منظمة الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

التوجهات الإقليمية

الحماية الاجتماعية والتنمية الريفية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا
المبادرة الإقليمية للزراعة الأسرية للحيازات الصغيرة

الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

التوجهات الإقليمية

الحماية الاجتماعية والتنمية الريفية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا
المبادرة الإقليمية للزراعة الأسرية للحيازات الصغيرة

فلافيا لورينزون

مستشارة الحماية الاجتماعية
مكتب الفاو الإقليمي للشرق الأدنى وشمال أفريقيا

المشرف المسؤول في الفاو
الفريدو امبيليا

مدير المبادرة الإقليمية حول
الزراعة الأسرية للحيازات الصغيرة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)
مكتب الفاو الإقليمي للشرق الأدنى وشمال أفريقيا، القاهرة، مصر

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
القاهرة، 2017

التوصيفات المستخدمة في هذه الدراسة وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو فيما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنّعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.

الآراء المذكورة في هذا المنتج المعلوماتي هي آراء المؤلفين ولا تعكس بالضرورة آراء منظمة الأغذية والزراعة أو سياساتها.

ISBN 978-92-5-609542-8

©FAO, 2017

تشجع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة استخدام هذه المواد الإعلامية واستنساخها ونشرها. وما لم يذكر خلاف ذلك، يمكن نسخ هذه المواد وطبعها وتحميلها بغرض الدراسات الخاصة والأبحاث والأهداف التعليمية، أو الاستخدام في منتجات أو خدمات غير تجارية، على أن يشار إلى أن المنظمة هي المصدر وصاحبة حقوق النشر، وعدم افتراض موافقة المنظمة على آراء المستخدمين وعلى المنتجات أو الخدمات بأي شكل من الأشكال.

ينبغي توجيه جميع طلبات الحصول على حقوق الترجمة والتصرف وإعادة البيع بالإضافة إلى حقوق الاستخدامات التجارية الأخرى إلى العنوان التالي: WWW.FAO.ORG/CONTACT-US/LICENCE-REQUEST أو إلى COPYRIGHT@FAO.ORG

تتاح المنتجات الإعلامية للمنظمة على موقعها الإلكتروني التالي: WWW.FAO.ORG/PUBLICATIONS ، ويمكن شراؤها بإرسال الطلبات إلى: PUBLICATIONS-SALES@FAO.ORG.

صورة الغلاف: © فاو/ماركو لونغاري

جدول المحتويات

شكر وتقدير iv
تمهيد v

مقدمة
بحث الروابط بين الزراعة والحماية الاجتماعية للحد من الفقر 1
نظرة على منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 3
المنهجية 5

الفصل الأول
السياق الاجتماعي-الاقتصادي: الاقتصادات والخصائص السكانية والفقر 6

الفصل الثاني
توجهات الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 10

الفصل الثالث
برامج المساعدة الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 15

الفصل الرابع
برامج التأمينات الاجتماعية في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 17

الفصل الخامس
العمالة وسوق العمل في منطقة الشرق الأدنى شمال أفريقيا 19

الفصل السادس
تأثير الحماية الاجتماعية في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 22

الفصل السابع
ملاحظات ختامية 25

المراجع 27

الملحق الأول
قوانين العمل التي تحكم العاملين في الزراعة في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 28

شكر وتقدير

تم إعداد هذه الدراسة ضمن المبادرة الإقليمية للزراعة الأسرية للحيازات الصغيرة، تحت إشراف مدير تنفيذ المبادرة Alfredo Impiglia ومن خلال التوجيه الفني من فريق الحماية الاجتماعية الذي تترأسه Natalia Wider Rossi والتي ساهمت بخبرتها وعملها بشكل كبير في إعداد هذه الدراسة. وتود المؤلفة أن تعبر عن جزيل شكرها وامتنانها إلى العديد من الأفراد الذين شاركوا في إعداد هذه الدراسة، وعلى وجه الخصوص Federico Spano من دائرة السياسة الاجتماعية والمؤسسات الريفية وAna Pizarro وداليا أبو الفتوح من مكتب المنظمة الإقليمي للشرق الأدنى وشمال أفريقيا في القاهرة. وأخيراً اتوجه بالشكر إلى نتالي نايت لجهودها في مراجعة الدراسة وتحريرها.

تمهيد

يتزايد الإدراك بأهمية الحماية الاجتماعية في التخفيف من حدة الفقر وبناء القدرة على الصمود في إطار جهود تعزيز الأمن الغذائي والتغذوي. وتظهر الدلائل من أمريكا اللاتينية وشبه الصحراء الافريقية وآسيا أن برامج الحماية الاجتماعية تترك تأثيرات اجتماعية واقتصادية واسعة المدى تساهم في الانتقال الكلي من الفقر المدقع وزراعة الكفاف إلى الكسب المستدام.

ويظهر تقرير الفاو لعام 2015 حول حالة الغذاء والزراعة الدور المهم الذي تلعبه الحماية الاجتماعية ليس فقط في إتاحة الفرص للأسر الفقيرة للحصول على غذاء أكثر وأفضل، ولكن أيضا في تحسين قدراتها الاقتصادية الأساسية. وأكثر من ذلك، خرج التقرير بنتيجة مفادها أن التوافق والانسجام القوي بين الحماية الاجتماعية والتدخلات الزراعية يساعد أيضاً في زيادة هذ التأثيرات إلى الحد الأقصى وكسر حلقات الفقر التي تنتقل من جيل إلى آخر.

وبالنسبة لإقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، تعد هذه الروابط أساسية. إذ يمكن للحماية الاجتماعية أن تساهم في معالجة حالات الضعف التي تؤثر على صغار المزارعين في الريف كالاعتماد على الغذاء المستورد، والنمو السكاني المرتفع، والضغط على الخدمات الاجتماعية والإنتاجية الأساسية بسبب تدفق الهجرات، بالإضافة إلى الهشاشة المتزايدة تجاه الكوارث الطبيعية والتأثيرات السلبية للتغير المناخي.

وتتميز برامج الحماية الاجتماعية في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بطبيعتها المتنوعة، حيث تشمل المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الحكومات إلى المجموعات الضعيفة، ودعم المواد الغذائية، وبرامج التأمينات الاجتماعية، وأنظمة الحماية الاجتماعية غير الرسمية المستندة إلى التقاليد الدينية والاجتماعية. ومع ذلك، فان جهود تقوية الروابط بين الحماية الاجتماعية والقطاع الزراعي في الإقليم بحاجة الى مزيد من البحث من قبل جميع الشركاء المعنيين بتقوية الحماية الاجتماعية في الدول الأعضاء.

تقيّم هذه الدراسة الدعم الحالي الذي توفره الحكومات الوطنية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية والسياسات الزراعية في إطار التنمية الريفية. وتحدد الدراسة الفجوات القائمة في تغطية الحماية الاجتماعية للقطاع الزراعي وتبحث في كيفية تعزيز الروابط والتنسيق بين الحماية الاجتماعية والتدخلات الزراعية، وذلك بالاستناد إلى المعلومات المحدودة المتوفرة في هذا المجال في الإقليم.

يشكل هذا التقرير خطوة أولى في تشجيع تبني أنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، إذ يدعو إلى التوسع في هذه الأنظمة في المناطق الريفية والقطاعات الزراعية.

تهدف الفاو الى تطوير الروابط بين الحماية الاجتماعية وبين الزراعة والامن الغذائي والتغذية وإدارة الموارد الطبيعية والتوظيف الريفي اللائق والمستدام وبناء القدرة على الصمود. وينعكس التزام الفاو بالمساهمة في أجندة الحماية الاجتماعية العالمية والإقليمية في عملها في جميع أنحاء إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا.

عبد السلام ولد احمد
مساعد المدير العام والممثل الإقليمي
للمكتب الإقليمي للشرق الأدنى

بنجامين ديفيس
مسؤول البرنامج الاستراتيجي للحد من الفقر
في المناطق الريفية

©FAO/Marco Longari

مقدمة

بحث الروابط بين الزراعة والحماية الاجتماعية للحد من الفقر

يتصدر هدف القضاء على الفقر المدقع قائمة أهداف التنمية المستدامة خاصة وأنه تم تحديد الفقر على أنه أكبر تحدٍ دولي يواجه العالم اليوم. ومن المبادئ والمقاربات الأساسية التي تدعم أهداف التنمية المستدامة مبدأ «عدم ترك أحد خلفنا»، بمعنى أنه لا يمكن اعتبار أي هدف من الأهداف متحققاً إلا إذا تم تحقيقه في كل مكان في العالم. ويشير هذا المفهوم إلى أن أكثر الناس فقراً وضعفاً في العالم ما زالوا يعانون من عدم المساواة في الحصول على الخدمات والحقوق الأساسية، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. واليوم، هناك أكثر من 70 بالمائة من سكان العالم لا يمكنهم الحصول على الحماية الاجتماعية الكافية، يعيش غالبيتهم في المناطق الريفية[1]. علاوة على ذلك، يعيش 93 بالمائة من الناس الذين يعانون من الفقر المدقع في الدول الهشة أو المعرضة للمخاطر البيئية. وهذا لا يعد أزمة إنسانية فقط وإنما أزمة تنموية[2] أيضاً. وتظهر التحديات الأكبر لتوفير الحماية الاجتماعية للسكان على وجه التحديد في سياق الأزمات وحالات الطوارئ الممتدة. وقد عقدت أول قمة عالمية للعمل الإنساني، والتي تستند إلى جدول أعمال التنمية 2030، عام 2016 ووضعت الإنسان على رأس جدول أعمال التنمية، مدركة تماماً ضرورة إيجاد مجتمعات سلمية وشاملة من أجل تحقيق التنمية. وكانت القمة العالمية للعمل الإنساني جزءً من مجموعة قرارات مصيرية تم اتخاذها منذ عام 2015، وحددت نهجاً عالمياً جديداً للتنمية المستدامة يعكس الالتزام العالمي بالحد من الفقر، ويضع توفير الحماية الاجتماعية للجميع في العالم في صلب هذه الانجازات.

يُستثنى اليوم أكثر من نصف سكان العالم من أنظمة الحماية الاجتماعية (منظمة الأغذية والزراعة، 2015). ويفتقر أغلب السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية والمعرضين للصدمات والمستضعفين إلى برامج الحماية الاجتماعية (منظمة الأغذية والزراعة، 2015). وعلاوة على ذلك، تتواجد غالبية هذه الأسر الضعيفة في المناطق الريفية، حيث تزداد صعوبة الحصول على الحماية الاجتماعية وغيرها من المزايا. ودون الحصول على الأدوات والوسائل اللازمة للتخفيف من المخاطر أو تقاسمها، قد تضطر الأسر الريفية الفقيرة إلى اللجوء إلى آليات تكيّف غير مستدامة مثل بيع ممتلكاتها، أو الانتقال إلى إنتاج محاصيل أقل مخاطرة ولكن ذات عوائد أقل أو إخراج أبنائها من المدارس للعمل، وهو ما يزيد على الأرجح من إضعاف الحصول على فرص كسب العيش في المستقبل. هناك حاجة واضحة وملحة لبناء الروابط وتعزيز اتساق السياسات والتآزر بين الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي والتنمية الزراعية والصمود والحد من الفقر في المناطق الريفية.

---

[1] تقرير منظمة العمل الدولية عن الحماية الاجتماعية العالمية، 2015

[2] FAO Position Paper for the World Humanitarian Summit, 2016.

الإطار1. تعريف الحماية الاجتماعية في منظمة الأغذية والزراعة

عند تقديمها الدعم للدول الأعضاء، تتبنى منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) نظرة شاملة حول إمكانات الحماية الاجتماعية تشتمل على جميع أدوارها الأربعة. وقد جرت مناقشة هذا الموضوع في تقرير حالة الأغذية والزراعة 2015[3]:

"ويمكن للحماية الاجتماعية أن تؤدي دوراً حمائياً في توفير الوسائل (نقداً أو عيناً) للحصول على الغذاء وتخفيف أثر الصدمات. وقد تكون لها وظيفة وقائية من حيث حؤولها دون المزيد من الحرمان، من خلال تعزيز القدرة على الصمود في وجه الصدمات [والضغوط] ومنع حدوث خسارة في الدخل والأصول. ويمكن أن تدعم الحماية الاجتماعية تجميع الموارد من أجل استدامة سبل العيش (أي من خلال تحويلات الأصول والأشغال العامة). كما يمكن للحماية الاجتماعية أن تؤدي دوراً تشجيعياً عبر دعمها المباشر للاستثمارات في الموارد البشرية (التغذية والصحة والتعليم وتنمية المهارات) وعبر تخفيف القيود على السيولة وانعدام أمن الدخل، لتحفيز الاستثمارات في الأنشطة الزراعية وغير الزراعية. وقد تكون لها أيضاً وظيفة تحويلية في حياة الفقراء من خلال إعادة توجيه تركيزهم إلى ما بعد الكفاف اليومي باتجاه الاستثمارات من أجل مستقبلهم وعبر تغيير علاقات القوة ضمن الأسر (بما أن الحماية الاجتماعية تستطيع تمكين النساء) وعبر تعزيز القدرات والإمكانات لدى الفقراء لكي يمكّنوا أنفسهم بأنفسهم."

