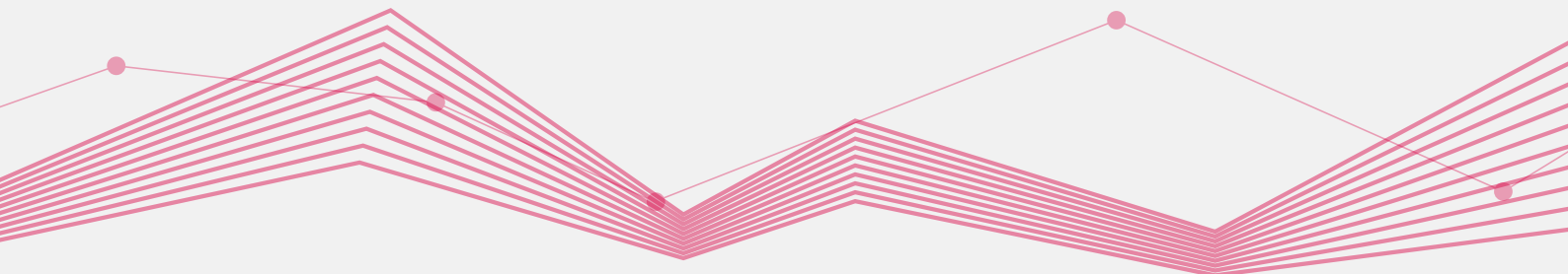




مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

2023

دليل الحماية الإجتماعية
لتقييم أنظمة الحماية
الإجتماعية في البلدان
العربية - مصر



دليل الحماية الإجتماعية لتقييم أنظمة الحماية الإجتماعية في البلدان العربية - مصر

يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

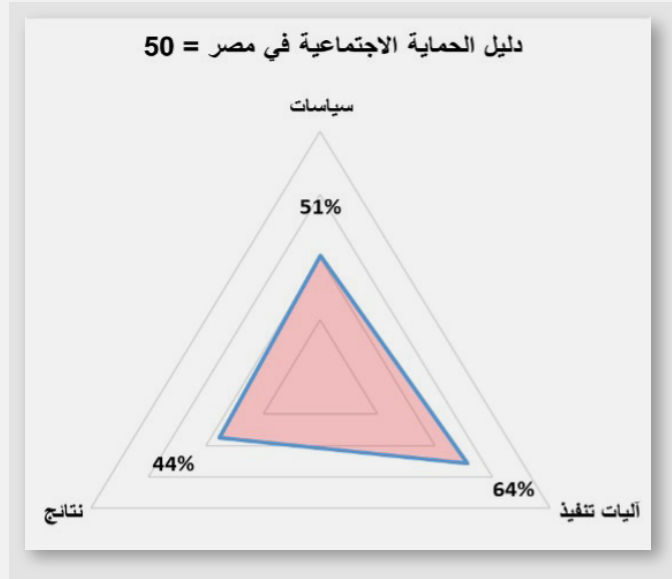
تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

مصر

مصر هي في الترتيب الرابع بين الدول المشمولة بهذا التقرير. وقيمة دليل الحماية الاجتماعية هي 100/50، أي تقع تماماً على عتبة الانتقال من تقييم سلبي إلى تقييم إيجابي. وتحتل مصر (إلى جانب الأردن) المرتبة الأولى في الدليل الفرعي لمجال الخصائص العامة لنظام الحماية الاجتماعية، والثانية في مستوى آليات التنفيذ، في حين هي في المراتب الرابعة أو الخامسة أو السادسة بالنسبة إلى الأدلة الفرعية الأخرى.

