في اليمن مستوردة). ونتيجة لذلك، زاد عدد من يعانون من انعدام الأمن الغذائي الحاد من 13.5 مليون شخص (45% من السكان) في ديسمبر/كانون الأول 2020 إلى 17.4 مليون شخص (54% من السكان) بحلول يناير/كانون الثاني 2022.

واستجابة لفقدان القوة الشرائية لمزايا التحويلات النقدية والآثار المترتبة على انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، تم تحديد مستوى الإعانات بالدولار في نوفمبر/تشرين الثاني 2019 ليتحول إلى الريالات بأسعار السوق في الجنوب والشمال قبل كل دورة دفع. ونتيجة لذلك، في يناير/كانون الثاني 2022، شهد المستفيدون من التحويلات النقدية تضاعف منافعهم مقارنةً بالمنافع الأصلية المقومة بالريال.

25 من السمات المثيرة للاهتمام لبرنامج الحد الأدنى المضمون للدخل في السعودية أنه، من أجل خفض مثبطات العمل، تنخفض المنافع لكن لا تتوقف تماماً بمجرد أن تحصل الأسر على دخل أكثر من الحد الأدنى.

26 على الرغم من وجود طرق لحساب الدخل غير الرسمي، فإن هذه الطرق تستخدم بشكل أفضل لتقييم الاحتياجات النسبية وتحديد أولويات المساندة بدلاً من تقدير الفجوات في الدخل ومعايرة المنافع تبعاً لذلك.

الإطار 5

مصر: مصر تحقق تقدماً ملحوظاً في تحسين الحماية والفرص المتاحة للفقراء

دُشن برنامج تكافل وكرامة للتحويلات النقدية في عام 2015. ويهدف المكون الخاص بالتكافل إلى الوصول إلى الأسر الفقيرة التي لديها أطفال (0-18 عاما). وهو يتطلب 80% من المواظبة على الدراسة وأربع زيارات للرعاية الصحية للأمهات والأطفال دون سن السادسة سنوياً. ويقدم برنامج كرامة منافع للفقراء المسنين، والأيتام الفقراء، والفقراء ذوي الإعاقة. وزادت تغطية برنامج تكافل وكرامة للسكان بمقدار خمس مرات بين عامي 2016 و 2022 (من 3% إلى 15%)، وبفضل آليته الجيدة للاستهداف، أدى توسيع نطاق البرنامج إلى زيادة تغطية الفقراء (وفقاً لخط الفقر الوطني) من 21% إلى 50%.

ويعد برنامج تكافل وكرامة إلى حد بعيد أكثر البرامج فعالية من حيث التكلفة في الحد من الفقر في مصر، متجاوزاً أكبر برنامج للمساعدات الاجتماعية (دعم المواد الغذائية) بشكل كبير لأنه أقل كلفة من دعم المواد الغذائية (0.3% مقابل 1.4% من إجمالي الناتج المحلي)، وعلى الرغم من أنه يغطي عدداً أقل من الفقراء (50% مقابل 100% تقريباً)، فإنه يقدم خمسة أضعاف قيمة المنافع. وبالإضافة إلى ذلك، فقد ثبتت آثاره على رفاهية الأسر المعيشية وتوليد رأس المال البشري (المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية 2018؛ 2022). وإدراكاً لهذا النجاح، وسعت الحكومة المصرية نطاق البرنامج على المستوى الوطني. وتشير التقديرات إلى أن برنامج تكافل وكرامة يصل إلى 5 ملايين أسرة معيشية في عام 2023، مما يجعله أكبر تحويلات نقدية مشروطة تستهدف الفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ولدى البرنامج نظام قوي لتقديم الخدمات يتسم بالشمول والكفاءة، وغالباً ما تتجاوز فائدته البرنامج نفسه. وتتزايد قدرة المستفيدين على اختيار الحصول على منافعهم رقمياً؛ وتم إصدار بطاقات خصم لجميع الأسر المعيشية في البرنامج. ويقدم البرنامج أيضا بطاقات SIM للمستفيدين من أجل الاتصال والتواصل. وتستخدم آلية قوية لمعالجة التظلمات لتلقي الاستفسارات والشكاوى والرد عليها من خلال القنوات الشخصية أو عن طريق الإنترنت. ويتم فحص بيانات المتقدمين للبرنامج مقابل السجل الوطني الموحد في مصر، وهو أكبر سجل اجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويغطي جميع السكان. ويستخدم البرنامج اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي لتحديد الأسر الأشد فقراً الأولى بالمساندة، وتتسق دقة الاستهداف مع أفضل برامج التحويلات النقدية أداء في مختلف أنحاء العالم.

ويُستخدم سجل برنامج تكافل وكرامة، الذي يغطي نحو 30% من السكان، لتقديم دعم تكميلي لتعزيز رأس المال البشري للمستفيدين من البرنامج، بما في ذلك مكافحة الأمية، وتسهيل الحصول على خدمات الرعاية الصحية الإنجابية وتنظيم الأسرة، وتحسين تغذية الأطفال ورفاهيتهم وظروف السكن. كما استخدم هذا السجل في تطبيق برنامج جديد للشمول الاقتصادي في عام 2019 يسمى "فرصة"، ويجري تجريبه في ثماني محافظات من بين 27 محافظة، ويستهدف المستفيدين من برنامج تكافل وكرامة الذين شاركوا في البرنامج لأكثر من عام (أو في أسر قريبة من خط الأهلية للبرنامج). ويقدم البرنامج حزمتين بديلتين: الأولى للعمل الحر والأخرى للعمل بأجر. ومع الحزمة الأولى، يحصل المستفيدون على أصول منتجة لبدء أنشطة مدرة للدخل، إلى جانب التدريب على الشؤون المالية والتدريب الفني على كيفية بدء النشاط. ومع الحزمة الثانية، يحصل المستفيدون على تدريب للتوفيق بين الوظائف والمهارات من أجل التوظيف في القطاع الخاص. وتشتمل الحزمتان على تدخلات سلوكية.

الإطار 6

يمكن للأخصائيين الاجتماعيين المساعدة في تقديم حزم من المساندة لأشد شرائح السكان فقراً

تستخدم برامج مثل سوليتاريو (شيلي) وبوينتي (كوستاريكا) ويونيدوس (كولومبيا) الأخصائيين الاجتماعيين في إعداد وتنفيذ حزم من المساندة لأشد شرائح السكان فقراً. ويجري إعداد برامج مماثلة في الضفة الغربية والأردن. وتستند هذه البرامج إلى فرضية أن الأسر الأشد فقراً تتطلب نهجاً مكثفاً مصمماً خصيصاً للحماية الاجتماعية. وتظهر تقييمات هذه الأنواع من البرامج آثاراً إيجابية طويلة الأمد (على سبيل المثال، نيدهوفر ونينيو-زارازوا 2019).

ويعمل الأخصائيون الاجتماعيون مع الأسر المستهدفة لتقييم الاحتياجات والظروف والقدرات وتحديد الأولويات؛ ووضع خطة عمل تتضمن النتائج المتوقعة المرتبطة بتحديد الأولويات والمهام والخدمات المحددة لتحقيق تلك النتائج؛ ومساندة تنفيذ خطط العمل، بما في ذلك عن طريق تقديم بعض خدمات الدعم بشكل مباشر (على سبيل المثال، الدعم النفسي والاجتماعي)، ومساعدة الأسر على الحصول على الأوراق الأساسية (مثل بطاقات الهوية وشهادات الميلاد والزواج)، وتسهيل الحصول على خدمات الإحالة وبرامجها (مثل التحويلات النقدية، ودعم التأمين الصحي أو المرافق، وبرامج دعم الصلاحية للعمل، وخدمات الرعاية الاجتماعية)، ورصد التقدم المحرز.

ويمكن لبرامج الشمول الاقتصادي أن تساعد في انتشال الفقراء والفئات الهشة من براثن الفقر. وتهدف برامج الشمول الاقتصادي إلى زيادة قدرة الأسر الفقيرة والهشة على توليد الدخل (أندروز وآخرون 2021). وتشمل هذه البرامج في العادة حزمة من الإجراءات التدخلية التي تختلف من حيث التكوين والكثافة وفقاً لمستوى الفقر والسياق (على سبيل المثال، المناطق الريفية مقابل الحضرية). ويركز نموذج براك للتخرج - الذي تم تنفيذه لأول مرة في بنغلاديش - والذي تمت محاكاته في نحو 50 بلدا (ماتين وسليمان ورباني 2008) على الفقراء فقراً مدقعاً في المناطق الريفية. وهي حزمة مساندة عالية الكثافة ومقيدة زمنياً لبدء وتوسيع الأنشطة المدرة للدخل، بما في ذلك التدريب الفني، وتحويلات الأصول عالية القيمة (المنح، والقروض بدون فوائد، والتحويلات العينية مثل حيوانات المزارع)، والتوجيه، والشمول المالي. للنموذج آثار إيجابية طويلة الأمد (بانيرجي وآخرون 2015). وتركز برامج الشمول الاقتصادي في المناطق الحضرية في العادة على مساعدة من هم في مستوى معتدل من الفقراء والفئات الهشة على الحصول على وظائف بأجر. وهي في العادة جزء من البرامج النشطة لسوق العمل الأكبر نطاقاً - التي يتمتع فيها الفقراء والفئات الهشة بإمكانية الحصول على خدمات تفضيلية - وترتبط ببرامج التحويلات النقدية. وتتضمن معظم برامج التحويلات النقدية المتقدمة (مثل برنامج الرخاء في المكسيك) مكوناً للشمول الاقتصادي.

وعلى الرغم من أنها في مرحلة مبتدئة، هناك بعض المبادرات الواعدة للشمول الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. والمبادرة الأكثر تطوراً هي مبادرة "فرصة" في مصر (الإطار 5)، التي يجري تجريبها في ثماني محافظات من بين 27 محافظة، وتستهدف جميع الأفراد في سن العمل في أسر برنامج تكافل وكرامة الذين ظلوا في البرنامج لأكثر من عام (أو في أسر قريبة من خط الأهلية لبرنامج تكافل وكرامة). وتقدم حزمتين بديلتين: الأولى للعمل الحر استنادا إلى نموذج براك والأخرى للعمل بأجر. وتستخدم إستراتيجية التمكين الاقتصادي بالأردن إمكانية التشغيل البيني بين منصتي "تكافل" و"سجل" لمنح المستفيدين المختارين من برنامج تكافل إمكانية الوصول التفضيلي لبرامج دعم التوظيف، مثل البرنامج الوطني للتشغيل الجاري تنفيذه، وإن كانت التغطية محدودة. ولتعظيم فعالية التكاليف، يشمل المستفيدون المختارون من برنامج تكافل من هم في سن 18 إلى 40 عاماً في أسر قريبة من خط الفقر، وحصلوا على التعليم الأساسي على الأقل، وعاطلون عن العمل أو يعملون في القطاع غير الرسمي.[27] ويجب على البلدان النامية بالمنطقة أن تستثمر أكثر بكثير في برامج الشمول الاقتصادي لصالح الفقراء والفئات الهشة. وتقدم الأمثلة الواردة أعلاه بعض الاقتراحات، بما في ذلك الاستفادة من برامج التحويلات النقدية القائمة.

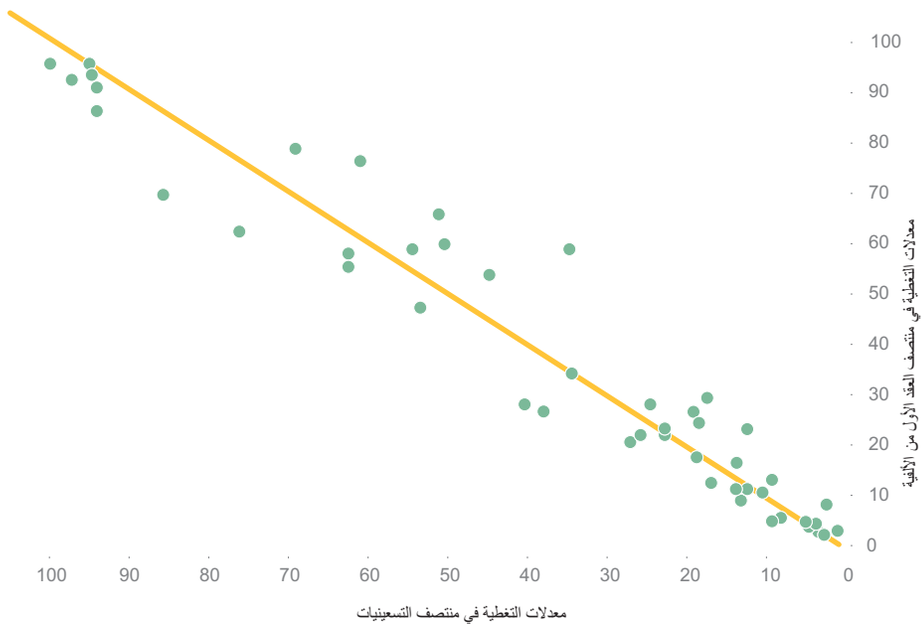
توسيع نطاق حماية التأمينات الاجتماعية، لا سيما للعمال غير الرسميين

2.2.3

تظهر الأدلة الواردة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وغيرها أن جهود رفع نسبة العمالة الرسمية من غير المرجح أن تؤثر بشكل كبير في تقليل انتشار العمل غير الرسمي. وكما هو وارد في الفصل الأول، فإن الطريقة الرئيسية للحد من العمالة غير الرسمية هي أن يوفر القطاع الخاص المزيد من الوظائف المنتجة. ويمكن لسياسات الحماية الاجتماعية أن تساعد في حماية ودعم العمال غير الرسميين. وتُعد السياسة الأكثر شيوعاً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي إضفاء الطابع الرسمي على العمال، أي إدخال العمال غير الرسميين في برامج التأمينات الاجتماعية الإلزامية وإبقاؤهم هناك. وتُنفذ هذه السياسة من خلال الحوافز (على سبيل المثال، المساهمات المدعومة)، وإنفاذ القانون (على سبيل المثال، عمليات التفتيش، والعقوبات)، وزيادة التوعية. وعلى الصعيد العالمي، لم تحدث هذه الجهود أثراً يذكر في مدى تغطية الطابع الرسمي على العمال (الشكل 32) (بالاسيوس وروبالينو 2020). وينطبق هذا بشكل خاص على البلدان النامية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يعمل معظم العمال غير الرسميين في مشروعات متناهية الصغر التي لا تصل إليها عادة عمليات التفتيش العمالي. ومع ذلك، فإن زيادة إنفاذ القانون، بما في ذلك من خلال عمليات التفتيش على العمالة المستندة إلى المخاطر،[28] يمكن أن تزيد التغطية في الشركات الأكبر حجماً. كما اجتذب تبسيط الإجراءات الإدارية العاملين لحسابهم الخاص (برايس وآخرون 2017)، وأدى الحصول على سجلات العاملين لحسابهم الخاص (مثل المزارعين في مصر وتونس، وسائقي سيارات الأجرة في الأردن) إلى تسهيل إضفاء الطابع الرسمي عليهم.

الشكل 32 **عالمياً، لم تتغير تغطية المعاشات التقاعدية كثيراً مع مرور الوقت**

نسبة المشتركين النشطين (في المعاشات التقاعدية) إلى القوى العاملة في منتصف عام 2010 (المحور الرأسي) ومنتصف التسعينيات (المحور الأفقي) في 47 بلداً، النسب المئوية



المصدر: منظمة العمل الدولية (2022).

27 لا يمكن اختيار سوى فرد مؤهل واحد من كل أسرة معيشية في تكافل. ويؤهل الأفراد في الأسر المعيشية التي لا تستفيد من برنامج تكافل ولكنها قريبة من خط الفقر أو الأهلية للحصول على المساندة.

28 تستهدف عمليات التفتيش الشركات والعاملين لحسابهم الخاص المعرضين بشدة لخطر عدم الامتثال لقواعد العمل. وتكون عمليات التفتيش العمالي أكثر فعالية عندما تقدم المساندة للامتثال للوائح التنظيمية.

كما تكافح البلدان النامية في المنطقة أيضاً لاستمرار مشاركة العمال في التأمينات الاجتماعية طوال حياتهم المهنية. وكما هو مبين في الفصل الثاني، فإن إحدى السمات المميزة لأنظمة المعاشات التقاعدية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي انخفاض كثافة الاشتراكات، وهي نتيجة لدخول العمال إلى القطاع غير الرسمي والخروج منه وبالتالي دفع اشتراكات التأمينات الاجتماعية لجزء من حياتهم المهنية وليس كلها. ونتيجة لذلك، لا يستطيع العديد من العمال الوصول إلى الحد الأدنى لعدد سنوات الخدمة المطلوبة للتأهل للحصول على معاش تقاعدي أو ينتهي الأمر بمنافع تقاعدية منخفضة. وتجعل خصائص المعاشات التقاعدية في العادة مدد التأهل في القطاع الرسمي قصيرة. ففي مصر، على سبيل المثال، يمكن للعمال الحصول على ما لا يقل عن 65% من الحد الأدنى للأجور بعد 15 عاما من الخدمة.[29] وبالتالي لا يوجد حافز يُذكر للعمال الذين يكسبون الحد الأدنى للأجور لمواصلة اشتراكاتهم أكثر من هذه السنوات لأن استحقاق الحد الأدنى بالكامل يستغرق ما يقرب من 30 عاماً من الخدمة. وفي العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أيضاً، تحسب استحقاقات المعاشات التقاعدية على أساس راتب الشخص في السنوات القليلة السابقة للتقاعد، وهو ما يعطي العمال حافزاً على الاشتراك في وقت لاحق من حياتهم المهنية. وكما هو وارد بمزيد من التفصيل لاحقاً في هذا الفصل، يجب إلغاء هذه الحوافز السلبية التي تشجع الاشتراك في وقت متأخر والتقاعد مبكراً.

ومن الممكن أن يسفر اجتذاب العمال غير الرسميين إلى برامج إلزامية غير متوازنة إلى خفض استدامة هذه البرامج. فتظهر نماذج المحاكاة التي جرت في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن زيادة تغطية البرامج غير المتوازنة تزيد الإيرادات وتؤخر تسجيل العجز المالي لفترة من الزمن، لكنها في نهاية المطاف تجعل العجز أكبر لأن العمال الإضافيين الذين تمت تغطيتهم تقاعدوا بمعاشات سخية. وبالتالي، يجب أن تصاحب الإصلاحات الرامية إلى تحقيق التوازن بين البرامج الإلزامية وإلغاء الحوافز السلبية - التي تُعرض لاحقاً في هذا الفصل – جهود أخرى حول رفع إضفاء الطابع الرسمي على العمال. ويجب أيضاً على البرامج التي تقدم معدلات اشتراك أقل للعمال غير الرسميين للانضمام إلى البرامج الإلزامية تعديل المنافع تبعاً لذلك، وإن كان ذلك قد يؤدي إلى انخفاض المنافع، مما يجعلها أقل جاذبية للعمال. ويعتبر برنامج المغرب الجديد للعاملين لحسابهم الخاص مثالاً على ذلك. وهو يحدد الحد الأدنى للمساهمة وفقاً للقطاع (يمكن للعمال زيادة الاشتراك)، وترتبط المنافع بالاشتراكات، لكن المنافع عادة ما تكون منخفضة للغاية بالنسبة للعمال ذوي الدخل المنخفض. ويمكن أن يساعد دعم الاشتراكات في معالجة هذه المشكلة، ولكن يجب توجيهه إلى العمال الذين من المرجح أن يحدث هذا الدعم أثراً عليهم وأن يمول من الموازنة العامة - وليس من خلال البرامج نفسها.

يقترح هذا التقرير نهجاً للعمل في القطاع غير الرسمي يركز على حماية العمال غير الرسميين وتعزيز إنتاجيتهم. ويبتعد هذا النهج عن ذاك الذي يهدف إلى إضفاء الطابع الرسمي على القطاع غير الرسمي كسياسة رئيسية للحماية الاجتماعية للعمال غير الرسميين. ولا يعني ذلك أنه يجب على بلدان المنطقة ألا تواصل جهودها الرامية إلى إضفاء الطابع الرسمي على العمال. بل ينبغي لها ذلك، وتقدم الفقرات الواردة أعلاه بعض الإرشادات بشأن كيفية القيام بذلك، لكن من غير المرجح أن تزيد هذه السياسات إلى تغطية العمال غير الرسميين في التأمينات الاجتماعية بدرجة كبيرة، لا سيما للعمال في مشروعات متناهية الصغر، ومن ثم ينبغي استكمالها بأدوات بديلة لحماية العمال غير الرسميين. ويوصي هذا التقرير بتحويل تركيز السياسات نحو حماية العمالة غير الرسمية، التي تشمل على سبيل المثال لا الحصر إضفاء الطابع الرسمي وأيضاً تعزيز إنتاجية العمال، وهو ما يرد لاحقاً في هذا الفصل. كما يجب أن يسهل الوصول إلى أي أداة لحماية العمالة غير الرسمية؛ ويمكن لتكنولوجيا الدفع عبر الهاتف المحمول أن تساعد في ذلك، كما يمكن أن تساعد في نشر وحدات الضمان الاجتماعي المتنقلة في المناطق النائية، كما هو الحال في المغرب.

