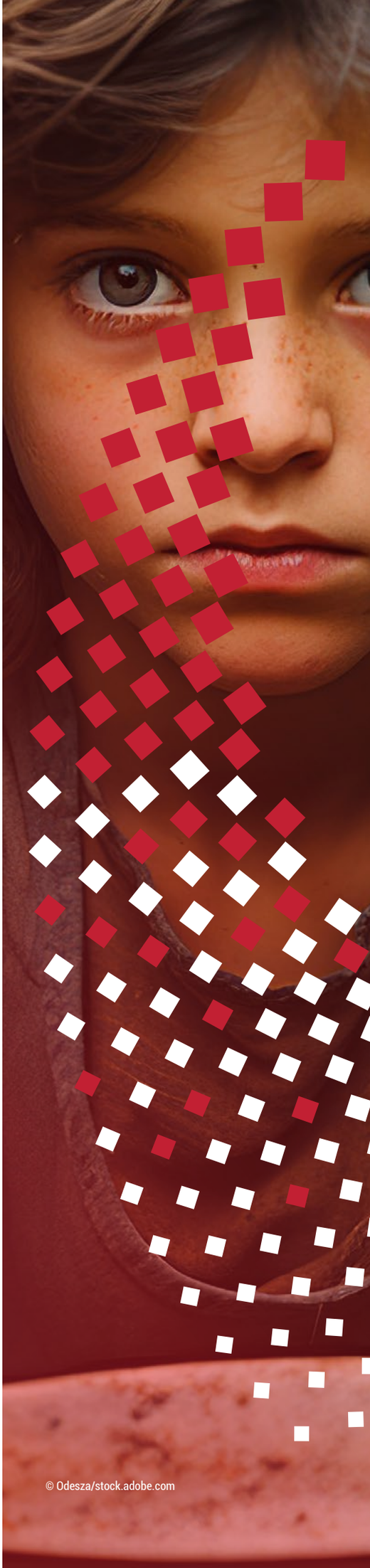


الهدف 1

القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان

ألف. مقدمة

لم تحرز المنطقة العربية التقدّم اللازم على مسار القضاء على الفقر بجميع أشكاله بحلول عام 2030، وقد ازداد، في العقد الماضي، عدد الفقراء والمعرضين لخطر الفقر. وعلى الرغم من أن الفقر المتزايد بلغ أعلى مستوياته في أقل البلدان نمواً، أدّى عدم الاستقرار السياسي، ونشوب الصراعات، ونشوء الأزمات الاقتصادية إلى تفاقمه في جميع أنحاء المنطقة. وشكّلت عوامل منها التحديات الهيكلية الدائمة التي تواجهها اقتصادات المنطقة، وضعف الأداء في النمو وفي استحداث فرص العمل، وارتفاع مستويات عدم المساواة، وعدم كفاية سياسات إعادة التوزيع المالي عقبات أمام تحقيق النمو الشامل الذي يضمن عدم إهمال أحد، ويرفد التقدّم المستمر نحو القضاء على الفقر.

والتصدّي للفقر مسيرة شائكة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتقدم على مسار تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 ككل. والقضاء على الفقر على نحو مستدام، يتطلب من البلدان العربية تحقيق نمو اقتصادي شامل يأتي بفرص العمل اللائق للجميع (الهدف 8 من أهداف التنمية المستدامة)، وعكس التوجهات المتسارعة نحو تركيز الثروة التي تجعل من المنطقة أقل مناطق العالم مساواةً (الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة)، وإزالة العوائق التي تسهم في تأنيث الفقر (الهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة)، وتهيئة بيئات مؤسسية شاملة تمكّن من تحقيق السلام والازدهار (الهدف 16). ويتطلب السعي إلى الحد من الفقر على نحو مستدام التصدّي للعوامل غير النقدية المساهمة في الفقر، وذلك من خلال الشروع في الإصلاحات التي تضمن الحصول على التعليم الجيد (الهدف 4)، ووضع السياسات الرامية إلى تعزيز الأمن الغذائي والصحة الجيدة (الهدفان 2 و3)، وتأمين الاستثمارات لتوسيع نطاق فرص الحصول على الخدمات الأساسية، بما في ذلك الحصول على خدمات المياه النظيفة والصرف الصحي (الهدف 6)، والطاقة النظيفة بكلفة ميسورة (الهدف 7)، والسكن الجيد (الهدف 11).

وقد أبرزت الأزمات الأخيرة ضرورة اعتماد سياسات تطلّعية تلبي احتياجات المعرّضين للإهمال، وإنشاء نُظُم حماية اجتماعية شاملة، متينة، مرنة إزاء الصدمات، من شأنها أن تخفف من حدة الفقر، وتمنع الوقوع في براثنه، وتضمن حياة كريمة للجميع.

أدّى تسلسل الأزمات، بما في ذلك جائحة كوفيد-19، والتصعيد العسكري في أوكرانيا في عام 2022، وتسارع التضخم على الصعيد العالمي، إلى تفاقم التحديات وانكشاف نقاط الضعف والمخاطر في المنطقة العربية. ونتيجة لهذه الأزمات المتداخلة، ارتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من 2.15 دولار في اليوم بما يقدر بنحو 29 مليون شخص منذ عام 2019. ومن المتوقع أن يزداد الفقر المالي وفقاً للتعاريف الوطنية ليطال نحو 27 مليون شخص إضافي. وتفاقم الفقر المتعدد الأبعاد نتيجة لارتفاع معدلات نقص التغذية وانعدام الأمن الغذائي، وحدوث الاضطرابات، واتساع أوجه عدم المساواة في الحصول على الخدمات الصحية وخدمات التعليم الجيدة.

وإذا كانت البلدان قد استجابت سابقاً للجائحة باتخاذ مجموعة من تدابير الدعم القصيرة الأجل لمساعدة من ضاقت به سبل العيش، فقد تخلّت عن العديد منها الآن. وأدت الأزمات المتداخلة إلى تعميق الاختلالات المالية التي تحدق بالإنفاق الاجتماعي وتعيق جهود الحد من الفقر في المنطقة، ولا سيّما في البلدان غير المنتجة للنفط.

المصدر: ESCWA and others, 2023; ESCWA, forthcoming.

©TheFinalMiracle/stock.adobe.com

ما تقوله البيانات

البيانات في هذا القسم مستمدة من المرصد العربي لأهداف التنمية المستدامة التابع للإسكوا، ما لم يذكر خلاف ذلك (اطلع عليها في كانون الأول/ديسمبر 2023).

تكشف البيانات المتاحة عن الهدف 1 صورة مقلقة للتقدم الذي أحرزته المنطقة في القضاء على الفقر. ولا تزال المؤشرات المهمة بعيدة عن الاتجاهات الصحيحة.

اعتباراً من عام 2023، يعيش ما يقدر بنحو 20.2 في المائة من السكان على أقل من 2.15 دولار في اليوم[1]، **وهي نسبة تمثل أكثر من ضعف نسبة الذين كانوا يعيشون في فقر مدقع في عام 2015** (9.5 في المائة)، وتفوق بثلاثة أضعاف معدل عام 2005 (6.2 في المائة). وتتناقض هذه الزيادة بشكل كبير مع الاتجاهات العالمية المتمثلة بانخفاض الفقر، كما تعزى إلى حد كبير إلى الدمار الناجم عن الصراعات الطويلة الأمد في المنطقة.

بين عامي 2010 و2022، ازدادت نسبة **السكان العاملين الذين يعيشون تحت خط الفقر الدولي** بأكثر من الضعف، فارتفعت من 3.1 إلى 7.6 في المائة. ولئن كانت هذه الزيادة أشد حدة في أقل البلدان العربية نمواً والبلدان التي تشهد صراعات، فيمكن ملاحظتها أيضاً في بلدان المشرق.

سجّلت نسبة من يعتبرون **عاملين في الأعمال الهشة** في المنطقة العربية تدنياً بطيئاً منذ عام 2010، بحيث انخفضت من 27.8 في المائة إلى 24.7 في المائة بحلول عام 2021. والنساء العاملات (29.7 في المائة) والعاملات الريفيات (37.6 في المائة) هنَّ أكثر عرضةً بكثير للعمل في وظائف هشة مقارنة بسائر السكان بشكل عام.

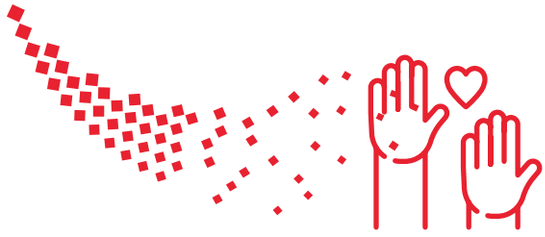
تبقى المنطقة العربية بعيدة عن إعمال الحق في الحماية الاجتماعية حيث أن النسبة المئوية **للسكان المشمولين ببرنامج واحد على الأقل من برامج الحماية الاجتماعية** لم تتعدّى 35.1 في المائة في عام 2020. وكانت الحالات الطارئة التي يحصل فيها الأشخاص المؤهلون على أعلى معدلات التغطية هي إصابات العمل (46.2 في المائة)، ومعاشات الشيخوخة (37.2 في المائة)، ومستحقات الأمومة النقدية (31.6 في المائة). أمّا الحالات الأقل تغطية، فكانت البطالة (7 في المائة)، والإعاقة (15 في المائة)، والمخصصات المالية للأطفال والعائلات (20.5 في المائة).

تظهر معدلات الحصول على الخدمات الأساسية، مثل خدمات المياه والصرف الصحي والكهرباء، فوارق واضحة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، وبين أقل البلدان نمواً والبلدان العربية الأخرى، وتسهم هذه الفجوة في ارتفاع مستويات الفقر المتعدد الأبعاد. وفي حين تعدّت نسبة السكان الذين حصلوا على خدمات مياه الشرب الأساسية 89 في المائة في المنطقة في عام 2022، فقد سجلت 80 في المائة في المناطق الريفية و63.4 في المائة في أقل البلدان نمواً. وحصل 90.8 في المائة من سكان المنطقة على الكهرباء في عام 2021، مقارنة بنسبة 82.8 في المائة في المناطق الريفية و63.5 في المائة في أقل البلدان نمواً.

والافتقار إلى البيانات المصنفة عقبة كبيرة تحول دون وضع سياسات قائمة على الأدلة للحد من الفقر بجميع أشكاله، وتعرقل فعالية وكفاءة التدابير المتخذة

وتعتمد البلدان المقاييس المتعددة الأبعاد للفقر على نحو متزايد، إلا أنها لم تستخدمها بعد على نطاق واسع كمؤشرات أساسية للحد منه. ولا تزال البيانات المبلّغ عنها حسب الجنس، والموقع، والعمر، والإعاقة، وحالة الهجرة، والأصل العرقي، وغير ذلك من الخصائص ذات الصلة قليلة. ويحدّ مثل هذا النقص من القدرة على إجراء تقييمات كاملة للفقر وقابلية التعرض له، ويحول دون وضع استجابات قائمة على الأدلة.

وللاطلاع على أحدث بيانات الهدف 1 على المستويين الوطني والإقليمي وتحليل مدى توفر البيانات، يرجى زيارة المرصد العربي لأهداف التنمية المستدامة التابع للإسكوا.



قياس الفقر في المنطقة العربية

يقرّ الهدف 1 بالمنهجيات المتعددة المستخدمة لقياس الفقر. وتختلف هذه المنهجيّات من حيث العتبة التي يعتبر عندها الفرد فقيراً، ودرجة تكييف القياس وفقاً لظروف البلدان، ومراعاة العوامل غير النقدية.

ومن المقاييس الشائعة المستخدمة في إطار المقصد **1-1 خط الفقر المدقع الدولي**، الذي يحدد خط أساس عالمي ينطبق على جميع البلدان، ويخضع للتعديل الدوري. وفي عام 2022، ارتفع خط الفقر المحدد بالعيش على أقل من 1.90 دولار في اليوم إلى أقل من 2.15 دولار. وعلى أثر هذا التعديل، أشارت التقديرات إلى أنّ نحو 20.2 في المائة من سكان المنطقة العربية يعيشون في فقر مدقع في عام 2023[أ].

