تعزيز دور الحماية الاجتماعية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

د. هويدا عدلي رومان

أستاذ العلوم السياسية - المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية

الحماية الاجتماعية والتنمية المستدامة - تحولات حاكمة

> "طرأت تحولات جوهرية على فلسفة الحماية الاجتماعية وبرامجها قبيل صدور أهداف التنمية المستدامة؛ حيث تم التحرك من التوجه الإغاثي الذي كان يقتصر على مجرد مساعدة الفئات الهشة في المجتمع إلى التوجه الحقوقي."

تحتل الحماية الاجتماعية موقعًا مركزيًا في أهداف التنمية المستدامة، حيث تتقاطع مع الهدف ١,٣ الخاص باستحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني، ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية صحية واسعة للفقراء والضعفاء بحلول ٢٠٣٠. وعلى صعيد موازٍ، وضح الاهتمام الكبير في هدف القضاء على الجوع بتغذية الأطفال والقضاء على جميع أشكال سوء التغذية. وعلى المنوال نفسه، كانت الإشارة إلى التغطية الصحية الشاملة في هدف الصحة الجيدة والرفاه. كانت العلاقة بين العمل اللائق والحماية الاجتماعية جلية في الهدف الثامن، حيث تم التأكيد على ضرورة تعزيز السياسات الموجهة نحو التنمية، والتي تدعم الأنشطة الإنتاجية وفرص العمل اللائق، وكذلك تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق لجميع النساء والرجال. فضلًا عن ذلك، فقد لمس الهدف الثامن فئة من الفئات الاجتماعية الهشة وهي الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب وذلك بتأكيد ضرورة العمل على الحد من نسبتهم بحلول ٢٠٢٠. أما الهدف العاشر، فقد أكد الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها واعتماد سياسات، ولا سيما السياسات المالية وسياسات الأجور والحماية الاجتماعية وتحقيق قدر أكبر من المساواة تدريجيًا. [1]

وفي هذا الإطار، وفي وقت مبكر قليلًا عن صدور أهداف التنمية المستدامة، طرأت تحولات جوهرية على فلسفة الحماية الاجتماعية وبرامجها، وكذلك الفئات المستهدفة منها، حيث تم التحرك من التوجه الإغاثي الذي كان يقتصر على مجرد مساعدة الفئات الهشة في المجتمع إلى التوجه الحقوقي، والذي يعتبر الحماية الاجتماعية حقًا إنسانيًا من حقوق الإنسان، يتوجب كفالته لكل

البشر طوال حياتهم. والحقيقة أن منصة الحماية الاجتماعية التي طرحتها منظمة العمل الدولية في ٢٠١٢ بموجب القرار ٢٠٢ كانت تعبيرًا جليًّا عن هذا التحول في توجه الحماية الاجتماعية، حيث تم اعتبار الحماية الاجتماعية أحد مسارات تحقيق العدالة الاجتماعية وتحقيق التنمية المستدامة. فقد أشار تقرير منظمة العمل الدولية عن الحماية الاجتماعية ٢٠١٧ إلى أن الحماية الاجتماعية حق، وهي تعرف على أنها مجموعة السياسات والبرامج المصممة للحد من/ أو منع الفقر والهشاشة على مدار دورة حياة الإنسان ككل.[٢] تشمل منصة الحماية الاجتماعية أربعة ضمانات على الأقل[٣]:

١. الحصول على الرعاية الصحية الأساسية بما فيها رعاية الأمومة.

٢. ضمان الدخل الأساسي للأطفال بما فيه الحصول على الغذاء والتعليم والرعاية وأي خدمات وسلع ضرورية.

٣. ضمان الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل وغير القادرين على كسب دخل كافٍ، خاصة في حالات المرض والتعطل والأمومة والإعاقة.

٤. ضمان الدخل الأساسي للأشخاص الأكبر سنًّا.

ووفقًا لهذا التحول في مفهوم الحماية الاجتماعية، تعددت وتدرجت وظائف الحماية الاجتماعية لتشمل التالي[٣]:

- الوظيفة الحمائية protective من خلال تخفيف الشعور بالحرمان عبر تقديم الدعم النقدي والعيني للفئات التي تعانى من الحرمان، وتقترب هذه الوظيفة من فكرة الإغاثة.
- الوظيفة الوقائية preventive من خلال تجنب الوقوع في أسر الحرمان من خلال توسيع شبكات التأمينات الاجتماعية وأنظمة وصناديق الادخار.
- الوظيفة التعزيزية promotive من خلال تعزيز القدرات والتمكين بما يؤدي إلى الحصول على عمل لائق ودخل عادل من خلال برامج العمل.
- الوظيفة التحويلية transformative حيث يتم التدرج نحو الإنصاف والشمول والتمكين.

وتضم خريطة الحماية الاجتماعية ثلاثة نظم فرعية كبرى[٥]:

١. الحماية الاجتماعية التي تستند إلى اشتراكات المستفيدين contributory social protection مثل التأمينات الاجتماعية/الضمان الاجتماعي social insurance والتأمين الصحي الشامل universal health insurance.

> "تشمل منصة الحماية الاجتماعية أربعة ضمانات على الأقل، وهي: الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، وضمان الدخل الأساسي للأطفال، وضمان الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل وغير القادرين على كسب دخل كافٍ، وضمان الدخل الأساسي للأشخاص الأكبر سنًّا."

٢. الحماية الاجتماعية التي لا تستند إلى اشتراكات المستفيدين منها non-contributory social protection، والتي تتوجه بالأساس إلى الفئات الفقيرة والهشة في المجتمع مثل شبكات الأمان الاجتماعي وغيرها من أشكال المساعدات الاجتماعية سواء أكانت تأخذ شكل تحويلات نقدية غير مشروطة أو مشروطة، وكذلك المساعدات الدورية والمؤقتة في أوقات الأزمات، وأخيرًا برامج دعم الغذاء بأنواعها. كما أنه جزء من التأمين الصحي قد يتم دون مساهمات المستفيدين للفئات الأكثر فقرًا وهشاشة في المجتمع.