ويمكن أن تؤدي أنظمة برامج الادخار الطوعي إلى زيادة حماية العمالة غير الرسمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبرامج الادخار الطوعي هي برامج اشتراكات محددة، ومن ثم تتسم بالتمويل الذاتي حسب تصميمها، مع كون الاشتراكات نفسها طوعية. وتقر هذه البرامج بالطبيعة غير المنتظمة والتي لا يمكن التنبؤ بها للدخل غير الرسمي. إلا أنها لا تنجح إلا مع العمال غير الرسميين الذين لديهم بعض القدرة على الادخار؛ أما للذين لا يستطيعون الادخار، فتخدمهم برامج مساندة الدخل بدون اشتراكات على نحو أفضل. ولتشجيع مشاركة العمال الأقل قدرة على الادخار، تقدم برامج الادخار الطوعي عادة حوافز في شكل دفع الحكومة مبالغ مناظرة لقيمة اشتراكات الفرد. وينبغي أن تشكل هذه البرامج في نهاية المطاف جسراً لبرامج إلزامية متوازنة. ولجعلها أكثر جاذبية، يجب أن تحمي هذه البرامج أولاً من المخاطر قصيرة الأجل مثل البطالة وفقدان الدخل والمرض، وتضيف تدريجياً التأمين ضد الشيخوخة. ويمكن أيضاً استخدام برامج الادخار الطوعي في تقديم منافع تكميلية للعمال الذين يشتركون بالفعل في برامج إلزامية. وتعتبر هذه البرامج أداة تكميلية واعدة لزيادة تغطية العمالة غير الرسمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ويضيف عدد متزايد من البلدان برامج الادخار الطوعي إلى مجموعة برامج التأمينات الاجتماعية المُقدمة. وتشكل برامج الادخار الطوعي بصورة متزايدة جزءاً من الجهود الرامية إلى تعزيز الحماية مع ضمان الاستدامة المالية في الوقت نفسه. ومع تخفيض منافع أنظمة المعاشات التقاعدية الإلزامية التقليدية تخفيضاً كبيرا منذ تسعينيات القرن الماضي، قامت برامج الادخار الطوعي بسد هذه الفجوة بصورة متنامية، حيث شكلت 20% من دخل التقاعد في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019أ). ويعد كل من برنامجي Kiwi Saver النيوزيلندي وNEST البريطاني أمثلة على برامج الادخار الطوعي الراسخة، لكن هناك أيضاً مبادرات في البلدان النامية (رودولف 2019؛ البنك الدولي ووزارة الشؤون الخارجية الأسترالية، قيد الإصدار). وعلى الرغم من أن هذه البرامج مصممة في معظمها للعمال الرسميين، فإن بعضها مفتوح للعمالة غير الرسمية، وقد زاد نطاق التغطية بدرجة كبيرة، كما هو الحال في الصين (الإطار 7) و تركيا (رودولف 2019). ويقدم كلا البلدين اشتراكات مناظرة كبيرة، لا سيما الصين، وتجعل تركيا التسجيل فيها تلقائياً عندما يغير العمال وظائفهم، مما يقلل من تكاليف المعاملات. وتشمل معظم هذه البرامج تدابير للتثبيط عن الخروج منها، مثل ربط الاشتراكات بمنافع أخرى. وتستفيد بلدان نامية أخرى من التكنولوجيا المالية لإدخال برامج الادخار الطوعي من أجل العاملين في القطاع غير الرسمي، بما في ذلك في كولومبيا والهند وكينيا ونيجيريا ورواندا وتايلند (غوفن وآخرون 2021).

يمكن أن تساعد حسابات ادخار التقاعد في حماية العمال الأجانب. لا يتاح للعمال الوافدين الحصول على برامج التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي. ففي أحسن الأحوال، تدفع لهم مبالغ إجمالية في نهاية خدمتهم. ويمكن لحسابات ادخار التقاعد وربط العمال تلقائياً بأنظمة معاشات التقاعد في بلدانهم الأصلية، كلما كان ذلك ملائما، أن يزيد من حماية العمال الأجانب في بلدان المجلس وبلدان المنطقة الأخرى التي لديها العديد من العمال الأجانب. وقد أطلق مركز دبي المالي العالمي برنامج ادخار لموظفي القطاع العام الوافدين ابتداءً من يوليو/تموز 2022 - وهو برنامج ادخار الموظفين في حكومة دبي - مع خطط لتوسيع نطاقه ليشمل موظفي القطاع الخاص.

29 قبل 10 سنوات من سن قانون الضمان الاجتماعي الجديد في عام 2019.

وتهدف هذه الخطة إلى زيادة المدخرات وحماية العمال الأجانب مع المساعدة في جذب المواهب إلى دبي. وستدمج منافع نهاية الخدمة السابقة في نظام الادخار الجديد. وفي البلدان التي تغطي فيها أنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية العمالة الوافدة، هناك مجال لزيادة إمكانية نقل المعاشات التقاعدية من خلال اتفاقيات ثنائية مع البلدان المرسلة. وتوجد بالفعل مثل هذه الاتفاقيات في بعض بلدان المنطقة بالنسبة لرعاياها الذين يهاجرون إلى الخارج.[30] ويمكن أيضاً دراسة التوصل إلى اتفاق على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتسهيل التنقل داخل المنطقة.[31]

ويجب أن تكون منافع المعاشات التقاعدية كافية لضمان الحماية بشكل فعال. وتكون المعاشات التقاعدية كافية عندما تمنع فقر الشيخوخة (الهدف الرئيسي) وتضمن مستوى معيشياً معقولاً أثناء التقاعد مقارنة بما كان عليه قبل التقاعد (تيسير الاستهلاك). وكما هو وارد في الفصل الثاني، على الرغم من أن برامج المعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سخية بحكم تصميمها، فإن العديد من العمال المشتركين في هذه البرامج ينتهي بهم الأمر بمنافع منخفضة، لا سيما أصحاب الدخل المحدود، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن الكثير من العمال لا يشتركون لفترة كافية. وبقدر ما تسبب الحوافز السلبية التقاعد المبكر، فيجب إلغاؤها والاستعاضة عنها بحوافز للتقاعد في وقت لاحق (نُناقش لاحقاً في هذا الفصل)، ولكن حتى مع انعدام الحوافز السلبية وتوفر برامج الادخار الطوعي، سيكون هناك عمال لا يكسبون ما يكفي من الدخل أو لا يشتركون بالقدر الكافي للحصول على معاش تقاعدي يفي باحتياجاتهم أو أي معاش تقاعدي على الإطلاق. ومن الأسباب الشائعة الأخرى لعدم كفاية المنافع هو عدم تأشير المعاشات التقاعدية بالأسعار، وهو ما يؤثر بشكل خاص على المتقاعدين المسنين. وفيما يلي خيارات السياسات لمعالجة عدم كفاية المعاشات التقاعدية أو عدم وجود معاشات تقاعدية على الإطلاق.

يمكن أن تساعد المعاشات التقاعدية الاجتماعية المصممة تصميماً جيداً على منع فقر الشيخوخة بين العمال الذين لا يسددون اشتراكات كافية أو لا يسددونها على الإطلاق، مع تحمل هذه البرامج المسؤولية المالية وخفض الحوافز السلبية إلى أدنى حد ممكن. لقد ازداد عدد البلدان التي تقدم برامج معاشات اجتماعية بشكل سريع (البنك الدولي 2022هـ)، بما في ذلك في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن المعاشات الاجتماعية هي تحويلات للمسنين يتم تمويلها من خلال الموازنة العامة. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن تتخذ المعاشات الاجتماعية شكل تحويل ثابت إلى جميع البالغين المسنين بغض النظر عن تاريخ الاشتراكات، مع إمكانية إضافة منافع معاشات تقوم على الاشتراكات. إلا أن هذا النوع من المعاشات التقاعدية الاجتماعية يتجاوز قدرة الموارد المالية للبلدان النامية بالمنطقة. ويمكن أيضاً معايرة التحويلات لمراعاة المعاشات االقائمة على الاشتراكات أو توجيهها إلى غير المشتركين. وعلى الرغم من أن هذا النموذج يقلل من تكاليف المالية العامة، فإنه لا يشجع على سداد الاشتراكات. ومن النهج المفضلة توجيه المعاشات الاجتماعية إلى كبار السن الفقراء. وهذا هو النهج الذي تتبعه مصر في برنامج كرامة. ومن الممارسات الجيدة الأخرى دعم منافع المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات لكي تصل إلى الحد الأدنى. ويختلف هذا النهج عن نهج الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي ترتبط بالتقاعد المبكر. وقد اعتمدت الصين نهج تكملة برامج الادخار الطوعي بغرض تعزيز التغطية الفعالة (الإطار 7).

30 تم التوصل إلى اتفاقيات ضمانية خاصة ثنائية بين تونس وفرنسا، وتونس وبلجيكا، والمغرب وإسبانيا، والمغرب وفرنسا، ومصر وهولندا، ومصر والسودان.

31 بلدان مجلس التعاون الخليجي لديها بالفعل مثل هذه الاتفاقية. وتشمل الأمثلة على الاتفاقيات الإقليمية الاتفاقية الإيبيرية الأمريكية المتعددة الأطراف المعنية بالضمان الاجتماعي، ومؤتمر البلدان الأفريقية المعني بالتأمين الاجتماعي، والجماعة الكاريبية، والاتحاد الأوروبي.

الإطار 7

الصين تدعم الادخار الطوعي ومنافع المعاشات التقاعدية لتزيد من تغطية العمالة غير الرسمية بشكل فعال

كما هو الحال في العديد من البلدان، كافحت الصين لسنوات من أجل توسيع نطاق تغطية نظام المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات ليشمل العمال غير الرسميين. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم بين عامي 1997 و2000، فإن تغطية العمال الريفيين توقفت عند حوالي 55 مليون عامل (من بين 469 مليون عامل ريفي). واستجابة لذلك (واسترشاداً بالدروس المستفادة من برامج تجريبية واسعة النطاق على المستوى دون الوطني)، صممت السلطات المركزية مخططاً للعمال غير الرسميين وُسع نطاقه على المستوى الوطني للعمال الريفيين في أواخر عام 2009 وللعاملين في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية في عام 2011. ويعد تصميم الخطة مثالاً مبتكراً وناجحاً على الخلط بين التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات والمساعدات الاجتماعية.

وفيما يلي التصميم الأساسي للبرنامج، الشائع استخدامه في خطط المناطق الريفية والحضرية – والذي استخدم للدمج بين الاثنين مؤخراً. هو برنامج طوعي يطلب فيها من العمال غير الرسميين دفع اشتراك سنوي متواضع في حساب فردي (عند تطبيقها، كان الحد الأدنى للاشتراك السنوي حوالي 15 دولاراً، ويمكن للعامل زيادة الاشتراك). وتدفع الحكومة المحلية مبلغاً يعادل هذا الاشتراك، يستثمر عادة في ودائع ذات عائد منخفض. وبعد 15 عاماً على الأقل من الاشتراكات، يحق للعامل في سن الستين الحصول على معاش شهري أساسي، بحد أدنى قدره 11 دولاراً شهرياً تقريباً. وتمول الحكومة المركزية في المحافظات الغربية والوسطى المنافع الأساسية بالكامل، مع ارتفاع نسبة التمويل على المستوى دون المحلي في المناطق الساحلية وبعض المقاطعات المركزية الأخرى. ويجمع التصميم بين المعاش التعاقدي الطوعي ذي الاشتراك المحدد الذي تناظره الحكومة في مرحلة التراكم وبعد ذلك في مرحلة المنافع دعم المعاش التقاعدي بشكل كبير ليصل إلى الحد الأدنى ؛ ويبلغ الدعم قرابة 80% من إجمالي المعاش التقاعدي الذي تم تلقيه في المتوسط.

وكانت الزيادة في تغطية العاملين في القطاع غير الرسمي بسبب هذه الخطة مثيرة للإعجاب. فبحلول عام 2018، كان حوالي 360 مليون عامل غير رسمي في المناطق الريفية والحضرية يشتركون في هذا البرنامج، وكان 150 مليون مسن يتلقون المنافع. وعلى الرغم من أن ارتفاع مستوى الدعم عامل رئيسي في هذا النجاح، فإن هذا النهج لا يزال أكثر فعالية من حيث التكلفة من معاش اجتماعي مدعوم بالكامل للعمال غير الرسميين. وفي الوقت نفسه، لا تزال هناك مخاوف بشأن كفاية المنافع، لا سيما مقارنة بالمنافع التي توفرها خطة معاشات التقاعد في القطاع الرسمي للعمال في المناطق الحضرية، وخاصة خطط المعاشات التقاعدية للقطاع العام.

المصدر: باكارد وآخرون 2019

ويجب ربط المعاشات التقاعدية تلقائياً وبانصاف بمؤشرات حتى توفر حماية فعالة. لا تقوم معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتعديل منافع المعاشات التقاعدية إلا على نحو مرتجل. ولا يوجد لدى أي بلد في المنطقة آلية لربط المعاشات التقاعدية بالتضخم تُحدَّث بموجبها منافع المعاشات تلقائياً على أساس متغيرات اقتصادية موضوعية، كتغير الأسعار (الربط بالأسعار) أو متوسط الدخل (الربط بالدخل). ويؤدي ربط المعاشات التقاعدية بمؤشرات إلى زيادة إمكانية التنبؤ بالمنافع وشفافيتها. ويظهر الجدول 4 سياسات الربط بالتضخم في 35 بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.[32] حيث يعد الربط بالتضخم السياسة الأكثر شيوعاً. وفي بعض الحالات، لتقييد مدى الربط بالتضخم، يُقيد تغيير المعاشات عبر عامل الخصم أو وضع حد أقصى أو حد تكلفة أعلى (اليونان وهولندا والبرتغال). أما السياسة الثانية الأكثر شيوعاً فهي مزيج من الربط بين الأسعار والأجور، يليه الربط بين الأجور فقط - وتستخدم بعض البلدان عوامل الخصم (ألمانيا ولاتفيا والنرويج) أو حدود التكلفة (لكسمبرغ). ويضمن الربط بالأسعار القوة الشرائية للمعاشات التقاعدية أثناء التقاعد. أما بالنسبة للربط الكامل بالدخل فقد يكون مكلفاً للغاية، لكن الربط بجزء من الدخل يسمح لأصحاب المعاشات بالمشاركة في بعض المكاسب من نمو الإنتاجية.[33]

32 من الناحية العملية، فإن العديد من هذه البلدان قد جمدت منافعها أو حدت الزيادات في المنافع منذ عام 2010.

33 يحدث هذا بشكل خاص عندما تنمو الأرباح الحقيقية بسرعة كبيرة، كما حدث في أوروبا الشرقية أثناء الانتقال إلى اقتصادات السوق، عندما بلغ نمو الأرباح الحقيقية في بعض الأحيان 20% سنويا.

الجدول 4 **معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تربط المعاشات التقاعدية بالتضخم**

نوع الربط	البلد
السعر (ع) فقط	بلجيكا، كندا، شيلي، كوستاريكا، فرنسا، كوريا، المكسيك، إسبانيا، تركيا، الولايات المتحدة، إيطاليا، النمسا، اليونان، هنغاريا، هولندا، الجمهورية السلوفاكية، البرتغال
الأجر (ج) فقط	أيرلندا، أستراليا، نيوزيلندا، ألمانيا، لكسمبرغ، النرويج، السويد، الدانمرك، لاتفيا، ليتوانيا
السعر والأجر	ترجيح أكبر لـ ع (فنلندا، بولندا)، ترجيح أكبر لـ ج (سلوفينيا، إستونيا)، ترجيح متساو لكل من ع و ج (سويسرا، الجمهورية التشيكية)، المملكة المتحدة (حد أقصى لـ ع، أو ج أو 2.5%)، اليابان (الأجر حتى سن 68، ع بعد ذلك)

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2021)

”يجب ربط المعاشات التقاعدية تلقائياً وبإنصاف بمؤشرات حتى توفر حماية فعالة“

ثمة مجال واسع لتعزيز التأمين ضد البطالة في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ وتختلف الخيارات وفقاً للظروف. من بين بلدان المنطقة الثمانية التي ليس لديها تأمين إلزامي ضد البطالة، تُقدم خمسة بلدان مستحقات نهاية الخدمة (العراق وليبيا وقطر والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن)، بينما لا تُقدم الثلاثة بلدان الأخرى أية منافع (جيبوتي ولبنان وسوريا). كما أن جميع البلدان التي لديها برامج للتأمين ضد البطالة باستثناء الأردن وعمان والإمارات لديها أيضا مكافأة نهاية الخدمة. وكما هو مبين في الفصل 2، يفرض تعويض نهاية الخدمة مسؤولية كبيرة على أرباب العمل، وهو بديل سيئ للتأمين ضد البطالة أو مكمل له من حيث الحماية الفعالة للعمال ومن حيث الكفاءة. وتم تصميم جميع برامج التأمين ضد البطالة في المنطقة على أنها برامج منافع محددة تمول من خلال الدفع بالتقسيط، على الرغم من أن الأردن لديه حسابات بطالة افتراضية فردية. وبرغم وجود بعض التفاوت بين البلدان التي لديها برامج التأمين ضد البطالة، فإن العمال عادة ما يتأهلون للحصول على المنافع بعد سنة من الاشتراكات، على قدم المساواة مع الممارسات العالمية، على الرغم من أن انخفاض تغطية إعانات البطالة بين العاطلين يشير إلى وجود مجال لتسهيل الأهلية للحصول على التأمين ضد البطالة. وعادة ما تكون المنافع أكثر سخاء من القاعدة العالمية، ولا يوجد مقياس متحرك لتشجيع البحث عن عمل، ولا ترتبط المنافع بالمشاركة في برامج العمل، إلا في عُمان.

يمكن للبلدان التي ليس لديها تأمين ضد البطالة استحداث حسابات ادخار للتأمين ضد البطالة يمكن أن تجمع المخاطر لضمان حد أدنى من المنافع. إن حسابات ادخار التأمين ضد البطالة هي برامج اشتراكات محددة بحيث يدفع الاشتراكات كل من العامل ورب العمل. ويمكن اعتبار اشتراك رب العمل كتمويل مسبق لمكافأة نهاية الخدمة. ويتمثل مكون تجميع المخاطر في اشتراك الدولة عن طريق الموازنة في الحسابات الفردية لضمان الحد الأدنى من المنافع ومدة دفعها في حال أصبح العامل عاطلاً، بغض النظر عن المدخرات المتراكمة. ويجب تصميم هذه المنافع الدنيا بعناية بحيث توفر الحماية الكافية للعاطلين عن العمل مع الاحتفاظ بحافز البحث عن عمل. ويمكن زيادة تشجيع البحث عن فرص العمل وإعادة التوظيف من خلال ربط تلقي المنافع بالمشاركة في برامج العمل، على الأقل للعاطلين عن العمل الذين يعتمدون على مكون تجميع المخاطر. وأفضل مثال على هذا البرنامج هو برنامج سيغورو دي سيسانتيا في شيلي (الإطار 8). ويمكن للبلدان التي لديها نظام قائم لمكافأة نهاية الخدمة أن تشدده بزيادة سنوات الخدمة المطلوبة للتأهل وخفض المدفوعات عن كل سنة في الخدمة، أو تحوله إلى حسابات ممولة مسبقاً، أو ببساطة تلغيه تدريجياً.

الإطار 8 **وسع برنامج سيغورو دي سيسانتيا في شيلي نطاق تغطية التأمين ضد البطالة مع تحفيز البحث عن عمل وإعادة التوظيف**

بعد عقد من البطالة المنخفضة تاريخياً، واجهت شيلي آثار الأزمة الآسيوية في عام 1999، حيث ارتفعت معدلات البطالة إلى أكثر من 10%. ولم تكن منافع البطالة الموجودة التي لا تعتمد على الاشتراكات كافية، حيث استهدفت فقط محدودي الدخل ولم تغطِ سوى 2% من العاطلين عن العمل في عام 2001. وكان أجر نهاية الخدمة سخياً ولا يتاح إلا للعمال ذوي العقود المفتوحة.

فأصبحت أولوية الحكومة الجديدة هي استحداث آلية لحماية الدخل للاستجابة للصدمات دون زيادة تكاليف العمالة وحماية الحوافز لإعادة التوظيف.

فأطلق برنامج سيغورو دي سيسانتيا في عام 2002 وخضع لإصلاحات لاحقة. وهذه الخطة مفتوحة أمام جميع العمال الرسميين في القطاع الخاص، وتجمع بين حسابات ادخار التأمين ضد البطالة التي يساهم فيها العمال وأرباب العمل مع مكون التضامن الممول من الدولة (تجميع المخاطر) الذي يُطبق عندما تكون المدخرات الفردية غير كافية لتمويل الحد الأدنى من المنافع الذي ينخفض على مدى 5 أشهر.

بعد 20 عاماً، ينظر إلى سيغورو دي سيسانتيا كنموذج لتقديم دعم مالي فعال للعاطلين عن العمل مع تشجيع البحث عن عمل وإعادة التوظيف. وتغطية البرامج (46% من العاطلين عن العمل) مماثلة لتلك التي تغطيها البرامج في أوروبا. وهناك العديد من السمات المميزة لهذا البرنامج، خصوصاً:

- نموذج التأمين الذي يجمع بين المدخرات الفردية وتجميع المخاطر أكثر قدرة على تلبية احتياجات العمال الذين يغيرون وظائفهم في كثير من الأحيان، فضلاً عن الأفراد العاطلين عن العمل لفترات طويلة.
- النظام الجديد أفضل في تيسير الاستهلاك من إعانات البطالة التي لا تعتمد على الاشتراكات.
- ربط المنافع بالتضخم لحماية قيمتها من خطر ارتفاع الأسعار وتحقيق استقرار معدلات الاستبدال.
- النظام سليم من الناحية المالية ومتوافق مع الحوافز. وتقتصر المنافع على 5 أشهر في المرة الواحدة، ويجوز للعامل الاعتماد على المكون الذي يجمع المخاطر مرتين فقط كل 5 سنوات، ويبلغ معدل القسط الإجمالي من الصندوق في هذه الحالة خمس رصيده الحالي في أي شهر معين. ويتعين على العاطلين عن العمل الذين يعتمدون على مكون تجميع المخاطر الحصول على تدريب إضافي ومساعدة في البحث عن عمل.
- وقد تطور النظام بإضافة ميزات لتوسيع نطاق التغطية لتشمل الأشخاص العاملين بعقود عمل مؤقتة وأشكال أخرى من العمالة غير المنتظمة.