أما لجهة المكونات الفرعية للدليل - مع لَخذ الأوزان - فهي 25/13 لمستوى السياسات، و25/16 لآليات التنفيذ، و50/22 للنتائج. ومع تحويل هذه القيم إلى نسبة مئوية للإنجاز تكون مصر قد أنجزت 51% في السياسات، و64% في آليات التنفيذ، و44% في النتائج. ويلاحظ وجود الفجوة نفسها بين التخطيط والتنفيذ. ويعود ارتفاع نسبة الإنجاز في آليات التنفيذ إلى تقاليد مراحل سابقة في التأمينات الاجتماعية من خلال الدولة أو القطاع الخاص المهيكل، وإلى كون مصر هي من أول الدول التي اعتمدت الصناديق الاجتماعية ونظام التحويلات النقدية وإدخال تحسينات متتالية عليه (مؤخرًا تكافل وكرامة)، وهو ما يعني وجود تقاليد وأجهزة مُنفذة ذات خبرة متراكمة. إلا أن المشكلة تبقى في النتائج المُحققة وفي فعالية النظام حيث التقييم سلبي (44%)، في حين هو تقييم إيجابي في المستويين الآخرين.

الشكل البياني 1: نسبة الإنجاز في مكونات دليل الحماية الاجتماعية - مصر

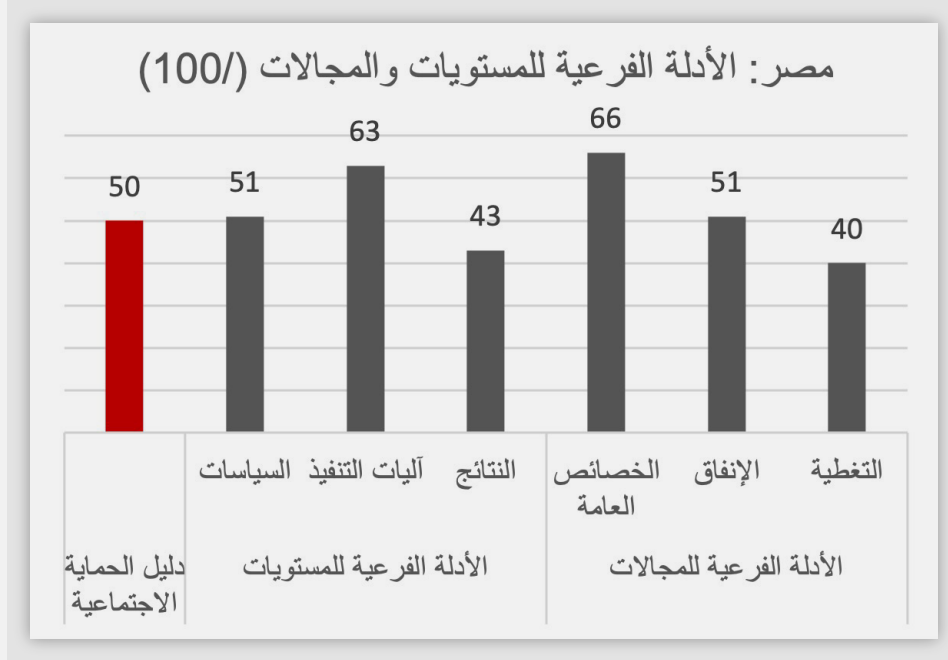


الأدلة الفرعية

يعرض الشكل 2 قيم الأدلة الفرعية الستة (ثلاثية للمستويات وثلاثية للمجالات)، وهي أدلة تُحسب كمتوسطات بسيطة (بدون أوزان) لقيم المؤشرات الثلاثة المُكوّنة لكل مجال أو مستوى، بما يُمكن من تظهير نقاط القوة والضعف النسبية في نظام الحماية الاجتماعية. تتمثل نقاط القوة في الحالة المصرية في الخصائص العامة للنظام، وآليات التنفيذ. ويعود ذلك إلى النصوص والتنظيمات، وإلى فعالية

الأجهزة الحكومية والإدارة في التنفيذ بما في ذلك ما هو موروث من المراحل السابقة لاسيما لجهة موظفي القطاع العام أو شبكات الأمان الحديثة التي كانت مصر من السبّاقين إلى اعتمادها؛ وإلى كون تصميم نظام الحماية الاجتماعية يُلحظ معظم المكونات. كما أن 90% من تمويل الحماية الاجتماعية هو من مصادر داخلية. أما نقاط الضعف التي تتطلب التصدي لها بالأولوية فهي اللامساواة في التغطية بين الشريحة الخمسية العليا والشريحة الدنيا (ثلاثة أضعاف)، وكذلك انخفاض نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي (3.1%)، وانخفاض قيمة التحويلات النقدية إلى الأسر المستفيدة من البرامج المعنية، وعدم وجود التعويض في حالة البطالة.