٣. برامج سوق العمل النشطة وغير النشطة labor market programs وهي البرامج التي تهدف في العموم إلى تسهيل إدماج الباحثين عن عمل في سوق العمل، مع السعي إلى إدارة مخاطر هذه السوق من خلال توفير دخل في فترات البطالة أو التوقف عن العمل. وتتمثَّل برامج سوق العمل النشطة في التدخلات والمبادرات التي تساعد الأفراد في الحصول على وظيفة إذا كانوا بلا عمل، أو الانتقال إلى عمل أفضل. وقد تتضمَّن سياسات العمل النشطة: المساعدة في البحث عن عمل، وتوفير مشروعات كثيفة العمالة مثل الأشغال العامة، والتدريب وإعادة التدريب، وتنمية المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغيرة، وإعانات دعم الأجور. كما توجد السياسات غير النشطة والتي تتمثَّل في إعانات البطالة والتقاعد المبكر[٦].

وفي ضوء ما سبق، يهدف هذا المقال إلى فحص إلى أي مدى يمكن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بحيث يمكن شمول الفئات الأكثر هشاشة واحتياجًا للشمول بالحماية الاجتماعية، وهم الأطفال والمسنون والعمالة غير الرسمية والشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب. وجدير بالإشارة أن النساء والأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة تتقاطع مع هذه الفئات، بل وتعاني من تهميش مضاعف بسبب وضعها الاجتماعي أو حالتها الجسمانية. يتم الانطلاق في هذا المقال من فحص أوضاع هذه الفئات الاجتماعية الهشة، والتي تحتاج إلى شمولها بنظم حماية اجتماعية تناسب احتياجاتها، وقادرة على إحداث تحول جوهري في أوضاعها الراهنة، وكذلك مآلات مستقبلها. ومن ثمّ، يتم تناول كل فئة من هذه الفئات من حيث مبررات ضرورة شمولها بالحماية الاجتماعية، وماهية التدخلات المطلوبة من أجل إنفاذ حماية اجتماعية عمومية.

عمومية الحماية الاجتماعية للفئات الاجتماعية محل الدراسة: المعطيات والتدخلات المرغوبة

شمول الإنسان بالحماية الاجتماعية العمومية على مدار دورة حياته universal social protection هو المفهوم الرئيس في هذا المقال، حيث تشمل الحماية الاجتماعية العمومية وفقًا للأطر الدولية ثلاثة جوانب: التغطية العمومية لكل الأشخاص universal coverage، والحماية الشاملة من كل المخاطر، وكفاية منافع الحماية[٧] adequacy of protection. والحقيقة أن الحماية الشاملة من كل المخاطر أصبحت من الجوانب المهمة بعد الأزمات المتتالية التي يشهدها العالم بأكمله سواء أكانت اقتصادية أو صحية أو ذات صلة بالمناخ. وربما كان هذا سببًا رئيسًا لبروز مفهوم الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات shocks responsive social protection.

وربما يطرح تبني مفهوم الحماية الاجتماعية العمومية سؤالًا مفاده، **لماذا يزداد الاهتمام في السنوات الأخيرة بتطبيق الحماية الاجتماعية العمومية؟** توجد أدلة علمية معتبرة تشير إلى أن تصميم نظم حماية اجتماعية شاملة بشكل جيد، وكذلك تنفيذها من الممكن أن يكون أساسًا لتنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة، تفيد الأفراد والأسر والمجتمعات وكذلك الاقتصادات، وذلك لعدة أسباب أولها: أنها تحد من الفقر وتضمن كرامة الفئات السكانية الهشة، ثانيها: أنها تسهم في النمو الاقتصادي من خلال رفع دخل الفقراء مما يزيد من قدراتهم الاستهلاكية والادخارية؛ مما يؤدى إلى زيادة الطلب على المستوى الكلي، وثالثها: تسهم التحويلات النقدية في تسهيل النفاذ للتعليم والصحة والغذاء؛ مما يؤثر إيجابًا على رأس المال البشري، حيث تتحسن النواتج الصحية للأطفال، ويزداد الالتحاق بالتعليم، ويقل التسرب المدرسي وكذلك عمالة الأطفال مما يكسر حلقة توارث الفقر عبر الأجيال. وأخيرًا: تعزيز الاستقرار السياسي والاندماج الاجتماعي.[٨]

> "تشمل الحماية الاجتماعية العمومية وفقًا للأطر الدولية ثلاثة جوانب: التغطية العمومية لكل الأشخاص، وكفاية منافع الحماية، والحماية الشاملة من كل المخاطر، وأصبحت الأخيرة من الجوانب المهمة في ضوء الأزمات المتتالية التي يشهدها العالم."

الفئات الاجتماعية محل الشمول بالحماية الاجتماعية العمومية

الأطفال:

يعد الأطفال أكثر الفئات هشاشة سواء على مستوى الفقر المادي أو الفقر متعدد الأبعاد. أشار تقرير الفقر متعدد الأبعاد للأطفال في مصر عام ٢٠١٧ إلى أن ٢٩,٤٪ من الأطفال أو ما يقرب من ١٠ ملايين طفل يعانون من الفقر متعدد الأبعاد. وعلى الرغم من أن انتشار الفقر متعدد الأبعاد للطفل قد يكون مساويًا للفقر النقدي للأطفال، فإن الرقم يخفي أكثر مما يبدي شأنه في ذلك