وخط الفقر المدقع الدولي محدود من حيث أنه لا يأخذ في الحسبان اختلاف الظروف بين البلدان التي وضع العديد منها **خطوط فقر وطنية** تحدد عتبات الفقر وفقاً لمستويات المعيشة المحلية وكلفة الاحتياجات الأساسية. ولم تحدد جميع البلدان في المنطقة العربية خطوط الفقر الوطنية، إلا أن التقديرات التي أجريت في عام 2023 لمعدلات الفقر باستخدام خطوط الفقر الوطنية التقريبية تشير إلى أن 35.4 في المائة من السكان يعيشون في حالة فقر.

وتستخدم المقاييس المذكورة عادةً لتتبع الفقر، إلا أنها تضعه ضمن تصور محدود بالناحية النقدية. أمّا مؤشرات **الفقر المتعدد الأبعاد** فتصلح للواقع المحلي، إذ تقيس أوجه إضافية من الحرمان، وتُبنى من مؤشرات تتعلق بالصحة، والتعليم، ومستوى المعيشة، فتساعد على تكوين صورة أكثر شمولاً لاتساع نطاق الفقر وعمقه.

أ. ESCWA, forthcoming.

وصولاً إلى عام 2030: نُهُج السياسات المقترحة لتسريع التقدم في تحقيق الهدف 1

التصدي للفساد، وتعزيز الشفافية، والشمولية والتمثيل في المؤسسات العامة لتحسين المساءلة (الهدف 16) هي من الشروط البالغة الأهمية للحد من الفقر، نظراً لما يجمع بين الفقر وعدم المساواة من روابط هيكلية. ولا تثمر نُهُج السياسات الرامية إلى تسريع التقدم في تحقيق الهدف 1، إلا إذا كانت مصحوبة بسياسات تدعم استحداث فرص للعمل اللائق من خلال تنشيط الاقتصادات وتنويعها، وبناء قطاع خاص سليم (الهدف 8).

بالإضافة إلى ذلك، بوسع الدول العربية:

- تطوير قدرات وشفافية نُظُم جمع البيانات، بطرق منها زيادة التركيز على التصنيف حسب الجنس، والموقع، والعمر، والإعاقة، وحالة الهجرة، وغيرها من الخصائص ذات الصلة.
- اعتماد قياس متعدد الأبعاد للفقر وجمع البيانات بانتظام لضمان فهم قضايا الفقر والحرمان بشكل شامل.
- زيادة وتيرة جمع البيانات لضمان توفرها على أساس آني بهدف الاسترشاد بها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات.

©yurakrasil/stock.adobe.com

- تعزيز صنع السياسات المتكاملة من أجل التصدي للعوامل التي تسهم في تفاقم الفقر المتعدد الأبعاد، بما في ذلك أوجه القصور في الحصول على التعليم الجيد، والتغطية الصحية، وخدمات المياه والصرف الصحي، والسكن الجيد، مع إعطاء الأولوية لاحتياجات من هم الأكثر تعرضاً للإهمال.
- تنفيذ تدابير لمعالجة عدم المساواة، لا سيّما من خلال وضع سياسات لإعادة التوزيع المالي ترمي إلى تقاسم المنافع المتأتية من النمو، وسياسات للاقتصاد الكلي تشجع على استحداث فرص للعمل اللائق.
- إعطاء الأولوية في الميزانيات العامة لاستثمارات ذكية من شأنها تعزيز الإنصاف والحد من الفقر، بطرق منها تحسين الخدمات التي تعني النساء، والفقراء، والأشخاص ذوي الإعاقة، وسائر الفئات المهمشة.
- إصلاح نُظُم الحماية الاجتماعية، وتطبيق نَهج دورة الحياة من أجل تحقيق تغطية شاملة ومرنة إزاء الصدمات من شأنها بناء منعة الفقراء والمعرضين للمخاطر. ويتحقق هذا الهدف عبر توظيف مزيج من النُّظُم القائمة وغير القائمة على الاشتراكات، ووضع استراتيجيات استشارية للوصول إلى السكان غير المشمولين حالياً بالتغطية أو بما يكفي منها.

باء. مشهد السياسات المعنية بالهدف 1

يتفاوت الفقر تفاوتاً كبيراً من حيث طبيعته وعمقه في جميع أنحاء المنطقة العربية، إلا أن الجهود المبذولة لمكافحته تظهر عدة توجهات مشتركة وواضحة تتجاوز مستويات الدخل القومي والمجموعات الفرعية الجغرافية.

◆ **تقرّ الحكومات أكثر فأكثر بأن الفقر مشكلة متعددة الأبعاد تتطلب استجابة منسقة.** وتتضمن الخطط الوطنية اعترافاً متزايداً بالترابط بين الفقر ومجالات السياسات الأخرى، وكثيراً ما تلحظ تدابير من شأنها معالجة أوجه القصور في التعليم والصحة، وتعزيز المساواة بين الجنسين، وزيادة فرص الحصول على الخدمات الأساسية، وتعزيز النمو الاقتصادي، وتحسين الحوكمة من أجل تهيئة بيئة مؤاتية للقضاء على الفقر.

ويجب استكمال هذه الجهود باتخاذ إجراءات تضع مسألة الحد من الفقر في صميم الخطط القطاعية، وتكفل اتساق السياسات وحسن تنسيقها من أجل التصدي للفقر ومعالجة أسبابه الجذرية. والمشجع أن البلدان تستخدم على نحو متزايد مؤشرات مصمّمة لتناسب السياقات الوطنية لقياس الفقر المتعدد الأبعاد، من أجل التوصّل إلى فهم شامل للفقر وتوجيه تدابير السياسة العامة. وعلى سبيل المثال، أطلقت **موريتانيا** مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد في عام 2023، واعتمدت **دولة فلسطين** منهجيتها الخاصة في عام 2017. ويطوّر كل من **الأردن**، **والصومال**، **والعراق**، **ومصر**، **والمغرب** مؤشرات للفقر المتعدد الأبعاد.

يتزايد استخدام مؤشرات الفقر المتعدد الأبعاد حتى وإن لم يكن من المنهجيات المعتمدة في معظم البلدان، ويظل ثانوياً بالنسبة لاستخدام مقاييس فقر الدخل كمؤشرات لنجاح السياسات في معظم الحالات. ولم تحدّد بعض البلدان على غرار بلدان مجلس التعاون الخليجي خطوط فقر وطنية لقياس فقر الدخل.

◆ **تعتمد البلدان سياسات هادفة إلى تحسين أداء سوق العمل وبرامج التمكين الاقتصادي من أجل مساعدة السكان المستهدفين على اكتساب الفرص والخروج من دائرة الفقر.** وتشمل هذه السياسات بذل جهود لتنظيم العمل غير النظامي، وإتاحة فرص العمل القصير الأجل، وتطوير المهارات، ودعم التنسيب الوظيفي. وغالباً ما تستهدف هذه السياسات الشباب، أو النساء، أو العمال العاطلين عن العمل، أو المستفيدين من المساعدة الاجتماعية، أو الأشخاص ذوي الإعاقة. وعلى الرغم من الجهود المبذولة، لا تزال المنطقة تسجل مستويات مرتفعة جداً من البطالة، والبلدان تكافح على جميع مستويات الدخل لاستحداث ما يكفي من فرص العمل اللائق لاستيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل والعاقلين في أعمال هشة. وأظهر استعراض السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل أن ما يقارب نصفها يركز على العاطلين عن العمل من ذوي المهارات العالية، وأن عدد النساء متدنٍّ بين المستفيدين من البرنامج. ومع ذلك، تشير الأدلة إلى أن بعض التدخلات الأكثر تأثيراً في تحسين نتائج سوق العمل تنطوي على برامج ريادة الأعمال الموجّهة للفئات المهمشة، ومنها النساء، والأشخاص ذوي التحصيل التعليمي المنخفض، وسكان الريف. وتبقى الفرصة متاحة لإعادة تركيز هذه الجهود وتعزيز تأثيرها[2].

تسجل المنطقة العربية أعلى معدل للبطالة الإجمالية على الصعيد العالمي يبلغ 10.7 في المائة، كما أنها تسجل أعلى معدلات البطالة في صفوف النساء (19.9 في المائة) والشباب (26.3 في المائة). ويعيق هذا الوضع الجهود المستدامة للحد من الفقر، ويظهر ضرورة تحقيق النمو الاقتصادي الشامل واستحداث الفرص.

◆ **الإنفاق الاجتماعي منخفض مقارنة بالمتوسطات العالمية، ويفتقر إلى الكفاءة**[3]. ومع أن الإنفاق الإجمالي يضاهي المستويات السائدة في أنحاء أخرى من العالم، لا تنفق المنطقة العربية سوى 8.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية، فيما يبلغ المتوسط العالمي 19.8 في المائة. وفي الوقت نفسه، يفوق إنفاق البلدان العربية على برامج الإعانات الشاملة، والقوات العسكرية، وقوات الشرطة المتوسط العالمي بأشواط. وتتخلف كفاءة الإنفاق الإجمالي بشكل كبير عن المتوسطات العالمية، ما يبقي المنطقة دون النتائج المرجوة في مجالات التعليم، والصحة، والإسكان، ويخفف من أثر الإنفاق الاجتماعي على الحد من الفقر. ويتضمّن القسم هاء من هذا الفصل المزيد من التحليل.

يمكن التقدم على مسار القضاء على الفقر من خلال بذل جهود على مستوى عالٍ من التنسيق لربط الخطط المتعلقة بالاقتصاد الكلي بأهداف التنمية الاجتماعية، ولاعتماد نُهج شاملة للحكومة بأكملها في معالجة التحديات المتداخلة. وعلى الرغم من التدابير الرامية إلى تيسير مثل هذه النُهج، غالباً ما يصعب كسر الأنماط التاريخية المجزأة في وضع السياسات، ما يقوّض الكفاءة في تنفيذ البرامج.

◆ **تعمل الحكومات في جميع أنحاء المنطقة على تخفيض دعم الطاقة والمواد الغذائية، وإطلاق برامج حماية اجتماعية أكثر استهدافاً لمن هم في أمس الحاجة إلى الدعم، وتوسيع نطاق الوصول إلى نُظُم التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات.** وعلى الرغم من أن الدعم الشامل مكلف وغير فعال، بحيث أنه غالباً ما يعود بالفائدة على الأسر الميسورة الكثيرة الاستهلاك، قد يؤثر إلغاؤه سلباً على الأمن المالي للفقراء والمعرّضين للمخاطر. ولدرء هذا الخطر، اتخذت البلدان العربية خطوات لتحسين تغطية نُظُم الحماية الاجتماعية القائمة وغير القائمة على الاشتراكات. وتختلف هذه التدابير من حيث التركيز والطموح باختلاف ظروف البلد، ولكن أدواتها المشتركة تشمل توسيع نطاق المخصصات النقدية لفئات محددة، واستحداث برامج للمستحقات، وتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات لتشمل الفئات التي أقصيت سابقاً، مثل العاملين في الزراعة أو في القطاع غير النظامي أو لحسابهم الخاص. ويتزايد استخدام آليات مثل السجلات الموحدة، لتيسير تحديد هوية المستفيدين، مدعومة في الكثير من الحالات بالجهود المشتركة المبذولة بين المؤسسات لتبادل المعلومات والبيانات بشأن المستفيدين المحتملين.

تبقى معدلات استيعاب تغطية التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات متدنية عموماً على الرغم من وضع برامج ترمي إلى توسيع نطاقها لتشمل فئات جديدة من العمال. ويتطلب إعمال الحق في الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية التغلب على الصعوبات المتصلة بارتفاع مستويات العمالة غير النظامية، واستحداث برامج تستند إلى نهج دورة الحياة، وتحسين النظم القائمة وغير القائمة على الاشتراكات لتعزيز التغطية.

واعتمدت بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان المتوسطة الدخل إصلاحات أخرى لنُظُم التأمين الاجتماعي تركّز على سد الفجوات بشأن المستحقات بين العاملين في القطاعين العام والخاص. وتقدم بلدان كثيرة مستحقات سخية لموظفي الدولة، بينما يحصل العاملون في القطاع الخاص على تغطية أسوأ نسبياً للتأمين الصحي، والتأمين ضد العجز، ومعاشات التقاعد. وتؤثر هذه الفجوة وظروف العمل الأفضل عموماً في القطاع العام على تفضيلات الباحثين عن عمل للقطاع العام، وتعيق الجهود الرامية إلى تنويع الاقتصادات العربية من خلال تحقيق النمو الذي يقوده القطاع الخاص[4].