المصدر: إطار الحماية الاجتماعية في منظمة الأغذية والزراعة، 2016

وحسب المطبوعات المنشورة مؤخراً، يتطلب القضاء على الجوع والفقر بطريقة مستدامة أن تكون غالبية الاستثمارات في المناطق الريفية، علاوة على الالتزام بتقديم الحماية الاجتماعية للأشخاص الذين يعانون من الفقر[4]. وبالنسبة لملايين الأسر الريفية التي تعتمد على الزراعة في سبل معيشتها، فإن الدليل على القيود الكبيرة على الانتاجية هو عدم الحصول على الموارد والأصول الإنتاجية، والوصول غير الكامل أو الضعيف إلى الأسواق، والتعرض المستمر للمخاطر المختلفة. ويمكن لهذه الأسر أن تستفيد من الحماية الاجتماعية التي تساعدها في التخفيف من القيود الشديدة على الائتمان النقدي والادخار والسيولة، وتوفير أكبر قدر من الثقة التي تحتاجها الأسر لإدارة المخاطر المتغيرة، وفي الوقت نفسه تمكينها من المشاركة في أنشطة زراعية أكثر ربحية[5]. يمكن للسياسات الزراعية وبرامج الحماية الاجتماعية أن تساعد المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة على إدارة المخاطر من خلال تحفيز الانتاج الزراعي والدخل والرفاه العام[6].

ولكن وبالرغم من آثارها الإيجابية الكبيرة، إلا أن الحماية الاجتماعية وحدها لا تكفي للقضاء على مشاكل الفقر ونقص التنمية على نحو مستدام، ولذلك هنالك حاجة إلى تدخلات تكميلية. يمكن لبرامج الحماية الاجتماعية توفير مستويات أولية من أمن الدخل وحماية الأصول التي تتيح فرصة إخراج المستبعدين اجتماعياً من الفقر. وتعتبر عملية تشجيع الأنشطة المولّدة للدخل وتوفير فرص العمل اللائقة عناصر ضرورية لتأمين سبل العيش المستدامة. وعلاوة على ذلك، يمكن للسياسات الزراعية أن تزيد من التأثيرات الانتاجية للحماية الاجتماعية من خلال التأثير على العوائد المتوقعة للاستثمار في الزراعة. (Tirivayi و Knowles و Davis، 2013)

وتستند منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) في جهودها في مسألة الحماية الاجتماعية على وجود دلائل تثبت دور الحماية الاجتماعية الحاسم في زيادة الأمن الغذائي والتغذية ونتائج التنمية الريفية. وتدعم منظمة الفاو توسيع الحماية الاجتماعية لتصل بفاعلية إلى الفقراء في الأرياف في جميع القطاعات الفرعية الزراعية وزيادة الروابط التشغيلية بين الحماية الاجتماعية والزراعة (منظمة الأغذية والزراعة، 2016)

---

[3] منظمة الأغذية والزراعة، تحقيق هدف القضاء على الجوع: الدور الحاسم للاستثمارات في الحماية الاجتماعية والزراعة، 2015

[4] منظمة الأغذية والزراعة، تحقيق هدف القضاء على الجوع: الدور الحاسم للاستثمارات في الحماية الاجتماعية والزراعة، 2015

[5] منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي. منظمة الأغذية والزراعة، تحقيق هدف القضاء على الجوع: الدور الحاسم للاستثمارات في الحماية الاجتماعية والزراعة، 2015

[6] FAO. Information Note - Recognizing linkages between Social Protection and Agriculture.

وتكمن مسؤولية منظمة الأغذية والزراعة وقيمتها المضافة في كونها حلقة وصل بين الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي والتغذوي والزراعة وسبل العيش المستدامة. وهكذا، يركز جوهر عمل المنظمة في الحماية الاجتماعية على دعم الحكومات وغيرها من الشركاء لزيادة تضافر الجهود بين الحماية الاجتماعية والسياسات الزراعية وسياسات الأمن الغذائي والتغذي ضمن استراتيجية تفصيلية واضحة المعالم للتنمية الريفية. فضلاً عن ذلك، تلتزم المنظمة التزاماً قوياً بتعزيز دور الحماية الاجتماعية لبناء القدرة على الصمود، بما في ذلك في الحالات الإنسانية والهشة وذات الأمد الطويل. وتعد تدخلات الحماية الاجتماعية عنصراً مهماً في النهج «مزدوج المسار» الذي تتبناه الفاو للحد من الفقر والجوع من خلال التركيز على التدخلات القصيرة والطويلة المدى على حد سواء. يمكن للحماية الاجتماعية أن تبني جسراً بين كلا المسارين لأنها تساعد الأسر على تجاوز المخاطر الفورية مثل عدم إمكانية الوصول المباشر إلى الغذاء أو سبل شرائه (تدخل قصير المدى)، إلى جانب دعم زيادة الانتاجية الزراعية لهذه الأسر وتحسين سبل معيشتها وأغذيتها وأمنها الغذائي وتعزيز الإدماج الاجتماعي في الوقت نفسه (تدخل بعيد المدى).

ومع الأخذ بالحسبان قدرة الحماية الاجتماعية على الحد من الفقر، ومع التركيز بشكل خاص على الحد من الفقر في المناطق الريفية، يهدف هذا التقرير إلى تقديم نظرة عامة على الحماية الاجتماعية في دول الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وتسليط الضوء على التوجهات الإقليمية التي بإمكانها إرشاد عمل منظمة الأغذية والزراعة الإقليمي في موضوع الحماية الاجتماعية.

نظرة على منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

لقد ارتبط مفهوم الحماية الاجتماعية في أرجاء بلدان منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا[7] تقليدياً بنسبة عالية من الإنفاق الاجتماعي الذي يستخدم في المقام الأول من أجل توفير دعم يفتقر بالإساس إلى الفاعلية في الحد من الفقر على نحو مستدام. تم إدخال أشكال أخرى من الحماية الاجتماعية مؤخراً كما يدل على ذلك عدد الدول التي تستثمر في برامج التحويلات النقدية مثل مصر والأردن ولبنان والمغرب والسودان والضفة الغربية وغزة والاستعداد لإصلاح البرامج ذات النطاق الشامل، كأنظمة الدعم المالي للغذاء في مصر وتونس والأردن والسودان والعراق[8]. وفي الآونة الأخيرة، أصبحت الحاجة إلى الشمول الاجتماعي وإلى «عقد جديد» بين دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا والمواطنين في طليعة جدول أعمال العديد من الحكومات في المنطقة[9].

وقد كشف تحليل للميزانيات المخصصة للحماية الاجتماعية في المنطقة، أن دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا أدرجت الحماية الاجتماعية ضمن خططها التنموية التي تدعم استحداث فرص العمل وتوليد الدخل. وفي الوقت نفسه، تم تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية على شكل دعم وضع في الأساس بهدف تحقيق الاستقرار في الاستهلاك في وجه الصدمات وارتفاع الأسعار. ولذلك لم يكن توسيع برامج الدعم بعد أزمة الغذاء العالمية في 2008/2007 وليد الصدفة.

قد يكون وجود أسر منكوبة بالفقر الشديد وارتفاع معدلات البطالة من الدوافع للاستثمار في الحماية الاجتماعية. شهدت دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا خلال العقود الأخيرة ركوداً في مستويات النمو الاقتصادي، الذي ظل عند

---

[7] وفقاً لمنظمة الأغذية والزراعة، تضم منطقة الشرق الأدنى وشمال افريقيا التالي: الجزائر والبحرين ومصر وإيران والعراق والأردن والكويت ولبنان وليبيا وموريتانيا والمغرب وعُمان وقطر والسعودية والسودان وسوريا وتونس والإمارات والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن.

[8] IMF. Subsidy Reform in the Middle East and North Africa, 2014.

[9] African Union Technical Discussion Paper, on "Children and Social Protection Systems: Building the African Agenda," prepared jointly by the African Union Commission and UNICEF, 2014.

مستوى 2 بالمائة سنوياً منذ عام 1990، في حين ما تزال معدلات البطالة تقف عند 15 بالمائة - وهي أعلى المعدلات الإقليمية في العالم. ونتيجة لذلك، بقيت معدلات الفقر مرتفعة (IDS, 2015) في حين بقي الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية عند معدل 4 بالمائة في أغلب الدول في المنطقة بين الأعوام 2000 و2012 (رمضان، 2015). وتزداد نسبة احتمالية الترابط بين الحماية الاجتماعية والتنمية الزراعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بشكل كبير، إذ تشير التقديرات إلى أن 70 بالمائة من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية (البنك الدولي، 2014).

وتتأثر قضية التنمية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بالأزمات الناتجة عن الصدمات الطبيعية أو تلك التي يصنعها الإنسان. وقد أدى تصاعد الأزمة السياسية التي تؤثر على دول الشرق الأدنى وشمال أفريقيا منذ بداية الربيع العربي إلى التسبب بموجة من اللاجئين والمهجرين داخلياً، الذين عادة ما يفقدون ممتلكاتهم الاقتصادية والاجتماعية ويساهمون في تفاقم نقاط الضعف الاجتماعية والاقتصادية في الدول المستضيفة لهم. ويصعب على بعض الحكومات ضم الأعداد الجديدة المتدفقة من المستضعفين من السكان ضمن برامج الحماية الاجتماعية الممولة على الصعيد الوطني وخاصة تلك المختصة بإيجاد فرص عمل وتوفير الأمن الغذائي والانتاج الزراعي.

وترتبط زيادة الضعف في المنطقة بوجود مزيد من التهديدات الأكثر شيوعاً التي تؤثر على سبل العيش الريفية والتغذية والأمن الغذائي والانتاجية الزراعية. وتشمل: (أ) الاعتماد على الغذاء المستورد، حيث تستورد منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا 50 بالمائة على الأقل من جميع الأغذية المستهلكة، كما تعد المنطقة أيضاً أكبر مستورد للحبوب في العالم (منظمة الأغذية والزراعة، 2008؛ البنك الدولي، 2009). (ب) ارتفاع معدل النمو السكاني و(ج) زيادة التعرض للكوارث الطبيعية وتغير المناخ. ولأنه إقليم يضم في أرجائه العديد من المناطق التي تعاني من شُحّ المياه، يعد الاكتفاء الذاتي في انتاج الغذاء من التحديات الحقيقية التي تواجهها منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. إن الضرر المحتمل الناتج عن الجفاف هو ضرر كبير جداً، خاصة وأن أغلب الناس يعيشون في مناطق ريفية ويستمدون سبل عيشهم من خلال العمل في الرعي والزراعة البعلية وكلاهما من القطاعات الحساسة مناخياً (IDS, 2015).

تهيمن زراعة الحيازات الصغيرة على القطاع الزراعي في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (تشكل 80 في المائة من الانتاج)، وتشكل الزراعة الأسرية الجزء الأكبر من هذه النسبة. كما تعد الأسر الزراعية ذات الحيازات الصغيرة هي الأسر الأكثر فقراً في جميع دول المنطقة، في ظل اعتمادها على الأنشطة الزراعية كمصدر وحيد للدخل (مركز التعاون الدولي للأبحاث الزراعية من أجل التنمية / منظمة الأغذية والزراعة، 2016). ويمكن أن تساهم الاستثمارات في التنمية الاجتماعية لزراعة الحيازات الصغيرة في إيجاد فرص عمل لائقة للنساء والرجال في المناطق الريفية وازدهار الاقتصاد المحلي وإخراج المجتمعات بأكملها من دائرة الفقر. وبحسب البنك الدولي، يمكن أن يساعد دعم الأنشطة الزراعية الخاصة بالأسر وأصحاب الحيازات الصغيرة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا في الوصول إلى المجتمعات الأكثر فقراً التي غالباً ما يتم استثنائها من برامج الحماية الاجتماعية.

التحديات التي تواجه الحماية الاجتماعية والحد من الفقر في المنطقة متعددة الجوانب. الجانب الأول هو التغطية المنخفضة المستوى وغير المتساوية (جواد، 2014)، وخاصة في المناطق الريفية التي تفشل فيها برامج الحماية الاجتماعية في الوصول إلى جميع الأسر التي لا تتمتع بالأمن الاجتماعي أو لا تحصل على الاستحقاقات الأساسية مثل الراتب التقاعدي والتأمين الصحي، ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى الطابع الرسمي المحدود لقطاع الزراعة. أما الجانب الثاني فيتعلق في كون العلاقة بين الحماية الاجتماعية الرسمية وشبه الرسمية وغير الرسمية علاقة معقدة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. إذ تصف الحماية الاجتماعية «غير الرسمية» الدعم ضمن الأسر والمجتمعات الممتدة، مثل التحويلات المالية، بينما تصف الحماية الاجتماعية «شبه الرسمية» المؤسسات التي تعمل خارج الحكومات والتي يتم تمويلها عن طريق مساهمات الأعضاء مثل مؤسسات صناديق الاستثمار المشترك. ومن الجدير بالذكر أنه وبسبب مركزية المؤسسات الدينية في الحياة الاجتماعية والثقافية والسياسية، فإن الحدود بين خدمات الحماية الاجتماعية الحكومية وخدمات الحماية الاجتماعية غير الحكومية عائمة. فالزكاة، على سبيل المثال، تعد مصدراً رئيسياً للتحويلات الاجتماعية التي يعاد توزيعها، وتقدم المؤسسات الدينية

شبكات أمان كبيرة للأشخاص في هذه المنطقة. وهكذا، يتم تجزئة تقديم برامج الحماية الاجتماعية، إذ تنفذ مختلف الوزارات والمؤسسات برامج تفتقر إلى نظام مشترك أو نهج متسق. وتزداد هذه المشكلة في دول مثل لبنان والأردن، على سبيل المثال، حيث من الممكن إيجاد بنية موازية تقدم المساعدات الانسانية والطارئة التي يتم تمويلها غالباً من خلال جهات مانحة خارجية دون وجود أية حلقة وصل مع البرامج الوطنية. وقد يشكل قيام الحكومات بتنسيق تدخلات الحماية الاجتماعية بشكل أفضل أمراً أساسياً لتحسين جودة البرامج المنفذة وتعزيز أثرها في الحد من الفقر بصورة عامة. الجانب الثالث والأخير هو أن آلية الدعم تعتبر تاريخياً مكلفة للغاية وتراجعية ولا تعتبر الأداة الأكثر فاعلية لمساعدة الأسر الأكثر فقراً في أنحاء منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (Gutner, 2002).