شأن جميع المتوسطات. كما أبرز التقرير نتائج مهمة مثل أنه من بين الأطفال الذين يعانون من الفقر متعدد الأبعاد هناك ٣ ملايين طفل يواجهون شكلًا أكثر حدة من الفقر متعدد الأبعاد، هذا الشكل يتمثل في الحرمان الشديد في ثلاثة أبعاد أو أكثر. كما أنه عند مقارنة الأطفال تحت خمس سنوات بالفئات الأخرى للأطفال نجد أنهم أكثر عرضة لأعلى معدل لانتشار الفقر متعدد الأبعاد، حيث يعاني (٣٧,١٪) من الفئة العمرية من صفر إلى أربع سنوات من فقر متعدد الأبعاد، وهم يمثلون النسبة الكبرى من الأطفال الذين يعانون من الفقر متعدد الأبعاد ٤١,٢٪، كما تبلغ نسبة انتشار الفقر متعدد الأبعاد بين الأطفال في الفئة العمرية ٥-١١ سنة والفئة العمرية من ١٢-١٧ سنة ٢٧,٢٪ و٢٣,٨٪ على التوالي، كما يوجد اختلاف كبير في انتشار وحجم الفقر متعدد الأبعاد للطفل حسب الموقع الجغرافي، حيث يعيش أربعة أطفال من كل خمسة أطفال في فقر متعدد الأبعاد في المناطق الريفية.[٩]

> "إن شمول الأطفال بالحماية الاجتماعية هو بمثابة استثمار في البشر عبر بناء رأس المال البشري، وكسر حلقة توارث الفقر، والحد من التفاوت الاجتماعي على مدى متوسط، بما يتيح حيزًا للفقراء لتطوير قدراتهم، ويفسح المجال للحراك الاجتماعي الصاعد لهم."

إن شمول الأطفال بالحماية الاجتماعية هو بمثابة استثمار في البشر من خلال بناء رأس المال البشري، مما يؤدي إلى كسر حلقة توارث الفقر. إن الاستثمار في الأطفال سيؤدي إلى الحد من التفاوت الاجتماعي على مدى متوسط، حيث سيتيح حيزًا للفقراء منهم لتطوير قدراتهم الجسمانية والعقلية والإدراكية بما يفسح مساحة للحراك الاجتماعي الصاعد لهم. كما أن الاهتمام بالأطفال معناه العمل على القدرة الإنتاجية للمجتمع مستقبلًا. المعطى الثاني الذي يفرض مزيدًا من الاهتمام بالأطفال هو عدم حساسية برامج الحماية الاجتماعية لكل احتياجات الطفل منذ مولده، وفي كل مقومات رأس المال البشري: الصحة والتغذية والتعليم. فبالفعل، البرامج الراهنة تهتم بالطفل في سن المدرسة وتوفر منحًا للتعليم، ولكنها تهمل الأطفال من سن يوم إلى خمس سنوات، كما أنها لا تولي اهتمامًا كبيرًا بالصحة والتغذية باستثناء التطعيمات والتي يعد إنجاز مصر فيها إنجازًا رفيعًا. وعلى هذا، فإن فجوات الشمول جلية في حالة الأطفال قبل خمس سنوات، وكذلك في مجالات الصحة والتغذية، وهما من المجالات المحددة بشكل حاسم لمستقبل أي طفل في مساره التعليمي والمهني فيما بعد.

إن تبني حماية اجتماعية عمومية للأطفال يتطلب التخلي عن طرق الاستهداف المستندة إلى معادلة تحديد الفقراء، والتي يشوبها الكثير والكثير من مشكلات الاستبعاد إلى حماية عمومية تشمل الطفل منذ مولده حتى عمر ١٨ سنة. كما أنها يجب أن تغطي المكونات الكبرى الثلاثة لبناء رأس المال البشري وهي الصحة والتغذية والتعليم. وجدير بالذكر أن عددًا يعتد به من بلدان العالم يتبنى ما يُطلق عليه منح عمومية للأطفال universal children grants، حيث يتم شمول كل الأطفال بالحماية الاجتماعية من سن صفر إلى ١٨ عامًا،

كما أن بعض البلدان الأخرى قد تستثني أطفال الطبقات الأغنى فقط من الشمول. وفي بلدان أخرى، يتم تبني حماية اجتماعية شبه شمولية للأطفال (QUCGs quasi universal children grants)، وهو نظام قد يقوم بتغطية مرحلة عمرية محددة من الطفولة مثلًا من صفر إلى ثلاثة أعوام[١٠]. وفيما يتعلق بالصحة والتغذية، قد يكون ملائمًا التفكير في توفير كروت الغذاء، التي تساعد في التغلب على الأنيميا وسوء التغذية وغيرها من المخاطر الصحية ذات الصلة بالفقر ونقص الغذاء خاصة في ظل انخفاض الوعي الاجتماعي والصحي والتعليمي لكثير من الأسر الفقيرة. توجد هذه النوعية من البرامج في كثير من بلدان العالم، سواء المتقدم أو النامي، ومن أمثلته في البلدان المتقدمة Special Supplemental Nutrition Programme for Women, Infants and Children (WIC) في الولايات المتحدة، وهو برنامج يوفر إمدادات غذائية صحية ترافقها مشورة في التغذية ونظام إحالة لخدمات الرعاية الصحية والاجتماعية بغية تأمين الصحة للنساء المهمشات والأطفال من سن ١ إلى ٤ سنوات. وعلى نفس المنوال، يوجد في المملكة المتحدة برنامج Healthy Start وهو برنامج بدأ في ٢٠٠٦ مهمته تقديم قسائم غذاء صحية للأمهات الحوامل والأسر الفقيرة التي لديها أطفال. وقد أوضحت الدراسات التقييمية لبرنامج Healthy Start في المملكة المتحدة أثره الإيجابي على صحة الأطفال؛ حيث أشارت الأمهات إلى أن هناك تغيرًا في عاداتهم الغذائية؛ حيث استطعن شراء نوعية غذاء فضلى.[١١] كما توجد هذه النوعية من البرامج في بلدان فقيرة مثل هاييتي، والحقيقة أن هذه النوعية من البرامج لعبت دورًا في تحسين الحالة التغذوية للأطفال، ومن ثمّ، الصحية، كما كان لها دور في تنشيط وتقوية الأسواق المحلية، وكذلك دعم القطاع الزراعي.[١٢] وعلى هذا، فإن الحماية العمومية للأطفال لا بد أن تشمل منحًا مالية ومنافع عينية مثل الوجبات المدرسية وقسائم الغذاء للأطفال أقل من خمس سنوات والرعاية الصحية، وأخيرًا المعرفة والمعلومات بشأن أسس التربية السليمة شاملة التغذية والصحة والنظافة. بالطبع، من الممكن أن يتم تصميم حزمة من الخدمات والمنافع وفقًا لخصوصية الحالة المصرية من حيث مناطق تركز الفقر، وكذلك إمكانات توسيع الحيز المالي لتمويل برامج الحماية الاجتماعية سواء عبر تخصيص مزيد من الموارد أو بناء الشراكات مع المجتمع المدني والقطاع الخاص بغية تعبئة موارد إضافية والتنسيق في توزيع الخدمات والمنافع.