ويمكن للبلدان التي لديها برامج للتأمين ضد البطالة النظر في إجراء إصلاحات لتعزيز الحماية، وتشجيع البحث عن فرص العمل، ومساندة إعادة التوظيف. ونظراً لتدني تغطية العاطلين عن العمل في برامج التأمين هذه، يجب تخفيف متطلبات الأهلية، ويمكن تخفيض المنافع بمرور الوقت لتشجيع البحث عن عمل وربطها بالمشاركة في برامج العمل (مارتن 2014). ويمكن أيضاً إصلاح أنظمة التأمين ضد البطالة التقليدية للسماح بالسحب الجزئي من حسابات البطالة للتصدي لحالات الطوارئ قصيرة الأجل، كما هو الحال في البحرين والأردن؛ ويمكن أن تسهل الحسابات الفردية الافتراضية ذلك. ولتكملة إصلاح أنظمة التأمين ضد البطالة ذات المنافع المحدد والتي تُمول بواسطة الدفع بالتقسيط ، يمكن اعتبار حسابات نهاية الخدمة الممولة مسبقاً كأحد الخيارات (التي يساهم فيها أرباب العمل) بدلاً من النظام القائم لزيادة الحماية بشكل فعال.

وعلى الرغم من أن الأولوية هي حماية العمال الآن ومنع فقر الشيخوخة في المستقبل، يجب على بلدان المنطقة أيضاً أن تبدأ التفكير في الرعاية طويلة الأجل للمسنين. ففي غضون بضعة عقود، ستتحول أفواج الشباب إلى مرحلة الشيخوخة، مما يتيح عائداً ديموغرافياً ثانياً محتملاً، ولكن لجني ثماره، يجب على بلدان المنطقة البدء في العمل على وضع سياسات لتعظيم المساهمة الاقتصادية لكبار السن - تُعرض لاحقاً في هذا الفصل - وضمان الحصول على الحماية الاجتماعية الملائمة والرعاية الصحية والخدمات لتمكين كبار السن من العيش لفترة أطول، بصحة أعلى، مع الاستمرار في النشاط الاقتصادي. ولم تولِ بلدان المنطقة اهتماماً كافياً لهذه الأجندة.

ويجب البدء الآن في وضع آليات للرعاية طويلة الأجل. ويعتمد نموذج الرعاية طويلة الأجل في المنطقة في معظمه على الرعاية غير الرسمية التي تقدمها الأسر أو المجتمع. وينهار هذا النموذج باطراد مع تغير الأعراف الاجتماعية المتعلقة بدور المرأة وانتقال الناس إلى المدن. كما أن هذا النموذج ما يزال يشكل عقبة أمام تشغيل المرأة. وتظهر التجارب العالمية أن نموذج الرعاية طويلة الأجل الذي يعتمد على مؤسسات الرعاية المنزلية ليس هو الحل أيضاً، لأنه يميل إلى أن يكون غير مستدام وليس ما يريده معظم كبار السن (روفمان وأبيلا 2020). ومن الأنسب للمنطقة من حيث الاستدامة والسياق الثقافي وضع نموذج شامل يستند إلى الأسرة، بمساعدة من العاملين المحترفين في مجال الرعاية طويلة الأجل، بالإضافة إلى تقديم الدعم (مثل التدريب، والتكنولوجيا المساعدة)، والإغاثة (مثل المزايا النقدية). وفي هذا الإطار، يتم تمكين كبار السن، وتعزيز السلوك الصحي والرعاية الذاتية. وسيخلق إضفاء الطابع المهني على خدمات الرعاية طويلة الأجل غير الحكومية فرص عمل جيدة للنساء. ويمكن للبلدان استخدام مزيج من آليات التأمينات الاجتماعية والموازنة لتمويل الرعاية طويلة الأجل (روفمان وأبيلا 2020). وهذه الأجندة أكثر أهمية للبلدان مرتفعة الدخل وبلدان الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل خاصة تلك التي ترتفع فيها أعداد المسنين بسرعة.

توسيع نطاق مساندة التوظيف وحماية العمال

3.2.3

يتطلب تعزيز مساندة التوظيف بناء نظام قوي لتقديم الخدمات. وبرامج العمل هي أقل أدوات الحماية الاجتماعية تطورا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويستفيد عدد قليل جداً من الناس من برامج العمل، وغالباً ما لا يكونون هم الأشد احتياجاً. وبرامج العمل ليست حلاً سحرياً، لكن إذا أُحسن تصميمها، فيمكن أن تسهل الحصول على فرص العمل المنتجة. ويتطلب ذلك نظاماً قوياً لتقديم الخدمات، بما في ذلك منصة تجمع المعلومات من الباحثين عن عمل وأرباب العمل ومقدمي خدمات التوظيف، وتستخدمها للتوفيق بين الباحثين عن عمل والشواغر، وبرامج دعم التوظيف استناداً إلى سمات الباحثين عن عمل. وينبغي أن يكون المبدأ هو أن جميع الباحثين عن عمل يمكنهم الاستفادة من خدمات التوفيق بين الوظائف، وأن تكون المساندة الأخرى الممولة من الحكومة مخصصة لمن يحتاجون إليها، لا سيما الأشخاص الذين يصعب توظيفهم. ويلعب مرشدو التوظيف أيضاً دورا بالغ الأهمية في توجيه الباحثين عن عمل إلى النوع المناسب من الدعم، وتقديم المشورة، ورصد التقدم المحرز (إدارة الحالات). ويقوم الأردن حالياً ببناء مثل هذا النظام الذي يعمل منذ فترة في البلدان المرتفعة الدخل مثل أستراليا والمملكة المتحدة.

يجب أن تستهدف برامج العمل من يحتاجون إلى المساندة، بما في ذلك الشباب والنساء الأقل مهارة. وتظهر الأدلة العالمية أن برامج العمل يمكن أن تزيد من احتمال الحصول على وجودة فرص العمل، ولكن فقط إذا كانت تصل إلى الأشخاص المناسبين وتقدم لهم المساندة المناسبة. وبرامج العمل أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة للباحثين عن عمل الأقل مهارة والأقل خبرة، لا سيما الشباب والنساء، وخاصة إذا كانت تقدم خدمات تُعزز رأس المال البشري (إسكوديرو 2018؛ إسكوديرو وآخرون 2017). وتضم هذه المجموعة الداخلين للسوق لأول مرة، والعاطلين عن العمل لفترات طويلة، والعمال المتعثرين في وظائف غير رسمية منخفضة الإنتاجية. وتستهدف برامج الشباب الناجحة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة والعديد من بلدان أمريكا اللاتينية الشباب المحرومين غير الملتحقين بالمدارس (تتراوح أعمارهم عادة بين 15 و 29 عاماً ولديهم قدر من التعليم يقل عن التعليم

”برامج العمل أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة للباحثين عن عمل الأقل مهارة والأقل خبرة، لا سيما الشباب والنساء“

الثانوي)، مما يوفر لهم حزمة مساندة شاملة تشمل التدريب المهني، والتدريب على المهارات الاجتماعية العاطفية، والمساعدة في البحث عن عمل، ومنح التدريب الداخلي. ويتمثل الأثر الرئيسي لهذه البرامج في التوظيف الرسمي والرواتب (جودة التوظيف) (أتاناسيو وآخرون 2015؛ إيباران وآخرون 2015). وعادة ما تكون الآثار أكبر بالنسبة للشابات، لا سيما عندما تستهدف البرامج التعرف على القيود المفروضة على تنقل النساء ووقتهن، على سبيل المثال من خلال تقديم دعم إضافي للنساء لتغطية مصروفات النقل.

ومن الضروري أن تساند برامج العمل أشكالاً جديدة من العمل في الاقتصاد الرقمي. وينبغي أن تتجاوز برامج العمل فرص العمل بأجر وأن تدعم الوظائف الرقمية، بما في ذلك العمل الحر عبر الإنترنت. وقد مكنت التقنيات الرقمية تقسيم المشروعات الكبيرة إلى مهام صغيرة يمكن تعهيدها إلى الشركات والأفراد في أماكن أخرى. ويمكن أن تكون المهام معقدة (مثل تطوير البرمجيات أو الترجمة) أو بسيطة (على سبيل المثال، وضع العلامات على الصور، ووصف المنتجات، وجمع البيانات، والرد على المكالمات)، وإتاحة الفرص للشباب ذوي المهارات العالية والمنخفضة على حد سواء. ويتزايد الدعم العالمي للعمل للحر عبر الإنترنت، بما في ذلك عدد صغير وإن كان متزايداً من المنصات التي تخدم العالم العربي. وتقدم منظمات مثل Gaza Sky Geeks و"بوابة غزة" مساندة مجانية عبر الإنترنت لشباب غزة الذين لولا ذلك لكانت فرص العمل المتاحة لهم محدودة. وتشمل برامج المساندة في العادة بعض التدريب الأولي، يليه دعم حاضنات الأعمال لفترة محددة. وينتهي المطاف بمعظم خريجي هذه البرامج كعاملين مستقلين أو موظفين أو رواد أعمال مستقلين. ويمكن أن تكون حرية استخدام الإنترنت مفيدة بشكل خاص للنساء، حيث يمكن القيام بذلك من المنزل. وفي الوقت الذي تستثمر فيه بلدان المنطقة في برامج مبتكرة مثل مساندة العمل الحر عبر الإنترنت، يجب عليها أيضاً تقييم هذه البرامج.

وينبغي أن يلعب القطاع الخاص دوراً أساسيا في تقديم المساندة للتوظيف. تحقق برامج العمل التي يتم التعاقد من خلالها مع القطاع الخاص نتائج أفضل من تلك التي تقدمها الهيئات الحكومية مباشرة، خاصة عندما تكون هناك منافسة أكبر (هيرشليفر وآخرون 2016). والقطاع الخاص أكثر كفاءة واستعداداً لمعرفة ما يريده سوق العمل من القطاع العام. وينبغي أن يكون الدور الرئيسي للحكومات هو ضمان الجودة والنتائج، بما في ذلك من خلال الاعتماد والتعاقد على أساس الأداء. وقد نجحت أستراليا وشيلي والمملكة المتحدة في تنفيذ هذا النهج (فين 2020).

ويجب أن تحمي لوائح العمل جميع العمال بطريقة محايدة. فينبغي أن تستمر الجهود الرامية إلى جعل العمال غير الرسميين تحت حماية قوانين العمل وتوفير حماية فعالة لجميع العمال من خلال زيادة الامتثال للوائح العمل. كما ينبغي ألا تضع الحماية عبئاً على الشركات. ويجب على بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إصلاح مكافأة نهاية الخدمة (أو إحلال برامج التأمين ضد البطالة محلها) واستحداث آليات لتعديل الحد الأدنى للأجور تلقائياً على أساس معايير موضوعية، مثل التغيرات في تكلفة المعيشة ونمو الإنتاجية. وقبل كل شيء، يجب على بلدان المنطقة إزالة التمييز القانوني المفروض على عمل المرأة. وتنفذ السعودية إصلاحات للحد من التمييز بين الجنسين، بما في ذلك إزالة القيود المفروضة على التنقل، وحظر فصل النساء الحوامل، والتمييز في التوظيف وفي الحصول على الخدمات المالية، وتجريم التحرش الجنسي (البنك الدولي 2020أ). وأسهمت هذه الإصلاحات في زيادة ملحوظة في مشاركة النساء في القوى العاملة بين عامي 2016 (21%) والربع الثالث من عام 2022 (37%). كما حققت بلدان أخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدماً أيضا، لكن هناك حاجة إلى المزيد لإزالة القيود القانونية المفروضة على تشغيل المرأة، ويجب أن تصاحب هذه الجهود تدابير أخرى لزيادة توظيف النساء، بما في ذلك من خلال برامج العمل، والحصول على التمويل ورعاية الأطفال، وتنمية اقتصاد الرعاية.

وعلى الرغم من استمرار وجود حواجز كبيرة، تقوم بعض بلدان المنطقة بتخفيف القيود المفروضة على العمال الأجانب. فقد ألغت جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي في الآونة الأخيرة شرط حصول العمال المهاجرين على إذن صاحب العمل لمغادرة البلاد. وطبقت قطر والسعودية تدابير أخرى، منها السماح للعمال الوافدين بتغيير وظائفهم قبل نهاية عقدهم دون اشتراط عدم ممانعة من أرباب العمل. ويطبق الأردن تدابير لزيادة إمكانية حصول اللاجئين السوريين على فرص العمل، بما في ذلك إصدار تصاريح عمل في القطاعات التي لم يكن يسمح لهم في السابق بالعمل فيها، ومنح تصاريح عمل في بعض القطاعات على أساس موسمي أو دون ربطهم بصاحب عمل محدد، وتوسيع نطاق سياسة تسجيل الشركات التي تعمل من المنزل لتغطية اللاجئين السوريين.

زيادة كفاءة الحماية الاجتماعية وتمويلها

3.3

يناقش هذا القسم خيارات زيادة كفاءة الحماية الاجتماعية بما يتجاوز الكفاءة المكتسبة من اعتماد أنظمة حديثة لتقديم الخدمات، بما في ذلك الإصلاحات الرامية إلى زيادة المسؤولية المالية وتقليل الحوافز السلبية إلى أدنى حد ممكن لزيادة التمويل لأولويات الإصلاح المحددة في القسم السابق، بما في ذلك التوسع في التحويلات النقدية وإتاحة الفرص للفقراء، وبرامج العمل، ودعم التأمينات الاجتماعية.

تسهل الأنظمة المشتركة للخدمات توحيد برامج المساعدات الاجتماعية المماثلة، مما يحقق وفورات ويزيد من فعالية التكاليف. ومن الأمثلة الحديثة على ذلك دمج برنامج الضمان الاجتماعي - برنامج للمعاشات الاجتماعية للمسنين- في برنامج كرامة بمصر. وفي الأردن، يجري تحويل المستفيدين المؤهلين من برنامج التحويلات النقدية الشهري بالصندوق الوطني للتحويلات النقدية إلى برنامج تكافل. وسيتوقف البرنامج القديم في غضون بضع سنوات، ويجري تحليل لعبء الحالات المتبقية لتحديد أشكال بديلة من المساندة. وستستخدم الأموال المتبقية لزيادة توسيع نطاق تكافل. وبسبب تحسين منهجية الاستهداف في تكافل، تشير التقديرات إلى أن هذا الإصلاح سيحد من عدم المساواة والفقر بمقدار 0.4 نقطة مئوية لكل منهما (رودريغيز-تاكوشي وواي-بوي 2021).

وسيزيد دمج أنظمة المعاشات التقاعدية من الإنصاف وتنقل الأيدي العاملة ويخفض الحوافز السلبية والتكاليف الإدارية. وقد كان لدى العديد من البلدان، بما فيها بلدان المنطقة، تاريخياً برامج منفصلة لأنواع مختلفة من العمال، ولكن مع نمو البرامج، وتغير أوضاع سوق العمل، وزيادة القدرة على التنقل بين المهن، اختفت مبررات هذا الفصل وتراكمت التحديات (حدود تنقل العمالة، وارتفاع التكاليف الإدارية، والحوافز السلبية، والتفاوتات)، وهو ما أدى إلى جهود إصلاحية لدمج البرامج أو مواءمة قواعدها على مختلف المستويات: التصميم (على سبيل المثال، وضع القواعد نفسها لموظفي القطاعين العام والخاص)، والإدارة (على سبيل المثال، جعل أنظمة التسجيل متوافقة، ودمج مدفوعات المعاشات التقاعدية، والتحقق المتبادل من الأهلية)، والشؤون المالية (على سبيل المثال، توحيد صناديق المعاشات التقاعدية، وتحليل أصول والتزامات كل برنامج، والوضع المالي للنظام المتكامل)، والحوكمة (على سبيل المثال، إنشاء مؤسسة لإدارة النظام مع التمثيل الكافي لأصحاب المصلحة في الجهات الإدارية).

وعلى الرغم من التقدم المحرز في بعض بلدان المنطقة، هناك حاجة إلى المزيد لدمج أنظمة المعاشات التقاعدية. وكان الأردن رائداً في توحيد أنظمة المعاشات التقاعدية العامة والخاصة في المنطقة في عام 1995 (للموظفين المدنيين الجدد) وعام 2003 (للموظفين العسكريين الجدد). وفي البحرين، تم دمج نظام المعاشات التقاعدية إدارياً، لكن موظفي الخدمة المدنية وموظفي القطاع الخاص لا يزالون يخضعون لقواعد مختلفة. ويجري حالياً دمج برنامجي القطاع العام في المغرب. ودمجت مصر برامجها المتعلقة بالقطاعين العام والخاص في عام 2019، لكن لا تزال هناك برامج منفصلة لمختلف الفئات. وفي عام 2021، وافقت السعودية على دمج هيئة التأمينات الاجتماعية للقطاع العام مع المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية. وبينما تعد هذه الجهود الإصلاحية جديرة بالثناء، فإنها تعاني قصوراً في معظم الحالات، ويجب على المزيد من بلدان المنطقة الانضمام إليها. وتظهر التجارب الدولية أن التكامل يكون أكثر نجاحاً عندما تكون البرامج مستدامة وذات مصداقية، وهو ما لا يكاد يحدث في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويخلق التكامل أيضا بنود إنفاق جديدة في الموازنة. وبالتالي، يجب النظر بعناية في وتيرة التكامل وتسلسله مع الإصلاحات التكميلية (على سبيل المثال، لجعل البرامج قابلة للاستمرار مالياً).

سيؤدي إصلاح إعانات الدعم العامة للمواد الغذائية والطاقة إلى زيادة الكفاءة وتوفير التمويل للحماية الاجتماعية. وقد شرعت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مثل مصر وإيران والأردن والمغرب، في إصلاحات شاملة لدعم الطاقة في 2010، لكن مازال هناك دعم كبير للطاقة في الكثير من بلدان المنطقة بما فيها بلدان أجرت إصلاحات كبيرة. وعادة ما يكون دعم الطاقة تنازلياً (لأن الأسر الأكثر ثراء تستهلك في العادة قدراً أكبر من الطاقة مما تستهلكه الأسر الأفقر)، وهو غير فعال اقتصادياً وضار بالبيئة (صندوق النقد الدولي 2013)، وكما ذُكر سابقاً، فإنه يزاحم أولويات الموازنة بما فيها الحماية الاجتماعية. وغالباً ما ترافقت الإصلاحات السابقة مع برامج التعويض المؤقتة، وليس التوسع في التحويلات النقدية العادية للفقراء. واليوم، لا يزال الدعم العام للمواد الغذائية هو الشكل الرئيسي للمساعدات الاجتماعية في معظم بلدان المنطقة على الرغم من الأدلة على أنها أقل فعالية من حيث التكلفة في الحد من الفقر وعدم المساواة مقارنة ببرامج التحويلات النقدية للفقراء.

وقد اعتمدت معظم بلدان المنطقة على دعم باهظ التكلفة للطاقة والغذاء للاستجابة لارتفاع الأسعار بسبب الحرب في أوكرانيا. ومنذ فبراير/شباط 2022، زاد العراق إضافة إلى جميع البلدان النامية المستوردة للنفط باستثناء لبنان دعم المواد الغذائية والوقود. وعلى الرغم من أن ذلك قد احتوى بعض الزيادة في الأسعار المحلية، فهو يفرض تكاليف مالية كبيرة على الموازنات التي تشهد ضيقاً بالفعل ويزيد من الدين العام (البنك الدولي 2022ط). وتظهر التحليلات التي أجريت لمصر والمغرب والضفة الغربية وقطاع غزة أن تقديم التحويلات النقدية للفقراء أكثر فعالية من حيث التكلفة من زيادة الدعم العام (البنك الدولي 2022ط، البنك الدولي، 2022 و). وبناء على ذلك، لا تستطيع البلدان النامية المستوردة للنفط في المنطقة تحمل تكلفة الحفاظ على مستويات الإنفاق الحالية على الدعم، خاصة عندما تكون هناك بدائل أكثر فعالية من حيث التكلفة. ويمكن الاستفادة من الأزمة الحالية كفرصة فريدة لإصلاح نظام الدعم، وليس كذريعة لعدم القيام بذلك.

وتقدم الأمثلة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأماكن أخرى إرشادات مفيدة لإصلاح دعم المواد الغذائية. فبين عامي 2016 و 2020، انتقلت إندونيسيا تدريجياً من الدعم العيني للأرز الذي غطى 50% من السكان إلى نظام قسائم غذائية للأرز وغيره من الأطعمة الأكثر تغذية التي تغطي أفقر 25% من السكان مع ثلاثة أمثال قيمة منافع البرنامج القديم (هولميمو وآخرون 2020). واقترن هذا الإصلاح بتوسيع نطاق برنامج التحويلات النقدية للفقراء. وفي عام 2018، قام الأردن بتطبيق برنامج صغير للتعويض النقدي بدلاً من الدعم العيني الشامل للخبز، مما أزاح أغنى 20% من السكان، ومنح مزايا أكبر قليلاً للمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية. وتوقف البرنامج في عام 2021 مع استمرار الحكومة في توسيع نطاق برنامج تكافل والاضطرار إلى تمويل الاستجابة لجائحة كورونا. وتدرس مصر إعادة معايرة المنافع لتقديم المزيد للفقراء على حساب الأسر الأكثر ثراء، وهو ما قد يمهد الطريق لإحلال تحويلات نقدية محل دعم الخبز العيني. ويجب أن تحدث هذه الإصلاحات وأن يصاحبها إلغاء تدريجي للدعم المقدم للأسر الأكثر ثراء، باستخدام المدخرات لتوسيع نطاق برامج مثل برنامج تكافل وكرامة وفرصة (البنك الدولي 2022ح). وعلى الرغم من أن الإصلاح لم يتحدد بعد، فإن المغرب يرغب في إصلاح دعم المواد الغذائية لتمويل التوسع في نطاق العلاوات الأسرية.

