مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

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

2023

دليل الحماية الإجتماعيـة لتقييم أنظمة الحمايـــة الإجتماعيـة في البلـــدان العربيـــــة - اليمـــــن

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.

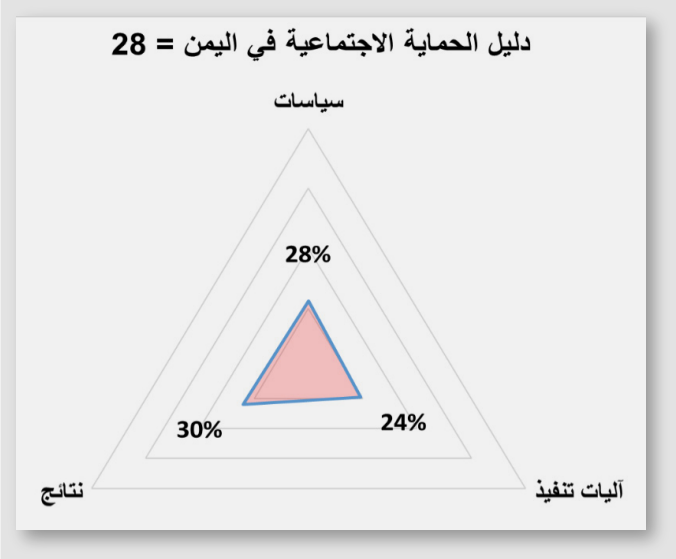
تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

اليمن

تقع اليمن في الترتيب الأخير بين الدول السبعة المشمولة بالتقرير مع تقييم سلبي 100/28 قريب جداً من التقييم السلبي جداً (100/25 وما دون) وهو أمر متوقع نظراً للمشكلات المزمنة قبل 2011، ثم نظراً لكل التطورات التي جرت بعدها لا سيما منذ عام 2014، وصولًا الى الحرب الشاملة وتفكك الدولة والمجتمع والبلاد.

الشكل البياني 1: نسبة الإنجاز في مكونات دليل الحماية الاجتماعية - اليمنلجهة المكونات الفرعية للدليل – مع لحظ الأوزان - فهي25/7 لمستوى السياسات، 25/6 لآليات التنفيذ، و50/15 للنتائج. ومع تحويل هذه القيم إلى نسبة مئوية للإنجاز فهي متدنية بشكل في مختلف المكونات إذ تبلغ 28% من المطلوب فقط في السياسات، و24% في آليات التنفيذ، و30% في النتائج. وهذا يعني أن التقييم سلبي لمستوى السياسات، وسلبي لمستوى النتائج، وسلبي جداً لمستوى آليات التنفيذ. ويعود التدني الكبير في آليات التنفيذ إلى تجزؤ السلطة والمؤسسات، والضعف الشديد في القدرات الوطنية، والاعتماد شبه الكامل على الخارج في التمويل وفي التدخلات الإنسانية التي لها الأولوية على أنواع التدخل الأخرى التي لها طابع تنموي أو مستدام.