المسنون

المسنون هم فئة اجتماعية فوق الستين سواء أكانت تتمتع بتغطية التأمينات الاجتماعية، ومن ثمّ، تحظى بمعاش تقاعدي، أو لا تتمتع بذلك بسبب عملها في القطاع غير الرسمي أو العمل غير مدفوع الأجر بالنسبة لقدر يعتد به

"تشير الإحصاءات الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إلى أن عدد المسنين في مصر (٦٠ سنة فأكثر) بلغ ٦,٨ ملايين مسن لعام ٢٠٢٢، بنسبة ٦,٧٪ من إجمالي عدد السكان، ومن المتوقَّع أن تصل النسبة إلى ١٧,٩٪ في عام ٢٠٥٢."

من النساء. والحقيقة أن شمول هذه الفئة بالحماية الاجتماعية له مبرراته: أولها: توقع زيادة أعداد المسنين في السنوات القادمة، فوفقًا للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يبلغ عدد المسنين في مصر ٦٠ سنة فأكثر ٦,٨ ملايين مسن من إجمالي السكان في ٢٠٢٢ بنسبة ٦,٧٪ من إجمالي السكان في ٢٠٢٢، ومن المتوقع أن تصل النسبة إلى ١٧,٩٪ في عام ٢٠٥٢، كما ارتفع معدل البقاء على قيد الحياة من ٧٣,٩ سنة في ٢٠١٩ إلى ٧٤,٣ سنة في ٢٠٢١[١٣]. وثانيها: تراجع نسب التغطية بالتأمينات الاجتماعية نتيجة اتساع القطاع غير الرسمي منذ عقود؛ مما يجعل من المتوقع أن تتزايد في السنوات القليلة القادمة نسبة المسنين الذين لا يتمتعون بشمول التأمينات الاجتماعية. أما بالنسبة لقطاع المسنين الذين يتمتعون بمعاشات تقاعدية نتيجة اشتراكاتهم التأمينية في حياتهم الوظيفية، فإنهم يعانون من عدم كفايتها في ضوء ارتفاع معدلات التضخم بشكل متزايد.[١٤]

> **"إن الحماية الاجتماعية العمومية للمسنين تتفرع إلى قسمين: الأول يركز على قطاعات المسنين غير المغطاة بالمعاشات التقاعدية المستندة لاشتراكات، والقسم الثاني يعنى بكيفية تطوير نظم المعاشات التقاعدية المستندة إلى اشتراكات المستفيدين."**

إن الحماية الاجتماعية العمومية للمسنين تتفرع إلى قسمين؛ الأول: يركز على قطاعات المسنين غير المغطاة بالمعاشات التقاعدية المستندة لاشتراكات، والقسم الثاني: يعنى بكيفية تطوير نظم المعاشات التقاعدية المستندة إلى اشتراكات المستفيدين. فيما يتعلق بالقسم الأول، يوجد نظامان على مستوى العالم لضمان دخل آمن وكاف لتغطية الفئات التي لا تتمتع بمعاشات تقاعدية نتاج عملها على مدار سنوات: أنظمة شاملة وأنظمة استهدافية. تقدم المعاشات الشاملة كما هو واضح من اسمها تحويلات نقدية لكبار السن بغض النظر عن الوضع الوظيفي أو الدخل أو النوع. الشرطان الوحيدان للاستحقاق هما السن ومحل الإقامة. أما المعاشات الاستهدافية هي التي يتم توفيرها لمجموعات بعينها عادة ما تكون ذات خصائص دخل محددة. هنا يأتي السؤال الذي أثار العديد من المناقشات هل يستحسن تقديم خطط حماية تشمل الجميع باختلاف مستويات دخولهم؟ أم أن الأفضل توجيه تلك الموارد للفقراء فقط أو لفئات بعينها؟ يوجد كلا النهجين على مستوى التطبيق، فمنذ ٢٠١٤، هناك ٣٦ دولة تقدم خطط المعاشات الشاملة منها الأرجنتين وبوليفيا والصين وكينيا وغيرها، في مقابل ٥٣ دولة تعتمد الخطط القائمة على الاستهداف. وجدير بالذكر أن طبيعة النظم الشاملة من حيث إنها تقدم معاشًا ثابتًا لجميع من بلغوا سنًّا معينًا ولا تتطلب شروطًا أخرى، تجعلها تساهم في تحقيق تغطية أوسع خصوصا للنساء والعاملين في القطاع غير الرسمي؛ مما يجعلها قادرة على تفادي فجوات التغطية التي تنتج عادة من النظم الاستهدافية. وعلى صعيد ثانٍ، فإنه رغم كون النظم الشاملة أسهل وأبسط في طريقة إدارتها، فإنها من الناحية المالية تعد الأصعب في تمويلها، وعلى النقيض، رغم انخفاض تكلفة الأنظمة الاستهدافية، فإنها تعاني من كثير من أخطاء الاستبعاد. بالطبع إن تبني نظم المعاشات الشاملة هو مسار يضمن اعتماد

معاش شيخوخة يكفل حدًا آدميًا من الدخل لجميع كبار السن ويساهم في تأمين عيش كريم للمتقاعدين ممن كانوا يعملون في القطاع غير الرسمي، كما يساعد في تأمين حياة كريمة للنساء اللواتي لم يشاركن في سوق العمل وفي كسر حلقة عدم المساواة والتمييز التي يعانين منها طوال حياتهن، وذلك من خلال الاعتراف بمساهماتهن غير المدفوعة لأسرهن ومجتمعاتهن. أما فيما يتعلق بالمعاشات التقاعدية الناتجة عن اشتراكات، فإنها تحتاج إلى إعادة نظر في المنافع المادية المترتبة عليها والتي تتآكل يومًا بعد يوم بفعل التضخم، فأحد أبعاد الشمول كفاية المنافع وقدرتها على مجابهة المخاطر التي يتعرض لها كبار السن. كما لا بد أن يصاحبها حزمة متكاملة من خدمات الصحة والرعاية والتنقل وغيرها من الخدمات الضرورية لهذه الفئة.