تعبئة إيرادات إضافية تدريجياً

3.3.3

يجب على بلدان المنطقة تعبئة إيرادات ضريبية إضافية لتمويل أولويات الإصلاح في مجال الحماية الاجتماعية. وقد لا تؤدي زيادة كفاءة المساعدات الاجتماعية وإصلاح الدعم إلى تحقيق وفورات كافية لتمويل أولويات الإصلاح. ولا تملك البلدان النامية المستوردة للنفط بالمنطقة الحيز المتاح في المالية العامة لزيادة الإنفاق دون إيرادات إضافية. وقد أجهدت العوامل الهيكلية، وجائحة كورونا، والحرب في أوكرانيا المالية العامة، فزاد العجز والدين العام إلى مستويات مثيرة للقلق، بما في ذلك في مصر والأردن وتونس (الجدول أ2)؛ ويؤدي ارتفاع أسعار الفائدة إلى زيادة تكلفة خدمة الديون. ويمكن أن يؤدي استمرار الاقتراض في نهاية المطاف إلى جعل أعباء الديون غير مستدامة (البنك الدولي 2022ح). وبالتالي، يجب على البلدان النامية بالمنطقة، ولاسيما البلدان المستوردة للنفط، تعبئة إيرادات ضريبية إضافية لزيادة التمويل المخصص للحماية الاجتماعية والأولويات الإنمائية الأخرى. ويجب أيضاً تقديم المعونة إلى البلدان المنخفضة الدخل.

ولا تزال الإيرادات الضريبية منخفضة. ففي المتوسط، لا تُحصّل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سوى نحو 12% من إجمالي الناتج المحلي من الضرائب، أي أقل من نصف ما تحصله بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في المتوسط وأقل من أي منطقة أخرى (الشكل أ9، اللوحة أ). فمنتجو النفط هم الذين لا يجنون إلا القليل من الضرائب لأنهم يجمعون إيرادات نفطية، في حين أن المغرب وتونس يجمعان أكثر من 20% من إجمالي الناتج المحلي من الضرائب. وهناك مجال لزيادة تحصيل الضرائب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لاسيما في البلدان المستوردة للنفط، حيث تشكل الفجوة بين الإيرادات الضريبية المحتملة والإيرادات الضريبية المحققة 14% من إجمالي الناتج المحلي (صندوق النقد الدولي 2022أ).

”قد يكون إدخال الأفراد الأثرياء في القاعدة الضريبية من أكثر الطرق ذات الفاعلية لزيادة الإيرادات الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا“

وتركز الضرائب في معظمها على الرسوم التنازلية. فتمثل الضرائب غير المباشرة على استهلاك السلع والخدمات، مثل ضريبة القيمة المضافة، أكثر من نصف الإيرادات الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتمثل الضرائب المباشرة على الدخل والأرباح والأرباح الرأسمالية والعقارات أقل من الثلث (الشكل أ9، اللوحة ب)؛ وتبلغ نسبة الضرائب غير المباشرة والمباشرة في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الثلث و40% على التوالي. وتتسم الضرائب غير المباشرة بالكفاءة العالية، لكنها تميل إلى أن تكون تنازلية لأن الفقراء ينفقون من دخلهم على السلع والخدمات التي تقع عليها الضرائب أكثر مما ينفقه الأثرياء، بالنسبة للدخل. لنأخذ الأردن مثالاً؛ تؤدي الضرائب غير المباشرة، التي تشكل 8% من إجمالي الناتج المحلي، إلى زيادة مؤشر جيني لعدم المساواة بمقدار 0.5 نقطة. أما عن ضريبة الدخل الشخصي، فتُعد تصاعدية للغاية، لكنها تحد من عدم المساواة بمقدار 0.1 نقطة فقط لأنها تمثل أقل من 1% من إجمالي الناتج المحلي (رودريغيز-تيكيوشي وواي-بوي 2021). وتظهر أدلة من المغرب أيضا أن هذه التحويلات تنازلية وتزيد من الفقر (الوكالة الفرنسية للتنمية 2020).

ويستند التركيز على الضرائب غير المباشرة بدلاً من الضرائب المباشرة في أغلب الأحوال إلى الحجج الخاطئة. فغالباً ما تلقي حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على نحو خاطئ باللوم في الاعتماد على الضرائب غير المباشرة على القطاع غير الرسمي. وبدلاً من ذلك، غالباً ما تكمن المشكلة في أن الأنظمة الضريبية تحابي الأغنياء. وينبغي لمعظم المصريين العاملين في القطاع غير الرسمي ألا يسددوا ضريبة دخل أو يسددوا معدلاً هامشياً أعلاه 2.5%؛ فالشريحة العليا من ضريبة الدخل (25%) تُعدّ منخفضة للغاية وفقاً للمعايير الدولية. وفي بلدان مثل الأردن، توجد سجلات جيدة للعقارات، لكن الضرائب العقارية لا تمثل سوى 0.3% من إجمالي الناتج المحلي.

ومن الأسهل أيضاً تحصيل الضرائب من الشركات مقارنة بالأفراد، لكن معدل الضريبة على دخل الشركات في مصر (22.5%) يقل 5 نقاط مئوية عن المتوسط في أفريقيا. وبالتالي، هناك مجال واسع في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتحصيل المزيد من الضرائب المباشرة من الأفراد والشركات الأعلى دخلاً والأكثر ثراء.[34]

وقد يكون إدخال الأفراد الأثرياء في القاعدة الضريبية من الطرق ذات الفاعلية لزيادة الإيرادات الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويمثل تهريب الأفراد الأثرياء ثرواتهم إلى الخارج، مقترناً بأشكال أخرى من التهرب الضريبي، خسارة هائلة في الإيرادات العامة (دوم وآخرون 2022). ويتصل ذلك على نحو خاص بما يحدث في المنطقة. وتشير التقديرات (ألستادساتر، ويوهانسين، وزوكمان 2018)، إلى أن نحو 10% من إجمالي الناتج المحلي العالمي (كحد أدنى) يُحتفظ كثروة مالية في الملاذات الضريبية الخارجية ولا تصل إليها السلطات الضريبية الوطنية. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشير التقديرات إلى نسبة مذهلة تبلغ 40% من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة؛ وتأتي منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، التي تبلغ نسبتها 15%، في المرتبة الثانية بفارق كبير.

ومن الممكن أيضا أن يؤدي إلغاء الإعفاءات الضريبية وتحسين الإدارة الضريبية إلى زيادة الإيرادات الضريبية. وقد ألغت تونس الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة وترشيد الأسعار، فضلاً عن الحد من التهرب الضريبي من خلال زيادة الشفافية الضريبية، وتدعيم جمع بيانات الإيرادات، وتسهيل تبادل المعلومات على الصعيد الدولي، وهو ما أدى وحده إلى زيادة الإيرادات الضريبية بنسبة 54% (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019أ). وساعدت هذه التدابير تونس على أن تصبح البلد الرائد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجال تحصيل الضرائب. كما قام المغرب بتدعيم الإدارة الضريبية من خلال تبسيط الضرائب وترشيد الإعفاءات الضريبية، على الرغم من استمرار الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة وضريبة الشركات، وتشير التقديرات إلى أن 1% من إجمالي الناتج المحلي تضيع بسبب التهرب الضريبي في المغرب (صندوق النقد الدولي 2022). وبالتالي، يجب أن تستمر الجهود الرامية إلى إلغاء الإعفاءات وترشيد معدلات الضريبة وتحسين الإدارة الضريبية في المغرب وفي أماكن أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي الأردن، يمكن أن يؤدي إلغاء الإعفاءات العامة من ضريبة المبيعات التي توحد الأسعار لجميع البنود إلى زيادة نسبة إضافية قدرها 5% من الضرائب غير المباشرة، والتي يمكن استخدامها لتمويل رفع النفقات لتعويض الارتفاع في معدلات الفقر (0.2 نقطة) (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019أ).

ومن الممكن أن يؤدي إلغاء النظم الضريبية الخاصة للشركات الصغيرة إلى زيادة الإيرادات الضريبية وإزالة الحواجز التي تحول دون خلق فرص العمل المنتجة. فيمنح العديد من بلدان المنطقة، مثل مصر والمغرب وتونس، معاملة ضريبية مواتية للعاملين لحسابهم الخاص والشركات متناهية الصغر من حيث تخفيض ضرائب الدخل والإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة. وعلى الرغم من أن هذه النظم الضريبية الخاصة تهدف في العادة إلى اجتذاب الشركات الصغيرة إلى الأنظمة الضريبية والضمان الاجتماعي، فإنها تساعد في خلق هيكل إنتاجية تهيمن عليه الشركات الصغيرة منخفضة الإنتاجية (لوبيز-أسيفيدو وآخرون - قيد الإصدار) لأنها تخلق مثبطات للشركات الصغيرة للتوسع خارج الحدود المؤهلة ومساعدة الشركات الصغيرة منخفضة الإنتاجية على البقاء في السوق. كما أن العمل على هذا النطاق الصغير يقلل من احتمال اللحاق بشركات تخدع النظام الضريبي، مما يشجع على السلوك الاحتيالي والعمل غير الرسمي.

34 انظر، على سبيل المثال، في الضفة الغربية وقطاع غزة، لا يدفع أعلى 10% من أصحاب الدخل سوى 1.1% من دخلهم في ضرائب الدخل (سيصدر قريباً عن البنك الدولي).

مساندة الشيخوخة النشطة

4.3.3

تعد الشيخوخة النشطة عنصراً محورياً في تعظيم المساهمة الاقتصادية لكبار السن وزيادة استدامة المعاشات التقاعدية. وفي مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أصبح الناس يعيشون حياة أطول وأكثر صحة، لكن معظم العمال يتقاعدون مبكراً جداً، عندما يكونون أصحاء وأكثر إنتاجية. ويؤدي ذلك إلى خسارة كبيرة في المكاسب المحتملة في الإنتاجية، وهو استنزاف كبير لأموال المعاشات التقاعدية. ويجب على بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تساند الشيخوخة النشطة، وهو ما يتطلب ليس فقط تعديل سن التقاعد كي يعكس المكاسب في متوسط العمر المتوقع وإلغاء الحوافز للتقاعد المبكر، بل أيضاً تشجيع ومساندة التقاعد المتأخر. وهناك حاجة أيضاً إلى تعديلات لمصدرين آخرين لعدم الاستدامة وعدم الكفاءة في أنظمة المعاشات التقاعدية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهما: معدلات الاستحقاق وسلسلة الأجور المستخدمة في حساب المعاشات التقاعدية. ويجب أن تكون جميع هذه الإصلاحات متسقة ومتوافقة مع باقي الإصلاحات لتشمل أنظمة المعاشات التقاعدية وزيادة الحماية الفعالة.

وينفذ عدد متزايد من البلدان تدابير لمساندة الشيخوخة النشطة. وفي سياق شيخوخة السكان، تعد تعبئة القوى العاملة والحفاظ على الإنتاجية العالية في سن أكبر أمرين بالغي الأهمية. فالناس يبقون في صحة جيدة حتى وقت متأخر جداً من حياتهم، وأصبحت الوظائف أكثر كثافة في المهام المعرفية وغير الروتينية التي أصبح كبار السن أكثر قدرة على القيام بها، وهذا هو السبب في أن معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الآن تتجاوزإصلاحاتها زيادة سن التقاعد وإلغاء الحوافز للتقاعد المبكر نحو إصلاحات مساندة الشيخوخة النشطة. وتشمل تلك التدابير حوافز مالية لكبار السن للتقاعد في وقت لاحق (بعد سن التقاعد القانونية) وسبلاً لمساعدتهم على ذلك، بما في ذلك تشجيع أرباب العمل على الاحتفاظ بعمال كبار السن وتعيينهم، وتعزيز قابلية توظيف العمال طوال حياتهم العملية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2019ب). وهناك أدلة تظهر منافع توظيف واستبقاء العمال الأكبر سناً وتقديم برامج لتشجيع ريادة الأعمال في سن متأخرة. وقد وُجد أن وجود عمال بأعمار مختلفة في بيئة وفريق العمل يزيد من إنتاجية العمل (زويك وغوبل وفرايس 2013). وينبغي تكييف ظروف العمل مع القدرات والتغيرات التي تطرأ على ظروف العمال الأكبر سناً.

ويمكن استخلاص الدروس المهمة من جهود الإصلاح المعياري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي معظم الحالات، كانت هذه المكاسب طفيفة ومخصصة وتركز على المكاسب قصيرة الأجل، التي لم يكن لها تأثير يذكر على استدامة المعاشات التقاعدية على المدى الطويل، وفي بعض الحالات، أحدثت أضرارا في مجالات أخرى. فعلى سبيل المثال، في عام 2017، زادت تونس سن التقاعد بمقدار سنتين، لكنها زادت أيضاً معدلات الاشتراكات التي كانت بالفعل من بين أعلى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولم تحقق هذه التدابير سوى مكاسب مالية قصيرة الأجل على حساب زيادة المثبط للشركات في توظيف العمال رسمياً، مما يقوض نطاق التغطية. وأدت الإصلاحات التي أجريت مؤخراً في العراق بزيادة الحد الأدنى للمعاش وخفض سن التقاعد من 63 إلى 60 عاماً إلى تقويض الوضع المالي للمعاشات التقاعدية.

وعلى الرغم من محدودية نطاق الإصلاحات، فإن القليل من بلدان المنطقة ينفذ إصلاحات معيارية تسير في الاتجاه الصحيح. وكان إصلاح عام 2019 في مصر الأكثر طموحاً على الإطلاق. وشمل ذلك إصلاحات معيارية لتحسين الاستدامة المالية، بما في ذلك زيادة سن التقاعد والحد من الحوافز للتقاعد المبكر (على سبيل المثال، زيادة الحد الأدنى لسن الخدمة، وعوامل خفض المزايا الأكبر). وشمل الإصلاح أيضاً بعض التدابير الرامية إلى تحسين الحماية الفعالة (على سبيل المثال، توسيع نطاق الأرباح الداخلة في معاشات التقاعد، وربط المعاشات التقاعدية بالتضخم)، ولكنه أدى أيضاً إلى خفض كفاية المعاشات التقاعدية، حيث ارتبط تقييم الأرباح بالتضخم بدلاً من نمو متوسط الأرباح. كما حسّن المغرب الوضع المالي لنظام المعاشات التقاعدية لموظفي الخدمة المدنية من خلال إصلاح جيد المواءمة، وإن كان محدوداً، للمزايا ومعدلات الاشتراكات وسن التقاعد. كما يقوم الأردن بإجراء تغييرات إضافية في قانون الضمان الاجتماعي. ففي عام 2020، رفع الحد الأدنى لسن التقاعد المبكر والحد الأدنى لمدة الخدمة المطلوبة للتقاعد، وطبق عوامل خفض أعلى لمعاشات التقاعد المبكر.[35] كما تسير الإصلاحات التي تمت الموافقة عليها مؤخرا في البحرين والسعودية في الاتجاه الصحيح.

35 نظراً لأن الداخلين الجدد هم وحدهم المتأثرون، فمن غير المتوقع حدوث أي تأثير لهذه التغيرات لمدة 20 عاماً على الأقل.

العمل على إنشاء نظام شامل للحماية الاجتماعية

4.3

تتطلب معالجة الإقصاء من سوق العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وجود قطاع خاص مفعم بالحيوية ويخلق وظائف أكثر إنتاجية. واستُؤنف النمو بقوة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2022 (بنسبة تقدر بنحو 5.7%، وهو أعلى معدل منذ عشر سنوات)، لكن معظم هذا النمو كان مدفوعاً بمُصدري النفط الذين تمتعوا بمكاسب غير متوقعة من ارتفاع أسعار النفط والغاز وزيادة الإنتاج. ومن المتوقع أن يتباطأ معدل النمو إلى 3.5% في 2023 و2.7% في 2024 مع تباطؤ الاقتصاد العالمي، وزيادة تكلفة التمويل، وتراجع المكاسب السابقة للبلدان المصدرة للنفط (البنك الدولي 2023ب). وسيعني ذلك قلة فرص العمل ومحدودية الحيز المتاح في المالية العامة في البلدان المستوردة للنفط بالمنطقة من أجل الحماية الاجتماعية وأولويات التنمية الأخرى. ويتطلب تسريع وتيرة النمو وخلق فرص عمل أكثر إنتاجية تطبيق إصلاحات لتنشيط القطاع الخاص من خلال زيادة التنافسية في أسواق المنتجات.

وعلى الرغم من عدم وجود مسار واحد للإصلاح، فثمة إرشادات بشأن تسلسل الإصلاحات اللازمة للمضي قدماً نحو نظام شامل للحماية الاجتماعية. وتعتبر أنظمة تقديم الخدمات الحديثة ضرورية لتوفير الحماية الاجتماعية بفاعلية وكفاءة. ويجب تحديثها وتعديلها باستمرار بما يتلاءم مع مستوى تعقيد نظام الحماية الاجتماعية. وعلى الرغم من عدم وجود مسار واحد للإصلاح (انظر مسارات الإصلاح أدناه)، فإن عليها أن تستجيب لأكبر الاحتياجات على امتداد توزيع الرفاهة والعمل، والتي من شأنها أن تحدد مستوى تعقيد نظام الحماية الاجتماعية في كل مرحلة زمنية (بعيداً عن اعتبارات الاقتصاد السياسي - انظر أدناه).

1

ينبغي بناء أنظمة لتقديم مساندة الدخل للفقراء وأولئك الذين يقعون في الفقر. وهذا ما قامت به مصر والأردن (والعراق بدرجة أقل) واستمرا في القيام به (انظر رحلة الإصلاح أدناه). وتسير معظم البلدان الأخرى منخفضة ومتوسطة الدخل في المنطقة في الاتجاه الصحيح، لكن يجب تسريع وتيرة التقدم.

2

مع توفر شبكة الأمان الأساسية على نطاق أوسع، يمكن إضافة المساندة لتعزيز الفرص المتاحة للفقراء للخروج من براثن الفقر من خلال سوق العمل. وعلى الرغم من أن مصر لا تزال في بداية الطريق، فإنها أفضل مثال على ذلك.

3

يمكن أن يعقب ذلك إصلاحات لإتاحة سبل الحصول على حماية مستدامة (حتى وإن كانت مدعومة) للتأمين الاجتماعي، وتعزيز إنتاجية العمال غير الرسميين المعرضين للمعاناة الذين يتمتعون بقدرة على الادخار مع إتاحة المعاشات الاجتماعية لكبار السن البالغين الذين لا يملكون مدخرات كافية للوصول إلى حد أدنى من الدخل. ولا يوجد في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متوسطة الدخل مثل هذه الإصلاحات في جداول أعمالها.

4

بالتوازي مع ذلك، يمكن إصلاح برامج التأمينات الاجتماعية ذات الاشتراكات الإلزامية القائمة لزيادة حماية العاملين في القطاع الرسمي مع ضمان الاستدامة المالية ومساندة الشمول في سوق العمل. وعلى الرغم من أن بعض بلدان المنطقة تقوم بتحسين سبل الحماية وتعديل المعايير لجعل المعاشات التقاعدية أكثر استدامة، لم يتصل أي منها بإصلاح نظام التأمينات الاجتماعية بشكل شامل.

5

كما أن لوائح العمل ضرورية لحماية العمال. وينبغي بذل جهود متزايدة لضمان أن توفر حماية فعالة لجميع العمال مع تجنب إلقاء أعباء على كاهل الشركات. وتوجد حماية أساسية للعمالة إلى حد كبير، لكن القيود القانونية المفروضة على تشغيل النساء لا تزال قائمة في الكثير من بلدان المنطقة، والامتثال في العادة ضعيف، وتكاليف الفصل والحد الأدنى للأجور مرتفعة.

سيتطلب تحديث أنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مساندة سياسية. وتمثل الرؤية والإصلاحات المقترحة في هذا التقرير انحرافاً عن الطريقة التي فكرت بها بلدان المنطقة تقليدياً في الحماية الاجتماعية في إطار العقد الاجتماعي بين الدول والشعوب. وكان العقد الاجتماعي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مبنياً على فكرة العصبية (التضامن بين الأفراد) مع رعاية حاكم عادل (كريغ 2017). وتُرجم ذلك إلى التزام من جانب الحكومات بإتاحة إمكانية حصول المواطنين على الخدمات الاجتماعية (الرعاية الصحية، والتعليم)، وفرص العمل في القطاع العام، ودعم المواد الغذائية والطاقة، وكل ذلك مقابل الدعم السياسي والمشاركة السياسية المحدودة من جانب المواطنين. وقد ضعف هذا العقد مع تزايد عدم رضا المواطنين عنه، لا سيما منذ عام 2010. ويُعزى ذلك جزئياً إلى تناقص قدرة الحكومات على الوفاء بوعدها مع انحسار فرص العمل في القطاع العام، وتدهور نوعية الخدمات، وتقليص بعض المنافع، ولكن الأمر يتعلق أيضا بتزايد وعي المواطنين بالعقد الاجتماعي الذي يستفيد منه القليل على حساب الأغلبية،[36] وأوجه عدم المساواة الناجمة عنه، وعدم الرضا عن السياسات الحكومية للتصدي له، وكذلك مطالب المواطنين بمزيد من المشاركة السياسية.