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - مصر



القيم القياسية للمؤشرات التسعة - مصر

بالنسبة إلى المؤشرات الإفرادية وعددها تسعة، يُلاحَظ حصول مؤشر واحد على تقييم إيجابيٍ جدًا، وهو المؤشر الخامس المتعلقُ بنسبة تمويل الحماية الاجتماعية من مصادرٍ محلية، وحصلت أربعة مؤشرات على تقييم إيجابيٍ (1 و3 و4 و7)، وأربعة مؤشرات على تقييمٍ سلبيٍّ (2 و6 و8 و9) ويعني ذلك وجود ثغراتٍ ونواقصٍ كبيرةٍ في نظام الحماية الاجتماعية في مصر. ويُلخَّصُ الجدولان 1 و2 هذه النتائج.

الجدول 1: قيم الأدلة المؤشرات الافرادية التسعة للمغرب (من أصل 100)

مصر	الخصائص	الانفاق	التغطية
سياسات	67	31	54
آليات تنفيذ	67	90	33
نتائج	64	31	34

الجدول 2: عدد فئات التقييم للأدلة الفرعية مع التقييم النوعي حسب الألوان المعتمد

مصر - فئة التقييم النوعي للمؤشرات	إيجابي جدًا 100-76	إيجابي 75-51	سلبي 50-26	سلبي جدًا 25-0
عدد مرات التقييم النوعي	1	4	4	0

تفصيل المؤشرات الإفرادية التسعة المُكوِّنة للدليل

للمزيد من التفصيل، يُلخَّصُ الجدول 3 (التالي) وضعيّة المؤشرات التسعة التي يتكوّن منها الدليل. ويمكن الاطلاع على التفاصيل والتوضيحات الضرورية عن المؤشرات والمتغيرات وطرق حسابها في المنهجية المُفضَّلة.

الجدول 3: المؤشرات التسعة لدليل الحماية الاجتماعية في مصر (من أصل 100)