المنهجية

يشكّل هذا التقرير الإقليمي أداة تستند إلى البحث المكتبي، ويستخدم وثائق البرامج والسياسات الحديثة وبيانات السياسات الاستراتيجية عالية المستوى وتقييمات الأثر، فضلاً عن قواعد البيانات الأكاديمية والأدبيات محدودة التداول (الأدب الرمادي) من أجل التقاط الجوانب الرئيسية الخاصة بالنطاق الكامل لسياسات الحماية الاجتماعية وبرامجها الموجودة حالياً في المنطقة. كانت هناك بعض القيود بشأن إيجاد بيانات حول أثر البرامج المنفذة حديثاً، مثل التحويلات النقدية، في حين ما تزال المصادر العامة حول الحماية الاجتماعية في المنطقة محدودة.

السياق الاجتماعي-الاقتصادي: الاقتصادات والخصائص السكانية والفقر

رغم الاختلاف الكبير بين جميع الدول الواقعة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، إلاَ أنَّ أوجه التشابه بينها تستحق الذكر. تواجه اقتصادات دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا الكثير من التحديات وخصوصاً في السنوات الماضية. وقفت نسبة النمو الاقتصادي عند مستوى 2 بالمائة سنوياً منذ عام 1990 وبلغت نسبة البطالة 15 بالمائة، وهي النسبة الإقليمية الأعلى في العالم. ومن أهم جوانب نسبة البطالة العدد كبير من العاطلين عن العمل من الشباب والنساء، حيث أن مشاركة الإناث في العمل الرسمي متدنية للغاية (جواد، 2014).

وتتفاوت معدلات التنمية الاقتصادية بشكل كبير بين دول المنطقة، حيث تحقق دول مجلس التعاون الخليجي أعلى نصيب للفرد من الناتج المحلي الإجمالي. فبينما يظل متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على المستوى الإقليمي عند 104 8 دولاراً أمريكياً تقريباً لعام 2006 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016)، بينما يبلغ متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في دول مجلس التعاون الخليجي 000 42 دولاراً أمريكيا (خلال الفترة من عام 2011 إلى 2015).

الجدول رقم 1 نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا في الفترة من 2011 إلى 2015

الدولة	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	الدولة	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	الدولة	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
الجزائر	5 484.1	لبنان	10 057.9	السودان	1 875.8
البحرين	24 855.2	ليبيا	6 573.4	سوريا	غير متوفر
مصر	3 365.7	موريتانيا	1 275.0	تونس	4 420.7
إيران	5 442.9	المغرب	3 190.3	الإمارات العربية المتحدة	4 3962.7
العراق	6 240.1	عُمان	19 309.6	الضفة الغربية وقطاع غزة	2 965.9
الأردن	5 422.6	قطر	96 732.4	اليمن	غير متوفر
الكويت	43 593.7	المملكة العربية السعودية	24 406.5		

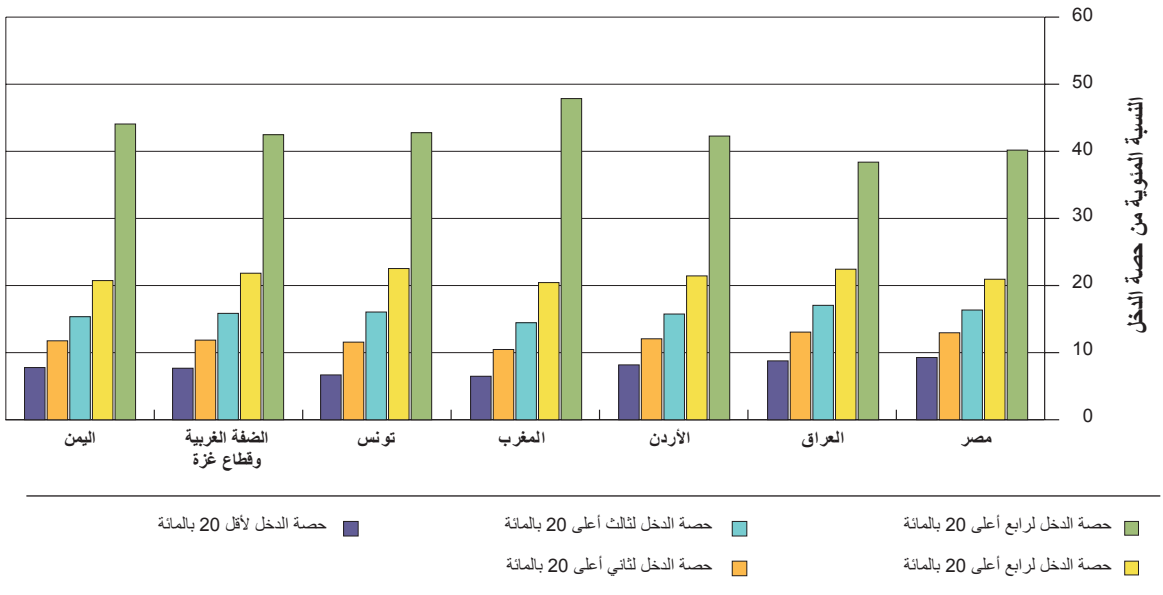
المصدر: بيانات البنك الدولي. تم تصفحها عام 2016.

تعد الموارد النفطية والطبيعية عنصراً أساسياً في اقتصادات الكثير من دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا رغم محاولات دول مجلس التعاون الخليجي تنويع اقتصاداتها خلال العَقْدْ الأخير. ويعتبر قطاعا الزراعة والخدمات من القطاعات الرئيسية في المنطقة، وتعتمد الدول الأعضاء الأكثر فقراً على الأنشطة الزراعية لتحقيق الإيرادات الاقتصادية. مؤخراً، انخفضتْ الاستثمارات في القطاع الزراعي وتحولت الاستثمارات بشكل عام إلى قطاعي الخدمات والصناعة (مركز التعاون الدولي للبحث الزراعي من أجل التنمية/منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، 2016). يعتمد عدد كبير من دول المنطقة على قطاع النفط كقطاع اقتصادي رئيسي (وتشمل هذه الدول كل من: الجزائر، والبحرين، وإيران، والعراق، والكويت، وقطر، وعُمان، والمملكة العربية السعودية، والسودان، والإمارات العربية المتحدة، واليمن). ونتيجة لذلك، أثرَّ الانخفاض الأخير في أسعار النفط سلباً على اقتصادات هذه الدول، كما ستواجه بعض التحديات العام القادم لأنَّ التوقعات تشير إلى أنَّ أسعار النفط ستبقى منخفضة (كوهكار، 2015).

وتمثل البطالة مشكلة كبيرة أخرى تؤثر على دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية. ونظراً لأن سكان هذه الدول هم من الشباب، حيث تتراوح نسبة الشباب تحت سن الخامسة عشرة بين ربع وثلث السكان (IDS، 2015)، فإن معدلات البطالة المرتفعة بين أوساط الشباب تقلق صانعي السياسات على الصعيد الوطني. ووفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية، وصلت نسبة البطالة بين أوساط الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 إلى 24 عاماً في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا إلى 27 بالمائة عام 2014، أي تقريباً ضعف نسبة البطالة عالمياً البالغة 14 بالمائة وأكثر من ضعف نسبة البطالة الإجمالية في المنطقة والبالغة 12 بالمائة. وتعتبر عدم قدرة دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا على تنويع اقتصاداتها بدرجة كافية لاستيعاب الأعداد الكبيرة من الباحثين عن العمل إحدى التحديات التي تقع على عاتق الشباب بشكل رئيسي. وتظهر تأثيرات هذا السيناريو في ظاهرة الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية والتي حولت أغلب دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا إلى مجتمعات تعيش في المدن. وبصورة أساسية، تسهم ثنائية الريف المدينة في زيادة معدلات الفقر وانعدام المساواة وتؤثر أيضاً على حاجات الحماية الاجتماعية والأشكال الملائمة لأدوات الحماية الاجتماعية التي أصبحت حيوية لبقاء الناس في هذه الاقتصادات الهشة.

ومع ذلك، انخفضت معدلات الفقر في المنطقة خلال العقود الماضية. فقد انخفضت نسبة الفقر للأشخاص الذين يعيشون على أقل من 1.90 دولار أمريكي في اليوم (بناءً على معدل تعادل القوة الشرائية لعام 2011) من 6 بالمائة عام 1990 إلى 2.7 عام 2008 (بيانات البنك الدولي، 2016). إلاّ أن الفقر هو ظاهرة ذات أبعاد متعددة، ومنها الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية. وفي هذا الإطار، ما زال الضعف الاقتصادي - الذي يعرف بأنه يشمل الأشخاص الذين يعيشون فوق خط الفقر ويواجهون خطر الوقوع في دائرة الفقر في حال التعرض لصدمة خاصة (مثل: المرض) أو لصدمة عامة (مثل: تضخم أسعار الأغذية) - مرتفعاً جداً في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. ويقدّر أن ما بين 15 بالمائة و17 بالمائة من الناس في مصر والعراق واليمن على سبيل المثال، «لديهم مستويات استهلاك لا تزيد عن نصف دولار يومياً فوق خط الفقر، وبلغت نسبة المصريين الذين واجهوا حلقة فقر أو شبه حلقة فقر واحدة على الأقل 55 بالمائة في الفترة من 2005 إلى 2008 (سيلفا وآخرون، 2012). ولعدم المساواة تأثير هام في هذه المعادلة، ناهيك عن عدم توزيع مستويات الدخل في الدول الأعضاء بشكل متكافئ، كما يظهر في الشكل 1 أدناه:

الشكل 1. توزيع الدخل أو الاستهلاك حسب الخُمس



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي حول الفقر والعدالة، 2016

يعتبر انعدام الأمن الغذائي عنصراً مهماً في الضعف الاجتماعي-الاقتصادي لسكان منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. وبصرف النظر عن ظروف انعدام الأمن الغذائي العامة التي تحدث نتيجة للحروب والاضطرابات المدنية والعقوبات الاقتصادية، فإنَّ النظام البيئي الزراعي يعاني من شح المياه، مع قلة الأراضي الصالحة للزراعة. ويعتبر إنتاج الأغذية تحدياً رئيسياً لأغلب الدول. يقدم القطاع الزراعي مساهمةً صغيرةً نسبياً في الناتج المحلي الإجمالي[10] للمنطقة، حيث لا تتعدى مساهمته الحالية 14 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي (المؤتمر الإقليمي للشرق الأدنى 33 منظمة الفاو، 2016). وينطوي الاعتماد على استيراد الأغذية على مخاطر على الأمن الغذائي الوطني لأنَّه يؤثر على توفر الأغذية الأساسية على نطاق واسع ويزيد من مخاطر التضخم إما بسبب الصدمات الخارجية أو الضعف الداخلي على تلقي صدمات متعددة. ويتوقع أن تزيد نسبة احتمال حدوث السيناريو الثاني في المستقبل في ظل حالات الجفاف المتكررة وتوقع زيادتها. كما يتوقع انخفاض مردود المحاصيل بنسبة 30 بالمائة بسبب تأثيرات التغيّر المناخي (جوبينز وهينلي، 2015).

وتزيد مخاطر حدوث انعدام الأمن الغذائي في الدول التي تعاني من عجز مالي ولديها حاجات استيراد غذائية عالية، مثل الأردن ولبنان، والضفة الغربية وقطاع غزة، ودول أخرى. وتتمثل الاستجابة التقليدية من حكومات منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا في تقديم أو زيادة الدعم لأسعار المواد الغذائية، والتي ثبت أنها عملية غير مستدامة اقتصادياً وغير موجهة بشكل مؤثر ولا تدار بشكل فعال (هاريغان، 2011). واتضح أنَّ معادلة انعدام الأمن الغذائي (الاعتماد الكبير على الأغذية بالإضافة إلى العجز المالي) في ازدياد وخاصةً بعد حدوث الأزمة الغذائية العالمية عام 2008 (IDS، 2015). وبجانب ارتفاع حالات انعدام الأمن الغذائي، فأنَّ منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا هي المنطقة الوحيدة في العالم التي ترتفع فيها معدلات سوء التغذية، مع زيادة إضافية في المعدل عام 2008 (ماركوس وبيريزنيتو، 2011). بالإضافة إلى ذلك، تمثل المعدلات المرتفعة لتقزم وهزال الأطفال مشكلةً تعاني منها دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا نتيجة "للعبء المزدوج" لسوء التغذية نظراً للمعدلات المرتفعة المماثلة المتعلقة بالسمنة. تعد مصر واحدة من أعلى بلدان العالم في معدلات السمنة، حيث تصل

[10] باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي

النسبة إلى 48 بالمائة (منظمة الصحة العالمية). ويشكل انتشار سوء التغذية والمستويات المرتفعة للسمنة والخطر الكبير من حدوث انعدام الأمن الغذائي وانعدام المساواة في الدخل في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا عوامل تستدعي تطبيق نهج للحماية الاجتماعية لا يقتصر على إعادة توزيع الدخل فقط، بل ينظر أيضاً في موضوع الإنتاج الغذائي والممارسات الزراعية والحصول على الأغذية ويأخذ في الاعتبار في الوقت ذاته إمكانية تنفيذ تدخلات متعلقة بالتغذية.