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

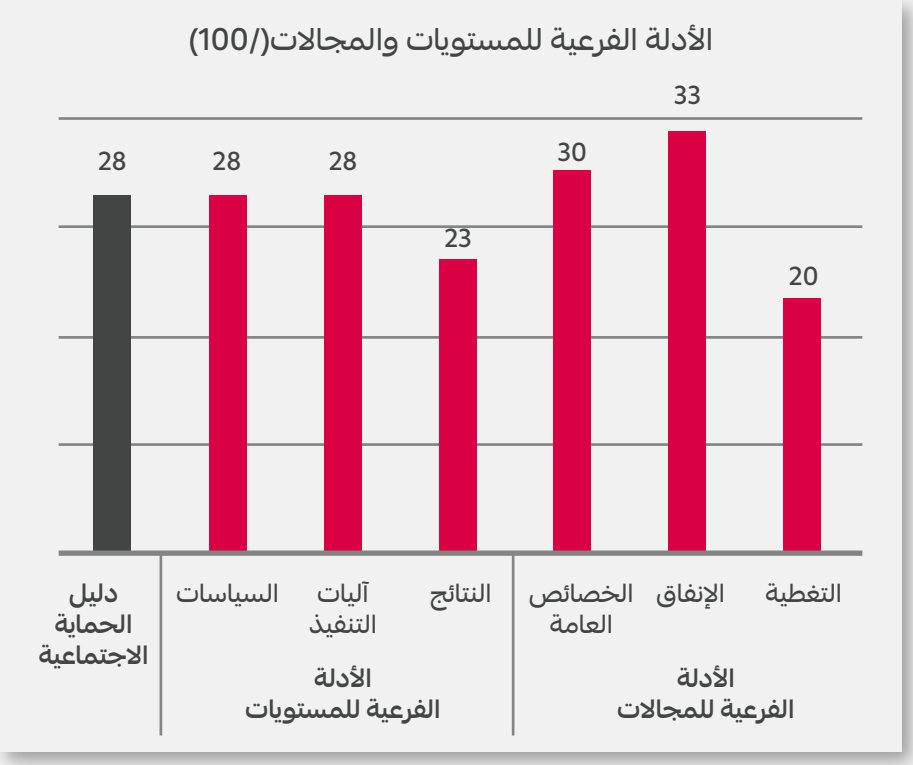


الأدلة الفرعية

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - اليمنيعرض الشكل 2 قيم الأدلة الفرعية الستة (ثلاثة للمستويات وثلاثة للمجالات)، وهي أدلة تُحسب كمتوسطات بسيطة (بدون أوزان) لقيم المؤشرات الثلاثة المكوِّنة لكل مجال أو مستوى، بما يُمكّن من تظهير نقاط القوة والضعف النسبية في نظام الحماية الاجتماعية.

لا يمكن الحديث عن نقاط قوة في الحالة اليمنية، ذلك أن كل قيم الأدلة الستة هي سلبية بحكم الوضعية المركبة الراهنة التي تجمع بين المشكلات المزمنة الموروثة في دولة تعتبر من الدول الأقل نمواً مع نسبة عالية من الفقر منذ عقود، وبين المشكلات الناجمة عن الأزمة الحالية والحرب المدمرة التي تجتاح البلاد. وتسجل القيم الأدنى للأدلة في النتائج والتغطية. وتقييم الإطار التشريعي والتنظيم هو سلبي جداً (1)، وكذلك نسبة الانفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي هي 1%، والاعتماد على الخارج تمثل 90% من الإنفاق عليها، وهي مخصصة للتدخلات الإنسانية الطارئة والمؤقتة بشكل كاسح. وهناك تغطية صحية جزئية تشمل 25% من السكان، وتغطية نظرية بنظام التقاعد للقطاع الحكومي 33%، في حين لا تعويضات بطالة، ولا تعويضات عائلية وللأطفال. (أنظر الخلاصات في نهاية النص).

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - اليمن



القيم القياسية للمؤشرات التسعة - اليمن

بالنسبة الى المؤشرات الافرادية وعددها تسعة، فقد حصل اليمن على تقييم سلبي جداً في أربعة مؤشرات (2، 4، 5،9) وتقييم سلبي في خمسة مؤشرات أخرى (1، 3، 6، 7، 8). ولم يحصل على أي تقييم إيجابي.

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

اليمن	الخصائص	الانفاق	التغطية
سياسات	33	10	50
آليات تنفيذ	25	10	33
نتائج	41	40	18

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

لبنان - فئة التقييم النوعي للمؤشرات	إيجابي جدا 100-76	إيجابي 75-51	سلبي 50-26	سلبي جدا 25-0
عدد مرات التقييم النوعي	0	0	5	4

تفصيل المؤشرات الافرادية التسعة المكونة للدليل

للمزيد من التفصيل، يُلخص الجدول 3 (التالي) وضعية المؤشرات التسعة التي يتكون منها الدليل، وهي ترد حسب الترقيم الوارد في الجدول 2 في بداية التقرير. ويمكن الاطلاع على التفاصيل والتوضيحات الضرورية عن المؤشرات والمتغيرات وطرق حسابها في المنهجية.