إن تبني تطبيق الشمول يتطلب الإقرار القانوني بذلك الحق العمومي، مع ضمان تفصيل حزمة الحقوق المترتبة على ذلك، وكيفية ضمان شموليتها، ويتمثل أحد معابر تحقيق العمومية في إحداث تكامل وثيق بين المعاشات التي تستند إلى مساهمات المستفيدين والتي لا تستند إلى ذلك، ويتطلب ذلك التنسيق على المستوى المؤسسي بشكل واضح. كما يتطلب الأمر على المدى الطويل معالجة تحدي اتساع القطاع غير الرسمي بشكل كبير، والذي لو استمر على هذا المنوال سيفضي إلى جيوش من المسنين بلا أي حماية اجتماعية. علاوة على ضمان حزمة متكاملة من الخدمات: نقدية وعينية وخدمات صحية وغيرها، والتي تعد أحد ضمانات الشمول. ومن ثمّ، لا بد أن يتم توفير هذه الخدمات للمسنين من خلال تقنينها والعمل على توفيرها على أرض الواقع مما يحافظ على قيمة الدخل النقدي المتولد عن المعاش بدرجة أو بأخرى. فضلًا عن التعديل الدوري للمعاشات؛ لضمان الحفاظ على قيمتها بما يتوافق مع تغير مستويات المعيشة ومعدلات التضخم.

> "تكمن مشكلة العمالة غير الرسمية في أنها بمثابة وسط مفقود، أي أنها تعمل بلا عقود ولا أجر عادل ولا تأمينات اجتماعية وصحية، وتستبعدها شبكات الأمان الاجتماعي بدعوى أنها لا تستحق الدعم؛ لأنها تعمل وتتكسب."

العمالة غير الرسمية

توجد جملة من الأسباب وراء اتساع القطاع غير الرسمي في السنوات الأخيرة منها الحد من التوظيف الحكومي، والأعداد الكبيرة للداخلين إلى سوق العمل سنويًا، وعدم توافق مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل الرسمية، وأخيرًا تحولات سوق العمل والتي تسارعت بعد كوفيد-١٩، حيث بدأ الترويج لأنماط توظيف مرنة مثل العمل جزء من الوقت أو بالقطعة وغيرها من أنماط العمل التي لا تتمتع بالحماية الاجتماعية. تكمن مشكلة العمالة غير الرسمية في أنها بمثابة وسط مفقودmissing middle بمعنى أنها تعمل بلا عقود ولا أجر عادل ولا تأمينات اجتماعية وصحية. وعلى الجانب الآخر، فإنها تعتبر من وجهة نظر شبكات الأمان الاجتماعي لا تستحق الدعم لأنها تعمل وتتكسب. ولهذا السبب، تم إطلاق مصطلح الوسط المفقود عليها، بحكم استبعادها

من نظم الحماية الاجتماعية التي تستند إلى اشتراكات والتي لا تستند إلى اشتراكات[١٦].

تشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن ٦٠٪ من مجموع القوى العاملة في مصر يقع في إطار القطاع غير الرسمي والعمالة غير الرسمية[١٧]. يشير التعداد الاقتصادي إلى أن عدد المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي بلغ ٢ مليون منشأة بنسبة ٥٣٪ من إجمالي المنشآت العاملة في مصر ٢٠١٧-٢٠١٨، وعلى الجانب الآخر يشير بحث القوى العاملة إلى أن نسبة المشتغلين خارج المنشآت تصل إلى ٤٤٪ من إجمالي المشتغلين بالمجتمع عام ٢٠٢٠، وترتفع هذه النسبة بالريف لتصل إلى ٦٠٪، فغالبية هذه العمالة من الفقراء؛ حيث يشير بحث الدخل والإنفاق إلى أن ٥١٪ من الفقراء المشتغلين يعملون في القطاع غير الرسمي.[١٨]

> **"إن المدخل لتبني نظام حماية اجتماعية عمومية للعمالة غير الرسمية هو تغيير فلسفة حماية الحق في العمل من رهنها بوجود علاقة عمل قانونية وتعاقدية مع صاحب عمل إلى علاقة بين المواطن والدولة."**

تتعدد أسباب افتقار هذه النوعية من العمالة للحماية الاجتماعية، مثل: عدم القدرة على تسديد اشتراكات التأمينات الاجتماعية بشكل منتظم بسبب طبيعة العمل غير المنتظمة، وصعوبات استيفاء الشروط الإدارية للاشتراك في نظم التأمينات، كما توجد عوامل ذات صلة بعدم وجود تشريع ملائم ينظم أوضاعهم وينص على شمولهم بالحماية الاجتماعية. وتجدر الإشارة إلى أن العمالة الريفية والزراعية هي القطاع الأكبر في هيكل العمالة غير الرسمية من جانب، كما أن أوضاعها تُعبِّر بشدة عن الفجوة التنموية وغياب العدالة المكانية لغير صالح المناطق الريفية من جانب آخر. فوفقًا لتقرير الفاو «الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال إفريقيا» هناك علاقة ارتباطية بين الحماية الاجتماعية والتنمية الزراعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال إفريقيا، حيث تشير التقديرات إلى أن ٧٠٪ من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية. تهيمن الحيازات الصغيرة على القطاع الزراعي (تشكل ٨٠٪ من الإنتاج)، وتشكل الزراعة الأسرية الجزء الأكبر من هذه النسبة، كما تعد الأسر الزراعية ذات الحيازات الصغيرة هي الأسر الأكثر فقرًا في جميع دول المنطقة. [١٩]