كما تعتبر منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا مهددةً بوجه خاص بالتأثيرات الناجمة عن تغير المناخ. وتعتبر هذه المنطقة من أكثر المناطق التي تعاني من شُحّ الموارد المائية والجفاف، حيث تعتمد اعتماداً كبيراً على الزراعة والمحاصيل الحساسة للمناخ (البنك الدولي). ووفقاً لأحدث تقييم أجرته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ[11]، يتوقع أن يصبح المناخ أكثر حرارة وجفافاً في أغلب دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. وأكثر من ذلك، يتوقع أن يعاني 80 إلى 100 مليون نسمة يعيشون في هذه المنطقة من ضائقة مائية بحلول عام 2025، ويحتمل أن يؤدي ذلك إلى زيادة الضغط على المياه الجوفية والزراعة. ويمكن فقدان مصادر الدخل والوظائف نتيجة لتكرار حدوث حالات الجفاف في المناطق الريفية، والتي ستواجه مستويات فقر متزايدة في جميع أنحاء المنطقة (اللجنة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ والبنك الدولي).

وفي ظل كل هذه التحديات، تدرك الفاو أنَّ زيادة البرامج المعتمدة على النقد وتطوير أنظمة حماية اجتماعية مدركة لحجم المخاطر ومستجيبة للصدمات هي أولويات استراتيجية بشكل خاص لتحسين الأمن الغذائي والتغذية وحماية الأسر وممتلكاتها بالإضافة زيادة دخل أغلب السكان الضعفاء (الفاو، 2016).

[11] الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ

الفصل الثاني

توجهات الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

بدأ الاعتراف رسمياً بأن الفقر يمثّل مشكلة تعيق النمو الاقتصادي المستدام في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال وأفريقيا في تسعينيات القرن التاسع عشر فقط (جواد، 2011؛ خالدي-بيهوم، 2003) وفي بدايات القرن الحادي والعشرين عندما زاد الاهتمام بسياسات الحماية الاجتماعية في ضوء التنمية الإنسانية وفي ظل تأثير الأهداف الإنمائية للألفية وأجندة التنمية لمرحلة ما بعد 2015 (الأمم المتحدة/لاس، 2013). ويعكس هذا التحول في السياسات، في البداية، الجهود الرامية إلى التغلب على فكرة "تحقيق النمو فوق كل اعتبار"، وهي أيديولوجية مشتركة أدتْ إلى تزايد مستويات الفقر ومعدلات انعدام المساواة في جميع أنحاء العالم. وبشكل أكثر تحديداً في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، كانت المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي تواجهها المنطقة والتي طال أمدها من بين أسباب الانتفاضات الشعبية التي نبّهت واضعي السياسات إلى الحاجة الملحة لتحقيق العدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي الشامل.

ولكن، ما المقصود بالحماية الاجتماعية في سياق دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وكيف تُحدد أطرها؟ للإجابة عن هذه الأسئلة، يهدف هذا القسم إلى الاستناد باختصار إلى العمل الذي قامت به رنا جواد[12]، وهو يركز على التوجهات ضمن ثلاثة جوانب (أ) المؤسسات المقدمة لخدمات الحماية الاجتماعية، (ب) الأساس المنطقي للحماية الاجتماعية، (ج) أدوات السياسة.

المؤسسات المقدمة للحماية الاجتماعية

يتمثل النمط السائد في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا في قيام مؤسسات الدولة بالإشراف على أنظمة التأمينات الاجتماعية ذات العلاقة بالتوظيف الرسمي، خاصةً للعاملين في القطاع العام، والذين هم وحدهم من يحصل على مزايا التأمينات الاجتماعية (جواد، 2015). في أغلب الدول، لا تصل مزايا أنظمة التأمينات الاجتماعية إلى العمال الزراعيين والعمال غير الرسميين، الذين يشكلون نسبة مهمة من القوى العاملة، كما هو الحال في السودان، ولبنان، ومصر على سبيل المثال. كما لا يتم الاعتراف بشكل كبير بمساهمة المرأة في الزراعة، ولا توثّق أدوار النساء في القطاع الزراعي بشكل جيد في أغلب الأحيان، حيث أن ترتيبات عملهن هي ترتيبات غير رسمية (الفاو، 2011).

تؤدي العائلات النووية والممتدة دوراً رئيسياً في تقديم الدعم، وتحديداً المساعدات الاجتماعية. وتعتبر المؤسسة العائلية عادةً مصدراً لتقديم الدعم المالي، وليس من الغريب ملاحظة وجود أشكال دعم مشابهه في المجتمعات وضمن مختلف فئات المجتمع. وبهذا المعنى، تعتبر منظمات الرعاية الاجتماعية الدينية المصدر الأهم لتوفير الحماية الاجتماعية للسكان الضعفاء، وخصوصاً العاملين في القطاع غير الرسمي (جواد، 2009). تنتشر الشبكات غير الرسمية للمساعدة الاجتماعية المبنية على الثقة

[12] Jawad, R. (2015) Social Protection and Social Policy Systems in the MENA Region: Emerging Trends. UNDESA

المتبادلة والشعور القوي بالانتماء للمجتمع في جميع الدول في المنطقة. تتجه الجماعات الدينية إلى الاعتماد على أنشطة جمع الأموال على أساس ديني، مثل جمع أموال الزكاة ومساعدة الجماعات الأكثر ضعفاً في المجتمع، مثل الأيتام، والمسنين والمعوقين.

في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، كان مصطلح الحماية الاجتماعية يذكر عادة في خطط التنمية الوطنية بهدف دعم خلق فرص العمل وإدرار الدخل، في حين تسهم شبكات الأمان (الدعم) في استقرار الاستهلاك ومواجهة الصدمات وارتفاع الأسعار. لا يمتلك أغلب الدول في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا استراتيجيات وطنية للحماية الاجتماعية، ولكن تذكر الحماية الاجتماعية عادةً في سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية الوطنية التي تديرها وزارات التنمية الاجتماعية، مثل وزارات الشؤون الاجتماعية[13]. وفيما يلي لمحة إقليمية

- مصر: تنفق مصر نسبة كبيرة من موازنتها السنوية على برامج الحماية الاجتماعية، وتتركز النفقات بشكل رئيسي على تقديم الدعم للمستهلكين، لكن يتسم هذا الدعم بأنه مشتت بشكل كبير، كما أن تأثيره محدود في تقليل معدلات الفقر. في يوليو/تموز 2014، أطلقت الحكومة المصرية خطة لإصلاح الحماية الاجتماعية نصت على تحرير أسعار الطاقة خلال فترة تمتد من خمس إلى عشر سنوات، حيث سيستثمر جزء من أموال دعم الوقود في إصلاح وتوسعة شبكات الأمان الاجتماعي.

- الأردن: لا توجد سياسة وطنية محددة للحماية الاجتماعية في الأردن، حيث تعتبر وزارة التنمية الاجتماعية الجهة الحكومية الفاعلة الوحيدة في مجال الحماية الاجتماعية.
- لبنان: توجد خطة العمل الاجتماعية لعام 2007 وخطة التنمية الاجتماعية الوطنية لعام 2010، وتشتمل الخطتان على خصائص قوية للحماية الاجتماعية رغم عدم وجود استراتيجية وطنية للتنمية الاجتماعية.
- الضفة الغربية وقطاع غزة: وافقت وزارة الشؤون الاجتماعية على استراتيجية الحماية الاجتماعية لعام 2010. طُوِرَتْ الاستراتيجية بالاشتراك مع المنظمات الدولية، التي تعد من أهم الجهات المانحة للفلسطينيين.
- السودان: لا توجد استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية في السودان، ولكن دمجت الحماية الاجتماعية في الوثائق الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة، مثل الاستراتيجية المؤقتة للحد من الفقر، وخطة التنمية الوطنية التي تمتد حتى عام 2025 (بدأتْ من 2007 حتى 2025) بالإضافة إلى وثائق إطار الموازنة السنوية.
- تونس: في 2014، استضافت تونس «المؤتمر الوطني حول الحماية الاجتماعية»، ووضعت الحكومة بعد ذلك الرؤية الاستراتيجية للأعوام من 2015 إلى 2025 والتي تنص على سياسة جديدة للتنمية تضمنت إدخال إصلاحات على نظام الحماية الاجتماعية.

تُقسم المؤسسات المقدمة لخدمات الحماية الاجتماعية إلى جهات فاعلة تابعة للدولة (وكالات حكومية) وجهات فاعلة غير تابعة للدولة؛ وتشمل الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة السوق (مثل التأمين الخاص)، والعائلة (مثل الحوالات المالية) والمؤسسات الدينية والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية. تؤدي الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة دوراً مهماً في توفير خدمات الحماية الاجتماعية، ودور الحكومات الآنَ أكبر من أي وقت مضى نظراً للاعتراف المتزايد بالحماية الاجتماعية على أنَّها أداة قوية في السياسات لتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في العديد من دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. ولكن يظل تشتت البرامج أحد التحديات التي ما زالت تواجه المنطقة.

13)IDS، 2015).

الأساس المنطقي للحماية الاجتماعية

يقول Midgely (2013) أنَّ الأساس المنطقي للحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا يختلف وفقاً لأنواع المؤسسات المذكورة أعلاه ويمكن تصنيفه إلى (أ) أساس يقوم على غايات سياسية ويهدف إلى تعزيز شرعية الدولة، (ب) أساس ذو وظائف متعلقة بالرفاه لتعزيز المساواة وتوزيع الثروة و(ج) أساس ذو وظائف اقتصادية تهدف إلى تطوير رأس المال البشري والقدرات الإنتاجية بهدف دعم النمو الاقتصادي.

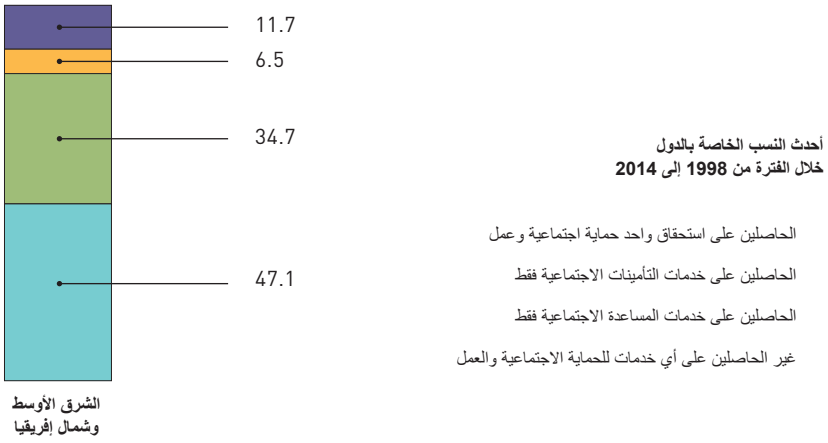
تشير خطط التنمية الوطنية لدول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا إلى أنَّ الوظيفة الاقتصادية للحماية الاجتماعية تتقدم على الوظائف الاجتماعية والوظائف الوقائية ووظائف المساواة. على سبيل المثال، تتوقع الأردن والكويت أنَّه يمكن تحقيق النمو الاقتصادي من خلال الفرص المدرة للدخل عن طريق ضخ استثمارات في القطاع الخاص (جواد، 2015). يعدُّ السودان مثالاً آخراً، حيث تهدف استراتيجية التنمية الوطنية في هذا البلد إلى تطوير القطاع الزراعي من خلال تبني أنماط واسعة النطاق وتحفيز خلق فرص العمل في القطاع الصناعي. وفي الوقت نفسه، أصبحت الوظائف السياسية للحماية الاجتماعية واضحة في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا عندما وسعّت الحكومات من خدمات المساعدة الاجتماعية، مثل الدعم الغذائي، استجابةً للاحتجاجات أو للأزمات الغذائية. وأدت اضطرابات الخبز في مصر وسوريا إلى زيادة الدعم المالي للغذاء ومخصصات المساعدة الاجتماعية الموزعة على الصعيد الوطني. علاوة على ذلك، ففي مصر، فإن للدعم المالي للغذاء تاريخ قوي في العقد الاجتماعي، حيث يعتبره السكان استحقاقاً وليس حلاً مؤقتاً لنقص الغذاء (غاتر، 2002).

آليات وأدوات السياسات

من الأدق القول بأنَّ دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا تطبق استراتيجيات للحماية الاجتماعية بدلاً من تبني سياسات اجتماعية متماسكة. تندرج أغلب تدخلات الحماية الاجتماعية ضمن الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. يصبح التركيز على استثمارات القطاع الخاص واستحقاقات التأمينات الاجتماعية المتصلة بالعمل في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا أكثر وضوحاً عند النظر في أنواع تشريعات التأمينات الاجتماعية وبرامج المساعدة الاجتماعية المتوفرة. هناك اتجاه في المنطقة نحو تبني أنظمة تأمينات اجتماعية قائمة على الاشتراكات تستثني القطاعات التي لا تكتسب الطابع الرسمي، كما هو حال القطاع الزراعي غالباً. أما في لبنان، على سبيل المثال، فينظم قانون العمل لعام (1974)، الذي لا يشمل العمال الزراعيين لعدم اكتساب القطاع الزراعي الطابع الرسمي بموجب القانون، عمل الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، وكما هو الحال في مصر. اتبعت عملية زيادة خدمات المساعدة الاجتماعية نفس الأنماط لمعالجة حالات الضعف المتكررة الناتجة عن الفقر والافتقار إلى الأمن الاجتماعي بالنسبة لأغلبية السكان.

تمتلك جميع الدول أنظمة حماية اجتماعية رسمية تدمج بين برامج سوق العمل والتأمينات الاجتماعية والإعانات الاجتماعية. تميل الخدمات التي تقدمها الدولة إلى أن تكون برامج اجتماعية شاملة على شكل دعم أو قائمة على الاشتراكات من خلال المزايا والتقاعدات الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، تشير تقديرات البنك الدولي (سيلفا وآخرون، 2012) إلى أنَّ ثلث سكان دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا فقط مشمولون في أي برنامج تأمينات اجتماعية رسمي. يقدم الشكل رقم 2 في الصفحة التالة صورة كاملة لنسبة شمول الحماية الاجتماعية والعمل في المنطقة.