©Jorge Ferreiro/stock.adobe.com

كيف تساهم الحماية الاجتماعية في الحد من الفقر؟

يتطلب القضاء على الفقر على نحو مستدام اتخاذ إجراءات في مجموعة واسعة من المجالات على مستوى السياسات، بما في ذلك الحد من عدم المساواة (الهدف 10)، وتعزيز النمو الاقتصادي المستدام والشامل للجميع، وتوفير العمل اللائق للجميع (الهدف 8). وتعدّ معالجة قضايا منها أوجه الحرمان في الأمن الغذائي (الهدف 2)، والصحة (الهدف 3)، والتعليم (الهدف 4)، وفرص الحصول على الخدمات الأساسية والسكن الجيد (الأهداف 6 و7 و11) ضرورية للتصدي للفقر المتعدد الأبعاد، على النحو المبين في الفصول اللاحقة من هذا التقرير. أمّا الموضوع الرئيسي الذي يبحث فيه هذا الفصل بشأن الحد من الفقر، فهو ضرورة وضع نُظم حماية اجتماعية شاملة مستجيبة للصدمات تقدّم المساعدة للمحتاجين، وتجنّبهم مخاطر الوقوع في براثن الفقر.

وفي منطقة تتّسم بارتفاع معدلات البطالة ومعدلات تفاوت الدخل، وبعدم المساواة في فرص الحصول على الخدمات الأساسية، فإنَّ الحماية الاجتماعية أكثر من ضرورية للتقدم في تحقيق الهدف 1، وهي مجال من مجالات السياسة العامة يمكن من خلاله تتبع النُّهُج وتحليلها عبر البلدان.

وتغطي نُظُم الحماية الاجتماعية، من خلال البرامج القائمة على الاشتراكات والبرامج غير القائمة على الاشتراكات والممولة من الضرائب، مجموعة واسعة من المبادرات الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر، أو منعه، أو الحد منه. على سبيل المثال، يمكن للمخصصات النقدية غير القائمة على الاشتراكات أن تساعد الأسر على تحمّل الاحتياجات الأساسية، وتوفر لها أنماط استهلاك محصنة إزاء الصدمات. وفي الوقت نفسه، تجنّب نُظُم التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات الناس الوقوع في براثن الفقر بسبب فقدان الوظيفة، أو الإصابة، أو التقاعد. وتساعد البرامج المستفيدين على الخروج من دائرة الاتكال على المستحقات والحصول على سبل عيش مستدامة، لا سيّما من خلال التمكين الاقتصادي والتدريب.

ويتطلب تعزيز أثر سياسات الحماية الاجتماعية على الحد من الفقر أن تعمل البلدان على تحقيق التغطية الشاملة التي تضمن تأمين الدخل، والحصول على الرعاية الصحية، والحماية من الصدمات المزعزعة للاستقرار. ويعدّ توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الذي يضمن الحصول على الخدمات الأساسية ومستويات الدخل الدنيا المحددة وطنياً دعامة أساسية لمنع الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي أو التخفيف من حدتها، لا سيّما إذا ما كان قائماً على نَهج دورة الحياة الذي يستجيب لاحتياجات الأفراد في مراحل الطفولة، وسن العمل، والشيخوخة[أ].

وإذ يبلغ متوسط الأشخاص المشمولين بواحدة على الأقل من المستحقات الحماية الاجتماعية 35.1 في المائة، تحلّ المنطقة العربية في مرتبة متأخرة عن المتوسط العالمي البالغ 46.9 في المائة، فيما يبقى العاطلون عن العمل، والأطفال، والأشخاص ذوو الإعاقات الشديدة من بين الفئات المعرضة للمخاطر الأقل استفادة من التغطية. وفي حين أن فئات أخرى، مثل كبار السن، تحظى بتغطية أفضل نسبياً (37.2 في المائة)، تبقى هذه النسبة أدنى من نصف المعدل العالمي البالغ 77.5 في المائة، وغالباً ما تكون المستحقات غير كافية لتلبية الاحتياجات الأساسية[ب]. وتبقى حصة الحماية الاجتماعية غير الصحية التي تبلغ حوالي 6.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي منخفضة جداً مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 12.9 في المائة[ج]. ولا يزال ارتكاز الإنفاق على المستحقات القائمة على الاشتراكات ملحوظاً، بحيث يمثل أكثر من ثلثي مجموع الموارد، ويذهب بشكل غير متناسب إلى العاملين في القطاع العام[د]. ويزداد السعي من خلال الإصلاحات إلى توسيع نطاق التغطية، وتحسين الإدارة، واستجابة المستحقات للصدمات.

أ. ILO, Social Protection Floor.

ب. ILOSTAT Explorer, SDG Indicator 1.3.1 – Proportion of population covered by social protection floors/systems, 2020 data, accessed on 25 July 2023.

ج. استناداً إلى البيانات الإقليمية لمنظمة العمل الدولية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تشمل 18 بلداً عربياً (الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وتونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعُمان، ودولة فلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، واليمن) وجمهورية إيران الإسلامية.

د. ILO, 2021.

جيم. التوجهات على مستوى السياسات حسب مجموعات البلدان

1. بلدان مجلس التعاون الخليجي

يحظى الفرد في بلدان مجلس التعاون الخليجي بنصيب مرتفع من الدخل مقارنة بسائر بلدان المنطقة العربية. وتقدم حكومات هذه البلدان إعانات سخية، وتبقي على معدلات ضريبية منخفضة، وتتيح فرصاً واسعة للعمل في القطاع العام. ومع ذلك، لم يبذل سوى القليل من الجهد في التحقيق في مدى انتشار الفقر وعمقه بين مواطني بلدان مجلس التعاون الخليجي. ولم تضع المكاتب الإحصائية الوطنية خطوط فقر لقياس الحرمان، فيما لا يعتمد أي بلد استراتيجية وطنية للحد من الفقر. وتشير التقديرات حسب خطوط الفقر الوطنية إلى أن نحو 3.3 مليون مواطن في هذه البلدان يعيشون في حالة فقر[5]. وبالإضافة إلى ذلك، لا تشمل معظم الإحصاءات والبرامج الرسمية من هم من غير المواطنين، الذين غالباً ما يواجهون ظروفاً معيشية أسوأ ويستفيدون بقدر أقل من الحماية الاجتماعية مقارنة بالمواطنين، وهم يشكلون نحو 52 في المائة من السكان، وتتراوح نسبتهم بين 39 في المائة في **المملكة العربية السعودية** و88 في المائة في **قطر**[6].

©CaterpillarTaqi/stock.adobe.com

◆ **تعتمد بلدان مجلس التعاون الخليجي مجموعة من برامج المخصصات الاجتماعية للمواطنين المؤهلين المحتاجين،** والتي تشمل عموماً الأرامل، والأسر التي لديها أطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، وكبار السن، وبعض العاطلين عن العمل. وكثيراً ما يشمل الدعم المتاح إعانات الإسكان، والطاقة، والمنافع الأساسية، وتشارك المؤسسات الخاصة بانتظام في توزيع المستحقات التي يموّلها عادةً صندوق الزكاة[7]. وبالتزامن مع قيام الحكومات بإصلاح نُظُم الدعم الشامل، خصص بعض البلدان، ومنها البحرين والمملكة العربية السعودية، مبالغ تصرف للأفراد المؤهلين ذوي الدخل المنخفض لتعويض ارتفاع كلفة المعيشة. وأعدّت عُمان مؤخراً إصلاحات لإقرار مستحقات شاملة للحماية الاجتماعية تموّلها الحكومة، وتمنح لكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأطفال[8].

◆ **استحدثت عدة بلدان مؤخراً برامج للتأمين الاجتماعي قائمة على الاشتراكات، أو عمدت إلى توسيع نطاق شروط الأهلية في إطار الخطط القائمة. فالإمارات العربية المتحدة** مثلاً أنشأت في عام 2022 نظاماً جديداً للتأمين ضد البطالة يموّله الموظفون، ووضعت آلية تأمين خاصة إلزامية. وأعلنت **عُمان** عن أول برنامج للتأمين ضد البطالة في عام 2020، وأعلنت مؤخراً عن نظام تأمين قائم على الاشتراكات لتغطية الأمومة، وإصابات العمل، والمرض، كجزء من إصلاحات الضمان الاجتماعي الشاملة[9].

وتقوم الإصلاحات الجارية لنظام معاشات التقاعد في العديد من بلدان مجلس التعاون الخليجي على الجهود المبذولة لتعزيز الاستدامة المالية والحد من عدم المساواة في المستحقات بين العاملين المواطنين في القطاعين العام والخاص. فقد عملت **عُمان** على دمج 11 خطة منفصلة لمعاشات التقاعد في نظام وطني واحد[10]، وعدّلت **البحرين**[11] **والمملكة العربية السعودية**[12] مؤخراً صيغ الاشتراكات والمستحقات. كما سعت بلدان مجلس التعاون الخليجي، كمجموعة، إلى تحقيق التكامل بشأن بعض المستحقات القائمة على الاشتراكات، مثل معاشات التقاعد. وتتيح إمكانية تحويل معاشات التقاعد لمواطني أحد بلدان مجلس التعاون الخليجي العاملين في بلد خليجي آخر مواصلة تجميع المستحقات للحصول عليها عند التقاعد.

◆ **نفذت بلدان مجلس التعاون الخليجي استراتيجيات التمكين الاقتصادي لدعم المواطنين في الحصول على عمل جيد، إلا أنها أحرزت تقدماً بطيئاً لجهة زيادة توظيف العاملين المواطنين في القطاع الخاص.** وفي البحرين، يدعم صندوق

العمل "تمكين" الباحثين عن عمل، والطلاب، وأصحاب العمل تسهيلاً للانتقال إلى سوق العمل، كما يقدّم برامج متخصصة للنساء. وفي **المملكة العربية السعودية**، يدعم برنامج "حافز" الشباب الباحثين عن عمل، ويوفّر لهم التعليم، والتدريب، ونظام توظيف عبر البوابة الوطنية للعمل. وفي **الإمارات العربية المتحدة**، تستهدف "سياسة القدرة على العمل" المستفيدين من المساعدة الاجتماعية في إطار برامج تنمية المهارات ودعم التوظيف بالتعاون مع شركاء من القطاع الخاص. وتكمّل هذه البرامج الجهود الأوسع نطاقاً المبذولة داخل بلدان مجلس التعاون الخليجي "لتوطين" القوى العاملة من خلال زيادة توظيف المواطنين. وقد عرقلت جهود التوطين هذه صعوباتٌ تتمثل في ضمان حصول المواطنين أصحاب الكفاءة على فرص عمل جذابة مقارنة بالخيارات التي يوفرها القطاع العام[13]. وفي جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي التي تتوفر عنها بيانات، يمثل غير المواطنين أكثر من ثلاثة أرباع القوى العاملة في القطاع الخاص. وفي **عُمان والمملكة العربية السعودية**، زادت حصة المواطنين من القوى العاملة في القطاع الخاص بنسبة 6 إلى 7 في المائة بين عامي 2015 و2021. وفي **البحرين**، **وقطر**، والكويت، لم تسجّل هذه الحصة تغيير يذكر[14].

- **لا تشمل برامج الحماية الاجتماعية في بلدان مجلس التعاون الخليجي العمال المغتربين القادمين من خارج المجموعة عموماً حتى وإن كانوا أكثر عرضةً من العمال المواطنين لظروف العمل المحفوفة بالمخاطر، ما يعرّض العدد الكبير من السكان المهاجرين للفقر.** ويواجه المهاجرون عقبات متنوّعة تحول دون حصولهم على تغطية الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التشريعات التي تستبعد رسمياً الرعايا الأجانب من برامج الحماية؛ وعوائق عملية ناجمة عن انخفاض مستوى الامتثال والإنفاذ والوعي؛ والإجراءات الإدارية المعقدة للتسجيل؛ والتعقيدات الإجرائية التي تصعّب على المهاجرين المشمولين بالتأمين الحصول على مستحقاتهم؛ وعدم المساواة في البتّ بالطلبات؛ والافتقار على مستوى الضمان الاجتماعي إلى التنسيق لتسهيل تحويل المستحقات المكتسبة[15].