وتشير الشواهد الواردة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأماكن أخرى إلى بعض المبادئ للمساعدة في كسب التأييد السياسي للإصلاح. وسواء كان استجابةً لقيود المالية العامة أو مطالب المواطنين، فإن هذا التقرير يظهر أن العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تبتعد عن نموذج الحماية الاجتماعية الوارد في العقد الاجتماعي (دعم المنتجات والخدمات، والتوظيف في القطاع العام) إلى نظام الحماية الاجتماعية الذي دعا إليه هذا التقرير - على الأقل بعض عناصره. وسيتطلب التحرك بحسم وبشكل شمولي نحو ذلك النظام مساندة سياسية - خاصة لبعض الإصلاحات الأكثر حساسية فيما يتعلق بالدعم والمعاشات والضرائب - كي يصبح النظام الجديد للحماية الاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من العقد الاجتماعي الجديد. وتشير تجارب بلدان المنطقة وبلدان أخرى إلى مبادئ يمكن استخدامها في كسب التأييد السياسي للإصلاح، بما في ذلك الرؤى والاتصالات، وتسلسل الإصلاحات ووضعها في حزم، وقيادة سياسية والمسؤولية عن الإصلاح. وفيما يلي توضيح لهذه المبادئ باستخدام أمثلة للإصلاحات الرئيسية.

من المهم أن تبدأ حكومات المنطقة حواراً مع مواطنيها حول الرؤية المتعلقة بالحماية الاجتماعية في سياق تجديد العقد الاجتماعي، وكذلك خطة عمل يمكن اتباعها للمضي قدماً نحو تنفيذ هذه الرؤية. ويمكن أن تؤدي هذه العملية إلى ميثاق للحماية الاجتماعية يتضمن مؤشرات قابلة للقياس للتقدم يمكن للناس رصدها ومحاسبة الحكومات عليها. ومن شأن هذا الميثاق أن يضع إصلاحات محددة في سياق أوسع ويسهل التواصل بشأنها.

ويتطلب إجراء إصلاحات حساسة شرح تكاليف الحفاظ على الوضع الراهن، ومن يستفيد منه، ومن يستفيد من الإصلاح. ويعد التواصل فيما يتعلق بإصلاح دعم الوقود في الأردن (2012) مثالاً جيدا على ذلك؛ إذ قاد رئيس الوزراء حملة واسعة النطاق لشرح المخاطر التي تواجه الاقتصاد من جراء استمرار دعم الوقود، وعدم المساواة في الطريقة التي استفادت بها الأسر الغنية والفقيرة منه، وكيف يمكن لبرنامج مؤقت للتحويلات النقدية أن يخفف من الآثار على الفئات الأكثر احتياجاً.[37] كما أدى التواصل الجيد إلى تسهيل تنفيذ إصلاحات الضمان الاجتماعي في الأردن؛ ووزعت مؤسسة الضمان الاجتماعي على نطاق واسع مجموعة من المواد الموجهة إلى الجمهور لإيصال رسالة رئيسية: فالنظام سيفلس بسبب الحوافز والتلاعب به والتهرب منه وهو ما يعود بالنفع أساساً على أقلية من أصحاب الدخول المرتفعة.[38] وقد ترجم ذلك إلى تصور عام جيد للضمان الاجتماعي في الأردن (الشكل 31) لكن هناك مجالاً لتحسين التواصل بشأن سياسات الحماية الاجتماعية الأخرى. وعلى الرغم من أن معظم الأردنيين يرغبون في الحد من عدم المساواة وينتقدون السياسات الحالية، فإن القليل منهم فقط يمكنهم تحديد برامج محددة مثل تكافل، على الرغم من نجاحها.

وتزيد التوعية حول طبيعة الضرائب المباشرة الامتثال لها وتأييد إصلاحها. ويؤدي غياب الإنصاف في الضرائب إلى تقويض العقد الاجتماعي. ومن شأن الإحساس بأن الأثرياء في المجتمع لا يدفعون حصتهم العادلة أن يقوض امتثال دافعي الضرائب ويضعف الدعم للإصلاح الضريبي. ومن خلال زيادة الجهود الرامية إلى فرض ضرائب على الأثرياء، قد تتمكن الحكومات من بناء ثقة عريضة القاعدة في النظام، مما يحقق في نهاية المطاف مكاسب أكبر في الإيرادات بمرور الوقت (دوم وآخرون 2022). وأظهرت تجربة عشوائية شارك فيها أكثر من 30 ألف مستجيب من ثمانية بلدان نامية أن الناس أكثر استعداداً لدفع الضرائب عندما يقال لهم إن الضرائب تصاعدية وأقل استعداداً عندما يقال لهم إنها تنازلية. وكان المستجيبون الذين تتعارض المعلومات التي تلقوها مع معتقداتهم السابقة هم العناصر المحركة الرئيسية لهذه النتائج، مما يشير إلى أن التوعية حول الإصلاح الضريبي التدريجي يمكن أن يساعد في كسب تأييد الجمهور له (هوي 2022).

ويزيد تسلسل الإصلاحات الحساسة وتغليفها بتدابير تعويضية من فرص النجاح. ويعد إصلاح دعم الطاقة في المغرب مثالاً جيدا على إصلاح جيد التسلسل أتاح للأسواق والأفراد التكيف مع ارتفاع الأسعار. وأعلنت الحكومة في عام 2013 عن آلية لمؤشرات جزئية لأسعار الوقود، يليها الربط الكامل للأسعار في عام 2014 وتحرير الأسعار تحريراً كاملاً بنهاية عام 2015. كما أعلنت الحكومة مؤخراً عن أجندة طموحة لإصلاح الحماية الاجتماعية. وعلى الرغم من أنه لم يتم بعد تحديد التفاصيل الكاملة، فإن حزمة الإصلاحات تتضمن تحسينات في التأمين الصحي، والمعاشات التقاعدية، والتأمين ضد البطالة، والبدلات الأسرية، وإصلاح دعم المواد الغذائية لتمويل توسيع نطاق العلاوات الأسرية. وتقدم إندونيسيا مثالاً جيدا على تسلسل الإصلاحات الصعبة وتغليفها؛ وصاحبت التحويلات النقدية المؤقتة وتطبيق برنامج جديد للتحويلات النقدية المشروطة للأسر الفقيرة إلغاء دعم الوقود في عام 2005. وبين عامي 2016 و 2020، حلت إندونيسيا تدريجياً محل برنامج دعم الأرز الذي يفتقر إلى الكفاءة ببرنامج حديث للقسائم أفضل توجيها عزز المنافع للأسر الفقيرة (هولميو وآخرون 2020).

ومن المهم فرض الحزم الضريبية مع تدابير تعويضية أخرى. ونادراً ما تحظى زيادة الضرائب بشعبية كبيرة، لكن إظهار أن الأموال ستستخدم لأغراض يقدرها المجتمع يمكن أن تسهل مسار الإصلاح. وطبقت البرازيل ضريبة على المعاملات المالية لتغطية تكلفة التحويلات النقدية المشروطة وبرامج الحماية الاجتماعية الأخرى غير الضريبية (شودري 2016). وتم وضع إصلاحات ضريبية في كولومبيا عام 2019، تضمنت تخفيضات في إعفاءات من ضريبة القيمة المضافة، في حزمة مع تحويلات نقدية تعويضية (لندنو-فيليز وكيريبين 2022).

ويعد تجميع الإصلاحات ملائماً بشكل خاص للمعاشات التقاعدية. فغالباً ما تفشل المحاولات الرامية إلى إجراء إصلاحات معيارية لأنها تطرح في العادة بمفردها وينظر إليها على أنها إخفاق البلد في الوفاء بالوعود بسبب القيود المالية مع تقدم السكان في السن. وبالتالي، فبالإضافة إلى التواصل والتوعية، يصبح من الأهمية بمكان إجراء إصلاح معياري في إطار حزمة أكبر لإصلاح الشيخوخة تتضمن تدابير لمساندة الشيخوخة النشطة وتعزيز حماية المسنين. كما أن الناس أكثر استعداداً للانضمام إلى برامج التأمينات الاجتماعية عندما يمكنهم أيضاً استخدامها لمعالجة الصدمات قصيرة الأجل مثل البطالة وفقدان الدخل والرعاية الصحية الطارئة والإنفاق على التعليم، وهذا هو السبب في أن الحصول على التأمين ضد البطالة أمر بالغ الأهمية. وينبغي في البداية إنشاء هذه الصناديق لمعالجة هذه المخاطر، ويجب أن يكون الناس قادرين على سحب بعض أموال الضمان الاجتماعي للاستجابة لحالات الطوارئ.

القيادة والالتزام المستمر عنصران أساسيان للإصلاحات الناجحة. وتحتاج الإصلاحات الكبيرة في العادة إلى قيادة قوية وحكومة قوية حتى يتم الشروع في تنفيذها، ومواصلة الالتزام بها، وتعديلها حسب الحاجة، وإطلاعها على الشواهد والأدلة. وتوضح هذه السمات بشكل جيد في برنامج منح الأسرة في البرازيل. ففي عام 2003، دمجت الحكومة الاتحادية أربعة برامج للتحويلات النقدية في برنامج واحد للتحويلات النقدية المشروطة، وهو برنامج المنح الأسرية، لزيادة الأثر على الفقراء ورفع فعالية البرنامج. واستفاد هذا البرنامج من شواهد دقيقة على ما ينجح وما لا ينجح مع برامج التحويلات النقدية الخاصة بالبرازيل وبرنامج التحويلات النقدية في المكسيك. وتم إطلاق برنامج بولسا فاميليا تحت قيادة الرئيس لولا دا سيلفا، الذي جعل البرنامج الرئيسي لإدارته للحد من الفقر وعدم المساواة. واستمر البرنامج من خلال الرئيسين ديلما روسيف وجاير بولسونارو، اللذين أعادا تسميته

> ”من المهم أن تبدأ حكومات المنطقة حواراً مع مواطنيها حول الرؤية الخاصة بالحماية الاجتماعية في سياق تجديد العقد الاجتماعي، وكذلك خطة عمل يمكن اتباعها للمضي قدماً نحو تنفيذ هذه الرؤية“

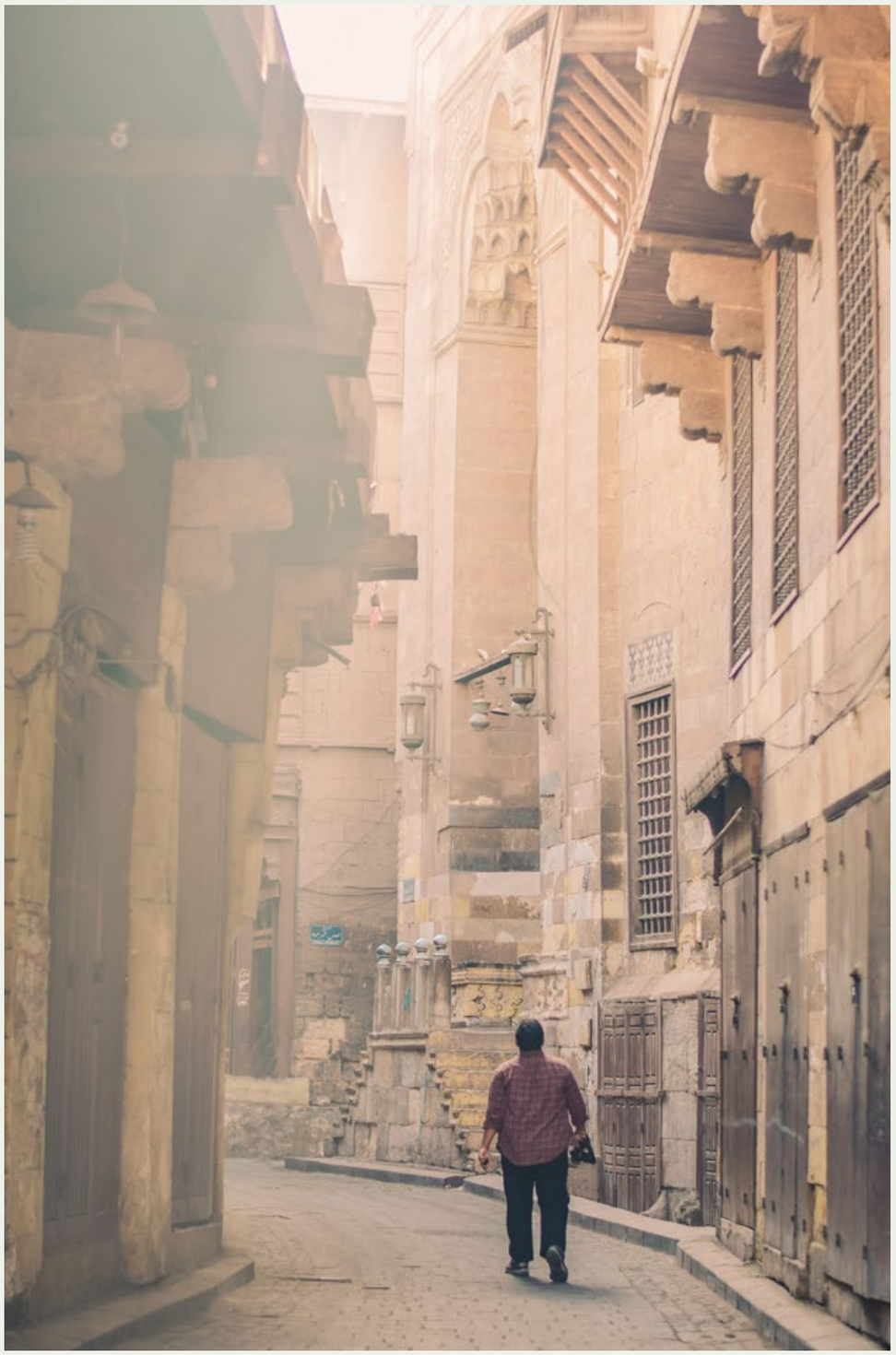
36 يرى هيرتوغ (2023) أن التحالف بين دولة كبيرة وشركات وعمال يستفيدون من سياساتها (المطلعين على خبايا الأمور) هو وراء ضعف ديناميكية الاقتصادات العربية النامية ومقاومة التغيير.

37 انظر إنشوست وفيكتور (2017) للاطلاع على المزيد من التفاصيل عن تجربة الأردن، وبشكل عام الدروس المستفادة من التجارب الدولية في الاقتصاد السياسي لإصلاح دعم الطاقة.

38 على سبيل المثال، أثار استخدام "قياس شجرة الزيتون" النقاش العام. ويركز القياس على عواقب سوء استخدام أشجار الزيتون من خلال عدم الحد من الاستخدام لجني الثمار ولكن استخدام الخشب للتدفئة وغيرها من الأغراض. وعلى الرغم من أن مثل هذا السلوك يؤدي إلى تعظيم منافع اليوم، فإنه سيمنع الأجيال القادمة من الاستفادة غدا.

أوكسيليو برازيل، ووسعا نطاق التغطية والمنافع بدرجة كبيرة بعد موافقة البرلمان بالإجماع. وعلى مر السنين، تم تقييم أثر البرنامج تقييماً دقيقاً، مما يعزز وضعه الوطني والعالمي باعتباره أفضل الممارسات ويثري توسعه.

ويجب تحسين البيانات ورفع مستوى الشفافية لمساندة إصلاح الحماية الاجتماعية. وكما يظهر مثال البرازيل مع برنامج منح الأسرة، فإن البيانات الجيدة والشفافية عنصران أساسيان في إثراء إصلاح السياسات وضمان المساندة السياسية له، لكن التقييم الدقيق لبرامج الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أمر نادر الحدوث، ويعد تقييم برنامج تكافل وكرامة أحد الاستثناءات القليلة. وبيانات مسوح القوى العاملة والأسر المعيشية عنصر أساسي في تحليل الإقصاء من سوق العمل، والفقر والتعرض للمعاناة، ومدى انتشار منافع برامج الحماية الاجتماعية الرئيسية، لكن هذه المسوح غير متاحة على نطاق واسع، ولا يمكن للباحثين الوصول إليها، أو عفا عليها الزمن في العديد من بلدان المنطقة. كما أن البيانات الإدارية للبرنامج غالباً ما تكون محدودة ويصعب الوصول إليها. والقدرات الإحصائية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأدنى بين كل مناطق العالم وهي في تراجع منذ عام 2005.



رحلات الإصلاح

5.3

يمكن

”لا يوجد مسار واحد للإصلاح، غير أن مسارات الإصلاح لبعض بلدان المنطقة تبين كيف يمكن أن يكون هذا المسار“

اتباع بعض المبادئ التوجيهية للمضي قدماً نحو نظام حماية اجتماعية أكثر شمولاً. تعتبر أنظمة الخدمات الحديثة مهمة وينبغي أن تكون ملائمة لمستوى تعقيد نظام الحماية الاجتماعية، الذي يجب تحديد أدواته في المقام الأول حسب الاحتياجات الأولية في البلد على امتداد توزيع الرفاهية والعمل. ولذلك، يجب أولاً بناء أنظمة لتقديم مساندة الدخل للفقراء، ثم مساندة الوصول إلى الفرص المتاحة لهم للخلاص من براثن الفقر من خلال سوق العمل، ثم إجراء إصلاحات لتوفير سبل الحصول على الحماية الاجتماعية المستدامة وتعزيز إنتاجية العمال غير الرسميين من الفئات الهشة الذين لديهم بعض القدرة على الادخار. وبالتوازي مع ذلك، يمكن إصلاح برامج التأمينات الاجتماعية الإلزامية القائمة لزيادة حماية العاملين في القطاع الرسمي مع ضمان الاستدامة المالية ودعم الشمول في سوق العمل. وقوانين العمل مهمة أيضاً، لكن يجب ضمان تطبيقها وعدم إلقاء أعباء على كاهل الشركات.

لا يوجد مسار واحد للإصلاح. فتوضح الأمثلة الواردة أدناه رحلات ودروب الإصلاح لبعض بلدان المنطقة التي كانت في طليعة الإصلاحات في السنوات الأخيرة. وبينما لا تُعرض هذه الإصلاحات على أنها أفضل الممارسات، فإن الغرض منها توضيح بعض نقاط البدء المختلفة للإصلاح والمسارات التي اعتمدتها بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فضلاً عن أجندة الإصلاحات التي لم تكتمل بعد. وقد استخدمت مصر والأردن والمغرب بدرجات مختلفة إصلاحات دعم المنتجات كنقاط انطلاق لإصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية لديها، وبنت أنظمة قوية لتقديم الخدمات لمساندة الدخل وإتاحة الفرص لعدد متزايد من الأسر الفقيرة والمعرضة للمعاناة، وأدخلت إصلاحات معيارية للمعاشات التقاعدية الحكومية، وفي الوقت نفسه لا تزال تعاني من محدودية تغطية العمال غير الرسميين وحمايتهم. كما وضعت السعودية نظاماً متطوراً لشبكات الأمان للفقراء والعاطلين عن العمل، وتتصدر الإصلاحات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحد من القيود القانونية المفروضة على تشغيل النساء، وشرعت في رحلة طموحة لإصلاح معاشات التقاعد، لكنها تعاني مع القيود المفروضة على العمال الأجانب وحمايتهم المحدودة.

مصر

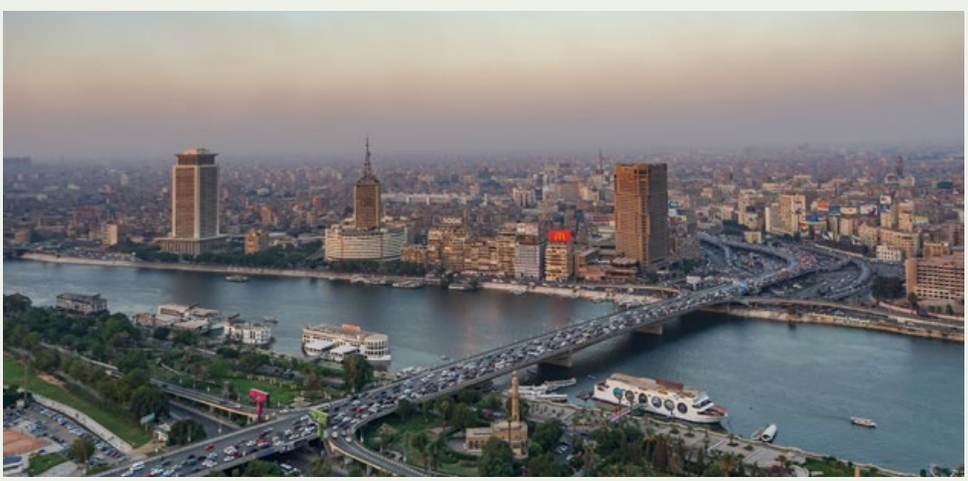
1.5.3

شكّل إلغاء دعم الطاقة بين عامي 2014 و2016 نقطة تحول للحماية الاجتماعية في مصر. وساعد زخم الإصلاح والوفورات التي حققها هذا الإصلاح على إطلاق برنامجي تكافل وكرامة في عام 2015. إذ يقدم برامج تكافل منافع للأسر الفقيرة التي لديها أطفال (0-18 عاماً) مع اشتراط انتظام الأطفال في الدراسة وقيام الأمهات والأطفال المستفيدين بالزيارات الصحية. ويقدم برنامج كرامة منافع للفقراء المسنين، والأيتام الفقراء، والفقراء ذوي الإعاقة، ليحل محل المعاش التقاعدي الاجتماعي. وأتاح توسيع نطاق البرنامج زيادة التغطية من 21% إلى 50% من الفقراء. ويجري توزيع المنافع رقمياً من خلال بطاقات مصرفية يمكن استخدامها في عمليات الشراء. وساعدت عدة تقييمات للأثر على توسيع نطاق البرنامج وتحسينه بدرجة أكبر من أي برنامج اجتماعي آخر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وبُني نظام حديث لتقديم الخدمات حول برنامج تكافل وتم ربطه بالسجل الوطني الموحد، وهو أكبر سجل اجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويغطي جميع السكان. ويُستخدم سجل برنامج تكافل وكرامة، الذي يغطي نحو 30% من السكان، لتقديم مساندة تكميلية لدعم رأس المال البشري للمستفيدين من البرنامج، وتم استخدامه في عام 2019 في تطبيق برنامج للشمول الاقتصادي "فرصة" (أكبر مبادرة من هذا القبيل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)؛ ومبادرة الإسكان في عام 2017؛ ومؤخراً، مبادرة شاملة لتنمية القرى (حياة كريمة).