الشكل 2: نسبة شمول الحماية الاجتماعية والعمل إلى مجموع السكان لمنطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (النسبة المئوية)



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي حول الفقر والعدالة، 2016

تُشكّل المساعدة الاجتماعية جزءًا كبيراً من برامج الحماية الاجتماعية المقدمة في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. ومن بين أنماط المساعدة الاجتماعية، يمثل الدعم الشامل مثل دعم المواد الغذائية أكثر أنواع المساعدات، ويشير الجدل الدائر حول فعاليتها إلى الحاجة إلى إصلاح هذه الأنظمة لتنفيذ برامج مساعدةً اجتماعية موجهة على نحو أفضل. تشير الأرقام أدناه إلى نسبة شمول المساعدة الاجتماعية للخمسة أخماس في بعض دول المنطقة. تجدر ملاحظة أنَّه لكون برامج المساعدة الاجتماعية في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا تقوم على الدعم، غالباً ما يستفيد منها جميع السكان بشكل شامل، فإن نسبة الشمول لا تختلف كثيراً بين الأكثر فقراً والأكثر غنىً، مما يجعلها مفتقرة للفعالية كأداة للحد من الفقر.

ما زالت أنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا إقصائية بشكل كبير وتعمل كآلية رجعية أكثر من كونها تحولات اجتماعية اقتصادية فعلية في المجتمعات. وتبيّن أوجه القصور الواضحة في شمول خدمات الحماية الاجتماعية في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا أنَّ الحكومات الوطنية ما زالت تنفق مبالغ كبيرة على الدعم الذي يعتبر سياسات فورية للتخفيف من وطأة الفقر ولكنها لا تؤدي إلى إطلاق استثمارات اقتصادية واجتماعية طويلة الأمد أو تميل إلى معالجة مشاكل الفقراء (صندوق النقد الدولي، 2014). وفي الوقت نفسه، تتوفر التأمينات الاجتماعية المكونة من رواتب تقاعدية وخدمات تأمين صحي على أساس الاشتراكات لموظفي القطاع العام، الذين يكونون في أغلب الأحوال ذكوراً في سن العمل يعيشون في المناطق الحضرية.

الشكل 3: نسبة شمول المساعدات الاجتماعية

المصدر: البنك الدولي، أطلس الحماية الاجتماعية: مؤشرات القدرة على التكيف والعدالة، 2016

برامج المساعدة الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

رغم أن أصحاب أعلى الدخول هم من يحصلون مباشرة على معظم الدعم، إلا أن أدنى خمس والأخماس الأفقر نوعاً ما يستفيدون من الدعم غير المباشر. وما زال لإلغاء الدعم المالي آثار سلبية كثيرة على الأسر الأفقر بالأرقام النسبية (منظمة العمل الدولية، 2015). بدأت بعض دول المنطقة مؤخراً في إصلاح نظم تقديم الدعم المالي وقامت في الوقت نفسه بتطوير وتوسيع برامج تحويل الدخل لمساعدة الأسر على التأقلم مع الآثار السلبية المتوقعة على رفاههم العام. وبهذا المعنى، تنفذ أغلب الدول برامج للمساعدة الاجتماعية مقرونة بإجراء إصلاحات تدريجية على الدعم العام للأسعار بهدف تحسين كفاءته وإيجاد قدرة مالية لتمويله. يلخص الجدول رقم 2 التحويلات النقدية الحالية في المنطقة:

الجدول رقم 2 ملخص لبرامج التحويلات النقدية في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

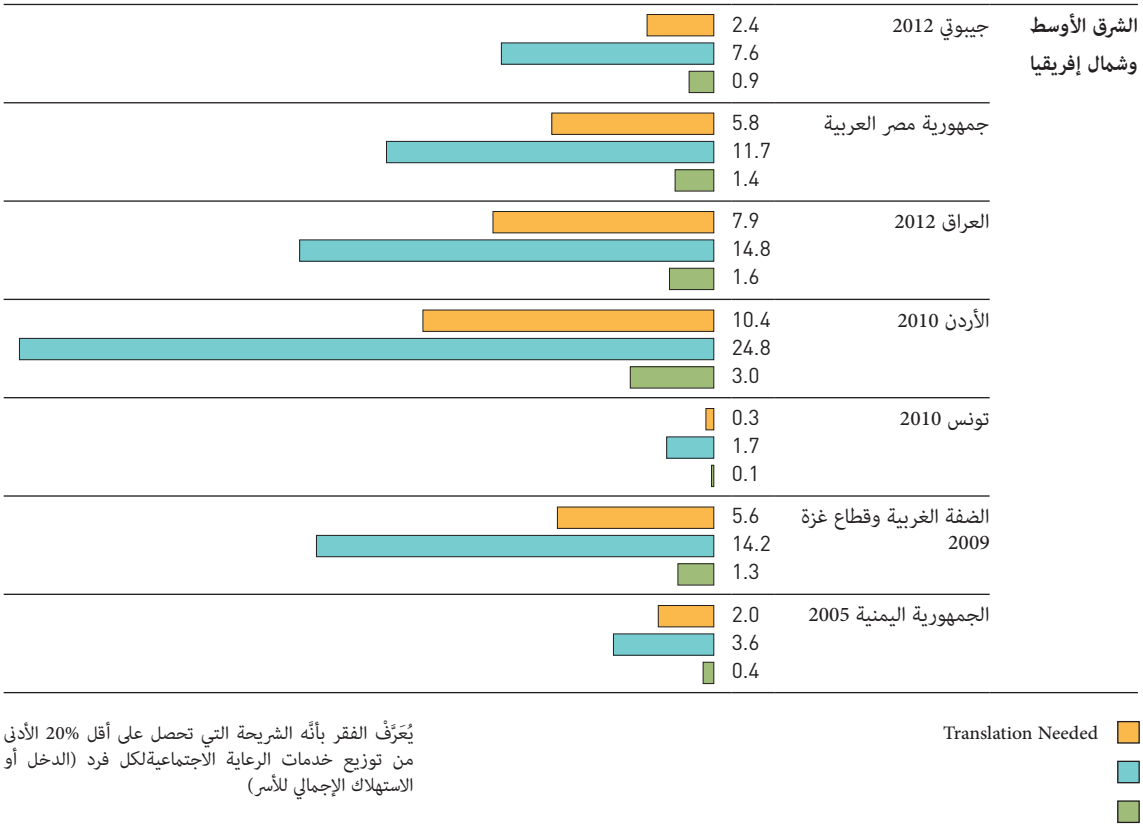
الدولة	البرنامج	النوع
مصر	برنامج تكافل وكرامة	مساعدات نقدية مشروطة
العراق	نظام الحماية الاجتماعية	مساعدات نقدية غير مشروطة
الأردن	صندوق المعونة الوطنية	مساعدات نقدية مشروطة
لبنان	المشروع الوطني لإزالة الفقر	مساعدات نقدية غير مشروطة
موريتانيا	برنامج تحويلات الرعاية الاجتماعية	مساعدات نقدية غير مشروطة
المغرب	برنامج تيسير للتحويلات المالية المشروطة	مساعدات نقدية مشروطة
السودان	مشروع شبكة الأمان الاجتماعي	مساعدات نقدية غير مشروطة
تونس	البرنامج الوطني لإغاثة العائلات المعوزة	مساعدات نقدية غير مشروطة
الضفة الغربية وقطاع غزة	البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية	مساعدات نقدية غير مشروطة
اليمن	صندوق الرعاية الاجتماعية	مساعدات نقدية غير مشروطة

المصدر: بيانات البنك الدولي وإحصائيات الديون الدولية، 2016

ما تزال برامج التحويلات النقدية حديثة العهد نسبياً في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. وما تزال أغلب البرامج في مراحلها التجريبية ولا تقدم خدماتها لعدد كبير من السكان. فعلى سبيل المثال، يقدم صندوق المعونة الوطنية في الأردن خدماته لـ 16.5 بالمائة فقط من أفقر خمس من السكان (سيلفا وآخرون، 2012). وتبلغ نسبة شمول خدمات المساعدة الاجتماعية للخُمْس الأفقر في الأردن 83.5 بالمائة نظراً لدور الدعم بشكل كبير. وفي الوقت نفسه، تبلغ نسبة شمول خدمات المساعدة الاجتماعية للخُمْسين الأغنى 61.1 بالمائة و31.8 بالمائة على التوالي. ويظهر ذلك أنَّ المجال متاحٌ لإدخال التحسينات، وخصوصاً في تقديم المساعدة الاجتماعية على شكل دعم لكل من الأسر الأغنى والأفقر في الأردن. بالمتوسط، ينتمي ربع المستفيدين فقط من المساعدات الاجتماعية التي لا تكون على شكل دعم في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا إلى الخمس الأفقر من السكان (جواد، 2015).

قدمت بعض البرامج، مثل صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن[14] مزايا متزايدة، ولكنها لم تسهم في الحد من معدلات الفقر (سيلفا وآخرون، 2012). ولكونه مرتبط بالتعليم، أظهر تحليل لتقييم الأثر أنَّ معدلات التسرب من المدارس انخفضت بنسبة 57 بالمائة وأنَّ معدل عودة الطلاب المتسربين إلى المدارس ارتفع بنسبة 37 بالمائة. من المهم أن نذكر أنَّه خلال الفترة من 2009 إلى 2012، ارتفعت القيمة الإجمالية لميزانية البرنامج من 10 ملايين دولار إلى 62 مليون دولار (سيلفا وآخرون،2012). أما بالنسبة لعدم المساواة والتأثير على فجوة الفقر، يبدو أن لبرامج المساعدة الاجتماعية في كل من الأردن والعراق والضفة الغربية وقطاع غزة تأثير ملحوظ، كما يظهره الشكل رقم 1. يمكن أن يؤدي الدعم دوراً، ولكنْ لأنه متوفر للجميع، فيمكن أن تعيق تكلفته المرتفعة الاستثمار في تنفيذ برامج فعالة للحد من الفقر. تظهر الإصلاحات الأخيرة التي أدخلت على أنظمة الدعم في المنطقة أنَّ دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا تنفذ برامج تراعي الهيكل متعدد الأبعاد للفقر.

الشكل 4: أثر المساعدة الاجتماعية في تقليص معدلات الفقر وعدم المساواة (النسبة المئوية)



المصدر: البنك الدولي، أطلس الحماية الاجتماعية: مؤشرات القدرة على التكيف والعدالة، 2016

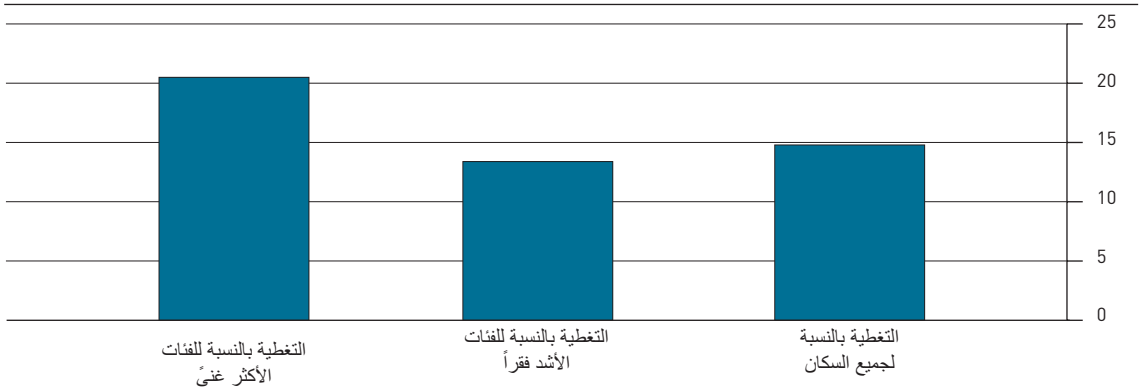
[14] يجدر الذكر أنَّ تقييم صندوق الرعاية الاجتماعية جرى قبل الثورة الأخيرة التي حدثت في اليمن. حالياً، لا يمكن تحديد نسبة المساعدات التي يقدمها البرنامج.

الفصل الرابع

برامج التأمينات الاجتماعية في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

تمتلك جميع دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا صناديق تأمينات اجتماعية لموظفي الخدمة المدنية والعاملين في القطاع الرسمي والتي غالباً ما يتم تمويلها عبر مساهمات مشتركة من أصحاب العمل والموظفين والحكومة. وغالباً ما تُغطي تعويضات الضمان الرواتب التقاعدية والسلامة والصحة المهنية وتأمينات المرض وإجازة الأمومة.

الشكل 5. تغطية برامج التأمينات الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا



المصدر: برنامج ASPIRE التابع للبنك الدولي، 2016

تتسم تغطية برامج التأمينات الاجتماعية هذه بأنها محدودة (فعلى سبيل المثال لا يمتلك أغلب البالغين ممن هم في سن العمل وظائف رسمية) كما أنها وبشكل عام غير داعمة للفقراء كما يظهر الشكل 5.