وعلى الرغم من هذا الاتجاه العام، لجأ بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي، مثل الكويت، إلى توسيع نطاق تدابير على غرار صرف إعانات طارئة لدعم الأجور بسبب جائحة كوفيد-19 من شأنها مساندة الشركات في المحافظة على العمال الأجانب[16]. واتخذ بعضها الآخر، مثل **قطر والكويت**، خطوات لتحسين ظروف المهاجرين المعيشية من خلال زيادة الحد الأدنى للأجور والمخصصات المعمول بها. وشملت توجهات الإصلاح المهمة الأخرى تحسين فرص حصول المهاجرين على الإجازات المرَضية المدفوعة، وبرامج التأمين ضد البطالة وإصابات العمل، ومدفوعات نهاية الخدمة، وغير ذلك من أشكال التغطية. وتفاوتت هذه الإصلاحات بين بلدان مجلس التعاون الخليجي من حيث طبيعتها ونطاقها، وقد اعتمدت **عُمان** مؤخراً الإصلاحات الأكثر شمولاً لزيادة التغطية ضمن مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويحدد الجدول 1-1 الأحكام القانونية التي ترعى حصول المهاجرين على الحماية الاجتماعية، وفقاً لسبع حالات طارئة رئيسية. وتنطبق هذه الأحكام على معظم العاملين في القطاع الخاص، إلا أن عاملات المنازل في بلدان مجلس التعاون الخليجي لا يستفدن عموماً من الحماية المنصوص عليها في قانون العمل. وحدها البحرين تمنح العاملات تغطية صحيّة بموجب قوانين محدّدة[17].

© F Armstrong Photo/stock.adobe.com

الجدول 1-1
التوجهات في تغطية العمال المهاجرين حسب الحالات الطارئة في بلدان مجلس التعاون الخليجي

الحالات الطارئة		الوضع
	تغطية التأمين الصحي	تفرض جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي على المغتربين الحصول على التأمين الصحي الإلزامي الخاص، وعلى أصحاب العمل مسؤولية تغطية التمويل.
	الإجازة المرضيّة والأجر في حالة المرض	وفي جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي، تقع التغطية الصحية للعمال المهاجرين على عاتق صاحب العمل، ولا ترتبط ببرنامج مشمول بالتأمين الاجتماعي. ويمكن إنهاء العمل بمجرد استنفاد فترات الإجازة المرضية التي ينص عليها القانون. وقد خرجت **عُمان** مؤخراً عن هذه القاعدة بتوفير مستحقات التأمين الصحي للعمال المواطنين والمهاجرين.
	التأمين ضد البطالة	اعتمدت جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي نُظُم تأمين ضد البطالة تحمي العمال المواطنين، إلا أن القليل منها وضع قوانين ترعى العمال المهاجرين. وتضمّ **البحرين** العمال المهاجرين إلى البرنامج الوطني للتأمين ضد البطالة، في حين أن **الإمارات العربية المتحدة** اعتمدت مؤخراً برنامج تأمين خاصاً ضد البطالة ممولاً من الموظفين يغطي العمال المواطنين وغير المواطنين.
	إصابة العمل	في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي، يمنح قانون العمل العمال المهاجرين الحق في الخضوع لعلاج طبي على نفقة صاحب العمل في حال حدوث إصابة في مكان العمل. ويحق للموظفين المصابين الحصول على تسديدات للرواتب تستمرّ لفترة زمنية محددة، وتختلف وفقاً للتشريعات الوطنية. وتفرض **البحرين والمملكة العربية السعودية** على أصحاب العمل المساهمة في نُظُم التأمين الاجتماعي لضمان مستحقات العمال المغتربين المصابين، وتخطّط **عُمان** أيضاً لتوسيع هذه التغطية بحيث تشمل الموظفين المهاجرين.
	مستحقات الشيخوخة، والإعاقة، والوفاة، والورثة	يعدّ مواطنو بلدان مجلس التعاون الخليجي مؤهلين للاستفادة من خطط معاشات التقاعد الوطنية، أمّا العمال غير المواطنين فيحصلون على تعويض نهاية الخدمة بتمويل من صاحب العمل. وتكثر نسبياً المخالفات في تسديد التعويض، ما دفع كلاً من **الإمارات العربية المتحدة** و**قطر** و**المملكة العربية السعودية** إلى بذل الجهود بشأن إدارة الاشتراكات أو مساءلة أصحاب العمل، غير أن هذه الحلول لا تزال دون الحد الأدنى من معايير الضمان الاجتماعي. وقد أطلقت **البحرين** و**عُمان** إصلاحات بنيوية لاستبدال تعويض نهاية الخدمة بصناديق الادخار الوطنية[أ].
	مستحقات الأمومة	يحق لمواطنات بلدان مجلس التعاون الخليجي والعاملات المهاجرات على حد سواء الاستفادة من إجازة أمومة قانونية، ويقع تمويل الأجور المطبقة على عاتق صاحب العمل. ولا بد من أن تصبح **عُمان** قريباً البلد الوحيد من بين بلدان مجلس التعاون الخليجي الذي يكسر هذه القاعدة بما يجريه من إصلاحات، وما يشرّعه من قوانين جديدة يُنشأ بموجبها نظام تأمين اجتماعي وطني لمستحقات الأمومة والأبوة.
	مستحقات الأسرة وإعالة الأطفال	لا يحق للعمال المهاجرين الحصول على مستحقات الأسرة في أي بلد من بلدان مجلس التعاون الخليجي، وفي معظم الحالات، لا يستطيع العمال المهاجرون ذوو الأجور المنخفضة إحضار أسرهم إلى بلد المقصد.

المصدر: ILO, 2023h.
أ. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، يمكن الاطلاع على ILO, 2023g.

2. البلدان العربية المتوسطة الدخل

لا يزال الفقر المتعدد الأبعاد مستشرياً في البلدان العربية المتوسطة الدخل[18]، بحيث يكاد يؤثر على فرد من كل أربعة أفراد، على الرغم من التقدم الذي أحرزته. ويتفاقم الوضع بسبب النمو الاقتصادي البطيء، والفوارق الكبيرة بين المناطق الحضرية والريفية، والمستويات المرتفعة للعمالة غير النظامية. وقد عمّقت الأزمات الأخيرة هذه الصعوبات ودفعت بالمزيد من الناس إلى الوقوع في براثن الفقر[19]. وفي معظم البلدان، يمثل القطاع غير النظامي 60 في المائة أو أكثر من مجموع العمالة. وقد أقصي تاريخياً العاملون في هذا القطاع من برامج التأمين الاجتماعي، ما يزيد من خطر وقوعهم في براثن الفقر. وقد سعت الإصلاحات الأخيرة لسياسة الحماية الاجتماعية إلى الوصول إلى السكان الذين جرى إقصاؤهم سابقاً من خلال وضع برامج للمخصصات النقدية، وتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي لتشمل فئات جديدة من العمال. إلا أن الرياح جرت عكس التوقعات، حيث أدى ارتفاع معدلات التضخم إلى زيادة أسعار المواد الغذائية والطاقة، وتفاقم الضعف.

◆ **عملت البلدان العربية المتوسطة الدخل على توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية من خلال الوسائل القائمة وغير القائمة على الاشتراكات على حد سواء**، إلا أن الجهود التي بذلتها لضمّ العاملين في القطاعات غير النظامية لا تزال غير كافية. ونفذت عدة بلدان، من بينها **الأردن، وتونس، والجزائر، والعراق، ومصر، والمغرب** إصلاحات تخوّل العاملين في القطاعات غير النظامية والعاملين في القطاعات غير المشمولة بالتغطية الاستفادة من برامج التأمين الاجتماعي. غير أن معدل استيعاب هذه التدابير كان ضعيفاً في الكثير من الأحيان بسبب عوامل شتى، بما في ذلك نقص المعلومات، وعدم كفاية الإنفاذ، وفرضية وجود تعقيدات في الامتثال. وسعت آليات على غرار المساهمة المهنية الموحّدة في **المغرب** أو برنامج "استدامة ++" في **الأردن** إلى تبسيط إجراءات المساهمة في نُظُم التأمين الاجتماعي وتفكيك القيود التي تحول دون يسر الكلفة. وأدت جهود أخرى إلى زيادة تطبيق النُّظُم القائمة على الاشتراكات للحصول على مستحقات قصيرة الأجل، وهي تضم إقرار التأمين ضد البطالة وتأمين الأمومة مؤخراً للعاملين في القطاع الخاص في **العراق**[20]، واتخاذ تدابير في **الأردن** لتوسيع نطاق تأمين الأمومة بحيث يشمل رعاية الأطفال[21].

اتسعت تغطية الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات في البلدان المتوسطة الدخل. واستخدمت جميع البلدان المخصصات النقدية التي تستهدف فئات محددة، وترتبط أحياناً بأهداف أخرى للسياسات الاجتماعية. ويمثل برنامج "تكافل وكرامة" في **مصر**، الذي استفادت منه بحلول منتصف عام 2023 نحو 4.6 مليون أسرة تضمّ 20 مليون شخص، أفضل مثال على هذه الجهود. ويقدّم برنامج "كرامة" مخصصات غير مشروطة للأيتام ذوي الدخل المنخفض، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، فيما المخصصات التي يقدّمها برنامج "تكافل" خاضعة لشروط. ولا يعتبر الأطفال مؤهلين للاستفادة من برنامج "تكافل" إلا في حال التحقوا بالمدرسة بنسبة 80 في المائة من الوقت على الأقل، وخضعوا لأربع زيارات صحية في السنة، وشاركهم والداهم جلسات التدريب على النظافة والتغذية. ويستهدف برنامج «تيسير» للمخصصات المالية في **المغرب** العائلات التي لديها أطفال في سن المدرسة، ويفرض عليها الالتزام بمعايير للمواظبة على الدراسة من أجل المحافظة على استيفائها لشروط الأهلية. وفي إطار برامج أخرى، على غرار برنامج المخصصات النقدية الموحدة التابع لصندوق المعونة الوطنية في **الأردن**، والبرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً والمشروع الطارئ لدعم شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة للأزمة وجائحة كوفيد-19 في **لبنان**، والبرنامج الوطني للتحويلات النقدية في **فلسطين**، يحصل المستفيدون المؤهّلون على مجموعة من المستحقات قد تشمل التأمين، والإعفاء من الرسوم المدرسية، وغيرها من أشكال الدعم. ودعمت البرامج غير القائمة على الاشتراكات تغطية حالات طارئة أخرى متعلقة بدورة الحياة، مثل بدل العجز الوطني في **لبنان** (القسم التالي حول سياسات عدم إهمال أحد)، أو السياسات الرامية إلى إعطاء الأولوية لتغطية ذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن من خلال صرف المخصصات الاجتماعية المستهدفة في **فلسطين**[22].

◆ **عززت عدة بلدان متوسطة الدخل إدارة واتساق نُظُم الحماية الاجتماعية لديها**، وقد أدى توسيع نطاقها على نحو عشوائي تاريخياً إلى ظهور مجموعة متنوعة من الصناديق والبرامج التي تقدم المستحقات لفئات مختارة من العمال. وسعت بلدان من بينها **الجزائر، ومصر، والمغرب** إلى ترشيد نُظُم الحماية الاجتماعية لديها وتحسين إدارتها عن طريق جمع الخطط ضمن نُظُم أوسع.

وفيما تقوم البلدان في هذه المجموعة بإصلاح النُّظُم القائمة على الإعانات محبّذة نهجاً للمساعدة الاجتماعية أكثر استهدافاً لفئات محددة، استثمر العديد منها، بما فيها الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب في تحسين إدارة المعلومات بطرق منها وضع سجلات موحدة ومعرفات فريدة من أجل تسهيل تحديد المستفيدين، وتسريع عمليات تقييم طلبات الحصول على المستحقات، ومراجعة أهلية مقدمي هذه الطلبات، والسماح للمسؤولين بالتحقق من المستفيدين في جميع البرامج المدرجة.

©Bruno/stock.adobe.com

المغرب: إصلاحات الحماية الاجتماعية لمكافحة الفقر

في عام 2021، أطلق المغرب بموجب القانون الإطار رقم 09.21 إصلاحاً شاملاً لنظام الحماية الاجتماعية يجمع بين زيادة شروط الأهلية للتغطية القائمة على الاشتراكات، والإعانات المقدمة للأشخاص الذين يعيشون دون عتبات الدخل المحددة، ويعتمد نهجاً تدريجياً لتحقيق التغطية الشاملة للحماية الاجتماعية بحلول عام 2025 عن طريق خطوات تشمل:

توسيع نطاق تغطية التأمين الصحي الإلزامي لتشمل 22 مليون مستفيد إضافي، بما في ذلك الفئات الضعيفة المشمولة بالتأمين المدعوم، والعاملون لحسابهم الخاص، والمهنيون الذين لا يتقاضون رواتب.