مصر (50)				
رقم المؤشر	موضوع التقييم	المؤشر المعتمد	قيمة المؤشر (من 100)	تعليق
1	الإطار القانوني وتصميم النظام	متوسط نقاط 3 أسئلة: اعتماد منظور الحق، التكامل، الشفافية	67	تقييم السؤاليين عن منظور الحق والشفافية هو 3؛ في حين التقييم هو 2 بالنسبة الى تكامل نظام الحماية الاجتماعية. وقيمة المؤشر هي 100/67 وهو تقييم إيجابي.
2	الإفناق على الحماية من الناتج المحلي	الانفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي (%) مقارنة بالعبئة الموصى بها (10%)	31	تُنفق مصر 3.1% من ناتجها المحلي على الحماية الاجتماعية. وهذا أقل من ثلث النسبة الموصى بها وهي 10%. والتقييم هنا سلبي (100/31).
3	التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية	نسبة التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية الاجتماعية من إجمالي السكان	54	54% من السكان في مصر مشمولون بأحد أنظمة الحماية الاجتماعية، أو أحد برامجها المتخصصة. والتقييم هو 100/54، وهو تقييم إيجابي.
4	المرونة والاستجابة للطوارئ	متوسط نقاط تقييم الاستجابة لأربع فئات من الطوارئ (حروب، أزمات داخلية، كورونا، أزمات موضعية)	67	اعتمدت مصر ثلاثاً من أصل أربع حالات طوارئ في الدليل: كورونا وتقييم الاستجابة 4/3 وهو تقييم إيجابي، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الطوارئ الموضوعية التي حصلت على التقييم نفسه. في حين كان تقييم الاستجابة للأزمات الداخلية سلبياً 4/2. ويكون متوسط قيمة المؤشر 100/67 وهو إيجابي.
5	الاستقلالية في مصادر التمويل	نسبة التمويل الوطني من إجمالي تمويل الحماية الاجتماعية	90	تُغطي المصادر الوطنية 90% من تمويل الحماية الاجتماعية، وهو مؤشر استقلالية مُتقدّم نسبياً. ويقع ضمن فئة التقييم إيجابي جداً مع علامة 100.
6	اللامساواة في التغطية حسب الثروة	نسبة التغطية بالحماية الاجتماعية للخميس الأدنى من الدخل/الثروة مقارنة بنسبة الحماية للخميس الأعلى	33	هذا المؤشر يمثل نسبة التغطية بالتأمين الاجتماعي للفقراء (الخميس الأدنى) من التغطية بالتأمين الاجتماعي للخميس الأعلى، وهي 33%. ويعني ذلك وجود لامساواة كبيرة (الأغنياء مشمولون بالتغطية ثلاث مرات أكثر من الفقراء)، وعلامة ونقطة تقييم هذا المؤشر 100/33، وهو تقييم سلبي.
7	مكونات النظام والاستثناءات	متوسط نقاط نسبة المكونات من أصل 8 معتمدة في منظمة العمل الدولية، والاستثناءات المشمولة من أصل خمس فئات.	64	يتكون هذا المؤشر من متغيرين. في المتغير الأول، يتضمن نظام الحماية الاجتماعية المصري 8/7 من المكونات المعتمدة لدى منظمة العمل الدولية (ما عدا تعويض البطالة)، ونقطة هذا المتغير 100/88، وهو تقييم إيجابي جداً. المتغير الثاني يتعلق بالاستثناءات حيث 3 من أصل 5 مستثناءة من النظام (العمل غير المهيكّل، النازحون داخلياً، واللاجئون)، ونقطة التقييم لهذا المتغير 40. وبذلك تكون نقطة التقييم لهذا المؤشر 100/64، وهو تقييم إيجابي.
8	فعالية الدعم الذي يصل للأسرة المستفيدة	نسبة قيمة التحول النقدي في أنظمة دعم الأسر الفقيرة، الى 60% من وسيط دخل الاسرة.	31	متوسط قيمة التحويلات الشهرية التي تحصل عليها الأسرة المشمولة بنظام شبكات الأمان الاجتماعي هو 31% من قيمة 60% لوسيط الدخل، الذي يمثل خط الفقر النسبي. ونقطة التقييم 100/31 تعبر عن تقييم سلبي، حيث أنّ حجم المساعدة يمثل أقل من ثلث خط الفقر النسبي المعتمد في الدليل.
9	التغطية الفعلية للفئات المعنية بأربع مكونات رئيسية للحماية	متوسط التغطية الفعلية للفئات السكانية المعنية في 4 مجالات: منافع عائلية وأطفال، صحة، تأمين ضد البطالة، معاشات التقاعد.	34	يُحسب هذا المؤشر كمتوسط لنسب تغطية الفئات الاجتماعية الرئيسية التالية بأنظمة الحماية الاجتماعية، وهي 42% من الأسر للمنافع العائلية والأطفال، و 60% للمنافع الصحية، و0% لمنافع التأمين ضد البطالة، و35% لمنافع الشيخوخة. والمتوسط هو 34%. وتكون نقطة التقييم 100/34، وهي أكثر تعبيراً عن التغطية الفعلية في مصر التي هي متدنية.