وعلى الرغم من أن برنامج دعم المواد الغذائية شبه الشامل في مصر أقل فعالية بشكل كبير في الحد من الفقر واللامساواة، إلا أنه يتجاوز كثيراً برنامج تكافل وكرامة من حيث التكلفة ويظل أكبر برنامج للمساعدات الاجتماعية في البلاد. ويقدم البرنامج الخبز البلدي المدعوم والحصص الغذائية لأكثر من 90% من السكان. وبينما أُصلح البرنامج لزيادة فعاليته بما في ذلك عن طريق الاستعاضة عن دعم مستلزمات الخبز بدعم الخبز نفسه وإدخال بطاقات ذكية، فلم تبذل سوى جهود محدودة للحد من المنافع التي تعود على الأسر الأكثر ثراء. ولم تعد مصر قادرة على تحمل تكلفة إبقاء برنامج دعم المواد الغذائية في شكله الحالي، لا سيما في ضوء ارتفاع أسعار المواد الغذائية، وضيق الحيز المتاح في الموازنة العامة، وارتفاع تكاليف الاقتراض. ويمكن أن ينظر في تحويل جميع الإعانات العينية إلى نقدية واستخدام السجل الوطني الموحد لإعادة تقييم المزايا لإعطاء المزيد للأسر الفقيرة وتقليل ما يُمنح للأسر الغنية ثم إلغاء الدعم تدريجياً للأسر الغنية؛ ويمكن استخدام المدخرات لتوسيع نطاق برامج مثل برامج تكافل وكرامة وفرصة.

وشكل قانون الضمان الاجتماعي لعام 2019 معلماً مهماً في نظام التأمينات الاجتماعية في مصر - وربما كان أكثر جهود الإصلاح طموحاً في المنطقة حتى الآن. وضم القانون إدارة نظام الضمان الاجتماعي، حيث وحّد مجموعة متشتتة من برامج التأمينات الاجتماعية في إطار واحد. وشمل ذلك إصلاحات معيارية لزيادة الاستدامة المالية، بما في ذلك رفع سن التقاعد والحد من الحوافز للتقاعد المبكر (على سبيل المثال، زيادة الحد الأدنى لسن الخدمة، ورفع عوامل خفض المنافع). وشمل الإصلاح أيضاً تدابير ترمي إلى تحسين الحماية الفعالة (على سبيل المثال، توسيع نطاق الدخل الذي يُدرج في معاشات التقاعد، وربط المعاشات التقاعدية بالتضخم، وبرنامج مُكمل للمنافع المحددة بحسابات ادخار فردية)، ولكنه أدى أيضاً إلى خفض كفاية المعاشات التقاعدية، حيث ارتبط تقييم الأرباح بالتضخم بدلاً من نمو متوسط الأرباح. وتُناقش حالياً إصلاحات إضافية لزيادة كفاية المعاشات التقاعدية وتوسيع نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية لتشمل العاملين في القطاع غير الرسمي؛ ويمكن اعتبار برامج الادخار الطوعي بمنافع محددة خياراً للبلد.



الأردن

2.5.3

من الإنجازات المهمة التي حققها الأردن مؤخراً في رحلته لإصلاح الحماية الاجتماعية إلغاء دعم الوقود في عام 2012، مصحوباً بخطة تعويض مؤقتة، إلى جانب محاولة أولى لبناء سجل اجتماعي حوله، لكن الوفورات الناتجة عن إلغاء الدعم لم تُستخدم في توسيع نطاق البرامج الموجهة للفقراء والفئات الهشة، التي ظلت صغيرة ومُطبقة عبر برنامج التحويلات النقدية الشهرية التابع لصندوق المعونة الوطنية.

دُشن برنامج تكافل في عام 2019 لتوسيع نطاق مساندة الدخل للفقراء. واستمر البرنامج في التوسع، وبحلول عام 2021، زادت تغطيته بواقع ثلاثة مرات ليصل إلى 62% من الفقراء، على الرغم من أن عدد المستفيدين ازداد بواقع أقل من الضعف. ومن المتوقع أن يؤدي الدمج المستمر لبرنامج التحويلات النقدية الشهرية التابع لصندوق المعونة الوطنية إلى برنامج تكافل إلى زيادة التغطية إلى 71% من الفقراء دون أي تكلفة إضافية - وذلك بفضل الاستهداف الممتاز للفقراء في إطار برنامج تكافل.

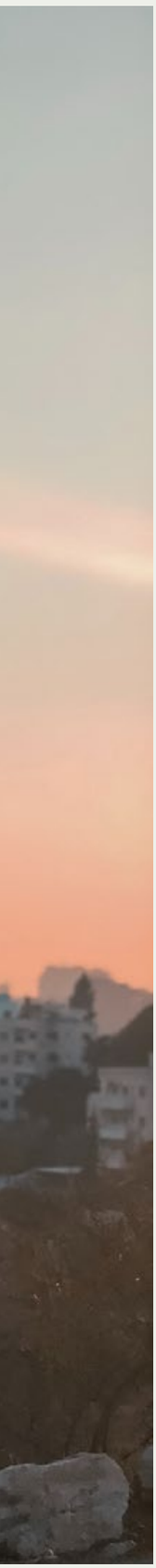
كما أدى إصلاح دعم الخبز إلى تسهيل توسيع نطاق برنامج تكافل. فقد استُبدل بالدعم العيني الشامل للخبز تحويلات نقدية بسيطة بديلة للدعم، مما ألغى الدعم عن أغنى 20% من السكان، ومنح مزايا أكبر قليلاً للمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية. وتوقفت التحويلات النقدية البديلة في عام 2021 مع استمرار الحكومة في توسيع نطاق برنامج تكافل واضطرارها إلى تمويل الاستجابة لجائحة كورونا.

وكانت منصة تقديم الخدمات الحديثة التي بنيت حول برنامج تكافل محورية في الاستجابة لجائحة كورونا، ووضعت الأساس للسجل الوطني الموحد. وساعدت السمات المستجيبة للصدمات في برنامج تكافل، بما في ذلك السجل الاجتماعي الذي يغطي أكثر من 70% من الأردنيين والمدفوعات الرقمية (معظمها عن طريق الحافظات الإلكترونية)، على تسهيل الاستجابة للجائحة، بحيث كانت الأكبر (من حيث التغطية)، والأفضل توجيهاً والأسرع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. واستُخدمت منصة تكافل في عام 2019 لتقديم بعض الخدمات التكميلية للأسر الفقيرة والهشة، بما في ذلك التأمين الصحي، وتُستخدم حالياً كأساس لتطوير السجل الوطني الموحد، وهو نظام متكامل لجميع برامج المساعدات الاجتماعية سيستخدم في ربط مساندة الدخل بخدمات أخرى تعزز من الاستثمار في رأس المال البشري والشمول الاقتصادي للفقراء والفئات الهشة.

إن أجندة العمل والشمول الاقتصادي جديدة لكنها تسير في الاتجاه الصحيح في البلد. وتحدد إستراتيجية التمكين الاقتصادي النهج الخاص بتقديم مساندة الشمول الاقتصادي للفقراء والفئات الهشة ومساندة التوظيف للباحثين عن عمل بشكل عام. ويجري بناء منصة رقمية تسمى "سجّل" للتوفيق بين الباحثين عن عمل والشواغر وإحالتهم إلى برامج التوظيف الملائمة على أساس التصنيف الإحصائي. كما تُستخدم منصة "سجّل" في تنفيذ البرنامج الوطني للتشغيل، وتُعطى الأولوية للمستفيدين من برنامج تكافل باستخدام التشغيل البيني بين منصة "سجل" وبرنامج تكافل.

أما عن رحلة إصلاح نظام التأمينات الاجتماعية في الأردن، فقد بدأت بإدماج أنظمة المعاشات التقاعدية الحكومية والخاصة في عام 1995 (لموظفي الخدمة المدنية الجدد) وعام 2003 (للموظفين الجدد في الجيش). وأدخل قانون الضمان الاجتماعي لعام 2014 إجراءات حماية جديدة - التأمين ضد البطالة، والأمومة، وضم العاملين لحسابهم الخاص - وبعض التعديلات المعيارية لزيادة الاستدامة المالية للمعاشات التقاعدية. وأدخلت التعديلات اللاحقة على القانون مزيداً من التعديلات المعيارية، بما في ذلك في الآونة الأخيرة (2020) الزيادة في الحد الأدنى لسن التقاعد وعوامل خفض المنافع المطبقة على التقاعد المبكر. وفي محاولة لاجتذاب العاملين لحسابهم الخاص أيضاً، تُقدم الآن أنظمة بديلة (ذات اشتراكات أقل ولكن أيضاً منافع أقل) إلى العاملين لحسابهم الخاص.

وحققت الجهود الرامية إلى اجتذاب العمالة غير الرسمية إلى برامج التأمينات الاجتماعية الإلزامية نجاحاً محدوداً. وتجري دراسة برامج الادخار الطوعي باشتراك محدد. ومن شأن هذا البرنامج أن يحمي العمال غير الرسميين وفي ذات الوقت يبني جسراً نحو البرامج الإلزامية، ويمكن أن يوفر منافع إضافية لمن يشتركون بالفعل في برامج إلزامية. ومن الضروري أيضاً إجراء تعديلات معيارية أكثر جرأة لضمان الاستدامة المالية للمعاشات التقاعدية، إلى جانب مساندة الشيخوخة النشطة. وعلى الرغم من توفر التأمين ضد البطالة، وإمكانية السحب الجزئي من الحسابات الفردية الافتراضية لحالات الطوارئ قصيرة الأجل، يمكن تسهيل الأهلية وزيادة حوافز البحث عن عمل.



المغرب

3.5.3

يقدم المغرب مساندة للدخل والتأمين الصحي لنسبة متزايدة وإن كانت محدودة من الأسر الفقيرة. ويقدم برنامج تيسير تحويلات نقدية للأسر الفقيرة التي لديها أطفال مع اشتراط الانتظام في الدراسة. وقد تم تجربة المشروع في عام 2008، وهو آخذ في التوسع في الآونة الأخيرة، لكنه لا يغطي حتى عام 2022 إلا نحو 6% من السكان. وهناك مجال لتحسين استهداف الفقراء. وفي عام 2008، ابتدأ "نظام التغطية الصحية الطبية (راميد)"، وهو برنامج مدعوم للتأمين الصحي للفقراء والفئات الهشة، وتم توسيع نطاقه على المستوى الوطني في عام 2012 في إطار الجهود الرامية إلى تحقيق التغطية الصحية الشاملة. وبنهاية عام 2022، غطى البرنامج نحو 27% من السكان.

ويعكف المغرب منذ عام 2017 على وضع نظام متكامل لتقديم المساعدات الاجتماعية. وسيعمل السجل الاجتماعي الموحد كنقطة دخول وتسجيل واحدة لجميع المتقدمين للبرامج الاجتماعية، وسيستخدم في التحقق من المعلومات، وتقييم الاحتياجات باستخدام طريقة استهداف مشتركة، وإحالة المتقدمين إلى برامج اجتماعية أخرى قد يكونون مؤهلين لها. كما تم إعداد واعتماد طريقة أفضل لاستهداف الأسر الفقيرة والهشة. وُيعد الآن السجل الاجتماعي الموحد شغال وسيستخدم في توسيع نطاق مساندة الدخل والتأمين الصحي للأسر الفقيرة.

ولا تزال تغطية المعاشات التقاعدية والتأمين ضد البطالة منخفضة لأن معظم العمالة في البلد غير رسمية، وتُعد جهود الإصلاح محدودة حتى مؤخراً. وقد أجريت إصلاحات لمواءمة نظامي المعاشات التقاعدية الحكومية (لموظفي الخدمة المدنية وموظفي الشركات العامة) وزيادة استدامتهما المالية. ويقتصر نظام القطاع الخاص على العمالة بأجر، ولم يخضع في الآونة الأخيرة لأي إصلاح كبير، وإن كان قد تم في عام 2022 تطبيق برنامج جديد للعمالة الحرة.

وفي عام 2020، شرعت الحكومة في تنفيذ برنامج طموح لإصلاح الحماية الاجتماعية، من المقرر استكماله بنهاية عام 2025، ويقوم على أربع ركائز: تعميم تغطية التأمين الصحي حول برنامج "التأمين الصحي الإجباري"؛ وتعميم برنامج العلاوات الأسرية الذي يقدم حالياً دعماً للدخل لأطفال العمال الرسميين بأجر ويموَّل جزئياً من اشتراكات أرباب العمل؛ وتوسيع نطاق تغطية المعاشات التقاعدية وزيادة استدامتها المالية؛ وتوسيع التأمين ضد البطالة. وسيدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي جميع البرامج باستثناء معاشات القطاع العام. وهذه الركائز الأربع في مراحل مختلفة من الإصلاح، لكنها تشير إلى التزام قوي بإصلاح نظام الحماية الاجتماعية لجعله أكثر شمولاً واستدامة.

وسيُموَّل التوسع في دعم الدخل والتأمين الصحي من خلال مزيج من الدعم عبر الموازنة العامة واشتراكات الأفراد. ويشمل التأمين الصحي الإجباري أيضاً العاملين لحسابهم الخاص، بحيث تحدد أقساط التأمين بحسب نوع المهنة من مجموع نحو 30 مهنة مختلفة، وتمتد التغطية لتشمل الأزواج غير العاملين وأطفال العمال. وسيحل محل راميد برنامج فرعي جديد في إطار التأمين الصحي الإجباري يسمى "تضامن"، سيدفع أقساط التأمين نيابة عن أفقر 27.5% من السكان. وفيما يتعلق بالعلاوات الأسرية، وعلى الرغم من عدم تحديد التفاصيل، فإن المنطق نفسه يسري: سيتم دعم الإعانات بالكامل للأسر الفقيرة وتمويل جزء منها من خلال الاشتراكات لكل شخص آخر. وتعتزم الحكومة تمويل جميع أشكال الدعم من خلال إصلاح الدعم العام للطحين والسكر، الذي حصل على نحو 0.3% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2022.

وبدأ إصلاح نظام المعاشات التقاعدية بتطبيق برنامج جديد للعاملين لحسابهم الخاص في عام 2022. وكما هو الحال بالنسبة للتأمين الصحي الإجباري، يتم تحديد معدلات مختلفة للاشتراكات لمختلف المهن، وتترجم الاشتراكات إلى حقوق معاشات باستخدام نظام نقاط. وتكون الاشتراكات طوعية حتى عام 2025، عندما تصبح إلزامية. ويتمثل أحد التحديات التي تواجه هذا البرنامج الجديد في ضمان كفاية المنافع المستندة إلى النقاط. وثمة تحدّ آخر يتمثل في اجتذاب العمالة غير الرسمية ذات القدرات المحدودة على الادخار في البرنامج. ومن الحلول الممكنة تقديم اشتراكات مناظرة من قبل الحكومة لهؤلاء العمال. وقد يكون من السابق لأوانه جعل البرنامج إلزامياً بحلول عام 2025؛ حيث غالباً ما تكون الدخول غير الرسمية غير منتظمة ولا يمكن التنبؤ بها، وقد يستغرق الأمر بعض الوقت حتى يكتسب العمال غير الرسميين الثقة في البرنامج.

السعودية

4.5.3

قامت السعودية بإصلاحات كبيرة في نظام الحماية الاجتماعية في السنوات الأخيرة. وبدأ الكثير منها في أعقاب إطلاق رؤية 2030 في عام 2016. وقدم فريق عمل حكومي مشترك معني بالحماية الاجتماعية رؤية للحماية الاجتماعية والإصلاحات المستندة إلى الأدلة لتحقيقها، بما يغطي المساعدات الاجتماعية والمعاشات التقاعدية والعمالة والهجرة.

وقد عززت حماية الفقراء وشمولهم الاقتصادي بشكل كبير. ففي عام 2017، ربطت الحكومة المستفيدين من برنامج المساعدات الاجتماعية (ضمان) ببرنامج لتنشيط العمل (تمكين). ويمكن للمستفيدين من ضمان المستعدين لدخول سوق العمل الحصول على مساعدة للبحث عن عمل أو مساندة لبدء نشاط تجاري (لمن لهم القدرة على بدء النشاط التجاري)، في حين يقدم التدريب على المهارات للمستفيدين الذين يحتاجون إلى دعم قبل دخول سوق العمل. وحتى يومنا هذا، وجد 160 ألف مستفيد وظائف وشرع 35 ألفاً في تأسيس مشروع تجاري. كما أُطلق برنامج للحد الأدنى المضمون للدخل في عام 2021 - وهو البرنامج الأول والوحيد من نوعه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويستهدف المستفيدين من برنامج ضمان الذين يعيشون تحت خط الفقر. حيث تقاس منافعه بالفجوة بين رفاهية الأسر المعيشية، وتقاس من خلال اختبار قياس الاحتياجات بالوسائل الهجينة وخط الفقر. وللحد من مثبطات العمل، تُخفض المنافع - ولكن لا تتوقف - بمجرد أن تبدأ الأسر المعيشية في كسب الدخل.

كما يشهد نظام المعاشات التقاعدية إصلاحات هامة. ففي عام 2021، عُدّل قانون معاشات موظفي الخدمة المدنية لتطبيق إصلاحات معيارية لزيادة الاستدامة، ودُمجت إدارة المعاشات العامة والخاصة - الهيئة العامة للمعاشات التقاعدية والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية .

وكانت السعودية في طليعة البلدان التي طبقت إصلاحات تهدف إلى الحد من القيود القانونية المفروضة على تشغيل المرأة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وخلال الفترة 2018-2017، ألغت الحكومة القيود المفروضة على حرية تنقل النساء، وألغت قانون الوصاية، وحظرت فصل النساء الحوامل، وساوت في نظام الأجور، والحصول على الخدمات المالية، وجرمت التحرش الجنسي، ووسعت نطاق إجازة الأمومة. وفي عام 2018، بدأت الحكومة في تقديم دعم للنقل للعاملات من خلال برنامج نشط لسوق العمل يسمى "وصول"، فضلاً عن دعم رعاية الأطفال من خلال برنامج آخر يسمى "قرة". ورغم أنه مازال هناك الكثير لعمله، فقد أسهمت هذه الإصلاحات في زيادة ملحوظة في مشاركة النساء في القوى العاملة بين عامي 2016 (21%) والربع الثالث من عام 2023(37 %).

ونُفذت إصلاحات في سوق العمل لمساعدة الداخلين الجدد والعاطلين عن العمل لفترات طويلة. ففي عام 2018، بدأت الحكومة في تزويد خريجي المدارس الجدد بمساندة التدريب أثناء العمل من خلال برنامج لدعم الأجور يسمى "تمهير"، وأدخلت ثلاثة أنواع جديدة من أساليب العمل: عقد عمل بالساعة يسمى "مرن"؛ وشهادات عمل للعاملين لحسابهم الخاص بما في ذلك العمالة المشتغلة باقتصاد العمل الحر؛ وعقود العمل عن بعد التي تسمح بالعمل عن بعد. وفي عام 2021 أُصلح برنامج للمساعدة في مكافحة البطالة (حافز)، وهو برنامج يقدم منافع غير قائمة على الاشتراكات ومقيسة بالدخل لمدة تصل إلى 15 شهرا للخريجين الجدد ومن خرجوا من القوى العاملة لمدة سنتين على الأقل- بما في ذلك النساء اللاتي يعاودن دخول سوق العمل بعد الولادة وتُخفض المنافع على مدى فترة تلقي المساعدات للتحفيز على البحث عن عمل. وعلى الرغم من استمرار القيود الكبيرة المفروضة على العمال الأجانب، فقد تم التخلي عن نظام الكفالة الذي يرعاه صاحب العمل في عام 2021، مما سمح للعمال الوافدين باختيار أرباب عملهم بحرية بعد عام من وصولهم إلى البلاد وإتمام العقد الأصلي.

الملحق

الشكل أ1

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشهد نمو المهن عالية المهارات بوتيرة أقل بشدة من نظيراتها في مستوى الدخل

التغير في نسبة المهن بين عامي 2000 و 2018، حسب نوع المهنة، نقاط مئوية

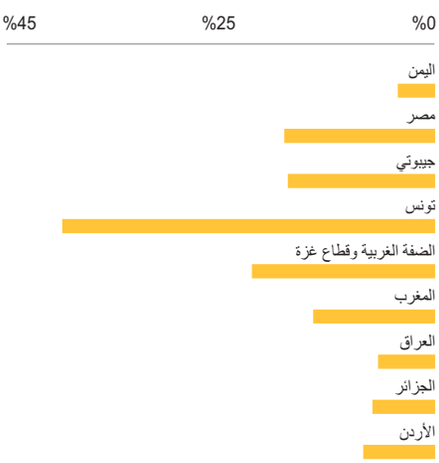
ملاحظة: تشمل المهن عالية المهارات المديرين، والمهنيين، ومساعدي المهنيين، والفنيين. أما المهن ذات المهارات المتوسطة فتشمل موظفي دعم الأعمال المكتبية، وموظفي الخدمات والمبيعات، والعاملين على الآلات وعمال التجميع، وكذلك العمال المهرة في مجالات الزراعة والحراجة وصيد الأسماك. وتشمل المهن ذات المهارات المتدنية المهن الأولية.