- تعميم مخصصات الأسر على الأسر المعيشية غير المستفيدة حالياً من هذا البرنامج، ما يؤدي إلى توسيع نطاق التغطية لتشمل ما يقدر بنحو 7 مليون طفل.
- توسيع نطاق تغطية المعاشات التقاعدية لتشمل 5 مليون شخص إضافي عن طريق إدراج المهنيين العاملين لحسابهم الخاص والعديد من العاملين في القطاع غير النظامي.
- توسيع شروط الأهلية للاستفادة من تغطية التأمين ضد البطالة.

ويؤدي تحقيق هذه الأهداف إلى تعزيز المنعة في مواجهة المخاطر الرئيسية لدورة الحياة إلى حد كبير، وإنشاء شبكة أمان ضرورية لحماية الناس من الوقوع في براثن الفقر.

المصدر: ILO, Social Protection Country Profile, Morocco.

◆ **اعتمدت بلدان عدة متوسطة الدخل سياسات تهدف إلى تحسين أداء سوق العمل في إطار الجهود التي تبذلها للحد من الفقر، غير أن الارتفاع المستمر لمعدلات البطالة قلّص إمكانية تحقيق هذه السياسات نتائج واسعة النطاق.** وتوفر برامج النقد لقاء العمل في كل من **الجزائر، وفلسطين، ومصر، والمغرب** فرص عمل مؤقتة في مشاريع الأشغال العامة للمرشحين المؤهلين. وأدرجت بعض البلدان تنمية المهارات، والتدريب المهني، وبرامج مساعدة الباحثين عن عمل، ومبادرات التمويل البالغ الصغر، كأدوات للتمكين الاقتصادي ضمن استراتيجيات الحد من الفقر. ومن الأمثلة على ذلك برامج التمكين الاقتصادي التابعة لوزارة التضامن الاجتماعي في **مصر**، والاستراتيجيات الوطنية لتشغيل الشباب وتمكينهم في **الأردن**، واستراتيجية القطب الاجتماعي في **المغرب**، والمؤسسة الوطنية للتمكين الاقتصادي في **فلسطين**.

◆ **في البلدان المتوسطة الدخل، تكثر البرامج التي تركّز على المناطق المحرومة من الخدمات، بما في ذلك المناطق الريفية، والأحياء الفقيرة، والمناطق التي ترتفع فيها معدلات الفقر، ولكن الصعوبات لا تزال قائمة أمام توسيع نطاق هذه الجهود وضمان عدم إهمال السكان المستهدفين.** وتشمل برامج التنمية الريفية الرئيسية سياسة التجديد الريفي في الجزائر، وبرنامج "حياة كريمة" في **مصر**، وبرنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية في المناطق الريفية في **المغرب**. وتقضي التدابير المشتركة المتخذة في إطار هذه البرامج بزيادة الموارد المخصصة لتطوير البنية الأساسية؛ وتعزيز إمدادات المياه والصرف الصحي والطاقة؛ والاستثمار في إتاحة الحصول على خدمات مثل الرعاية الصحية والتعليم، وتحسين جودتها. ويهدف مشروع التنمية الاقتصادية الريفية والتشغيل في **الأردن**، ومشاريع التنمية الريفية في **تونس** إلى زيادة الدخل الريفي عن طريق زيادة فرص الحصول على التمويل، وإدماج المزارعين في سلاسل القيمة، واستحداث فرص عمل. وسعت كل من **تونس، والجزائر، ومصر، والمغرب** إلى التصدي للفقر في المناطق الحضرية بوضع استراتيجيات لدعم الإسكان الاجتماعي، أو تسهيل رفع مستوى المساكن للقضاء على الأحياء الفقيرة (الفصل الخاص بالهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة).

3. أقل البلدان العربية نمواً

استفحل الفقر في **أقل البلدان العربية نمواً** بوتيرة أسرع مما هي عليه في المنطقة ككل. وفي عام 2019، كان نحو 35.1 في المائة من السكان يعيشون على أقل من 1.90 دولار في اليوم، مقارنة بنسبة 14.4 في المائة في عام 2010[23]. وكثيراً ما يتجلى الفقر في هذه البلدان بأوجه الحرمان الشديد، بما في ذلك الافتقار إلى فرص الحصول على خدمات الصرف الصحي والمنافع الأساسية، ويتسم عموماً بفجوات عميقة بين الريف والحضر. وتشمل التحديات المتفاقمة تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وارتفاع مستويات البطالة، وزيادة ملحوظة للتضخم مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة. ومما يزيد من تعقيد الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر التحديات المتعلقة بالإدارة المالية، والأعباء الهائلة لخدمة الديون التي تقلّص الموارد المخصصة لبرامج الحد من الفقر. وتكثر احتياجات أقل البلدان نمواً في المنطقة في مجال الحماية الاجتماعية نتيجةً لارتفاع مستويات الفقر والنزوح التي غالباً ما تتفاقم بسبب عدم الاستقرار السياسي والكوارث المرتبطة بالمناخ مثل حالات الجفاف.

◆ **أعطت أقل البلدان نمواً الأولوية لبرامج المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات في إطار جهودها الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر. وتمثّل برامج المساعدة النقدية على وجه الخصوص حجر الزاوية التي تقوم عليه استراتيجيات الحماية الاجتماعية القصيرة والمتوسطة الأجل**، وتستهدف في معظمها فئات محددة معرّضة للخطر، مثل الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، والأطفال، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة. ومن المقرر إدخال تحسينات على النُّظُم القائمة على الاشتراكات في مراحل لاحقة. وأعطت أقل البلدان نمواً مزيداً من الأولوية لتعميم التغطية الصحية الأساسية، وقد سنّ معظمها، بما فيها **جزر القمر، وجيبوتي، والسودان، وموريتانيا** تشريعات تضمن حصول الجميع على الخدمات الصحية.

وتتسم برامج التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات بمعدلات تغطية منخفضة خارج القطاع العام بسبب ارتفاع مستويات البطالة والعمالة غير النظامية، ومحدودية إمكانية إنفاذ اشتراكات أصحاب العمل من القطاع الخاص.

◆ **تركّز أقل البلدان نمواً في معظمها على المناطق الريفية والقطاع الزراعي، ضمن أولويات أخرى، في خططها الرامية إلى الحد من الفقر أو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية.** وقد اتخذ العديد منها تدابير لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين في الزراعة أو سكان الريف بشكل عام، كما رأينا في **جزر القمر، وجيبوتي، وموريتانيا، واليمن**. وأطلقت بلدان أخرى برامج للتمكين الاقتصادي، على غرار نظام Toumze في **موريتانيا** الذي يزوّد الأسر الريفية الفقيرة بأصول الثروة الحيوانية، والصندوق المتجدد لتمكين المرأة الريفية في **السودان** الذي يوفر للنساء المؤهلات فرص التدريب والحصول على التمويل البالغ الصغر. ويؤكد التركيز على التنمية الزراعية أهمية الدور الذي يضطلع به قطاع الزراعة في مجال الأمن الغذائي والحد من الفقر، لا سيّما وأن نحو 60 في المائة من السكان يعيشون في المناطق الريفية. ويوظف هذا القطاع بشكل عام ما بين 25 و40 في المائة من القوة العاملة في أقل البلدان نمواً.

◆ **خصصت أقل البلدان نمواً في معظمها استراتيجيات للحد من الفقر والحماية الاجتماعية. ويدرك الكثيرون كيف يؤثر تغيُّر المناخ والتدهور البيئي على قابلية التأثر والنزوح.** وتقدم أحدث استراتيجيات الحماية الاجتماعية في **جزر القمر** (2014)، **وجيبوتي** (2018-2022)، **والصومال** (2019)، **وموريتانيا** (2013) تحليلات أو أهدافاً تتعلق بقابلية التأثر بتغيُّر المناخ، وقد أدرجت **موريتانيا** "الأمن الغذائي والتغذية والبيئة وتغيُّر المناخ" كمحور أول في استراتيجيتها. وفي آخر ما وضعه كل من **جزر القمر، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وموريتانيا** من خطط إنمائية وطنية واستراتيجيات للحد من الفقر، يعتبر العمل المناخي جزءاً لا يتجزأ من الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر، ما يشير إلى شدة قابلية تأثر هذه البلدان بتغيُّر المناخ.

4. البلدان العربية المتأثرة بالصراعات أو بحالات عدم الاستقرار

تواجه البلدان العربية المتأثرة بالصراعات أو بحالات عدم الاستقرار[24] صعوبات متفاقمة في التخفيف من حدة الفقر، حيث يُحدث العنف والنزوح وضعف المؤسسات أزمات إنسانية تتسم بانهيار سبل العيش، وتدمير البنية الأساسية للخدمات. ويتفاقم الفقر النقدي في مثل هذه الظروف بسبب النزوح، والبطالة، والمجاعة، والمرض، وتعثّر تنمية رأس المال البشري، فتتأتى عنه عواقب قد تطول لعقود. وإزاء هذه الصعوبات، تكافح هذه البلدان من أجل تمويل البرامج الاجتماعية على نحو كافٍ، فيما تبقى التغطية الفعالة في مجال الحماية الاجتماعية محدودة. وتبرز الحاجة إلى اعتماد نُهُج مرنة ومستجيبة للصدمات ومبتكرة في مجالي الحد من الفقر والحماية الاجتماعية من أجل التخفيف من حالات الحرمان على أثر الصراعات. ويشكل نهج الترابط بين العمل الإنساني والتنمية والسلام إطاراً شاملاً من شأنه توجيه الموارد والخدمات، ولكن ينبغي تفعيله والاستفادة منه بشكل أكبر (الفصل الخاص بالهدف 16).

◆ **ركزت الجهود المبذولة للتصدي للفقر في المناطق التي تشهد صراعات في المقام الأول على توفير الإغاثة النقدية أو العينية للفئات السكانية الضعيفة، على الرغم من محدودية القدرة على الاستهداف وعدم كفاية المستحقات عموماً.** وقد كافحت البلدان التي تشهد صراعات من أجل تمويل البرامج التي من شأنها أن تلبّي الاحتياجات الهائلة للسكان المتأثرين بالأزمات. وتؤدي الجهات المانحة الدولية دوراً فاعلاً في مجال الحماية الاجتماعية في البلدان المتأثرة بالصراعات وبحالات عدم الاستقرار، سواء لجهة تمويل البرامج التي تديرها الحكومات، أو لجهة تنفيذ نُظُم المساعدة الاجتماعية الإنسانية الموازية. ويوفّر هذا الدعم التمويل والمساعدة الحيوية للأفراد والأسر المعرضين للمخاطر، لكنّ غياب التنسيق بين الشركاء في التنمية غالباً ما يؤدي إلى تجزئة الحماية الاجتماعية بحيث يغلب عليها التداخل في البرامج، والنقص في تتبع المستفيدين، والتقلبات في مستويات التمويل والقدرة على التغطية. وغالباً ما تفتقر الجهود الإنسانية والنُظُم الوطنية للحماية الاجتماعية إلى المواءمة. وقد لوحظ ذلك في إطار برامج مساعدة اللاجئين في **الأردن ولبنان**[25]، والاستجابات الإنسانية في **اليمن**[26]، من بين حالات أخرى.

◆ **تواجه البلدان المتأثرة بالصراعات وبحالات عدم الاستقرار العديد من التحديات العملية في إيصال المساعدة إلى المحتاجين. كما أنها غالباً ما تواجه صعوبات في اعتماد الإصلاحات أو تحديث سجلات المستفيدين بسبب حالات عدم الاستقرار أو الجمود السياسي.** وتسجّل هذه البلدان أدنى معدلات تغطية في مجال الحماية الاجتماعية، وتعاني من صعوبات في ظل تزايد الاحتياجات إلى المساعدة، واتساع موجات النزوح التي تعقّد عملية تحديد المستفيدين، وغياب السيطرة الفعالة على المناطق الجغرافية مما يؤدي إلى إقصاء شرائح واسعة من التغطية، وتدمير البنية الأساسية التي تُستخدم عادةً لتقديم الخدمات. وتتفاقم هذه الصعوبات، بفعل التوترات السياسية والصراعات التي تؤخر الإصلاحات أو تعرقلها.