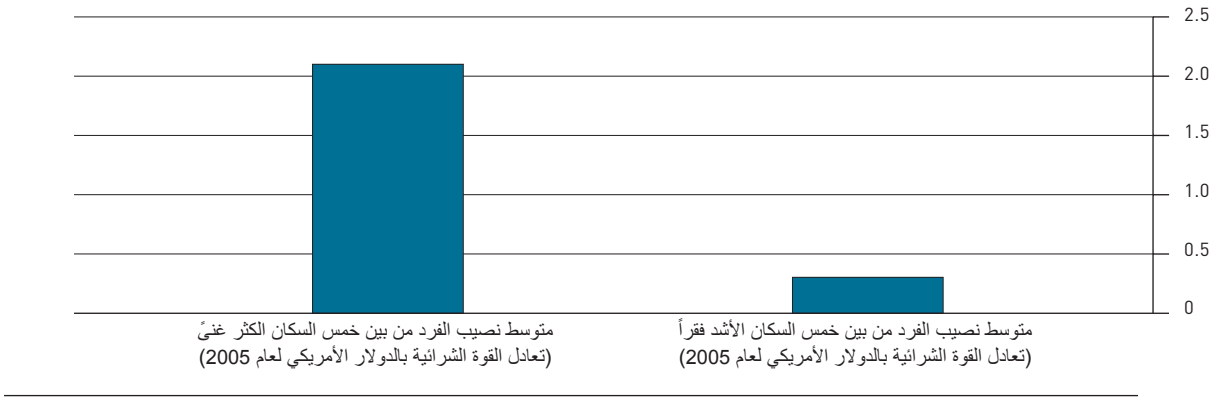
وينطبق الأمر نفسه على موارد التأمينات الاجتماعية والمزايا التي تميل نحو الأفراد في الطبقة المتوسطة ممن يمتلكون وظائف رسمية وترتفع لديهم نسبة الإنفاق الاجتماعي بشكل كبير، حيث تتراوح بين سبعة بالمائة وثلاثة عشر بالمائة، وذلك بحسب صندوق النقد الدولي (موثقة في Loewe، 2013). وبالرغم من ذلك، ما تزال هناك فجوات كبيرة في التغطية التي توفرها التأمينات الاجتماعية، حيث إن أكثر الفئات غير المشمولة في التغطية هي من العمال الزراعيين والمهاجرين (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا «الإسكوا»، 2013). توفر بعض الدول مثل مصر وتونس برامج خاصة للمزارعين والعاملين في الزراعة (IDS، 2016) أو تعمل حالياً على مشاريع قوانين لشمول المزارعين في قانون العمل مثل لبنان ومصر، ولكن ما يزال تاريخ إدراج هذه التعديلات في القانون غير مؤكد.

وفي الوقت نفسه، ما تزال هنالك مستويات عالية من الوظائف غير الرسمية في جميع البلدان، حيث لا يساهم ما نسبته 67 بالمائة من القوى العاملة في برامج التأمينات الاجتماعية. وفي الأردن، وصلت نسبة القوى العاملة غير المشتركة في برامج التأمينات الاجتماعية عام 2010 إلى 50 بالمائة تقريباً، وكانت النسبة في المغرب 70 بالمائة عام 2011، وفي تونس وصلت

إلى 45 بالمائة عام 2008 (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا «الإسكوا»، 2013). وتنتشر الوظائف غير الرسمية كثيراً في قطاع الزراعة وبين العمال الريفيين. وعلى الرغم من صعوبة التأكد من دقة حجم قطاع العمل غير الرسمي في المنطقة، إلا أنه بالتأكيد يشكل الجزء الأكبر من القوة العاملة.

ولأن التغطية ونصيب الفرد المنقولين إلى المواطنين الأكثر فقراً أقل بكثير، فإن إعادة توزيع الثروة هامشي أيضاً. ويوضح الشكل 6 أدناه الفرق بين نصيب الفرد المنقول من خلال التأمينات الاجتماعية بين أغنى وأفقر خمس دول في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بين عامي 1998 و2014:

الشكل 6. مستوى الاستفادة



المصدر: بيانات من برنامج ASPIRE التابع للبنك الدولي، 2016

وفي هذا الخصوص، تفشل برامج التأمينات الاجتماعية والمعاشات في الحد من الفوارق في الدخل في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، وذلك لأنها تخدم في الغالب الطبقتين المتوسطة والعليا، وتستثني سكان الريف والعمال غير الرسميين في المناطق الحضرية (جواد، 2015). وتتكرر هذه الصورة النمطية ضمن برامج التأمين الصحي التي تتسم بمحدودية تغطيتها وتوزيعها. ورغم امتلاك جميع الدول لأنظمة صحة عامة شاملة (باستثناء لبنان الذي يعتمد بشكل كبير على مقدمي الرعاية الصحية من القطاع الخاص)، إلا أن غالبية برامج التأمين الصحي صممت لتركز على الموظفين في القطاع العام والقطاع الخاص الرسمي إذ تدير هذه التأمينات في كل من مصر والأردن وتونس مرافق رعاية صحية مخصصة فقط للمشمولين فيها (جواد، 2015) وينتج عن هذا الأمر تغطية غير متساوية من حيث النوع الاجتماعي على وجه الخصوص- الرجال في العادة مشمولين في التأمينات الاجتماعية أكثر من النساء.

الفصل الخامس

العمالة وسوق العمل في منطقة الشرق الأدنى شمال أفريقيا: قطاع الزراعة

إن تحقيق أهداف الحد من الفقر أو القضاء عليه يستند بالأساس على زيادة فرص العمل اللائقة والمنتجة في بلدان الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. ويعد استحداث فرص العمل وتوفير الخدمات الاجتماعية من العناصر اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام في المنطقة. تواجه المنطقة العديد من الصعوبات والتحديات المرتبطة بالعرض والطلب في سوق العمل على حد سواء، بما في ذلك القيود المتعلقة بالتعليم وعدم مواءمة مخرجاته مع متطلبات سوق العمل، والقطاعات العامة الكبيرة، وغيرها من العوامل التي لا تتصل صلة مباشرة بهذا الموضوع. وبالرغم من ذلك، فما يزال بالإمكان استيعاب الطلب الكبير على العمالة من خلال توجيه المزيد من الاستثمارات في القطاعات ذات الكثافة العمالية العالية كالقطاع الزراعي. وتشير الأدلة، إلى أن قيمة الإنتاج الزراعي المضافة إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول الزراعية الكبيرة، مثل مصر وتونس والمغرب، قد انخفضت بشكل طفيف منذ عام 1996. فقد تراجعت النسبة في تونس من 9.1 بالمائة (1996 حتى 2000) إلى 8.8 بالمائة (2011 حتى 2015)، أما مصر فشهدت انخفاضاً من 14.5 بالمائة إلى 11.1 بالمائة وتراجعت النسبة في المغرب من 14.2 حتى 13 بالمائة للفترة ذاتها (بيانات البنك الدولي، 2016). وبشكل عام، فقد ظلت حصة الناتج المحلي الإجمالي المتأتية من الزراعة ضمن مستويات متماثلة في الفترة المذكورة في بلدان منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، ولكن بالنظر إلى أن معظم هذه البلدان تحتاج إلى الغذاء وتعاني من مستويات بطالة مرتفعة، فمن شأن الاستثمارات في هذا القطاع، الذي يتسم بالكثافة العمالية، الإسهام في توفير الكثير من الفوائد للمنطقة. وفضلاً عن ذلك، يعيش 43 بالمائة من سكان بلدان الشرق الأدنى وشمال أفريقيا في الأرياف (بيانات التنمية الريفية لدى البنك الدولي، 2016). ويمكن لدول المنطقة تعزيز الروابط المباشرة المعنية بتحقيق الأمن الغذائي والاستقرار الاقتصادي من خلال تمكين الأسر الريفية من تأمين الدخل الكافي لتلبية حاجاتهم الغذائية، وذلك عن طريق تعزيز فرص العمل في الأرياف على وجه الخصوص.

وبحكم طبيعتها، تعد الزراعة مصدر العمل الأكبر والوحيد لسكان الريف – حيث يعمل فيها تقريباً 70 بالمائة من القوة العاملة الريفية[15] الموجودة في المنطقة، كما هو موضح في الجدول 3 في الصفحة التالية:

[15] الصادق وآخرون، 2011

الجدول 3. نسبة القوى العاملة في الزراعة

	السنة	نسبة العاملين في الزراعة
السودان	2011	44.6
المغرب	2012	39.2
مصر	2013	28
اليمن	2010	24.7
العراق	2008	23.4
إيران	2014	17.9
تونس	2014	14.8
سوريا	2011	13.2
الجزائر	2011	10.8
لبنان	2009	6
ليبيا	2004	5
عُمان	2010	5.2
المملكة العربية السعودية	2013	4.9
الإمارات العربية المتحدة	2009	3.8
الأردن	2014	1.8
قطر	2013	1.4
البحرين	2010	1.1
معدل بلدان الشرق الأدنى وشمال أفريقيا		15.65

المصدر: بيانات مؤشرات التنمية العالمية، 2016.

ومع ذلك، فما تزال هناك العديد من القيود المتعلقة بالزراعة والعمل في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، إذ يواجه القطاع صعوبات في الحصول على الخدمات المالية حيث إن خطوط التسهيلات المالية منخفضة جداً بشكل عام مقارنة بالتسهيلات المالية المتاحة أمام باقي القطاعات الاقتصادية (NERC 33 FAO, 2016).

وضعت قوانين العمل الزراعي بشكل عام لحماية العمال الزراعيين مدفوعي الأجر، باستثناء العمال الموسميين والمؤقتين والعاملين بدوام جزئي، من السكان الأصليين أو المهاجرين. ويظهر الجدول في الملحق أكثر القوانين ذات الصلة المعنية بالعمالة الريفية اللائقة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. لا تمتلك غالبية دول المنطقة إطاراً قانونياً لحماية حقوق العمال الزراعيين. ويُعزى غياب مثل هذه التشريعات في دول الخليج إلى صغر حجم دور الزراعة في اقتصاد هذه الدول[16]. وفي الوقت نفسه، غالباً ما يُستثنى مزارعو الحيازات الصغيرة ومالكو الأراضي الصغيرة، الذين ينتمون إلى أسر زراعية، من تشريعات العمل أو أنهم لا يحصلون على المزايا العديدة المرتبطة بالزراعة والمقدمة من العديد من الحكومات الوطنية في المنطقة. ويؤثر هذا الواقع المفروض تقريباً على جميع النساء العاملات في قطاع الزراعة (منظمة الأغذية والزراعة، 2011).

[16] لا يستثنى قطاع الزراعة من أحكام قانون العمل العام في كل من المملكة العربية السعودية والكويت

وعلى الصعيد العملي، فقد صادقت ثلاث دول فقط من منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (مصر والمغرب وسوريا) على اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن تفتيش العمل في الزراعة (رقم 129). وتضمن الاتفاقية أن تؤسس الدول الموقعة نظاماً لتفتيش العمل في الزراعة يراقب الامتثال للأحكام المعنية بظروف العمل وحقوق العمال وتحافظ على تطبيقه.

الفصل السادس

تأثير الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

تمتلك غالبية الدول في الإقليم نظاماً للحماية الاجتماعية، ومع أن مثل هذا النظام غالباً ما يكون مجزوءً، إلا أنه يشتمل على ثلاثة مكونات رئيسية للتأمين الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية وتدخلات اجتماعية رسمية وشبه رسمية. كما تختلف نوعية البرامج وشروطها كثيراً عبر الإقليم، ثمة مجال للتحسين بلا شك، خصوصاً فيما يتصل بالتنسيق والتغطية والاستهداف وإدارة البيانات.

يمكن أن يفرض الوضع الراهن لأنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بعض التحديات التي تشمل:

1- عدم إتاحة بعض الفوائد التي يتم توفيرها من خلال صناديق التأمينات الاجتماعية أمام بعض القطاعات الرئيسة، مثل قطاع الزراعة الذي ما يزال غير رسمي.

2- نقص التغطية الصحية الشاملة أو توفير الرعاية الصحية التي تقدمها الدولة للأسر الأشد فقراً. وغالباً ما يُعد الإنفاق على أنظمة الرعاية الصحية بأنه مصدر الإنفاق الرئيسي من مجموع ما تنفقه الأسرة.

3- الاعتماد طويل المدى على المساعدات قصيرة المدى من خلال دعم الغذاء او الوقود أو التحويلات الداخلية. وقد بدأ هذا الامر في التغير حديثاً.

وإلى جانب ذلك، يبقى قطاع واسع من السكان خارج إطار الحماية الاجتماعية ويمكن تصنيفهم بأنهم الرجال والنساء العاطلون/العاطلات عن العمل، وربات البيوت المسؤولات عن المُعالين، وعمال الريف غير الرسميين، والعمال الذين يعملون لحسابهم الخاص، وأطفال الشوارع وعمالة الأطفال.

ولغاية الآن لم يتم إجراء تقييم مكثف لبرامج التحويلات النقدية المستهدفة، التي تعد أكثر فعاليةً تجاه محاربة الفقر والحد من عدم المساواة في الإقليم. ومع ذلك، أحدث القليل من هذه البرامج الموجودة تأثيراً كلياً إيجابياً وعبرت عن توجهات في نواح عدة. تالياً ملخص لنتائج دراسات رئيسية لأربع برامج هي البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية

(PNCTP)[17] وبرنامج تيسير للتحويلات المالية (المغرب)[18] والبرنامج الوطني لمساعدة الأسر المحتاجة (تونس)[19] (PNAFN) وبرنامج المساعدات النقدية المتعددة الأغراض التابع لاتحاد النقد اللبناني[20] (LCC).

1- البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية: يُدير البرنامج وزارة الشؤون الاجتماعية، حيث يتم اختيار المستفيدين وفق منهجية «اختبار الطرق البديلة» المستندة الى الاستهلاك، والتي تقيس مدى الرعاية الذي يتلقاها المتقدمون. وتتلقى الأسر المؤهلة بين (195 الى 468 دولار) كل ثلاثة شهور للحد من فجوة الفقر. كما يحق للمستفيدين من البرنامج الاستفادة من المساعدات الأخرى التي توفرها الدولة كالتأمين الصحي، ودعم الغذاء والتعليم المجاني والإعفاء من الرسوم المدرسية. ولم يصمم البرنامج للتركيز على الأطفال، ولكن بحث تقييم الأثر الخاص بالبرنامج تأثير المنحة التي تلبي احتياجات الأطفال، لا سيما تلك المتعلقة بشكل رئيسي بالغذاء والتدريس وتوفير الملابس. وأثبت البرنامج قدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية للأطفال بسبب «مساهمته في تلبية العديد من الاحتياجات الضرورية للأسر، والتي تؤثر على الأطفال بشكل مباشر، وتساهم في تحسين أوضاعهم العاطفية والنفسية في بيئة مضغوطة وصعبة للغاية». ومع ذلك، تبين أن المبلغ النقدي الممنوح للأسر قليل جداً وغير كافٍ لمساعدة الأطفال جسدياً وعاطفياً على المدى الطويل أو لاستخدامه كأداة محفزة لتنفيذ أنشطة أخرى مدرة للدخل، كما أنه لا يساهم في إيجاد التأثير المطلوب في مستوى الخبرة التي يمكن أن تُساعد في جعل البرنامج أكثر قدرة على إحداث التحول. تتسبب محدودية الدخل في دفع العديد من الأطفال للعمل وفي إبقاء البالغين أيضاً في دائرة الفقر. ومع ذلك، أكد المستفيدون بأنهم سيكونون أسوأ حالا بدون التحويلات النقدية، كما بين أرباب الأسر بأنهم أكثر تفاؤلاً حيال مستقبل أطفالهم. وعلاوة على ذلك، كان الأثر المتحقق من قيام الأسر المستفيدة بإنفاق مزيد من المال على تعليم أطفالها متواضعا ولم يستمر بمرور الوقت. وهذا يعود إلى وجوب أن يأخذ حجم الإعانة، حسب كل دراسة، بالاعتبار التنوع في كلف التعليم حسب المكان والزمان.

2- البرنامج الوطني لمساعدة الأسر المحتاجة (تونس): في عام 2007، أطلقت وزارة الشؤون الاجتماعية التونسية برنامجاً لمساعدة الأطفال من الأسر الفقيرة والمحرومة على الالتحاق بالمدارس. وقد وفر البرنامج مساعدة مالية شهرية لتعليم الأطفال من الأسر المستفيدة من خلال البرنامج الوطني لمساعدة الأسر المحتاجة. وحتى عام 2014، غطى البرنامج نحو 80,000 طفل، حيث غطى التقييم المنحة وتأثيرها، وكانت هنالك بعض الدلائل على حدوث تأثيرات إيجابية على استثمارات الأسر في التعليم وفي النتائج المُمكنة من تعليم الأطفال. ومن خلال مقارنة بسيطة، أظهرت الأسر المستفيدة مستويات أقل من الإنفاق ونتائج تعليمية اسوأ مقارنة بالأسر غير المستفيدة.

3- الاتحاد النقدي اللبناني: يضم الاتحاد النقدي اللبناني ست منظمات غير حكومية دولية تسعى إلى توفير تحويلات شهرية للأسر السورية المعوزة في لبنان والتي يتم تحدد أهليتها للاستفادة من التحويلات من خلال اتباع أساليب تقوم على منهجية «اختبار الطرق البديلة». وقد أجرى الدراسة وكالات تابعة لصندوق UK Aid والاتحاد الأوروبي بهدف قياس الأثر الفعلي والمادي للتحويلات المالية على المستفيدين. ووفقاً للدراسة، يبدو أن المساعدات النقدية التي يقدمها الاتحاد النقدي اللبناني فعالة بصفتها وسيلة لتوفير مساعدة تكميلية، كونها متنوعة ومتعددة الاغراض، حيث زادت من استهلاك اللاجئين للمواد المعيشية الأساسية، وتمثل الأثر في زيادة الإنفاق على المواد الغذائية بنسبة 32 بالمائة من قبل أسر هؤلاء اللاجئين. ويبدو أن الدعم الذي يقدمه الاتحاد النقدي اللبناني قد ساهم في تخفيض حدة حالة الضعف لدى المستفيدين على مستويات مختلفة عديدة، حيث باتت الأسر التي تتلقى المساعدات أكثر اعتماداً على العمل كوسيلة رئيسية للدخل (باتستين، 2016). كما يتميز البرنامج على وجه التحديد بفعاليته من

---

17 Pereznieto et al. “Effects of the Palestinian National Cash Transfer Programme on children and adolescents: A mixed methods analysis”, ODI and UNICEF, 2014.

18 Benhanssine et al. “Cash Transfer for Education in Morocco”, World Bank and Jpal, 2010.

19 Ostermann et al., “ Evaluation of the education benefit program of PNAFN in Tunisia EVALUATION REPORT”, 2014.

20 Battistin, F. ,” Impact Evaluation of the Multipurpose Cash Assistance Programme “ , American University of Beirut, 2016.

ناحية التصدي للحواجز المتعلقة بالقدرة على الوصول في الحالات التي تكون فيها الأسواق نشطةً، وتمتلك المرونة الكافية للتعامل مع الزيادة على الطلب، كالطلب على المواد الغذائية.

4- برنامج تيسير للتحويلات المالية: عمل البرنامج على تقديم دفعات نقدية لأرباب الأسر في المجتمعات التي تتراوح أعمار الأطفال فيها من ست الى خمس عشرة سنة، حيث تعين على أولياء الأمور تسجيل أطفالهم رسمياً في البرنامج الذي طبقت مرحلته التجريبية في 813 قطاعاً لمدراس ابتدائية ريفية، وشمل كل منها تجمعين مدرسيين في المناطق الأشد فقراً ضمن خمس من المناطق المغربية الستة عشرة. تنطوي التحويلات النقدية ضمن برنامج تيسير على نموذجين: تحويل نقدي مشروط (CCT)، وآخر غير مشروط (UCT). ووجد تقييمنا أن البرنامج قد زاد بشكل كبير من حجم المشاركة المدرسية في جميع نماذج البرنامج، حيث كان تأثير النموذج غير المشروط أكبر قليلاً.

وتعاني الحماية الاجتماعية من انتشار التدخلات والجهات اللاعبة، ما يتسبب بنوع من التداخل، وهذا من شأنه أن يُصعب عملية إجراء تقييمات حول أثر كل برنامج في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (ODI، 2011).

الفصل السابع

ملاحظات ختامية

لا تعد دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا استثناءً فيما يتعلق بتوجهات برامج الحماية الاجتماعية المُطبقة في جميع أنحاء العالم؛ فدول المنطقة توفر برامج حماية اجتماعية تشبه البرامج الاجتماعية المنفَّذة في دول العالم الأخرى. وهي تشمل: التحويلات النقدية، والمساعدات الاجتماعية التي تقدمها برامج التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات. وعلاوة على ذلك، ما زال الاعتماد المستمر الشامل على دعم الأغذية والوقود سمة بارزة في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. ويمكن أن نختم قائلين إنَّ الحماية الاجتماعية هي في الواقع مجال هام للسياسات، ولكنَّ أغلب الموارد المالية ما زالت تُنفق على أوجه الدعم غير الفعالة.

تُنفذ دول المنطقة مجموعة كبيرة ومعقدة من برامج الحماية الاجتماعية، التي تمزج بين البرامج الرسمية، والبرامج غير الرسمية/شبه الرسمية. وفي الدول متوسطة الدخل، مثل: مصر، والأردن، وتونس، والمغرب، ولبنان، تُمَوَّلْ أغلب برامج الحماية الاجتماعية محلياً، وتدار من قبل الحكومة حتى وإن كانت الجهات المانحة تدعم الأنشطة بشكل جزئي. لا تؤدي الجهات المانحة دوراً هاماً في الدول ذات الاقتصادات منخفضة الدخل، مثل اليمن، والضفة الغربية وقطاع غزة، والسودان، حيث تحصل هذه الدول على دعم كبير للحماية الاجتماعية من منظمات المجتمع المدني. ويصح هذا بصفة خاصة في حالات الطوارئ والحالات الإنسانية الذي تقدم فيها خدمات الحماية الاجتماعية بتمويل كامل من الجهات المانحة، ومن خلال أنظمة موازية للحكومات وغير مرتبطة بالبرامج الوطنية. وهذا هو الحال في كل من لبنان والأردن، على سبيل المثال، حيث تمت محاكاة الإطار الإنساني الداعم لتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين (أغلبهم من سوريا) مع الأطر التي تشرف عليها الحكومات وتمولها أطراف خارجية. وتتشابه الأوضاع في كل من العراق واليمن.

تُعد نسبة شمول خدمات الحماية الاجتماعية تحد رئيسي آخر. وعادة ما تقدم الدول مرتفعة الدخل في منطقة الخليج العربي برامج مجانية وشاملة للتأمين الصحي والتعليم والتدريب على العمل. وتتاح مزايا التأمينات الاجتماعية لجميع المواطنين، ولكنها تستثني الأجانب أو اللاجئين في العادة. في الواقع، تتراوح نسبة سكان منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا المشمولين في أنظمة الحماية الاجتماعية بين 30 بالمائة و40 بالمائة (جواد، 2015). يُستثنى العمال غير الرسميين من أغلب أنواع التأمينات الاجتماعية في المنطقة، كما ورد في الأقسام السابقة. ويعاني العمال الزراعيون والمزارعون من الضعف بصفة خاصة لكونهم غير مشمولين ببرامج المساعدات الاجتماعية أو برامج التأمين الصحي التي يمكن الاستفادة منها بسهولة في المناطق الحضرية.

وبشكل أساسي، يمتلك القطاع الزراعي إمكانية للاضطلاع بدور للحد من الفقر في المنطقة. وتعاني الكثير من دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا من معدلات بطالة مرتفعة وجوع موسمي مع ارتفاع المخاطر الناشئة عن التأثيرات المستمرة للتغير المناخي. يجب على الحكومات تصميم تدخلات للتصدي لموضوع انعدام الأمن الغذائي للأسر ودعم بناء العلاقات مع أسواق العمل بشكل جزئي من خلال برامج الأشغال العامة التي يمكن أن تسهم في الجهود الرامية إلى بناء القدرة على التكيف من خلال إشراك القوة العاملة في مشاريع البنية التحتية. يمكن أن يساعد ذلك فيما بعد على التقليل من أخطار الكوارث من خلال دعم تنويع وتكييف سبل العيش لمقاومة الصدمات والضغوطات. وضعت العديد من حكومات منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا استراتيجيات للحماية الاجتماعية، ولكن تعاني أغلب الدول من انعدام التنسيق بين القطاع الزراعي والأمن الغذائي وسياسات الحماية الاجتماعية، رغم أوجه التوافق القوية بين مجالات هذه السياسات العامة (إحصائيات الديون الدولية، 2015).

تشمل بعض التحديات الرئيسية التي تواجه توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتعزيزها في المنطقة ما يلي:

- **السياق السياسي**: رغم تأثيره غير الفعال، يرتبط إلغاء الدعم بشكل كبير بالتوترات الاجتماعية وإيجاد مصادر ضعف جديدة للناس.

- **التجزئة**: أدت الأنشطة المجزأة وغياب التنسيق بين المؤسسات الحكومية إلى إضعاف قطاع الحماية الاجتماعية. وعادة لا يتم إشراك وزارتي الزراعة والعمل في تنفيذ استراتيجيات الحماية الاجتماعية، كما تُقدم الخدمات بشكل مجزأ. ولا يتوفر لدى أي دولة سجل اجتماعي لتجنب الازدواجية في توفير الخدمات الاجتماعية، كما تتداخل البرامج والأهداف أحياناً.

- **العوائق المالية**: لا تعد القدرة والمرونة المالية هي التحدي الأكبر أمام دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا لزيادة خدمات الحماية الاجتماعية الموجهة والفعالة، ولكن ما زال الدعم يستحوذ على نسبة كبيرة من الإنفاق.

- **المراقبة والتقييم**: لا تعد المراقبة والتقييم ممارسة شائعة في المنطقة، ونادراً ما يتم إجراء التقييمات. وهذا يعني أنَّ البيانات المولدة والمجمعة لتعزيز مشهد الحماية الاجتماعية في المنطقة غير كافية، وأنَّ أنظمة التقييم الحالية غير كافية لقياس أثر التدخلات.

وعند مراجعة أسعار المواد الغذائية والصدمات الاقتصادية بشكل خاص، يتضح عدم امتلاك دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا أنظمة إنذار مبكر[21] فعالة يمكنها توقع الارتفاعات الحادة في أسعار المواد الغذائية التي كانت تؤثر ومن المحتمل أن تستمر في التأثير بشكل كبير على الجماعات الضعيفة، خاصة في المناطق الريفية. كما تكشف عن انعدام التكامل بين البرامج التي تتعامل مع التوظيف والمزايا الاجتماعية كما لو أنهما مجالين مختلفين وغير متداخلين.

ثمة مجموعة من النقاط التي يمكن من خلالها تعزيز العلاقات بين الحماية الزراعية والاجتماعية بطريقة متكاملة. أولاً، من المهم مراعاة الحماية الاجتماعية خارج سياق المساعدة الاجتماعية كي نكون قادرين على تطوير برامج مستدامة ومدرة للدخل. يجب تنفيذ ذلك في دول منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا بشكل خاص، حيث تعاني هذه الدول من ارتفاع معدلات البطالة في المناطق الريفية التي تعد من المناطق الأفقر نتيجة لذلك. ثانياً، ينبغي أن تقدم الوكالات المتعددة الأطراف الدعم للحكومات من أجل تعزيز قدرتها على وضع برامج مُصممة حسب الطلب وفعّالة تصل للأسر المطلوبة في إطار أوجه ضعفها الاجتماعية والاقتصادية والقيود المتعلقة بالإنتاجية. وبدلاً من ذلك، ما زالت البرامج والسياسات المجزأة تحول دون تنفيذ نهج أكثر تماسكاً لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية والحد من الفقر. ثالثاً، يجب إيجاد مزيد من الأدلة حول أثر برامج الحماية الاجتماعية من أجل دعم واضعي السياسات وتوجيه البرامج لتصبح أكثر فعالية.