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

اليمن (28)				
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	25	تقييم الأسئلة الثلاثة: منظور الحق والتكامل والشفافية هو 1 (سلبي جدا) لكل من الأسئلة الثلاثة. وقيمة المؤشر هي 100/25 وهو تقييم سلبي جدا من منظور الحق.
2	الإنفاق على الحماية من الناتج المحلي	الانفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي (%) مقارنة بالعتبة الموصى بها (10%)	10	ينفق اليمن 1% من ناتجه المحلي على الحماية الاجتماعية، أي 10% من النسبة الموصى بها، وهو منا يجعل نقطة المؤشر 10، وهو تقييم سلبي جدا.
3	التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية	نسبة التغطية بأحد أنظمة او برامج الحماية الاجتماعية من اجمالي السكان	50	على الرغم من الأوضاع الاستثنائية فإن نسبة السكان المشمولين بإحدى التدخلات المنضوية ضمن تعريف الحماية الاجتماعية في اليمن هو 50%. وهي تشمل المستفيدين من شبكات الأمان والمساعدات الاجتماعية إضافة الى من لا يزالون يستفيدون (ولو شكليا) من نظام التأمينات السابقة لاسيما القطاع الحكومي. لذلك فإن هذه النسبة محدودة الدلالة على واقع الحماية الاجتماعية الفعلي بسبب الأوضاع المشار اليها والتي لا يمكن رصدها من خلال المؤشرات التقليدية.
4	المرونة والاستجابة للطوارئ	متوسط نقاط تقييم الاستجابة لأربع فئات من الطوارئ (حروب، أزمات داخلية، كورونا، أزمات موضعية)	25	اعتمد اليمن في حساب هذا المؤشر المتغيرات/الطوارئ الأربعة المقترحة في الدليل: كورونا والحروب والأزمات الداخلية والطوارئ المحلية او الموضعية. وكان التقييم سلبيا جدا في كل واحدة منها (تقييم 1). وبذلك يكون التقييم لهذا المؤشر سلبي جدا مع 100/25.
5	الاستقلالية في مصادر التمويل	نسبة التمويل الوطني من اجمالي تمويل الحماية الاجتماعية	10	تغطي التدخلات الدولية 90% من الانفاق على الحماية الاجتماعية في اليمن، مما يترك 10% على الأكثر للتمويل الوطني. وهذا مؤشر الى تبعية نظام الحماية الاجتماعية للتمويل الخارجي بشكل قوي جدا، وهو ما يجعل أيضا تقييم هذا المؤشر سلبي جدا مع نقطة تبلغ 100/10 فقط.
6	اللامساواة في التغطية حسب الثروة	نسبة التغطية بالحماية الاجتماعية للخميس الأدنى من الدخل/الثروة مقارنة بنسبة الحماية للخميس الاعلى	33	هذا المؤشر يمثل نسبة التغطية بالتأمين الاجتماعي للفقراء (الخميس الأدنى) من التغطية بالتامين الاجتماعي للخميس الأعلى، وهي 33%، ويعني ذلك وجود لا مساواة كبيرة هامة (الأغنياء مشمولون بالتغطية مرتين ونصف 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.	35	يتكون هذا المؤشر من متغيرين. في المتغير الأول يتضمن نظام الحماية الاجتماعية في اليمن 8/4 من المكونات المعتدة لدى منظمة العمل الدولية، ونقطة هذا المتغير 100/50 وهو تقييم سلبي. المتغير الثاني يتعلق بالاستثناءات حيث 4 من أصل 5 مستثناة من النظام (العمل غير المهيكل، النازحون داخليا، العمال المهاجرون، وفئات سكانية محددة أخرى. فقط اللاجئون مشمولون جزئيا بالحماية من قبل المنظمات الدولية. ونقطة التقييم لهذا التغير هي 100/20، وهو تقييم سلبي جدا. وبذلك يكون المتوسط وهو نقطة تقييم المؤشر 35%، وهو تقييم سلبي.
8	فعالية الدعم الذي يصل للأسرة المستفيدة	نسبة قيمة التحول النقدي في أنظمة دعم الاسر الفقيرة، الى 60% من وسيط دخل الاسرة.	40	متوسط قيمة التحويلات الشهرية التي تحصل عليها الاسرة المشمولة بنظام شبكات الأمان الاجتماعي، 40% من قيمة 60% لوسيط الدخل، الذي يمثل خط الفقر النسبي. ونقطة التقييم 100/40 تعبر عن تقييم سلبي، وهذا مؤشر لفعالية المساعدة المقدمة للأسرة الفقيرة.
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.	15	يحسب هذا المؤشر كمتوسط لنسب تغطية الفئات الاجتماعية الرئيسية التالية بأنظمة الحماية الاجتماعية، وهي: 0% من الاسر للمنافع العائلية والأطفال، و25% للمنافع الصحية، و0% لمنافع التأمين ضد البطالة، و33%% لمنافع الشيخوخة. والمتوسط هو 15%، وتكون نقطة التقييم 100/15، وهي أكثر تعبيرا عن التغطية الفعلية من نسبة الـ 50% الواردة في المؤشر الثالث. وهو تقييم سلبي جدا.