◆ **وفي ظروف عدم الاستقرار والأزمات، تضعف قدرة الحكومات على استخدام النفقات الاجتماعية بفعالية للحد من أوجه عدم المساواة.** وتواجه البلدان التي تعيش هذه الظروف عقبات إضافية تحول دون تمويل الخدمات الاجتماعية وتقديمها، وتؤدي الأزمات إلى خفض الإيرادات، وتحويل الموارد عن النفقات الاجتماعية، وعرقلة تقديم الخدمات العامة وإفساد جودتها. ونتيجةً لذلك، يكثر اللجوء إلى الخدمات الخاصة التي يحصل من خلالها السكان الأكثر ثراءً على فرص يُحرم منها الأكثر فقراً، ما يؤدي إلى اتساع أوجه عدم المساواة[27].

كذلك يؤدي الفساد وسيطرة النخبة على برامج المستحقات إلى إضعاف تأثير الإنفاق الاجتماعي على إعادة التوزيع. وتواجه البلدان المتأثرة بالصراعات والأزمات بعضاً من أشد الصعوبات التي يخلّفها الفساد على الصعيد العالمي، إضافةً إلى ما تواجهه من تحديات بشأن تعبئة الموارد. وتحلّ البلدان العربية في مرتبة أقل من سواها في الأداء من حيث شفافية المالية العامة، ولديها عموماً ضوابط ضعيفة على كشوف المرتبات وعمليات الشراء[28]. وبالتالي، تبقى النفقات عرضةً لسيطرة النخبة، والتوجيه الخاطئ، والاسترباح. وتجني الفوائدَ الجهاتُ الفاعلة صاحبة العلاقات المميزة، وهذا يثبِط أي أثر يحدّ من الفقر.

- **بالإضافة إلى إعادة بناء البنية الأساسية المادية، لا بد من إتمام المصالحة الوطنية وإعادة إنشاء الخدمات العامة لتحقيق تعافٍ دائم بعد انتهاء الصراع.** وفي **الجمهورية العربية السورية**[29]، **والصومال**[30]، **والعراق**[31]، تهدف خطط إعادة الإعمار إلى تسهيل التعافي من الأضرار الجسيمة. وتتضمن الخطط الثلاث ركائز تتعلق بإعادة تأهيل البنية الأساسية أو استبدالها، وتشمل أيضاً تدابير لإتمام المصالحة الوطنية، وتحقيق التنمية الاجتماعية الشاملة، وإعادة إدماج النازحين داخلياً واللاجئين العائدين، وتحسين الحوكمة للتوصل إلى حلول دائمة تعزز التماسك الاجتماعي، وتهيّئ الظروف للنمو الاقتصادي والحد من الفقر.

دال. وضع سياسات لعدم إهمال أحد

يتطلّب القضاء على الفقر من الحكومات في المنطقة العربية اتخاذ إجراءات لمعالجة عدم المساواة في الحصول على الحقوق الاقتصادية والقضاء على الفوارق بين المناطق، والتصدّي للتحديات الطويلة الأمد التي تواجهها الفئات المعرضة للإهمال. ويجب أن تركز السياسات المتكاملة والشاملة على تحقيق الإنصاف واعتماد الإجراءات اللازمة لمعالجة مسببات عدم المساواة، والتمييز، والتهميش[32]. كما يجب ربط هذه التدابير بالالتزامات الشاملة التي تقضي بتمكين السكان وتوفير الموارد المالية وموارد أخرى من أجل تحقيق الأهداف. ويبحث هذا القسم في بعض العقبات التي تواجهها هذه الفئات من السكان، ويعرض أمثلة على استجابات السياسات.

الجدول 1-2
أمثلة على السياسات التي تراعي مبدأ عدم إهمال أحد

	النساء في المنطقة يواجهن عوائق هيكلية ثقافية وقانونية تحول دون حصولهنّ على فرص اقتصادية، وهنّ أكثر عرضة للبطالة وأقل استفادة من تغطية التأمين الاجتماعي مقارنة بالرجال.	أطلق **الأردن**، في عام 2020، برنامج "رعاية" للحماية الاجتماعية الذي يسعى إلى تمكين الأمهات العاملات والاحتفاظ بهنّ بين القوى العاملة. وهو يقدّم الدعم المالي لرعاية الأطفال لتيسير عودة الأم إلى العمل في نهاية إجازة الأمومة عن طريق تسديد المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مدفوعات مباشرة لمراكز رعاية الأطفال المعتمدة، أو عن طريق حصول الأمهات على إعانات لتدبير رعاية أطفالهنّ في المنزل. كذلك يدعم برنامج "رعاية" الحضانات المسجلة لتغطية مجموعة من التكاليف التشغيلية[أ،ب]. أطلق **السودان**، في عام 2021، خطة ضمان حقوق النساء في ملكية الأراضي للأعوام 2021-2030 من أجل معالجة عدم المساواة في سياسات امتلاك الأراضي وإدارتها، وفي الأعراف التي ترعى نظام الملكية. وتهدف الخطة إلى إصلاح السياسات المتعلقة بالأراضي والزراعة عن طريق اتخاذ تدابير قانونية واجتماعية لمواجهة الأعراف التقليدية التي تنطوي على التمييز وتحد من امتلاك المرأة للأراضي وتحرمها من حقوقها في الإرث[ج].
	الأطفال هم أكثر عرضةً للفقر من البالغين[د]، ولكن 20.5 في المائة فقط من مجموع الأسر المعيشية في المنطقة تستفيد من المستحقات النقدية للأسرة[ه]. ويرتبط فقر الأطفال بانخفاض معدلات إكمال الدراسة ومخاطر توافي التداعيات مع توالي الأجيال.	إنَّ برامج المخصصات النقدية التي تشمل الأسر التي لديها أطفال هي أدوات قيّمة للحد من فقر الأطفال ويتم استخدامها بشكل متزايد في المنطقة، ويعتبر برنامج "تكافل" في مصر أفضل مثال على ذلك. والمنحة التي تقدَّم حالياً للزوجات والأطفال في ليبيا هي من أكثر المستحقات لإعانة الأطفال شمولاً، بحيث توفر راتباً شهرياً لأكثر من مليون أسرة. إلا أن الأطفال الذين لا يحملون الجنسية الليبية لا يحصلون على هذه المستحقات، باستثناء المتحدّرين من أم ليبية[و].

الجدول 1-2
أمثلة على السياسات التي تراعي مبدأ عدم إهمال أحد

كبار السن هم عرضة لمخاطر متزايدة تتمثل بانعدام الأمن المالي وتفاقم أوجه الضعف مع تدهور صحتهم. ويعاني كبار السن في المنطقة من تفاوت كبير بينهم لأن الكثيرين لا يتقاضون معاشات تقاعدية، ولا سيّما أولئك الذين لم يشتركوا في خطط معاشات التقاعد، ونسبة كبيرة منهم من النساء[ذ]. ولا يتقاضى سوى 37.2 في المائة من الذين تجاوزوا سن التقاعد القانوني معاشاً تقاعدياً، أي أقل من نصف المتوسط العالمي لمعدل التغطية[ح]. وفي حين أدى التضخم إلى تآكل قيمة المخصصات النقدية والمعاشات التقاعدية، تفتقر معظم البلدان العربية إلى آليات مؤشرات الأجور التي من شأنها التعويض عن انخفاض القوة الشرائية.

تُعتبر **عُمان** من البلدان العربية القليلة التي تصرف معاشات اجتماعية غير قائمة على الاشتراكات لكبار السن عبر برنامج مستحقات الشيخوخة. وتسهم مثل هذه التدابير بشكل كبير في ضمان الحصول على دخل في سن الشيخوخة، ولا سيّما للنساء، لأنها تؤمن الدخل بغض النظر عن الوضع العائلي أو الوظيفي السابق[ط]. ويوفّر معاش الشيخوخة الشامل الجديد والممول من ميزانية الدولة كجزء من إصلاح الحماية الاجتماعية في عُمان مبلغاً قدره 300 دولار شهرياً لجميع العُمانيين من الفئة العمرية 60 سنة وما فوق. وأدت الإصلاحات الإضافية إلى توحيد معاشات التأمين الاجتماعي لكل من كبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، والورثة بهدف تنظيم خطط معاشات التقاعد القائمة على الاشتراكات، ومواءمة شروط الأهلية وصِيَغ المستحقات[ي].

العاملون في القطاع غير النظامي يفتقرون إلى الحماية التي تحصل عليها القوى العاملة النظامية، ويتقاضون عموماً أجوراً أقل، وكثيراً ما لا تشملهم نُظُم الحماية الاجتماعية.

أطلقت **تونس** مجموعة متنوعة من البرامج لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل فئات جديدة من المستفيدين، ومنهم العاملون لحسابهم الخاص، والعاملون في الزراعة، والعمال ذوو الدخل المنخفض، والفنانون. وقد وضعت هذه البرامج عن طريق إجراء عمليات تشاورية مع أصحاب المصلحة المستهدفين لتكييف نُظُم الاشتراكات والمستحقات مع احتياجات فئات مهنية محددة. ونتيجةً لذلك، حققت تونس معدلات تغطية عالية نسبياً للعاملين في القطاع غير النظامي، بحيث بات 81 في المائة من السكان يستفيدون من التأمين الصحي القائم على الاشتراكات، و61 في المائة من العمال يساهمون في خطط معاشات التقاعد على الرغم من ارتفاع مستويات العمالة غير النظامية[ك].

أطلق **الأردن** صندوق "استدامة++" في عام 2022 لمعالجة الفجوات الهيكلية في تغطية الحماية الاجتماعية وتسهيل تسجيل العاملين في القطاع غير النظامي في نظام الضمان الاجتماعي. ويقدّم هذا الصندوق مزايا التغطية للمشتركين في البرنامج، ودعماً للدخل القصير الأجل، وإعانات الاشتراكات للعاملين في القطاع غير النظامي. وقد استُهدف مجموعة متنوعة من الفئات في العمالة غير النظامية، بما في ذلك العاملون في الزراعة، والمرشدون السياحيون، وسائقو سيارات الأجرة، والعاملون لحسابهم الخاص. والجدير بالذكر أن المستحقات التي يمنحها برنامج "استدامة++" متاحة للعمال غير الأردنيين، وقد نُظمت حملات التوعية لتشجيع النساء واللاجئين على الانضمام إليه[ل].

الجدول 1-2
أمثلة على السياسات التي تراعي مبدأ عدم إهمال أحد

	الأشخاص ذوو الإعاقة يواجهون عوائق مادية واجتماعية وحواجز مؤسسية ويعانون بسببها من الإقصاء وارتفاع معدلات الفقر في صفوفهم، بما في ذلك التمييز، وعدم كفاية الدعم الاجتماعي، ومحدودية الحصول على التعليم وفرص العمل، مقارنةً بالأشخاص من غير ذوي الإعاقة.	أطلق **لبنان** مؤخراً برنامج البدل النقدي للأشخاص ذوي الاعاقة، وهو منحة اجتماعية تقدم دعماً شهرياً لدخل الأشخاص ذوي الإعاقة لمساعدتهم إزاء الارتفاع في معدلات الفقر والزيادة في تكاليف المعيشة مقارنةً بالأشخاص من غير ذوي الإعاقة. ويستهدف هذا البرنامج أساساً الشباب من الفئة العمرية 18-28 سنة لدعمهم في الانتقال إلى مرحلة التعليم العالي أو الانضمام إلى سوق العمل. ومن المقرر توسيع نطاق هذا البرنامج تدريجياً ليشمل جميع الأشخاص ذوي الإعاقة[م].
	سكان المناطق الريفية والنائية عموماً هم أقل حظاً من سكان المناطق الحضرية في الحصول على فرص عمل جيدة، ولا تتاح لهم بالقدر الكافي إمكانية الوصول إلى البنية الأساسية مثل شبكات الكهرباء والمياه، ويضطرون في الكثير من الأحيان إلى اجتياز مسافات طويلة للالتحاق بالمدارس أو الحصول على خدمات الرعاية الصحية. وفي بعض البلدان، تزيد معدلات الفقر المتعدد الأبعاد في المناطق الريفية بأربعة أضعاف عنها في المناطق الحضرية[ن].	أطلق **المغرب** العديد من المبادرات المخصصة للحد من الفوارق بين المناطق الحضرية والريفية، والتي تسترشد إلى حد كبير ببرنامج تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية الذي يستهدف 12 منطقة باستثمارات عامة إجمالية تناهز قيمتها 50 مليار درهم مغربي. ويهدف البرنامج إلى توسيع نطاق الحصول على الخدمات التعليمية والصحية من خلال بناء المرافق أو تجديدها، ويشمل استثمارات في البنية الأساسية لتحسين إمكانية الحصول على مياه الشرب، والكهرباء، والطرق المعبدة في المناطق الريفية[س].
	النازحون داخليّاً واللاجئون هم غالباً من أفقر الفئات في المنطقة. ويواجه العديد منهم التمييز في مجتمعاتهم الجديدة، بما في ذلك الاقصاء من الخدمات العامة، بعد أن فقدوا مدخراتهم وأصولهم.	عانى **العراق** عقوداً من الصراع الذي خلّف نحو 1.2 مليون نازح داخلياً[ع]. ولا تقدّم نُظُم الحماية الاجتماعية ما يكفي من الخدمات للنازحين داخلياً الذين يواجهون عوائق تحول دون حصولهم على الخدمات، وترتفع معدلات البطالة في صفوفهم مقارنة بالسكان غير النازحين. وفي عام 2023، اتخذ العراق خطوات لتقييم أهليّة النازحين داخلياً لانضمامهم مجدداً إلى برنامج شبكة الأمان الاجتماعي، وذلك عن طريق إجراء زيارات منزلية في المخيمات لتحديد المستفيدين وتسجيلهم في برامج المخصصات النقدية الشهرية[ف].