إن المدخل لتبني حماية اجتماعية عمومية للعمالة غير الرسمية هو تغيير فلسفة حماية الحق في العمل من رهنها بوجود علاقة عمل قانونية وتعاقدية مع صاحب عمل إلى علاقة بين المواطن والدولة. إن منطق عمومية الحماية الاجتماعية للقطاع غير الرسمي هو منطق حقوقي، ومن ثمّ، تأتي ضرورة فك الارتباط بقضية العلاقة التعاقدية؛ لأن هذا سيسمح لمد الحماية الاجتماعية لكل من يعمل بغض النظر عن حالته الوظيفية أو القطاع الاقتصادي الذي ينتمي إليه. القضية الكلية الثانية في هذا الصدد ترتبط بإصلاح تشوهات

سوق العمل الرسمية والتي تؤدي إلى عدم استيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل، كما ترتبط -على صعيد موازٍ- بحتمية إصلاح التعليم من أجل مخرجات ملائمة لاحتياجات سوق العمل. وأخيرًا، في إطار القضايا الكلية الحاكمة، لا بد من استعادة دور الدولة التنظيمي والتدخلي من أجل حماية حقوق العمل في القطاعات كافة، وبالأخص في القطاع الخاص الرسمي، والذي يميل إلى تشغيل عمالة غير رسمية هروبًا من تطبيق معايير العمل اللائق.

تتعدد التدخلات المطلوب انتهاجها في شمول الحماية الاجتماعية للقطاع غير الرسمي، والتي تشمل:

❖ بناء قاعدة بيانات متكاملة ودقيقة عن العمالة غير الرسمية تأخذ في اعتبارها الأنماط الجديدة من العمل، والتي انتشرت انتشارًا كبيرًا بسبب «كوفيد-١٩» ولا تزال مستمرة.

❖ وضع أطر قانونية ملائمة لعدم التجانس الكبير في هذا القطاع، بحيث تناسب ظروف عمل مختلفة ومتفاوتة مثل طبائع العمل في قطاع الزراعة، والتي تشهد مواسم ازدهار وانكماش، فضلا عن احتمالية التعرض للصدمات. بمعنى آخر، وضع أطر قانونية وتنظيمية للحماية تأخذ في اعتبارها طبيعة العمل في هذا القطاع، خاصة ما يتعلق بالدخل وتذبذبه، تضمن المرونة في دفع الاشتراكات وفقًا لمواسم الحصاد أو الازدهار الاقتصادي، حيث تتوافر الموارد المالية بشكل أكبر، وكذلك مراعاة ظروف الانقطاع عن السداد في حالة الصدمات.

❖ الجمع بين النظم الحمائية التي تستند إلى اشتراكات، والتي لا تستند إلى اشتراكات من أجل تسهيل شمول العمالة كلها بالحماية الاجتماعية مع ضمان الحيطة من الحوافز المتناقضة.

❖ تسهيل التسجيل عبر وسائل متعددة مثل المكاتب المتنقلة والحد من الأوراق المطلوبة وتبسيط الإجراءات، ومن الممكن توفير مكاتب خدمة متكاملة، تقوم بكل الإجراءات دفعة واحدة.

❖ تقديم المعلومات ورفع الوعي بأهمية التأمينات الاجتماعية.

❖ تنظيم العمالة غير الرسمية في اتحادات ونقابات وروابط أمر ذي أهمية، كما يجب على النقابات العمالية أن تسعى لتنظيم هذه النوعية من العمال.

"في إطار القضايا الكلية الحاكمة، لا بد من استعادة دور الدولة التنظيمي والتدخلي من أجل حماية حقوق العمل في القطاعات كافة، وبالأخص في القطاع الخاص الرسمي، والذي يميل إلى تشغيل عمالة غير رسمية هروبًا من تطبيق معايير العمل اللائق."

الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب NEET

يُقصد بالشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب هؤلاء الذين يقعون في الفئة العمرية من ١٥-٢٤، ويبحثون عن عمل ولا يجدونه، وكذلك الخاملون منهم وغير النشطين والذين انسحبوا من سوق العمل يأسًا. وقد تمت إضافة التعليم والتدريب مع العمل لأنها في النهاية أنشطة إنتاجية، ومن أسباب تعطل هؤلاء الشباب تدني مستوى التعليم وتردي جودة المهارات. والحقيقة أن ما يترتب على هذا الوضع من آثار سلبية للغاية على الشباب جسديًا ونفسيًا ووجدانيًا أمر خطير، فهم يعانون من حالة من البطالة المزمنة والفقر تصاحبها مشاعر إحباط. بالطبع، كان لتحولات سوق العمل على مستوى العالم كله تأثيراتها السلبية؛ مما أدى إلى مزيد من تدهور أوضاع هؤلاء الشباب. فقد حدث تدهور في جودة العمل وظهرت أعمال gig and temp jobs، مما نتج عن ذلك تغيير جذري في علاقات العمل، أدى لظهور ما يطلق عليهم precariat وهي طبقة اجتماعية من العمال ينقصها الأمان الوظيفي والقدرة على التنبؤ والهوية المهنية وحقوق العمل. إن شمول هذه الفئة في أهداف التنمية المستدامة دليل على إدراك مدى المعاناة التي يعيشها الشباب في أسواق العمل اليوم. هذا وقد أكدت الدراسات أن هناك علاقة ارتباطية بين هذه الفئة من الشباب وبعض الخصائص الديمغرافية، مثل انخفاض المستوى التعليمي، والعيش في مناطق محرومة، وتدني الحالة الاقتصادية والاجتماعية، فضلًا عن الحواجز المانعة للمشاركة مثل الحمل والإعاقة.