المصدر: منظمة العمل الدولية (2022).

الشكل أ2

كفاية منافع التحويلات النقدية المنتظمة ومزايا الاستجابة لجائحة كورونا منخفضة نسبيا

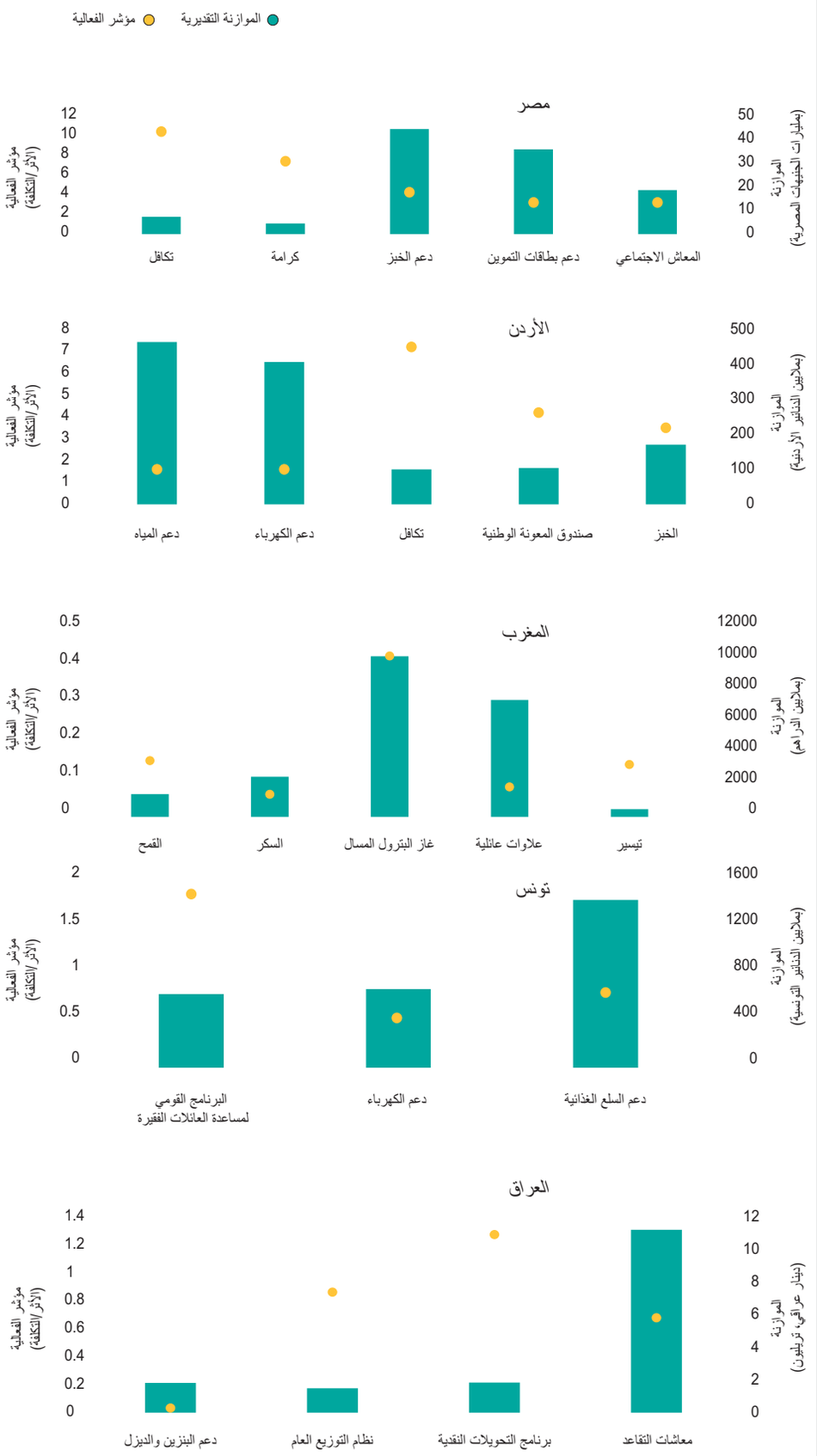
نصيب الفرد من التحويلات النقدية كنسبة مئوية من خط الفقر الدولي ذي الصلة لكل بلد



المصدر: جنتيليني، 2022؛ والبنك الدولي، 2022ز.

التحويلات النقدية الموجهة أكثر فعالية من حيث التكلفة من الدعم العام

الموازنة بوحدات العملة المحلية (الأعمدة الزرقاء) وفاعلية التكلفة (النقاط البرتقالية) في الحد من الفقر، أحدث سنة



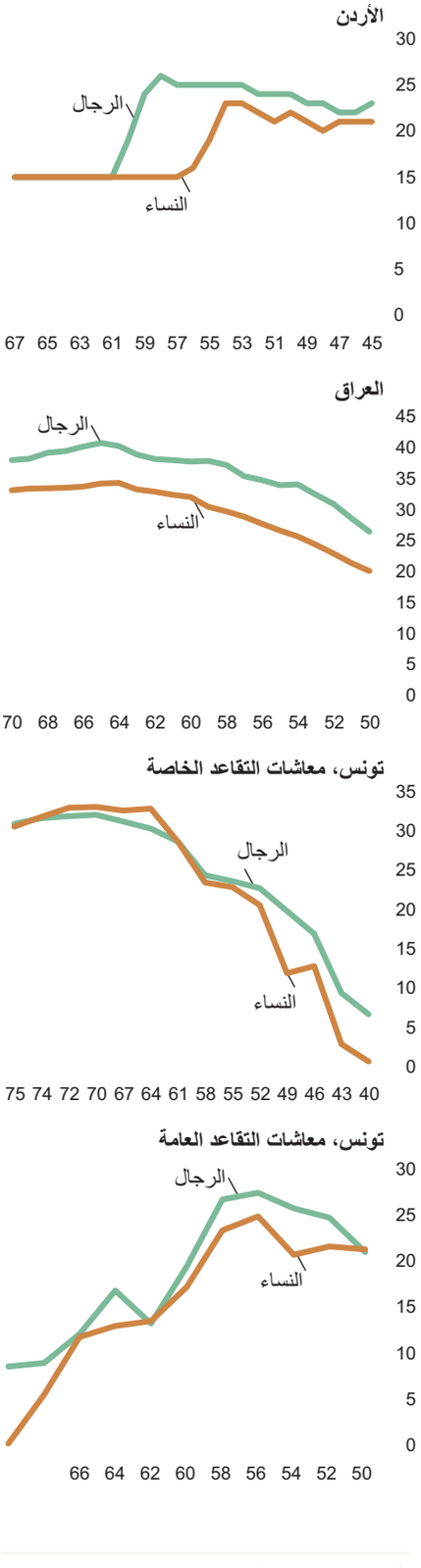
ملاحظة: صندوق المعونة الوطني (NAF، الأردن)، الغاز المسال (LPG)، نظام التوزيع العام (PDS، العراق)، برنامج التحويلات النقدية (CTP، العراق) البرنامج العام للأسر المعوزة (PNAFN، تونس)

المصدر: الوكالة الفرنسية للتنمية (2020)، البنك الدولي (قيد الإصدار).

الشكل 4أ

العاملون يشتركون في المعاشات التقاعدية لجزء من حياتهم العملية

متوسط عدد سنوات الاشتراك وقت التقاعد، حسب سن التقاعد

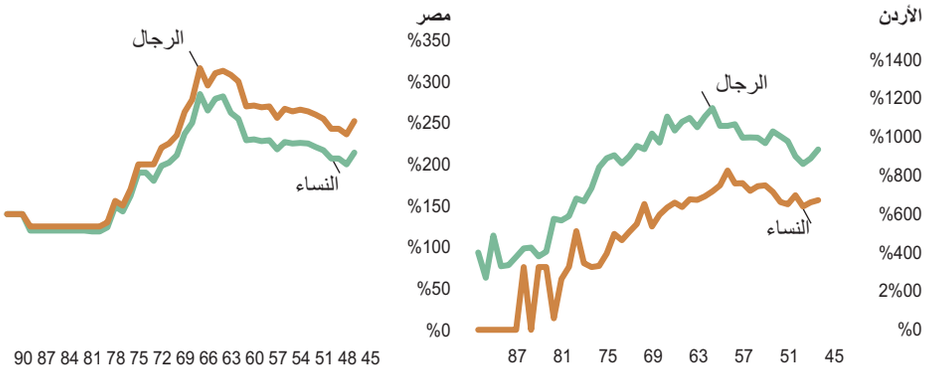


المصدر: بالاريس - ميراليس (قيد الإصدار).

الشكل 5أ

أصحاب المعاشات التقاعدية الأكبر سنا عادة ما تكون استحقاقاتهم أقل بكثير من أصحاب المعاشات الأصغر سناً

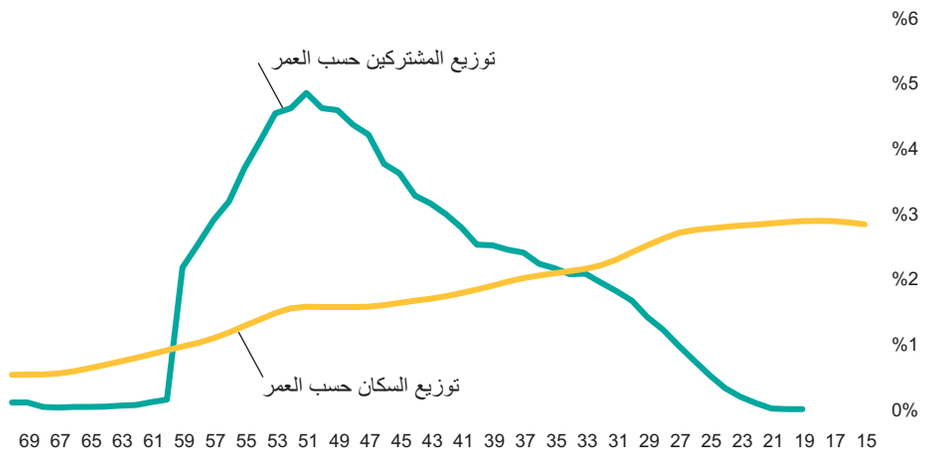
متوسط استحقاق المعاش كنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور، حسب السن والجنس، النسبة المئوية



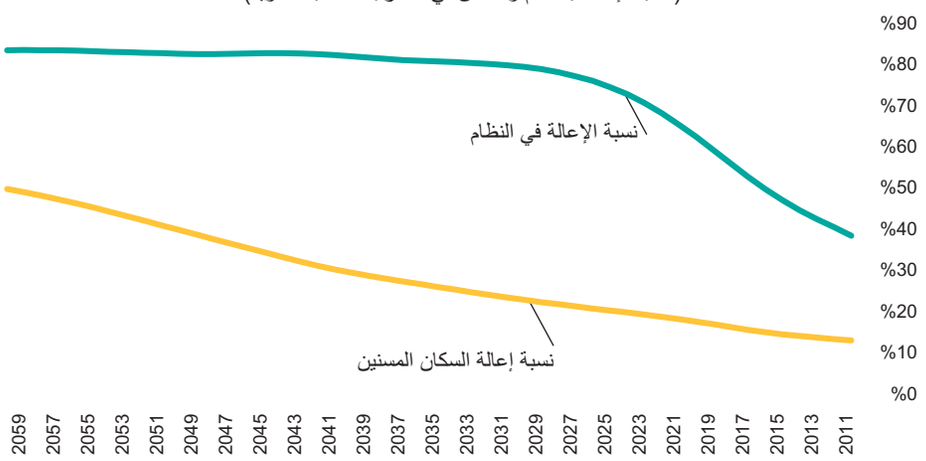
المصدر: بالاريس - ميراليس (قيد الإصدار).

الشكل 6أ

أ. أنظمة المعاشات التقاعدية تبدو "أكبر سناً" بكثير من السكان، مما يخلق عجزاً مبكراً جداً



ب... ما يجعل أنظمة المعاشات التقاعدية تبدو أكبر سناً بكثير من السكان
(نسب الإعالة بالنظام والسكان في المغرب، النسب المئوية)



ملاحظة: نسبة الإعالة في النظام هي نسبة المتقاعدين إلى المشتركين؛ نسبة الإعالة السكانية هي نسبة السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 64 عاما إلى السكان الذين تبلغ أعمارهم 65 عاما فأكثر.

المصدر: بالاريس - ميراليس (قيد الإصدار).

الجدول أ1

معظم أنظمة المعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مجزأة

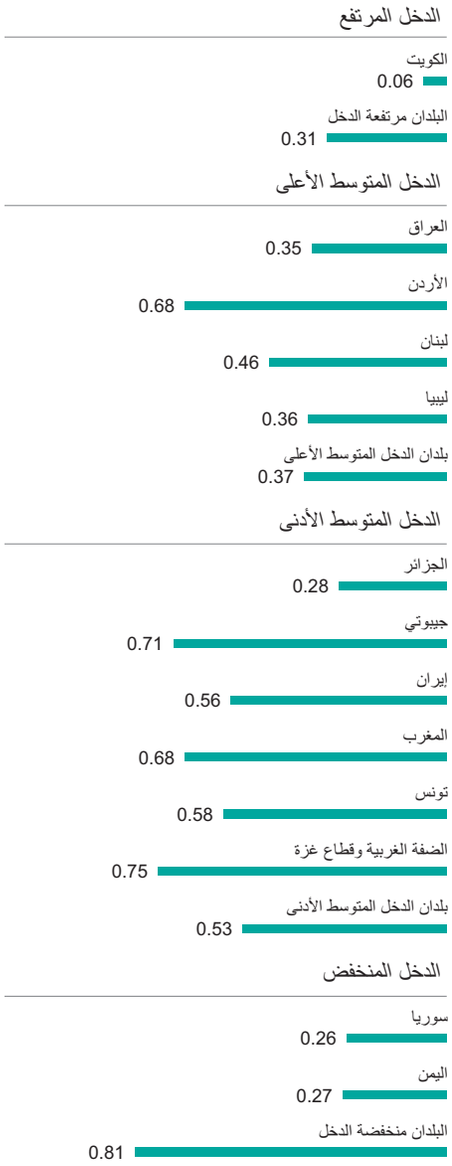
	برامج ومؤسسات المعاشات الإلزامية	الوضع الحالي
الجزائر	5 مؤسسات؛ 3 برامج	تغطي موظفي القطاعين العام والخاص بنفس البرنامج والمؤسسة، لكن أصحاب الأعمال الحرة وأفراد الجيش تتم تغطيتهم بمؤسسات منفصلة
البحرين	مؤسسة واحدة؛ برنامجان	دمج الأصول في صندوق واحد؛ مرسوم ملكي ينسق القواعد التي لم تنفذ بعد
جيبوتي	مؤسسة واحدة؛ برنامجان	متكامل جزئياً
مصر	مؤسسة واحدة؛ برنامج واحد	القانون الذي تم إقراره في عام 2019 لتوحيد الإدارة وتوحيد معايير صندوقين منفصلين من قبل لموظفي القطاعين العام والخاص
إيران	مؤسستان؛ 18 برنامجا	فئات مختلفة من الأفراد بالقطاع العام والعسكريين، والقطاع الريفي، إلخ. يغطيها نظامان منفصلان
العراق	مؤسستان؛ برنامجان	التكامل قيد النظر
الأردن	مؤسسة واحدة؛ برنامج واحد (برنامجان قديمان يتم التخلص منهما تدريجيا)	نظام متكامل تماماً
الكويت	مؤسسة واحدة؛ برنامج واحد	نظام متكامل تماماً
لبنان	مؤسسة واحدة؛ برامج	تغطية العسكريين وموظفي الخدمة المدنية
ليبيا	مؤسسة واحدة؛ برنامج واحد	نظام متكامل تماماً
مالطة	مؤسسة واحدة؛ برنامج واحد	نظام متكامل تماماً
المغرب	3 مؤسسات؛ 3 برامج	يجري دمج نظامين عامين ومؤسسات عامة
عُمان	10 مؤسسات؛ 11 برنامجا	دمج جميع الصناديق قيد النظر
قطر	مؤسسة واحدة؛ برنامجان (برنامج قديم يتم التخلص منه تدريجيا)	تغطية موظفي القطاعين العام والخاص تحت نفس البرنامج والمؤسسة مع قواعد مختلفة قليلا
السعودية	مؤسسة واحدة؛ 3 برامج	دمج مؤسسات المعاشات التقاعدية للقطاعين العام والخاص في عام 2001 (ضم الأصول)، لكن البرامج لديها قواعد مختلفة قليلا
تونس	مؤسستان؛ 7 برامج	لا مناقشات تجري بشأن تكامل القواعد أو التنسيق بينها
الإمارات العربية المتحدة	مؤسستان؛ برنامجان	لدى أبوظبي ودبي وجهات أخرى برامج منفصلة (موظفو القطاعين العام والخاص مشمولون بنفس البرنامج)
الضفة الغربية وقطاع غزة	مؤسسة واحدة؛ 4 برامج (3 برامج قديمة يجري إلغاؤها تدريجيا)	تغطية الموظفين في القطاع العام وخدمات الأمن
اليمن	3 مؤسسات؛ 3 برامج	تغطي برامج مختلفة القطاعين العام والخاص والعسكريين

المصدر: بالاريس-ميراليس (قيد الإصدار)

الشكل أ7

الحد الأدنى للأجور مرتفع نسبيا في عدد قليل من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

نسبة الحد الأدنى القانوني للأجور إلى القيمة المضافة لكل عامل، أحدث سنة

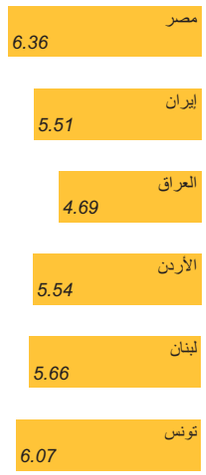


المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي لتوظيف العمال لعام 2020: https://www.worldbank.org/en/research/employing-workers.

الشكل 8أ

معظم سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يريدون المزيد من إعادة التوزيع

مؤشر تفضيل إعادة التوزيع، الجدول 1-10، 2017-2020



ملاحظة: حسب ديوان وتزاناتوس وأكين (2018)، فإن مؤشر تفضيل إعادة التوزيع هو متوسط الإجابات عن سؤالين في مسح القيم العالمية الذي تم توسيع نطاقه بين 1 و10: "نحتاج إلى فروق أكبر في الدخل كحوافز للجهود الفردية" (1) مقابل "يجب أن تكون الدخول أكثر مساواة" (10)؛ و"ينبغي أن يتحمل الناس مسؤولية أكبر عن توفير الخدمات لأنفسهم" (1) مقابل "ينبغي للحكومة أن تتحمل المزيد من المسؤولية لضمان توفير الخدمات للجميع" (10).

المصدر: هايرفر وآخرون (2022).

الجدول 2أ

البلدان النامية المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ينفد منها الحيز المالي

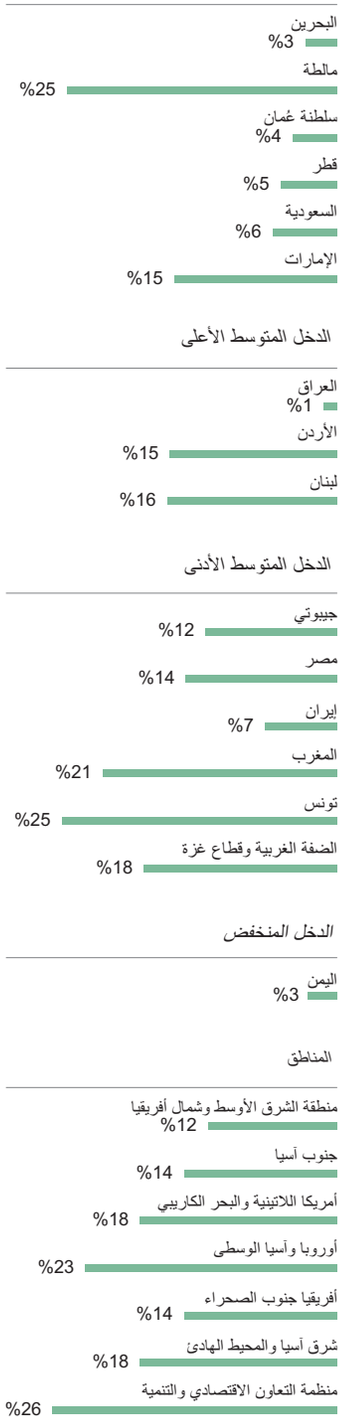
	رصيد المالية العامة				الدَّين العام			
	% من إجمالي الناتج المحلي							
	2019	2020	2021	2022a	2019	2020	2021	2022a
مجلس التعاون الخليجي								
البحرين	-9	-17.7	-11.3	-3.3				
الكويت	-11.1	-31.2	-9.6	2.2	11.6	11.7	8.7	5.3
عُمان	-5.0	-16.4	-3.3	5.4	53.3	71.0	63.2	42.7
قطر	1.0	-2.1	0.2	8.4				
السعودية	-4.6	-11.5	-2.4	2.6	23.0	34.0	30.8	25.7
الإمارات العربية المتحدة	0.4	-5.2	0.3	7.4				
البلدان النامية المصدرة للنفط								
الجزائر	-9.6	-12	-7.2	-0.9	45.5	52.1	63.0	51.8
إيران	-4.5	-5.8	-5.3	-2.3	42.7	44.7	40.8	38.0
العراق	1.3	-5.8	4.0	12.5	44.7	64.7	53.2	57.5
ليبيا	1.7	-64.4	10.6	2.5	106.7	238.2	87.0	70.4
سوريا	-8.1	-8.4	-7.5	-9.3				
اليمن	-5.9	-4.8	-2.2	-2.2				
البلدان النامية المستوردة للنفط								
جيبوتي	-0.9	-1.7	-3.3	-1.5	70.3	75.9	71.7	71.8
مصر	-8.1	-7.9	-7.4	-6.2	90.2	87.0	92.4	88.3
الأردن	-4.9	-7.3	-6.4	-5.4	97.4	109.0	113.7	114.1
لبنان	-10.5	-3.3	0.7	0.3	171.1	179.2	172.5	162.6
المغرب	-3.7	-7.1	-5.9	-5.1	60.3	72.2	68.9	69.4
الضفة الغربية وقطاع غزة	-7.5	-7.5	-5.7	-1.8	39.5	53.9	54.9	52.6
تونس	-2.8	-8.6	-7.2	-6.6	68.0	77.8	82.4	79.3

المصدر: البنك الدولي (2023ج).