الجدول 1-2
أمثلة على السياسات التي تراعي مبدأ عدم إهمال أحد

العمال المهاجرون يواجهون عادةً صعوبات تعرّضهم للفقر، بما في ذلك التمييز في القانون من حيث حقوق العمل والحد الأدنى للأجور، والتعرض للاستغلال وسوء المعاملة من أصحاب العمل، والإقصاء من نُظُم الحماية الاجتماعية.

أدرجت **الجزائر**، وهي من الدول الموقعة على اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (1949)، مبدأ عدم التمييز في العديد من سياسات العمل. فهي تطبّق الحد الأدنى الوطني للأجور على جميع العمال بغض النظر عن جنسيّتهم، وينص قانون التأمين الاجتماعي فيها على توسيع نطاق التغطية لتشمل العمال الأجانب (بما في ذلك عاملات المنازل) بالتساوي مع الموظفين الجزائريين[ص].

أعادت إصلاحات الحماية الاجتماعية الشاملة التي اعتمدتها **عُمان** في عام 2023 هيكلة البرامج القائمة، وأدرجت فيها مستحقات جديدة، وأقرّت حصول غير العُمانيين على عدة أشكال من التغطية. ويحلّ الإصلاح تدريجياً محلّ النُظُم القائمة على قوانين هشة ترعى مسؤولية أصحاب العمل، بحيث توفّر برامج التأمين الاجتماعي الوطنية التغطية للأمومة والأبوة، والمرض والإصابة. ويُستبدل نظام تعويضات نهاية الخدمة بصندوق ادخار جديد لمستحقات التقاعد، والوفاة، والعجز[ق].

أ. ILO, 2020.
ب. ISSA, 2022.
خ. The Sudan, Ministry of Agriculture and IGAD, 2022.
د. للاطلاع على الأرقام التوضيحية، يمكن مراجعة الموجزات القطرية على منصة البنك الدولي لمكافحة الفقر وعدم المساواة Poverty and Inequality Platform.
ه. ILOSTAT Explorer, SDG Indicator 1.31 – Proportion of population covered by social protection floors/systems. 2020 data accessed on 25 July 2023.
و. IPC-IG, 2022.
ز. ESCWA, 2022a.
ح. ILOSTAT Explorer, SDG Indicator 1.3.1 – Proportion of population covered by social protection floors/systems. 2020 data accessed on 25 July 2023.
ط. ILO, 2021.
ي. ILO, 2023c.
ك. ILO, 2021.
ل. ILO, 2022 and 2023a.
م. UNICEF, 2023.
ن. ESCWA and others, 2023.
س. Stratégie nationale pour le développement rural.
ع. بيانات من مركز رصد النزوح الداخلي، منقولة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في أداة البحث عن بيانات اللاجئين Refugee Data Finder. استُرجعت في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023.
ف. ILO, 2023f.
ص. ILO, 2023b.
ق. ILO, 2023c.

هاء. مشهد التمويل

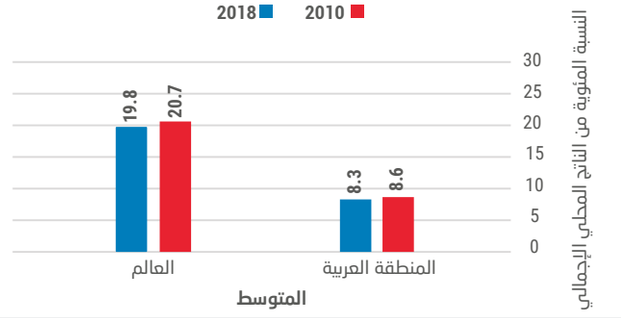
يرتبط مشهد التمويل في إطار الهدف 1 ارتباطاً وثيقاً بالقضايا المتعلقة بالهدفين 10 و16. ويتطلب إحراز التقدم من الحكومات في المنطقة العربية معالجة القضايا المتعلقة بتعبئة الموارد المحلية (بطرق منها إنشاء نُظُم ضريبية منصفة وفعالة، والتصدّي للتدفقات المالية غير المشروعة)، وبالعجز المؤسسي والحوكمة (مثل القضاء على الفساد وزيادة الشفافية في الإدارات العامة). كما يتطلب التقدم على هذا المسار خيارات بشأن الميزانية تهدف إلى تحويل الموارد نحو الاستثمارات الداعمة للتنمية، كالانتقال من الإنفاق العسكري إلى الاستثمارات في رأس المال البشري.

ويؤدي الإنفاق الاجتماعي العام دوراً حاسماً في الحد من الفقر وتنمية رأس المال البشري، ويشمل الاستثمارات في الصحة، والتعليم، والمجتمعات المحلية، والآفاق الاقتصادية للسكان، والأمن المالي. فالنفقات الاجتماعية لا تعزز رفاه الإنسان والعدالة الاجتماعية فحسب، بل تسهم أيضاً إسهاماً كبيراً في تعزيز الحراك الاجتماعي، وتحقيق النمو الاقتصادي، وتحفيز التنمية.

ومع ذلك، لا يستخدم الإنفاق الاجتماعي في المنطقة بما يكفي ليكون وسيلة لمكافحة الفقر ودفع عجلة التنمية المستدامة. وعلى الرغم من أن إجمالي الإنفاق العام (البالغ 34.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) يقارب المتوسط العالمي (35.7 في المائة)، تسجل البلدان العربية نقصاً كبيراً في الإنفاق على الصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية، مقارنةً بسائر أنحاء العالم. ويبلغ هذا الإنفاق 8.3 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي مقابل المتوسط العالمي البالغ 19.8 في المائة. ويعزى

هذا التفاوت جزئياً إلى الإنفاق الكبير غير المتناسب على أولويات أخرى، مثل الإنفاق على القوات العسكرية وقوات الشرطة، أو دعم الطاقة. ويوجه نحو 80 في المائة من مجموع النفقات الاجتماعية إلى الإنفاق الاستهلاكي الجاري على الرواتب والإعانات، ما يؤدي إلى تحقيق عوائد منخفضة من حيث تحسين الإنتاجية، مقارنة ببدائل أخرى مثل الإنفاق على برامج التشغيل، أو التأمين الاجتماعي، أو التنمية في مرحلة الطفولة المبكرة، ويسهم في ارتفاع مستويات الديون.

الشكل 1-1
الإنفاق على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية



المصدر: ESCWA, UNDP and UNICEF, 2022a.

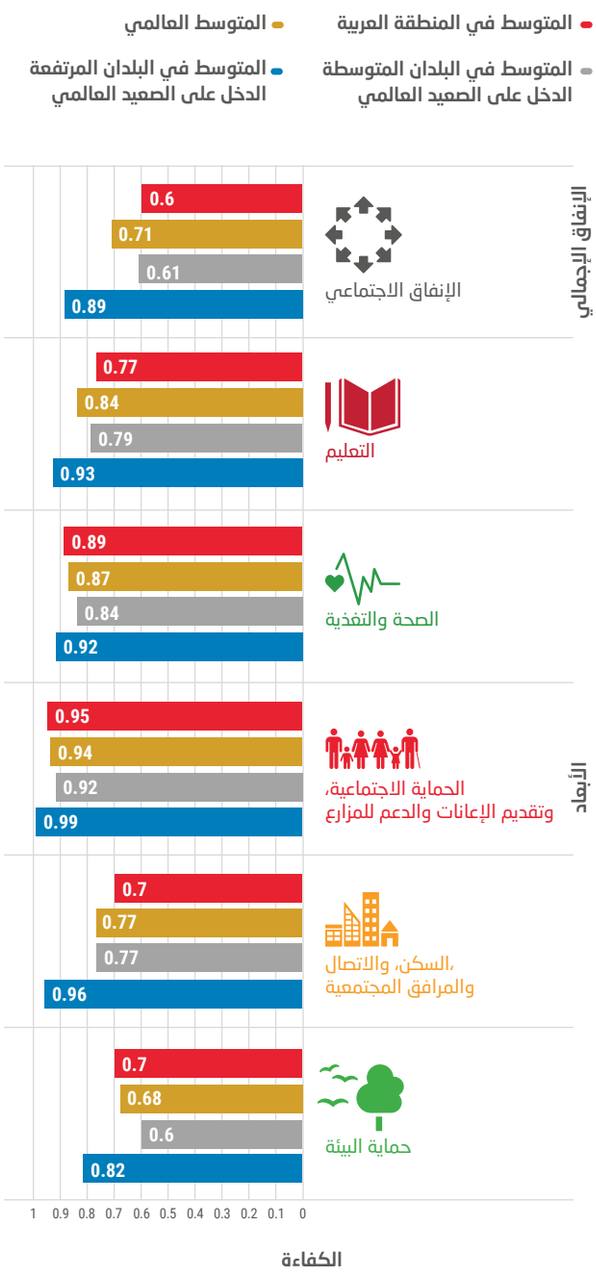
الإنفاق الاجتماعي في البلدان العربية هو أدنى بكثير من المتوسط العالمي. والواقع أن الهياكل الأساسية لتعبئة الموارد الضرورية تنازلية إلى حد كبير، وتعتمد على الضرائب غير المباشرة التي تحمّل الأسر الفقيرة وأسر الطبقة الوسطى عبئاً أكبر مقارنة بالأسر الغنية. وضرائب الدخل كحصة من مجموع الإيرادات الضريبية منخفضة، لا تتجاوز عموماً 20 في المائة، في حين أن الضرائب على الممتلكات والثروة غائبة أو ضئيلة. بالإضافة إلى ذلك، تعاني النُّظُم الضريبية العربية من تسرب كبير يفقدها 7.5 مليار دولار سنوياً بسبب سوء استخدام ضريبة أرباح الشركات. ونتيجة لذلك، تبلغ الإيرادات الضريبية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي 8 في المائة فقط على الصعيد الإقليمي، مقارنة بمقدار 18 في المائة في البلدان المتوسطة الدخل على الصعيد العالمي.

وفي ظل تقلص الحيز المالي في معظم البلدان، لا بد من اعتماد استراتيجيات لتعبئة الموارد تركز على النُّظُم الضريبية التصاعدية والفعالة من أجل جمع الأموال اللازمة لوضع برامج اجتماعية قوية من شأنها التصدي للفقر وعدم المساواة. كذلك لا بد من زيادة تحصيل الضرائب، وإعادة تقييم القواعد الضريبية، وتعزيز الإنصاف والتدرّج الضريبي، ومعالجة أوجه القصور التي تشوب النظام الضريبي. ويجب أن تترافق هذه الجهود مع إجراء تحسينات في الخدمات الاجتماعية، مثل الصحة، والإسكان، والتعليم، من أجل كسب ثقة دافعي الضرائب وتأييدهم، والحد من التهرب الضريبي. ويمكن الاطلاع على الفصل الخاص بالهدف 10 لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع.