> "أدى تدهور في جودة العمل وظهرت أعمال gig and temp jobs، مما نتج عن ذلك تغيير جذري في علاقات العمل، أدى لظهور ما يطلق عليهم precariat وهي طبقة اجتماعية من العمال ينقصها الأمان الوظيفي والقدرة على التنبؤ والهوية المهنية وحقوق العمل."

وفقًا لتقديرات ٢٠٢٠، تبلغ نسبة هذه الفئة عالميًا نحو ٢٢,٤٪ من شباب العالم، ترتفع لدى الفتيات لتصل إلى ٣٢,٢٪ مقابل ١٤٪ للشباب الذكور، تتركز بالأكثر في إفريقيا: شمالها وجنوبها، وجنوب آسيا،[٢٠] كما أشار تقرير الاتجاهات العالمية لتوظيف الشباب في المنطقة العربية ٢٠٢٢ إلى أن المعدل العالمي يبلغ ٢٣,٣٪، يقفز هذا المعدل إلى ٣٥,٦٪ في المنطقة العربية، كما تتجلى الفجوة بين الذكور والإناث بشكل شديد الحدة في هذا الصدد، حيث تبلغ النسبة بين للفتيات ٥١,٤٪ مقابل ٢١٪ للشباب، وتبلغ نسبة الشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب في مصر في ٢٠٢٠ ٣٠،٢٪ من جملة الشباب،[٢١] تتسم هذه الفئة من الشباب بأنها مجموعة متنوعة للغاية، ذات خبرات واحتياجات مختلفة، حيث تشمل من يعانون من بطالة ممتدة وكذلك الفئة المنخرطة توًا في سوق العمل، واللواتي يرعين الأطفال أو يرعون الأقارب، ومن يعانون من اعتلال صحي أو إعاقات، أو هؤلاء الذين انقطعوا عن التعليم أو التدريب، وكذلك الخاملون. والمشكلة أن هذا التنوع يفترض تنوعًا في الاستراتيجيات التي تناسب كل فئة وتتعامل مع مشكلاتها.[٢٢]

والحقيقة أن قسمًا كبيرًا من مشكلة هذه الفئة تتضح في فشل برامج سوق العمل النشطة في التعامل معها من خلال برامج التدريب والتوظيف وغيرها من البرامج المساعدة والمؤهلة للانخراط في سوق العمل؛ لأسباب متعددة منها: ضعف نظم المعلومات المتوافرة عن الخدمات المقدمة في إطار برامج سوق العمل النشطة، وضعف نظم إدارتها والتجزئة الشديدة والاستهداف غير الدقيق، وكذلك نقص المتابعة والتقييم. [٢٣]

نظرًا لخصوصية هذه الفئة والحاجة إلى دمجها في سوق العمل وفي الحياة العامة، فإن هذه الفئة تحتاج إلى حماية احتوائية ودامجة، تبدأ بضرورة إصلاح أسواق العمل ونظم التعليم في المنطقة من جانب، ومعالجة الأسباب الهيكلية للفقر والتهميش الاجتماعي من جانب آخر. إن الهدف من المعالجات المطروحة تجاه هذه الفئة له شقان: شق وقائي وآخر علاجي. فيما يتعلق بالشق الوقائي، تدور المعالجات حول تجنب وصولهم إلى حالة عدم الانخراط والخمول من خلال مجموعة من التدخلات الوقائية مثل ضمان إلزامية التعليم والتعامل مع المخاطر ذات الصلة بالتسرب من الدراسة أو الفشل الدراسي، والتي تعد من العوامل المحتملة للبطالة والخمول الاقتصادي فيما بعد. كما أن التدخلات المدرسية لا بد أن تضع في اعتبارها أيضًا الفجوات في المهارات الإدراكية وغير الإدراكية؛ لأنها أحد محددات الفشل في الدراسة.

كما أن هناك أدلة علمية على أن الأطفال الذين ينتمون إلى خلفيات اقتصادية واجتماعية مهمشة يكون تحصيلهم التعليمي أقل، ومن ثمّ، تزداد احتمالات التسرب؛ مما يقتضي التعامل مع مشكلات الفقر على المستوى الأسري وعلى مستوى المجتمعات المحلية. أما فيما يتعلق بالتدخلات العلاجية، فهي تستهدف الوضع الراهن لهذه الفئة من الشباب وتخاطب بالتحديد التعطل والخمول unemployment and inactive الذي حدث. تضمن هذه التدخلات عددًا كبيرًا من الإجراءات ومجالات العمل، مثل التدخل المبكر سواء عبر الإعادة للتعليم أو التدريب بالنسبة لمن يناسبهم ذلك، وتنشيط الاندماج في سوق العمل لمن هم قادرون على ذلك. إن بناء شراكات بين المؤسسات العامة على المستوى الوطني والمستوى المحلي ومع الشركاء مثل منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ضروري للتعامل مع هذه الفئة من الشباب وفقًا لتنوع احتياجاتهم. وقد تم طرح بعض الاقتراحات في هذا الشأن مثل تأسيس نظام لخدمات الدعم عبر شباك واحد، حيث تتوافر كل الخدمات في هذا الشباك one stop shops مما يسهل التنسيق ويجعل تقديم الخدمة يتسم باليسر.

ربما تتمثل مشكلة هذا الاقتراح في أنه ينتظر أن يأتي إليه الشباب، وقد لا يكون ذلك مناسبًا؛ نظرًا لحالة الخمول والإحباط التي تَسِم البعض في

"إن الأطفال الذين ينتمون إلى خلفيات اقتصادية واجتماعية مهمشة يكون تحصيلهم التعليمي أقل، ومن ثمّ تزداد احتمالات تسربهم من التعليم؛ مما يقتضي التعامل مع مشكلات الفقر على المستوى الأسري وعلى مستوى المجتمعات المحلية."