---

[21] معهد التنمية الخارجية، 2015.

المراجع

African Union (AU) and UNICEF (2014) Technical Discussion Paper, on "Children and Social Protection Systems: Building the African Agenda".

Azaki, A. (2016) Social protection and safety nets in Yemen.

Battistin, F. (2016) Impact Evaluation of the Multipurpose Cash Assistance Programme. Lebanon: American University of Beirut.

Benhassine, N., Devoto, F., Duflo, E., Dupas, P. and Puliquen, V. (2008) The Abdul Latif Jameel poverty action lab.

Cirillo, C. and Tebaldi, R. (2016) SOCIAL PROTECTION IN AFRICA: INVENTORY OF NON-CONTRIBUTORY PROGRAMMES.

Devereux, S. (2015) Social protection and safety nets in the middle east and north Africa. IDS.

FAO. Information Note - Recognizing linkages between Social Protection and Agriculture.

FAO (2011b) 'The State of Food and Agriculture Women in Agriculture Closing the Gender Gap for Development'

FAO (2015). Achieving Zero Hunger: The Critical Role of Investments in Social Protection and Agriculture. FAO (2016) Social Protection Framework.

FAO (2016) Position Paper – The World Humanitarian Summit.

FAO (2016) Social protection in protracted crises, humanitarian and fragile contexts.

Gutner, T. (2002) 'The political economy of food subsidy reform: the case of Egypt', Food Policy, 27(5-6), pp. 455–476.

ILO (2015). Social Protection and Climate Change – How has the removal of fuel subsidies in Egypt affected its people and the climate?.

ILO (2015). World Social Protection Report.

International Monetary Fund (2015) Regional economic outlook: Middle east and central Asia; middle east, north Africa, Afghanistan and Pakistan (MENAP); October 2015.

International Monetary Fund (2014) Subsidy Reform in the Middle East and North Africa – Recent Progress and Challenges Ahead.

CIRAD, CIHEAM & FAO (2016) Study on Small-Scale Agriculture and Family Farming in Near East and North Africa Region – Overview.

Jawad, R. (2015) Social Protection and Social Policy Systems in the MENA Region: Emerging Trends. UNDESA.

Khokhar, S. (2015) Market analysis: 2016 will be challenging for Mena. Available at: http://www.thenational.ae/business/markets/market-analysis-2016-will-be-challenging-for-mena (Accessed: 26 May 2016).

Khorshid, M. and El-Sadek, A. (2011) An ICT Economy Interaction Model for Egypt "Impact on Growth and Productivity". The proceedings of the International Conference on Policy Modelling, Ponta Delgada.

Midgley, James (2013) Social protection in countries experiencing rapid economic growth: goals and functions'. Social Protection, Economic Growth and Social Change. (Midgley, James, and David Piachaud eds.). Edward Elgar, Cheltenham 2013. pp. 7-28.

ODI and UNICEF (2014) Palestinian cash transfer study.

Ostermann, J., Bellanger, M., Paris, E., Grzimek, F.V., College, B., Usa, A., Weinhold, Nemsia, H. and Tunisie, T. (2014) Evaluation of the education benefit program of PNAFN in Tunisia EVALUATION REPORT.

Pereznieto, P. and Rachel Marcus and Erin Cullen (2011) Children and social protection in the middle east and north Africa - ODI project briefings 64.

Silva, Joana et al (2012) The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa, World Bank, Washington D.C.

Tirivayi, Knowles & Davis (2013). The Interaction between Social Protection and Agriculture – A review of evidence. FAO

Tzannatos, Z. (2000) SOCIAL PROTECTION in the MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA: A REVIEW. Social Protection Middle East and North Africa Region The World Bank.

UN-ESCWA (2013) Integrated Social Policy Report V : Towards a new welfare mix? Rethinking the role of the state, the market and civil society in the provision of social protection and social services

Zureiqat, G. and Shama, H.A. (2016) Social protection and safety nets in Jordan.

الملحق الأول

قوانين العمل التي تحكم العاملين في الزراعة في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

	قوانين العمل للعمال الزراعيين
الجزائر	• النظام الصادر بتاريخ 52 مايو 6991: وضع شروط لتسجيل المزارعين، وحفظ السجلات ذات العلاقة، ونموذج بطاقة المزارع المحترف. أُقر بتاريخ: 52/50/6991 • القانون رقم 78-91 / 8 ديسمبر 7891: تحديد طريقة استغلال الأراضي الزراعية في المجال الوطني وإرساء حقوق والتزامات المنتجين. أُقر بتاريخ: 80/21/7891 • المرسوم رقم 48-751 /32 يونيو 4891: تعديل المرسوم رقم 17-77 المتعلق بتنظيم برنامج لإعانة الأسر في الزراعة. 32/60/4891 • المرسوم رقم 28-911 / 72 مارس 2891: تعديل المرسوم رقم 17-77 الصادر في 5 أبريل 1791، بشأن تنفيذ نظام للدعم الأسري في الزراعة. 72/30/2891 • المرسوم رقم 47-59 / 1 مايو 4791: تعديل المرسوم رقم 17-77 الصادر في 5 أبريل 1791 بشأن إنشاء نظام الدعم الأسري في الزراعة. 10/50/4791 • المرسوم رقم 37-89 / 52 يوليو 3791: تعديل المرسوم رقم 17-77 المتعلق بتنفيذ برنامج الدعم الأسري في الزراعة. أُقر بتاريخ: 52/70/3791 • القرار رقم 27-46 / 2 كانون الأول عام 2791: إنشاء الجمعية الزراعية المشتركة. أُقر بتاريخ: 20/21/2791 • المرسوم رقم 17-41/ 5 أبريل 1791، بشأن وضع نظام جديد للتأمين الاجتماعي للقطاع الزراعي. أُقر بتاريخ: 50/40/1791 • المرسوم رقم 17-07 / 5 أبريل عام 1791 تنفيذ نظام التأمين ضد المرض والعجز في القطاع الزراعي. أُقر بتاريخ: 50/40/1791 • المرسوم رقم 17-27 / 5 أبريل عام 1791 بشأن توفير التأمين للقطاع الزراعي. أُقر بتاريخ: 50/40/1791 • المرسوم رقم 17-47 / 9 أبريل 1791 بشأن سبب توفير الدعم للعاملين القدامى في القطاع الزراعي. أُقر بتاريخ: 50/40/1791 • المرسوم رقم 17-77 / 5 أبريل 1791، بشأن تنظيم برنامج الدعم الأسري في قطاع الزراعة. أُقر بتاريخ: 50/40/1791
مصر	• قانون رقم 721 لسنة 4102 بشأن تنظيم التأمين الصحي على الفلاحين وعمال الزراعة. أُقر بتاريخ: 71-9-4102 • قانون رقم 211 لسنة 0891 بخصوص نظام التأمتن الاجتماعي الشامل.
إيران	• نظام تطبيق البندين رقم 58 و68 من قانون العمل. أُقر بتاريخ: 20-80-3991 ودخل حيز النفاذ بتاريخ: 40-80-6991 • أنظمة بخصوص العطلات والإجازات مدفوعة الراتب للعمال الزراعيين الذين يتم تعيينهم للعمل على أساس القطعة. أُقر بتاريخ: 32-21-6791 • قانون العمل الزراعي (30-70-3531)، أُقر بتاريخ: 21-01-4391
الأردن	• فئات العمال الزراعيين الخاضعين لأحكام قانون العمل، وتحديداً نظام رقم (4) لعام 3002. أُقر بتاريخ: 3002/10/61 • برنامج المعاشات التقاعدية والمزايا للمهندسين الزراعيين، رقم 3 لعام 1002. أُقر بتاريخ: 13-10-1002
لبنان	• القرار رقم 1/95 تاريخ 5002/2/62 (تنظيم ادخال وتسجيل واستعمال الأدوية الزراعية في لبنان). • القانون رقم 47/8 بتاريخ الخامس والعشرين من آذار/مارس 4791 القاضي بإخضاع اللبنانيين العاملين في القطاع الزراعي لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية.

المغرب	• الأمر الصادر عن وزير التكوين المهني والتشغيل رقم 043-50 بتاريخ 9 فبراير 5002 بشأن تحديد الفترات اليومية لتوزيع ساعات العمل العادية في الأنشطة الزراعية لكل فترة. أُقر بتاريخ: 90/20/5002 • الظهير رقم 1-28-871 / 8 أبريل 1891 المتعلق بإصدار القانون رقم 62-97 بشأن توسيع نظام التأمينات الاجتماعية ليشمل أصحاب العمل والعمال الزراعيين، والعاملين في التحريج والمعالين. أُقر بتاريخ: 80/40/1891 • القرار رقم 416-57 / 4 سبتمبر 5791 بشأن تعديل القرار رقم 264-37 / 42 أبريل 3791 الصادر بمقتضى الظهير رقم 1-27-912 / 42 أبريل 3791 حول تحديد شروط العمل وأجور العاملين في الإنتاج الزراعي. أُقر بتاريخ: 40/90/5791 • مرسوم رقم 2-47-625 / 6 فبراير 5791 بشأن وضع الإجراءات اللازمة لإخطار العامل الزراعي بإقالته نتيجة لسلوك خطير والقائمة الإرشادية للوقائع التي تشكل سلوكيات خطيرة. أُقر بتاريخ: 60/20/5791 • الظهير الصادر بتاريخ 42 أبريل 3791 بشأن وضع قانون رقم 1-27-912 لتحديد شروط العمل ومكافآت الموظفين الزراعيين. أُقر بتاريخ: 42/40/3791 • الظهير الصادر بتاريخ 42 مارس 1391 بشأن تمديد أحكام الظهير الصادر في 52 يونيو 7291 حول حوادث العمل في المشاريع الحرجية. [حيث أجري آخر تعديل من خلال الظهير الصادر بتاريخ 61 أبريل 1591] أُقر بتاريخ: 42/30/1391
السودان	• قانون منظمات الفلاحين لعام 6791. أُقر بتاريخ: 6791
سوريا	• مرسوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 419/9002 حول واجبات أصحاب العمل في القطاع الزراعي المتمثلة في ضمان سلامة عمالهم. أُقر بتاريخ: 82-10-9002 • مرسوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 319/9002 حول تحديد ساعات عمل العمال الزراعيين. أُقر بتاريخ: 82-10-9002 • مرسوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 166 بخصوص الوضع الموسمي للعمال الذين يقطفون الفواكه والخضراوات. أُقر بتاريخ: 92-40-7002 • مرسوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 479 حول ظروف عمل العاملين في المنازل في القطاع الزراعي. أُقر بتاريخ: 70-50-6002 • مرسوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 779 بخصوص شروط تزويد مساكن للعمال الزراعيين. أُقر بتاريخ: 70-50-6002 • مرسوم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 189 حول ساعات العمل في القطاع الزراعي. أُقر بتاريخ: 70-50-6002 • مرسوم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 979 حول إلزام أصحاب العمل بتعيين عامل تمريض لكل 05 عامل في القطاع الزراعي. 70-50-6002 • قانون رقم 65 لعام 4002 بخصوص تنظيم العلاقات الزراعية. أُقر بتاريخ: 92-21-4002
تونس	• المرسوم رقم 4102-8092 / 11 أغسطس 4102، بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور الزراعية المضمونة. أُقر بتاريخ: 11/80/4102 • المرسوم رقم 98-2551 بشأن منح إعانة خاصة للعاملين مقابل الحد الأدنى للأجور الزراعية المضمونة. أُقر بتاريخ: 60/01/9891 • القانون رقم 98-37 المعدل والمكمل للقانون رقم 18-6 / 21 فبراير 1891، بشأن تنظيم برامج للتأمينات الاجتماعية في القطاع الزراعي. أُقر بتاريخ: 20/90/9891 • المرسوم رقم 28-0631 بشأن التأمينات الاجتماعية للمزارعين والعاملين لحسابهم الخاص في الزراعة. أُقر بتاريخ: 12/01/2891 • المرسوم رقم 18-422 بشأن تحديد توزيع اشتراكات التأمينات الاجتماعية في القطاع الزراعي وتنظيم شروط الدفع. اعتمد في: 42/20/1891 • القانون رقم 18-6 حول نظم التأمينات الاجتماعية في القطاع الزراعي. - نسخة موحدة. أُقر بتاريخ: 21/20/1891 • المرسوم رقم 17-361 المتعلق بأجور العمال الزراعيين. أُقر بتاريخ: 30/50/1791 • مرسوم رقم 17-8 بشأن تنظيم سداد الاشتراكات في نظم التأمين الاجتماعي الزراعية. أُقر بتاريخ: 11/10/1791

المصدر: قاعدة بيانات نات ليكس التابعة لمنظمة العمل الدولية. استخرجتها وجمعتها داليا أبو الفتوح، 2016.

©FAO/Marco Longari

الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

التوجهات الإقليمية

الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

التوجهات الإقليمية

للمزيد من المعلومات:

الفريدو امبيليا

مدير تنفيذ المبادرة الإقليمية حول الزراعة الأسرية

للحيازات الصغيرة في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا

alfredo.impiglia@fao.org

ISBN 978-92-5-609542-8

I6540AR/1/10.17

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)

www.fao.org