الحماية الاجتماعية في اليمن: خلاصات[1]

عندما يتعلق الأمر بالحماية الاجتماعية (وغيرها من المسائل)، يمثل اليمن حالةً استثنائيةً على كل المستويات. ويمكن تكثيف الإشكاليات الأكثر أهمية، وكلها لها تأثير حاسم على تقييم نظام الحماية الاجتماعية، بما يلي:

1. يجتمع في اليمن حالٌ من التفكك المؤسسي وتفكك الدولة، مع حالة التجزؤ الجغرافي، والاحتراب الأهلي المعزَّز بتدخلات خارجية بشكل أكثر حدةً منذ عام 2014، مما يجعل انطباق المفاهيم والمعايير المتعارف عليها لتحليل الوضع في البلاد شبه مستحيل. فما يمكن من استمرار مثل هذا التعامل في الخطاب السائد هو موقف إرادوي يتمسك بوجود بلد ودولة موحدة في اليمن، على أمل استعادة هذا الوضع مستقبلًا، أكثر مما هو وصف للواقع الراهن. فهناك نطاقان جغرافيان متحاربان في اليمن الحالي، تقود كلٌّ منهما سلطة خاصة بها لا تخلو من التناقضات الداخلية بين أطرافها المتعددة حيث يوجد مثل هذا التعدد. وما هو قائم من مؤسسات يعمل شكلياً وفق آليات الدولة المتعارف عليها، ولا يملك سلطة فعلية. فالسلطة هي إما بيد فاعلين غير دولتين من ميليشيات أو قبائل، أو هي بيد دول خارجية، أو هي في الجانب الاجتماعي والإنساني بشكل خاص بيد المنظمات الدولية المتعددة.

2. مشكلات اليمن الاقتصادية والاجتماعية تجمع بين حالة الفقر الهيكلي والمزمن منذ عقود وكونها دولة ذات مستوى تنمية إلى توسع غير مسبوق في الفقر والتهميش، وصولًا إلى التدهور الشامل في الأوضاع المعيشية والصحية لعموم السكان، حيث إن احتساب نسب الفقر والحماية الاجتماعية والمؤشرات الديموغرافية...الخ، يصبح ذا دلالة محدودة جداً، ويجب اعتبار كل السكان في حالة من الإفقار والحرمان الشديد.

3. ما يتبقى من عناصر الحماية الاجتماعية لا يعدو كونه بقايا موروثة من العقود السابقة لا أكثر، حيث إن تفكك المؤسسات والسلطة لا يعني إلغاء القوانين والتنظيمات التي كانت قائمة، لذلك فإن بعض التأمينات الاجتماعية التي كانت قائمة للموظفين والمتقاعدين وبعض مؤسسات القطاع الخاص لا تزال مطبقة وإن جزئياً في مناطق الجنوب، إلا أنها غير مطبقة في مناطق الشمال، كما أن قيمتها وأهميتها وانتظامها تراجعت بشدة. في المقابل، باتت التدخلات الإنسانية من خلال حزمة من البرامج هي السائدة في المشهد اليمني، وهي بكاملها تقريباً تحت إدارة المنظمات الدولية من الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمات غير حكومية مرتبطة بالتمويل الخارجي. وهذا يغير المشهد بشكل كامل في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية.

هناك صعوبات عملية إجرائية كثيرة تجعل القيام بتقييم موضوعي والتعبير عنه في مؤشرات وأدلة قياسية أمراً بالغ الصعوبة، ومن الأمثلة على ذلك:

1. هناك دستور شكلي في الجنوب مع حكومة معترف بها دولياً لا تملك سلطة فعلية، وهناك في الشمال سلطة أمر واقع لا تعترف بشيء اسمه منظومة حقوق الإنسان وتتبع إطاراً مرجعياً خاصاً بها.