الحماية الاجتماعية في مصر: خلاصات¹

تُعتبر مصر من أولى الدول العربية التي انتقلت مبكرًا إلى سياسات التحرير الاقتصادي منذ أواسط السبعينات وصولاً إلى التزامها بتوجهات سياسات التكيف الهيكلي في الثمانينات. واللافت أن هذا الانتقال تم من وضعيّة نظام دولتي - اشتراكي في المرحلة الناصرية مع دور أساسي لمؤسسة الجيش في السياسة والاقتصاد، إلى التوجه المتلائم مع توجهات العولمة النيوليبرالية سياسيًا (مع وفاة عبد الناصر عام 1970)، ثم اقتصاديًا في السنوات التي تلت. إلا أن الإرث الدولي المتمثل بتضخم جهاز الدولة، والإرث المتمثل بدور المؤسسة العسكرية الحاسم في السلطة حافظ على دوره القوي في مختلف المراحل (لم تتجخ ثورة يناير 2011 في تجاوزه)، لابل إن الوضع تحول إلى ما يشبه الحكم العسكري المباشر بعد يوليو 2013. وهذا المسار مُحدد لطبيعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية في مصر، بما في ذلك نظام الحماية الاجتماعية.

يتعاش في نظام الحماية الاجتماعية أربعة نماذج رئيسية:

1. النموذج الدوليّ المتمثل في نظام الحماية للعاملين في جهاز الدولة من عسكريين ومدنيين، وشمولهم بأنظمة تأمين اجتماعي من النموذج الكلاسيكي (تأمين اجتماعي وصحي، ومنافع عائلية، ومعاشات تقاعد... إلخ).

2. نموذج مؤسسات التأمين الاجتماعيّ القائمة على الاشتراكات، وما يتكامل معها من مبادرات مدنية وصناديق للنقابات أو لجمعيات المجتمع المدنيّ.

3. نموذج الحماية الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية (والعينية) القائمة على الاستهداف وفق مقارنة البنك الدوليّ والمؤسسات الدولية السائدة في الزمن الراهن (مثال: تكافل وكرامة ومعاش الضمان الاجتماعيّ)، مع وجود برامج أخرى أكثر تخصصًا بما فيها بعض إجراءات سوق العمل.

4. نموذج العمل المجتمعيّ الخيريّ من خلال الجمعيات والمبادرات المحلية على اختلافها، بما في ذلك المؤسسات العائلية والدينية.

يعمل نظام الحماية الاجتماعية هذا في ظروف صعبة تزيد منها حجم السكان في مصر (104 مليوناً عام 2022)، وتوزع السكان بشكل غير متوازن جغرافيًا، والكثافة السكانية المرتفعة جدًا في القاهرة، والصعوبات الاقتصادية والمالية التي تعاني منها مصر في السنوات الأخيرة والتي تشكل عامل ضغط كبير على الاقتصاد والاجتماع وعلى نظام الحماية الاجتماعية.

ويمثل التزام مصر بتوجهات العولمة النيوليبرالية لجهة الخصخصة والإجراءات التقشفية لاسيما كل ما يتصل بالقطاع العام وبالإنفاق الاجتماعيّ، إضافة إلى الاندفاع غير المسبوق نحو المشاريع العقلاية لاسيما العقارية منها، رغم ضعف الجدوى التنموية وبيع المؤسسات العامة للرأسمال للمستثمرين العرب والأجانب... إلخ، المعالم الأكثر أهمية في توجهات الحكومة المصرية على مستوى الاقتصاد الكليّ وما لذلك من تبعات اجتماعية تنعكس على الحق في الحماية الاجتماعية لاسيما بالنسبة إلى الفئات الأكثر حاجة إليها. وقد تم اللجوء إلى هذه السياسات بزعيم معالجة الاختلالات الاقتصادية المترافقة مع تضحيات اجتماعية مكلفة على أمل أن يؤدي التصحيح الاقتصادي إلى أثر إيجابيّ لاحق على الوضع الاجتماعيّ. لكن مراقبة

¹ تستند هذه الفقرة إلى تحليل فريق الشبكة العربية ونتائج الدليل التي سبق عرضها، كما تستند إلى التقرير الوطني عن حماية الاجتماعية في مصر الذي أعده الخبير الوطني. ويمكن الاطلاع على النص الكامل للتقرير على الرابط التالي:

الفترة الممتدة من 2011 حتى 2022 تبين عدم النجاح لا على المستوى الاقتصادي (حيث الاختلالات زادت لجهة العجز والمديونية وتقليص الإنفاق الاجتماعي... إلخ)، ولا على المستوى الاجتماعي حيث بلغ معدل التضخم للفترة المشار إليها 400%، مع معدلات سنوية تبلغ حوالي 30% خلال السنوات القليلة الأخيرة. يعني ذلك توسع الفقر وتدهور أحوال المعيشة لفئات متوسعة، دون أن يترافق ذلك مع توفير الدخل الكافي ولا الحماية الاجتماعية الكافية. فالتضخم وحده يقضم قيمة التحويلات النقدية وقيمة التأمينات الاجتماعية الأخرى، بما في ذلك ما يُنفق على التعليم والصحة وغير ذلك.

وتمثل مصر حالة نموذجية للتباعد بين الالتزامات المعلنة عنها وبين المحقق فعلياً، إذ إنه عملاً بفلسفة المسؤولية الاجتماعية للدولة الموروثة عن مراحل سابقة، ينص الدستور على الحد الأدنى من الإنفاق على التعليم والصحة، لكن في الموازنة العامة وخلال عامي 2021 و2022، كان الإنفاق على التعليم يزيد قليلاً عن ثلث الالتزام الدستوري، والإنفاق على الصحة يبلغ حوالي النصف. كما إن نسبة الإنفاق على المكونات الأخرى من الحماية الاجتماعية تقلص أيضاً كنسبة من الناتج المحلي.

المجتمع المدني وإصلاح الحماية الاجتماعية

ما سبق عرضه يحيل إلى القصور في أنظمة الحماية الاجتماعية الذي تفاقم بعد جائحة كورونا، دون أن تكون الاستجابة لهذه الجائحة فعالة لكونها استمرت في الوجهة نفسها مكثفة بالتوسع الكمي في المساعدات وبشكل مؤقت نظراً لعدم توفر الموارد الكافية (تغليب المنظور المحاسبي) بدلاً من التصدي للأسباب الجوهرية المتمثلة في السياسات الكلية وفي حصر مفهوم الحماية الاجتماعية ضمن خطط مكافحة الفقر.

بالنسبة إلى المجتمع المدني، تتمثل أولويات المناصر والضغط في المحاور التالية:

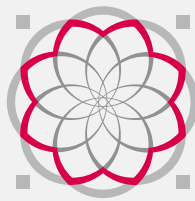
• استهداف التضخم والمحافظة على استقرار الأسعار، لكون ذلك يمثل في المدى المباشر والقصر المتغير الأكثر أهمية لضمان فاعلية وكفاية سياسات الحماية الاجتماعية والإنفاق، وحتى للحفاظ على توازن المالية العامة.

• مراجعة التوجهات الاقتصادية الكلية لاسيما مسألة الديون التي تستهلك قسماً أساسياً من الموارد التي يمكن أن تخصص للحماية الاجتماعية والتنمية، وعمليات الخصخصة والبيع للمستثمرين المصريين والأجانب التي تشمل بشكل متزايد مؤسسات ناجحة اقتصادياً، وإعادة النظر في أولويات المشاريع لاسيما وقف المشاريع العملاقة التي تستنزف موارد الدولة دون جدوى تنموية.

• الانتقال إلى منظور الحق في توفير الحماية الاجتماعية للجميع وفق آليات حديثة وفعالة وفق نموذج علمي مغاير لتضخيم جهاز الدولة على نحو غير ضروري وغير منتج، ولا يحول الدولة نفسها إلى شبكة حماية اجتماعية.

• على طريق التحول الجوهري إلى منظور الحق، مراجعة نظام الحماية الاجتماعية الحالي لجهة تحقيق التكامل بين المكونات، وزيادة التمويل الفعال، وتحسين حوكمة النظام وشفافيته.

• تكريس حق المجتمع المدني في المشاركة في رسم السياسات الاجتماعية والتوصل إلى بلورة الصيغة المثلى لنظام الحماية الاجتماعية في مصر، بشكل مأسسي وحر.



annd

Arab NGO Network
for Development

شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

www.annd.org