هذه الفئة، وكذلك بالنسبة للنساء المنخرطات بشدة في أدوار الرعاية. في المقابل، يأتي النموذج الثاني، والذي يحتاج لقواعد بيانات شاملة عن هذه الفئة وخصائصها وتنوعاتها على أصغر المستويات الإدارية والمحلية كشرط أساسي لقيام الفاعلين الاجتماعيين سواء أكانوا منتمين لمؤسسات حكومية ذات صلة أو جمعيات أهلية بالتوجه مباشرة إلى هذه الفئات، وإعادة توجيههم نحو الاندماج في الحياة العامة وتقديم الخدمات المطلوبة لذلك، والحقيقة أن هذا البديل أكثر إيجابية خاصة أنه يتعامل مع حالة الأسرة التي ينتمي لها الشاب محل الاستهداف ككل. إن رسم خرائط جغرافية وديموغرافية لهؤلاء الشباب تستلزم معرفة توزيعهم الجغرافي والعمر والنوع والمستوى التعليمي ومؤشرات الفقر والاستبعاد الاجتماعي، كما أن مثل هذه الخرائط تؤدي إلى فهم عوائق الانخراط في سوق العمل أو التعليم أو التدريب، وإلى أي أسباب تعود.[٢٤]

> "تتعدد التحديات التي تواجه تطبيق حماية اجتماعية عمومية، وأبرزها: القدرة على توفير الحيز المالي لتحقيق حماية اجتماعية عمومية، والتعارض بين توسيع التغطية على المستوى الكمي ومدى كفاية المنافع في إطار الموارد النادرة أو محل الصراع والتنافس."

وختامًا، مما لا شك فيه أن التحول نحو الحماية الاجتماعية العمومية يمثل تغييرًا جذريًا في فلسفة الحماية الاجتماعية؛ مما يستدعي إجراء تعديلات تشريعية ومؤسسية واسعة النطاق، وتأسيس قواعد بيانات دقيقة وشاملة، وكذلك تصميم وتنفيذ آليات إجرائية موائمة. وهناك عدد من التحديات المستقبلية التي يجب التعامل معها في هذا الصدد، مثل: القدرة على توفير الحيز المالي لتحقيق حماية اجتماعية عمومية، والتعارض بين توسيع التغطية على المستوى الكمي، ومدى كفاية المنافع في إطار الموارد النادرة أو محل الصراع والتنافس، ولذلك تثور إشكالية بشأن كيفية التوفيق بين التوسع في التغطية وضمان منافع كافية تحقق الغرض من الحماية. والتجزئة في منظومة الحماية الاجتماعية بين مكوناتها الثلاثة سواء المستندة لاشتراكات أو غير المستندة لاشتراكات وبرامج سوق العمل النشطة؛ مما يعرقل الشمول، فإحدى آليات الشمول الأساسية هو تحقيق التكامل بين المكونات الكبرى للمنظومة، وكذلك تسهيل الحراك داخلها. وأخيرًا توفير قواعد بيانات شاملة ودقيقة عن كل فئات المجتمع أفرادًا وأسرًا؛ لتحديد نطاقات الشمول بدقة وشفافية وبناء على أدلة علمية.

قائمة المراجع

(1) Sdgs.un.org

(2) ILO, World Social Protection Report, Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals, 2017-2019, Geneva, 2017

(3) ILO, Building Social Protection Floors for All, Global Flagship Programme, Social-protection.org

(4) Devereux S. & Sabates W., Transformative Social Protection, Institute Development Studies, IDS Working Paper 232, England, 2004.

(٥) انظر المزيد عن خريطة الحماية الاجتماعية في مصر في وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية في مصر ٢٠٢١، التنمية حق للجميع، مصر المسيرة والمسار، ٢٠٢١، ص ص ١٠٧-١٣٣.

(6) www.amf.org.ae

(7) ILO, World Social Protection Report 2020-2022, Social Protection at the Crossroads – in pursuit of better future, p 34

(8) ILO & World Bank Group, A Shared Mission for Universal Social Protection, Concept Note, ilo.org

(٩) اليونيسف ووزارة التضامن الاجتماعي، فقر الأطفال متعدد الأبعاد في مصر، ديسمبر ٢٠١٧.

(10) See more details: UNICEF, Universal Child Benefits, Policy Issues and Options, June 2020, unicef.org

(11) McFadden, A., et al., Can food vouchers improve nutrition and reduce health inequalities in low-income mothers and young children: a multi-method evaluation of the experiences of beneficiaries and practitioners of the Healthy Start programme in England, BMC Public Health, 2014, 14:148, ncbi.nlm.nih.gov

(12) USAID, Food Vouchers Strengthen Nutrition and Local Markets in Haiti, reliefweb.int

(13) www.capmas.gov.eg

(14) Loewe, M., Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa, in Hujo, K., Reforming Pensions in Developing and Transition Countries, UNRISD Social Policy in a Development Context Series, 2014, p 3

(15) See more details on types of pension coverage: ILO, World Social Protection Report 2020-2022, Social Protection at the Crossroads – in pursuit of better future, op.cit

(16) ILO, Extending Social Security to Workers in the Informal Economy< lessons from International Experience, 2021

(١٧) ماكس غالين، فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال إفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية، فريدريش إيبرت، ٢٠١٨ library.fes.de

(١٨) عبد الفتاح الجبالي، القطاع غير الرسمي وسوق العمل، مركز معلومات مجلس الوزراء idsc.gov.eg

(١٩) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال إفريقيا - التوجهات الإقليمية، ٢٠١٧، ص ٥.

(20) Cieslik, K., Youth People not in Employment, Education or Training NEET in Sub-Saharan Africa, Sustainable Development Target 8:6 Missed and Reset, pp1129–1130 https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13676261.2021.1939287

(21) The World Bank, Share of Youth not in education, employment or training, , ILOTAT database June 2022

(22) ILO, Policy Brief on Outreach Strategies for Young NEETs

(٢٣) انظر المزيد عن برامج سوق العمل النشط ومشكلاتها في البلدان العربية المتوسطية:

ETF, The Challenge of Youth Employability in Arab Mediterranean Countries, The Role of Active Labour Market Programmes, European Training Foundation 2015

(24) ILO, Policy Brief on Outreach Strategies for Young NEETs, op.cit