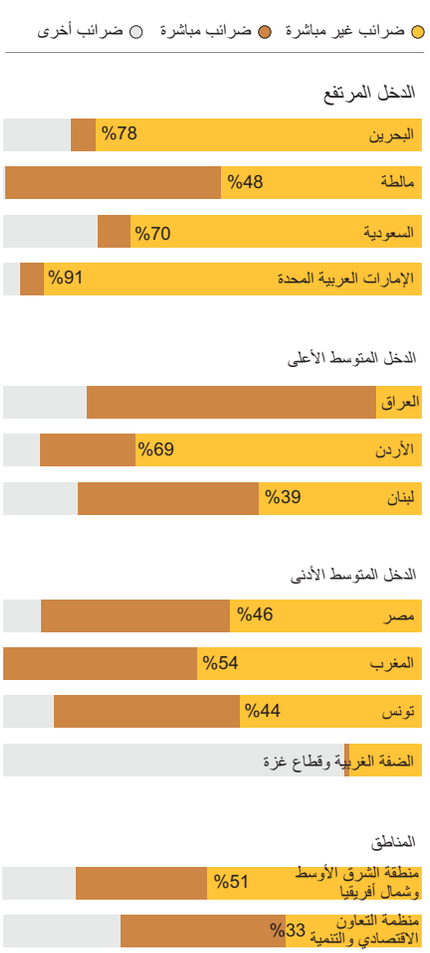
أ تقديري.

الشكل 9أ **معظم بلدان المنطقة لا تحصّل سوى القليل من الضرائب وتعتمد بشدة على الرسوم غير المباشرة**

أ. الإيرادات الضريبية كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، 2019



ب. تركيبة الإيرادات الضريبية، 2019



ملاحظة: الضرائب غير المباشرة: الضرائب على السلع والخدمات؛ الضرائب المباشرة: الضرائب على الدخل والأرباح والأرباح الرأسمالية والعقارات.

المصدر: صندوق النقد الدولي (2022ب).

المراجع

AFD (Agence française de développement). 2020. “Les effets de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités au Maroc.” AFD, Paris.

Alstadsater, A. N. Johannesen, and G. Zucman, 2018. “Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality.” *Journal of Public Economics* 162 I: 89-100.

Andrews, C., Montesquiou, A. Sánchez, I.A., Dutta, P.J Paul, B.V, Samaranayake, S. Heisey, J. Clay, T. and Chaudhary, S. 2021. *The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale.* World Bank, Washington DC.

Angel-Urdinola, D.F., and K. Tanabe. 2012. “Micro-Determinants of Informal Employment in the Middle East and North Africa Region.” Social Protection Discussion Paper 1201. World Bank, Washington, DC.

Attanasio, O., A. Guarín, C. Medina, C. and Meghir. 2015. “Long Term Impacts of Vouchers for Vocational Training: Experimental Evidence for Colombia.” NBER Working Paper No. 21390. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N, Karlan, D. Osei, R. Parienté, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B., and Udry, C. 2015“, "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence From Six Countries." *Science* 348 (6236).

Banerjee, A., Karlan, D. Osei, R.D., Trachtman, H., and Udry, C. 2018. “Unpacking a Multi-Faceted Program to Build Sustainable Income for the Very Poor.” NBER Working Paper 24271. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Bassanini, A., L. Nunziata, D. Venn. 2009. “Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries.” *Economic Policy* 24 (58): 349-402.

Beazley, R., Marzi, M. and Rachael Steller. 2021. “Drivers of Timely and Large-Scale Cash Responses to COVID-19: What Does the Data Say?” Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI Global UK Ltd, London, United Kingdom.

Berlingieri, G., P. Blanchenay, and C. Criscuolo. 2017. “The Great Divergence(s).” OECD Science, Technology and Industry Policy Paper 39. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

Chowdhury, A. 2016. “Brazil Financing social protection through financial transaction taxes.” International Labor Organization, Geneva. https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=53855.

Coady, D., Jahan, S., Shang, B. and Matsumoto, R. 2021. “Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design.” IMF Working Papers, Vol 2021, Issue 179. International Monetary Fund, Washington, DC.

de la Flor, L., I. Mujica, M. Belén Fonteñez, D. Newhouse, C. Rodriguez Alas, C. Sabharwal, G. and M. Weber. 2021. “Taking Stock of COVID-19 Labor Policy Responses in Developing Countries.” Jobs Watch COVID-19. World Bank, Washington, DC.

Dom, R., A. Custers, S. Davenport, and W. Prichard. 2022. Innovations in Tax Compliance: Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform. World Bank, Washington, DC.

Diwan, I., Z. Tzannatos, and T. Akin. 2018. “Debunking Myth: Economic Values in the Arab World Through the Prism of Opinion Polls.” *Middle East Development Journal* 10 (1): 31-63.

Escudero, V., Kluve, J. Mourelo, E.L., and Pignatti, C. 2017. “Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta Analysis.“ IZA Discussion Paper No. 11039. International Labour Office, Geneva.

Escudero, V. 2018. “Are Active Labour Market Policies Effective in Activating and Integrating Low-Skilled Individuals? An International Comparison.” *IZA Journal of Labor Policy* 7 (1): 1-26.

Finn, D. 2020. “Public-Private Partnerships: The Delivery of Public Employment Services.” in Handbook on Society and Social Policy, edited by Nicholas Ellison and Tina Haux, 398-410. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Forteza, A., and Mussio, I. 2012. “Assessing Redistribution in the Uruguayan Social Security System.” *Journal of Income Distribution* 21 (1): 65-87.

Gansey, R., Genoni, M., and Helmy, I. 2022. “The Impacts of Higher Inflation on the Welfare of Egyptian Households.” World Bank, Washington, DC.

Gatti, R., Morgandi, M., Grun, R. Brodmann, S., Angel-Urdinola, D., Moreno, J.M., Marotta, D. Schiffbauer, M. and Elizabeth Mata Lorenzo,. 2013. *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa.* Washington, DC: World Bank

Gatti, R., Angel-Urdinola, D., Silva, J. Bodor, A. eds. 2014. *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa. Directions in Development: Human Development.* Washington, DC: World Bank.

Gentilini, U. Almenfi, M.A., Iyengar, H.T.M.M., Okamura, Y., Downes, J.A., Dale, P., Weber, M., Newhouse, D., Rodriguez, C.A., Kamran, M., Mujica, V.I., Fontenez, M.B., Ezzat, M., Asieduah, S., Martinez, V.R.M., Hartley, G.J.Y., Demarco, G., Abels, M., Zafar, U., Urteaga, E.R., Valleriani, G., Muhindo, J.V., Aziz, S. 2022. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC.

Grosh, M., Leite, P., Wai-Poi, M.G., and Tesliuc, E. 2022. *Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas. Human Development Perspectives.* Washington, DC: World Bank.

Guven, M., Jain, H. and Joubert, C. 2021. “Social Protection for the Informal Economy: Operational Lessons for Developing Countries in Africa and Beyond.” World Bank, Washington, DC.

Guven, M and Leite, P. 2016. “Benefits and Costs of Social Pensions in Sub-Saharan Africa.” Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1607, World Bank, Washington, DC.

Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen (eds.). 2022. World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version 5.0. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat.

Harasty, C. 2004. “Successful Employment and Labour Market Policies in Europe and Asia and the Pacific.” Employment Strategy Papers. World Bank, Washington DC.

Hatayama, M, Li, Y., and Osborne, T. 2022. “Understanding and Predicting Job Losses Due to COVID-19: Empirical Evidence from Middle Income Countries.” Policy Research Working Paper; No. 9933. World Bank, Washington, DC

Hertog, S. 2023. *Locked Out of Development: Insiders and Outsiders in Arab Capitalism. Elements in the Politics of Development.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hirshleifer, S., McKenzie, D. Rita K. Almeida, and Ridao-Cano, C. 2016. “The Impact of Vocational Training for the Unemployed: Experimental Evidence from Türkiye.” *Economic Journal* 126 (579): 2115-1246.

Holmemo, C., Acosta, P., George, T., Palacios, R.J., Pinxten, J., Sen, S. and Tiwari, S. 2020. *Investing in People: Social Protection for Indonesia's 2045 Vision*. World Bank, Jakarta.

Hoy, C. 2022. "How Does the Progressivity of Taxes and Government Transfers Impact People's

Willingness to Pay Tax? Experimental Evidence Across Developing Countries." World Bank, Washington, DC.

Ibarrarán, P., J. Kluve, L. Ripani, and D. Rosas. 2015. "Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program," IZA Discussion Paper 9136. Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.

IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2018. "Impact Evaluation Study for Egypt's Takaful and Karama Cash Transfer Program." MENA RP Working Paper 14. IFPRI, Washington, DC and Cairo, Egypt.

———. 2022. "Impact Evaluation Report: Egypt's Takaful Cash Transfer Program: Second Round Report." MENA RP Working Paper 40. IFPRI, Washington, DC.

ILO (International Labor Organization). 2022. "Labor Statistics." https://ilostat.ilo.org/data/.

IMF (International Monetary Fund). 2013. "Energy Subsidy Reform—Lessons and Implications." IMF, Washington, DC.

———. 2022a. "Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia." IMF, Washington, DC.

———. 2022b. "World Revenue Longitudinal Data." https://data.imf.org/.

Inchauste, G., and D. G. Victor. 2017. "The Political Economy of Energy Subsidy Reform." World Bank, Washington, DC.

Islam, A.M., Moosa, D. and Saliola, F. 2022. *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.

Islam, A., S. Muzi, and M. Amin. 2019. "Unequal Laws and the Disempowerment of Women in the Labour Market: Evidence from Firm-Level Data." *Journal of Development Studies* 55 (5): 822-844.

Kakwani, N., and K. Subbarao. 2005. *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Washington, DC: World Bank.

Krafft, C., Assaad, P. and Marouani, M.A. 2022. Economic Research Forum (ERF) COVID-19 MENA Monitor.

Krieg, A. 2017. *Socio-Political Order and Security in the Arab World*. London, UK: Palgrave Macmillan Cham.

Kuddo, A., D. Robalino, and M. Weber. 2015. Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits. World Bank, Washington, DC.

Kugler, A., and G. Saint-Paul. 2004. "How Do Firing Costs Affect Worker Flows in a World with Adverse Selection?" *Journal of Labor Economics* 22 (3): 553-584.

Kurdi, S., C. Breisinger, H. Ibrahim, Y. Ghorpade, and A. Al-Ahmadi. 2019. "Responding to Conflict: Does "Cash Plus" Work for Preventing Malnutrition? New Evidence from an Impact Evaluation of Yemen's Cash for Nutrition Program." MENA RP Working Paper 19. IFPRI, Washington, DC.

Londono-Velez, J., and P. Querubin P. 2022". "The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia"." *Review of Economics and Statistics* 104 (1): 157-165.

Lopez-Acevedo, G, M. Ranzani, and N. Sinha. Forthcoming. *Pathways to Economic Inclusion*. World Bank, Washington, DC.

Mahler, D.G., N. Yonzan, R. Hill, C. Lakner, H. Wu, N. Yoshida. 2022. "Pandemic, prices, and poverty". https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty.

Martin, J.P. 2014. "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness." IZA Policy Paper No 84. Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Matin, I., Sulaiman, M. and Rabbani, M. 2008. "Crafting a Graduation Pathway for the Ultra Poor: Lessons and Evidence from a BRAC Programme." Working Papers id:1548, eSocialSciences.

Moffitt, T. E. 2003. "Life-Course-Persistent and Adolescence-Limited Antisocial Behavior: A 10-Year Research Review and a Research Agenda." In *Causes of Conduct Disorder and Juvenile Delinquency,* edited by B. B. Lahey, T. E. Moffitt, and A. Caspi, 49–75. New York: The Guilford Press.

Moosa, D. Forthcoming. Background paper for *Built to Include: Reimagining Social Protection in MENA*. World Bank, Washington, DC.

Mukherjee, A., Y. Okamura, U. Gentilini, M. Almenfi, and A. Kryeziu. 2022. "How Can Cash Transfers Support Energy Subsidy Reforms? Emerging Lessons from Four Case Studies." World Bank, Washington, DC.

Narayan, A., Van Der Weide, R. Cojocaru, A. Lakner, C. Redaelli, S., Mahler, D.G., Nichanametla, R., Rakesh, G. and Thewissen, S.H. 2018. "Fair Progress? Economic Mobility Across Generations Around the World. World Bank, Washington, DC.

Neidhofer, G., and M. Niño-Zarazúa. 2019. "The Long(er)-Term Impacts of Chile Solidario on Human Capital and Labor Income." *Population and Development Review* 45 (S1).

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2005. *OECD Employment Outlook.* Paris: OECD Publishing.

———. 2019a. "Strengthening Tax Capacity to Increase Domestic Resources in Tunisia. Tax and Development Case Study." https://www.oecd.org/countrirélimisia/strengthening-tax-capacity-to-increase-domestic-resources-in-tunisia.pdf.

———. 2019b. *OECD Employment Outlook*: The Future of Work. Paris: OECD Publishing.

———. 2021. *Pensions at a Glance—OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.

Packard, T., Gentilini, U., Grosh, M., O'Keefe, P., Palacios, R.J. Robalino, D.A. and Santos, I. 2019. *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work. Human Development Perspectives.* Washington, DC: World Bank.

Palacios, R.J., and Robalino, D.A. 2020. "Integrating Social Insurance and Social Assistance Programs for the Future World of Labor." IZA Discussion Paper No. 13258. Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Pallares-Miralles, M. Forthcoming. "Social insurance, pension schemes, and pension reforms in M"NA". Background paper for *Built to Include: Reimagining Social Protection in MENA*. World Bank, Washington, DC.

Pinxten, J. and Zafar, U. Forthcoming. "Social assistance in MENA". Background paper for *Built to Include: Reimagining Social Protection in MENA*. World Bank, Washington, DC.

Price, W.J., G. Demarco, M. Pallares-Miralles, and H. Attia. 2017. "Arab Pension Systems: Trends, Challenges and Options for Reforms." Arab Monetary Fund and World Bank Group, Washington, DC.

Ridao-Cano, C., and C. Bodewig. 2018. *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine*. World Bank Group, Washington, DC.

Robalino, D.A. 2005. *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*. World Bank, Washington, DC.

Rodriguez-Takeuchi, L.K., and Wai-Poi, M.G. 2021. *Fiscal Policy, Poverty and Inequality in Jordan: The Role of Taxes and Public Spending*. Washington, DC: World Bank Group.

Rofman, R., and I. Apella. 2020. "When We're Sixty-Four. Opportunities and Challenges for Public Policies in a Population Aging Context: The Case of Latin America." International Development in Focus Series, World Bank, Washington, DC.

Rudolph, H. 2019. Pension Funds with Automatic Enrollment Schemes – Lessons for Emerging Economies. Policy Research Working Paper; No. 8726. World Bank, Washington, DC

Seyfert, K., V. Barca, U. Gentilini, M. Luthria, and S. Abbady. 2019. *Unbundled—A Framework for Connecting Safety Nets and Humanitarian Assistance in Refugee settings*. Washington, DC: World Bank.

Ulku, H and Georgieva, D. 2021. Unemployment Benefits, Active Labor Market Policies, and Labor Market Outcomes - Evidence from New Global Data. Policy Research Working Paper; No. 10027. World Bank, Washington, DC

United Nations. 2022. "World Population Prospects." https://population.un.org/wpp/.

World Bank. 2013. *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

———. 2019. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank.

———. 2020. *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*. Washington, DC: Washington, DC.

———. 2022a. "MENA Crisis Tracker—May." World Bank, Washington, DC,

———. 2022b. "MENA Economic Update, April 2022." World Bank, Washington, DC.

———. 2022c. "Poverty and Inequality Platform." https://pip.worldbank.org/home.

———. 2022d. "Human Capital Project." https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital#Index.

———. 2022e. Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All. World Bank Group, Washington, DC.

———. 2022f. "The Impact of Fuel and Food Prices Increase in Morocco. Internal policy note.

———. 2022g. "The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity." https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire.

———. 2022h. *Egypt Public Expenditure Review for the Human Development Sectors*. Washington, DC: World Bank Group.

———. 2022i. *A New State of Mind: Greater Transparency and Accountability in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank Group.

———. 2022j. "MENA Economic Update." World Bank, Washington, DC.

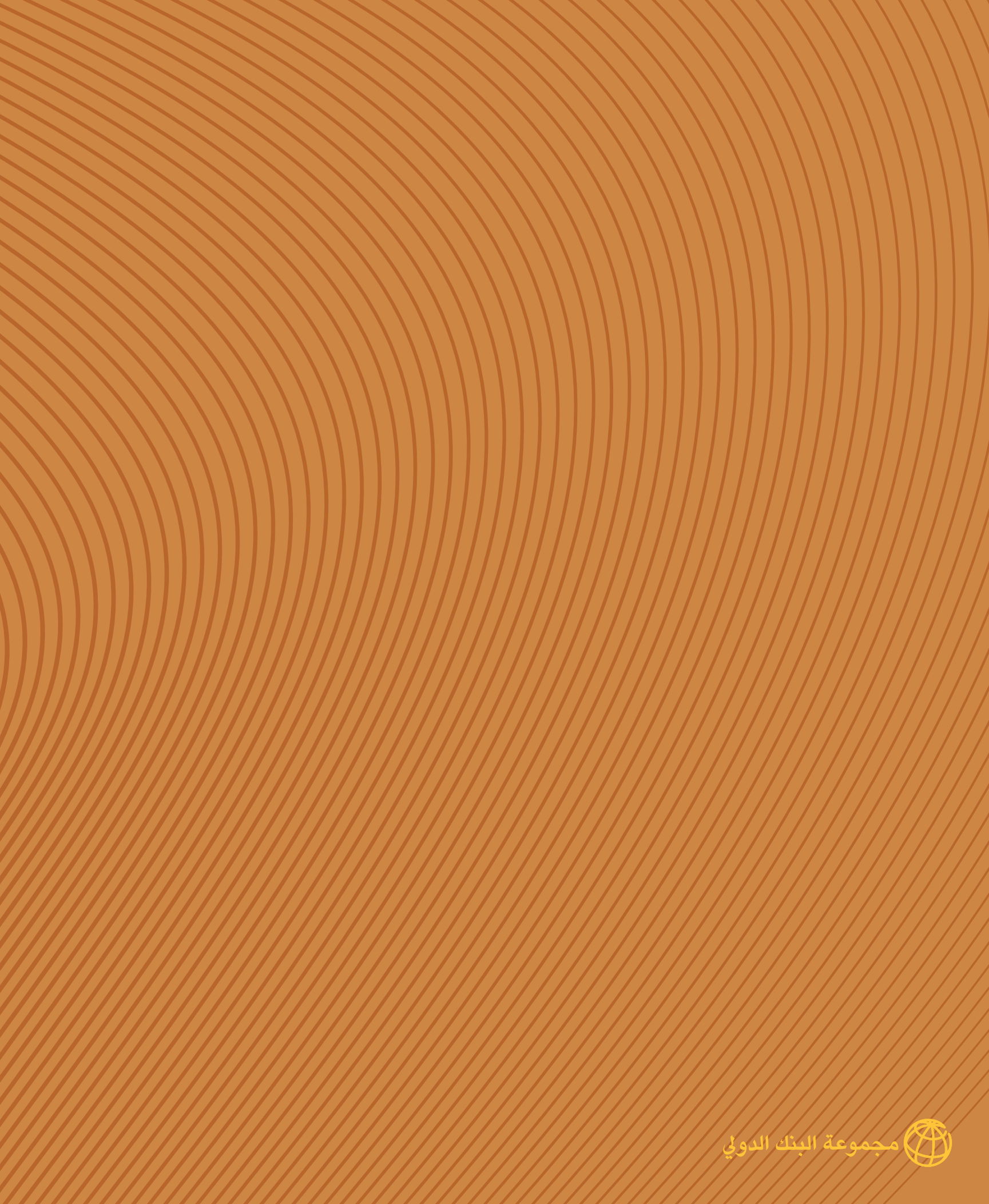
———. 2023a. *Women, Business and the Law 2023*. World Bank, Washington, DC.

———. 2023b. *Global Economic Prospects, January 2023*. Washington, DC: World Bank.

———. 2023c. “Macro Poverty Outlook.” https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook.

———. forthcoming. Commitment to Equity methodology Fiscal Incidence Analyses for Iraq, West Bank and Gaza, Tunisia, Jordan and Egypt. Washington, DC: World Bank

Zwick, T., C., Göbel, and J. Fries. 2013. “Age-Differentiated Work Systems Enhance Productivity and Retention of Old Employees.” In *Age-Differentiated Work Systems*, edited by C. Schlick, E. Frieling, and J. Wegge, 25-44. Berlin, Heidelberg: Springer.


مجموعة البنك الدولي