المصادر: ESCWA, 2021b, 2022b; ESCWA, UNDP and UNICEF, 2022a.

وبالإضافة إلى الانخفاض النسبي في تخصيص الموارد، لا ترقى المنطقة العربية إلى المتوسطات العالمية لكفاءة الإنفاق الاجتماعي التي تقاس بالنتائج المحققة لكل دولار مستثمر. وتحقق الجهود الشاملة الرامية إلى تعزيز إدارة الإنفاق العام واتخاذ قرارات استثمارية تستند إلى البيانات نتائج أفضل في مجالات حيوية مثل الصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية، حتى بدون موارد إضافية. ويفضي تحسين الإدارة إلى تقديم خدمات عامة عالية الجودة وشاملة تنتج تأثيرات تحويلية، وتتيح الفرص للفئات المهمشة[33].

الشكل 1-2
كفاءة الإنفاق الاجتماعي



المصدر: ESCWA, UNDP and UNICEF, 2022a.

واو. الأبعاد الإقليمية

تنفذ سياسات الحد من الفقر والحماية الاجتماعية بشكل أساسي على الصعيد الوطني، إلا أن إمكانات التعاون الإقليمي جديرة بأن تؤخذ في الحسبان. فالبلدان العربية تحظى بالعديد من الفرص للتعاون الإقليمي من أجل تسريع التقدم في تحقيق الهدف 1، ومن بينها:

- **إنشاء سبل لتجميع الموارد، مثل صندوق إقليمي للتضامن، لضمان تحقيق الحد الأدنى من المستوى المعيشي اللائق للجميع.** ويؤدي تضافر الجهود إلى دعم التمويل المستدام من أجل تلبية الاحتياجات الإنسانية والتصدي لنقص الأغذية في أقل البلدان نمواً والبلدان المتأثرة بالصراعات. وتعدّ قدرة هذه البلدان على جمع الموارد عن طريق فرض الضرائب التصاعدية محدودة نظراً لانخفاض المستويات العامة للثروة والدخل. ومع ذلك، تحظى المنطقة بما يكفي من الثروات لتقديم مساهمات كبيرة كفيلة بتلبية هذه الاحتياجات. فقد أشارت التقديرات في عام 2019 إلى أن فرض ضريبة تضامن بنسبة 0.6 في المائة فقط على الثروة التي يملكها أغنى 10 في المائة من السكان في المنطقة يؤدي إلى جمع ما يكفي من الأموال لسد فجوة الفقر في أقل البلدان نمواً وفي الجمهورية العربية السورية[34].

- **توسيع نُظُم الحماية الاجتماعية لتشمل الأشخاص الذين يعيشون خارج بلدانهم، بطرق منها إبرام اتفاق تنسيق إقليمي بشأن الضمان الاجتماعي.** فالمنطقة العربية تستضيف أكثر من 40 مليون مهاجر ولاجئ[35] يتعرض العديد منهم لخطر الفقر والتهميش الاجتماعي والاقتصادي، مع محدودية أو عدم إمكانية وصولهم إلى نُظُم الحماية الاجتماعية وغيرها من الخدمات الحكومية الحيوية. وتمثّل الاتفاقات الدولية على غرار الاتفاق العالمي للأمم المتحدة من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية[36]، واتفاقيتي منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (1952) والمساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) (1962)، وتوصية منظمة العمل الدولية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية (2012) لإرساء نُظُم غير تمييزية، نقاط انطلاق مفيدة لضمان حقوق المهاجرين في الاستفادة من تغطية الحماية الاجتماعية[37].

وتيسّر إمكانية تحويل مستحقات التأمين الاجتماعي التنقل الدولي للعمال، وتتيح الاستفادة من التنويع الاقتصادي، والمحافظة على أمن العمال الاقتصادي، وتكفل التغطية لمن يعمل منهم خارج بلده. واستناداً إلى تجارب بلدان مجلس التعاون الخليجي في هذا المجال، يؤدي إبرام اتفاق متعدد الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي إلى تسهيل هذه الإمكانية وتعزيز حق العمال في الحماية الاجتماعية[38].

- **تنظيم الشراكات الإنمائية لتعزيز القدرات الوطنية على تقديم الخدمات، من خلال إنشاء سجلات اجتماعية.** تسهّل المنتديات الإقليمية، كمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب، واللجنة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية الاجتماعية، تبادل المعلومات والتعاون من أجل التوصل إلى حلول من شأنها تحسين تغطية نُظُم الحماية الاجتماعية واستجابتها للصدمات، وتثبيت استقرارها المالي، وتطوير إدارتها[39]. ويعدّ إعلان المنتدى الوزاري لعام 2021 بشأن مستقبل الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية من المحطات المرجعية، بحيث التزم وزراء الشؤون الاجتماعية بالعمل على أربعة محاور للإصلاح، بما في ذلك: تعزيز التغطية من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة؛ بناء منعة نُظُم الحماية الاجتماعية إزاء الصدمات من خلال زيادة الاستجابة للصدمات؛ تحسين تمويل نُظُم الحماية الاجتماعية لتعزيز فعاليتها واستدامتها؛ وتحسين الحوكمة والتنسيق من خلال اعتماد النُّهُج المتكاملة، بطرق منها تعزيز البيانات وجهود الرصد والتقييم، والاستثمار في وضع السجلات، وتعميق المشاركة في الحوار الاجتماعي.

الحواشي

1. ESCWA, forthcoming.
2. ILO, UNICEF and IPC-IG, 2020.
3. ESCWA, UNDP and UNICEF, 2022b.
4. ESCWA and ILO, 2021.
5. ESCWA, 2023b.
6. Gulf Research Centre, Percentage of nationals and non-nationals in Gulf populations (2020).
7. الزكاة صدقة إلزامية بنسبة 2.5 في المائة يتبرع بها المسلمون الذين تزيد مدخراتهم وثرواتهم عن الحد الأدنى من أجل تمويل المساعدات لفئات محددة من المستفيدين.
8. ILO, 2023c.
9. المرجع نفسه.
10. ILO, 2023d.
11. Clements, 2022.
12. Webster, Moharram and Rosseau, 2019.
13. Gulf Center for Economics and Business Research, 2021.
14. Gulf Labour Markets, Migration and Population Programme, GCC: Number of employed workers and percentage of non-nationals in employed population in GCC countries (2015-2021, private sector). Accessed on 1 December 2023.
15. ILO, 2023h and 2023i.
16. ESCWA, 2021b.
17. ILO, 2023h.
18. في هذا التحليل، تشمل البلدان المتوسطة الدخل الأردن، وتونس، والجزائر، والعراق، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب.
19. ESCWA and others, 2023.
20. ILO, 2023e.
21. ILO, 2020.
22. ILO, Social Protection, Palestinian Territory, Occupied.
23. المرصد العربي لأهداف التنمية المستدامة التابع للإسكوا، استرجع في 11 تموز/يوليو 2023.
24. في هذا التحليل، تشمل البلدان المتأثرة بالصراعات أو بحالات عدم الاستقرار الجمهورية العربية السورية، والسودان، والصومال، والعراق، ودولة فلسطين، ولبنان، وليبيا، واليمن.
25. ESCWA, 2021b.
26. CALP Network, 2021.
27. ESCWA, UNDP and UNICEF, 2022b.
28. المرجع نفسه.
29. البرنامج الوطني التنموي لسورية في ما بعد الحرب، "الخطة الاستراتيجية سورية 2030".
30. The National Durable Solutions Strategy (2020-2024) of Somalia.
31. خطة إعادة إعمار العراق والاستثمار.
32. UNDP, 2018.
33. ESCWA, UNDP and UNICEF, 2022b.
34. ESCWA, 2020.
35. ESCWA, UNHCR and IOM, 2021.
36. الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 195/73.
37. ILO, International Legal Framework for Migrants' Social Protection.
38. ILO, 2023b.
39. ESCWA, 2019.

المراجع

CALP Network (2021). Humanitarian Cash and Social Protection in Yemen.

Clements, S. (2022). Bahrain: social security pension reforms. *WTW*.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2019). Report on the Twelfth Session of the Committee on Social Development. Beirut, 8–9 October.

_____ (2020). Wealth Inequality and Closing the Poverty Gap in Arab Countries: The Case for a Solidarity Wealth Tax.

_____ (2021a). Arab Tax Systems: Tax Revenue Leakages and Tax Challenges Arising from the Digital Economy.

_____ (2021b). The COVID-19 Pandemic in the Arab Region: An Opportunity to Reform Social Protection Systems.

_____ (2022a). Building Forward Better: Social Protection for Older Persons in the Arab Region.

_____ (2022b). Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region, 2020-2021.

_____ (2023b). Poverty in the GCC Countries: 2010–2021 Technical Report.

_____ (forthcoming). Arab Poverty Report: "Trends and Prospects for Reaching SDG 1".

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), and International Labour Organization (ILO) (2021). Towards a Productive and Inclusive Path: Job Creation in the Arab Region.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), League of Arab States, and Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2020). Proposal for a Revised Multidimensional Poverty Index for Arab Countries.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), United Nations Development Programme (UNDP), and United Nations Children's Fund (UNICEF) (2022a). Policy Brief – Social Expenditure Monitor for Arab States: Towards Making Budgets More Equitable, Efficient and Effective to Achieve the SDGs.

_____ (2022b). Social Expenditure Monitor for Arab States: Towards Making Budgets More Equitable, Efficient and Effective to Achieve the SDGs.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), and International Organization for Migration (IOM) (2021). Situation Report on International Migration 2021: Building Forward Better for Migrants and Refugees in the Arab Region.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), and others (2023). Second Arab Multidimensional Poverty Report.

Gulf Center for Economics and Business Research (2021). GCC Job Naturalization Policies: A Trade-Off Between Productivity and Employment.

International Labour Organization (ILO) (2020). Jordan's maternity protection regulation key step forward. 23 October.

_____ (2021). World Social Protection Report 2020-2022: Regional Companion Report for the Middle East and North Africa (MENA) Region.

_____ (2022). Jordan and ILO sign agreement to support the extension of social security coverage and promote formalization. 24 May.

_____ (2023a). Estidama++ Fund – Extension of Coverage and Formalization in Jordan.

_____ (2023b). Extending social protection to migrant workers in the Arab region: an analysis of existing barriers and good practices in light of international social security standards.

_____ (2023c). Far-reaching reforms in Oman set new benchmark for social protection in the region. 20 July.

_____ (2023d). Ground-breaking reforms in Oman pave the way for a new social protection model in Gulf Cooperation Council Countries. 15 March.

_____ (2023e). Iraq Invests in building a social security system that protects workers. 17 May.

_____ (2023f). Ministry of Labour and Social Affairs to begin assessing Iraqi internally displaced persons and returnees in need of social protection assistance with UN support. 1 February.

_____ (2023g). Reforming End-of-Service Indemnity for Migrant Workers in Member States of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (GCC): Policy Options for the Progressive Realization of International Social Security Standards.

_____ (2023h). Review of National Social Protection Legislation and Legal Frameworks for Migrant Workers in the Gulf Countries.

_____ (2023i). Social Protection for Migrant Workers in Countries of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (GCC): A Regional Mapping of Provisions on Paper and in Practice.

International Labour Organization (ILO), United Nations Children's Fund (UNICEF), and International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) (2020). The role of social protection in young people's transition to work in the Middle East and North Africa. Research Report, No. 41.

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) (2022). A mapping of Libya's social protection sector. Working Paper, No. 194.

International Social Security Association (ISSA) (2022). Promoting inclusive growth and social cohesion. In Priorities for Social Security: *Trends, Challenges and Solutions – Asia and the Pacific*, chapter 4.

The Sudan, Ministry of Agriculture, and Intergovernmental Authority on Development (IGAD) (2022). Sudan Women's Land Rights Agenda 2021-2030.

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2023). The Ministry of Social Affairs introduces a social protection programme for people with disabilities in Lebanon. 26 April.

United Nations Development Programme (UNDP) (2018). What Does It Mean to Leave No One Behind?

Webster, F., A. Moharram and S. Rosseau (2019). Saudi Arabia's 'Strategy 2022' Sets Out Pension Reforms. Mercer Law & Policy.