2. سعر صرف العملة الوطنية في الجنوب هو ضعف سعر الصرف في الشمال.

[1] تستند هذه الفقرة الى تحليل فريق الشبكة العربية ونتائج الدليل التي سبق عرضها، كما تستند الى التقرير الوطني عن الحماية الاجتماعية في اليمن الذي اعدته الخبيرة الوطنية. ويمكن الاطلاع على النص الكامل للتقرير على الرابط التالي: .....

3. في حين تستمر بعض المؤسسات والتقديمات وبعض الإدارات وموظفيها في منطقة، فهي قد أوقفت أو استبدلت في منطقة أخرى، بما في ذلك فرض إجراءات على المصارف والمؤسسات في القطاع الخاص، والاستحواذ على موجودات الدولة المالية واعتماد إجراءات خاصة.

4. لا يوجد قاعدة إحصائية موحدة ولو جزئياً، ولا تحديث للبيانات والمؤشرات، ولا قدرة على تنفيذ أي دراسات على امتداد اليمن بكامل مساحته بما يسمح بتحليل كمي موضوعي للأوضاع وقياس المؤشرات على أساسها، بما في ذلك في الحماية الاجتماعية. وما يتوفر من بيانات قد يكون قديماً جداً.

ما سبق عرضه – وغيره من العناصر التي يضيق المجال لذكرها – يحيل إلى إشكالية نظرية تتعلق بانطباق مفهوم الحماية الاجتماعية المعنى المتعارف عليه في حالة اليمن. فالمقاربة التقليدية للحماية الاجتماعية تنطلق من وجود دولة مع مؤسسات تشتغل بشكل عادي نسبياً بما يسمح بالبحث في تكوين نظام الحماية الاجتماعية والحق في الحماية الاجتماعية بمجمل مكوناته مثل الحق في العمل، والصحة، والتعليم، وأنظمة التأمين الاجتماعي، والتأمين ضد البطالة...الخ، التي تفترض كلها أن الإنسان الفرد أو الفئة الاجتماعية المعنية على قيد الحياة وتتمتع بحقوقها البدائية البديهية. إلا أن الوضع في بعض الدول – ومنها اليمن تحديداً – لا تنطبق عليه هذه الفرضية مما يبدل في طبيعة مفهوم الحماية الاجتماعية ومضمونه الفعلي، بحيث تكون هناك أولوية لحماية الحق في الحياة، والحق في الأمان الجسدي والحماية القانونية من التهجير القسري والاعتقال غير القانوني وأشكال التعسف والانتهاك الفج للحقوق الإنسانية، كضرورة ملحة تؤسس لمكونات الحماية الاجتماعية التقليدية الأخرى، تتلازم معها وتسبقها إذا اقتضى الأمر. وهذا ما يقود إلى ضرورة إنتاج إطار مفهومي أصيل للحماية الاجتماعية في الدول والبلدان التي تعاني من أوضاع استثنائية جداً، قابل للترجمة إلى مؤشرات وأدلة قياسية تسمح بتقييم موضوعي للحالة الواقعية لواقع الحماية الاجتماعية ومتطلباتها، وعدم الاقتصار على التقليد البسيط للإطار التحليلي الكلاسيكي للحماية الاجتماعية، وإضافة حزمة التدخلات الإنسانية بشكل ميكانيكي إلى التدخلات الأخرى.

في هذا السياق، واجه الفريق الوطني الذي قام بتقييم نظام الحماية الاجتماعية في اليمن (إذا صح أن نعتبره "نظاماً")، وكذلك الفريق الإقليمي، صعوبات كبيرة في ذلك. وقد تم تطبيق المنهجية نفسها واستخدام الدليل القياسي نفسه، إلا أن الفريقين الوطني والإقليمي غير مقتنعين كلياً بأن ذلك ملائم نظراً للمشكلات الكثيرة التي واجهت الفريق في حساب المؤشرات، ولكن أيضاً بسبب الحاجة الماسة إلى إطار مفهومي جديد وقياس متلائم معه في حالة اليمن.

المجتمع المدني وإصلاح الحماية الاجتماعية

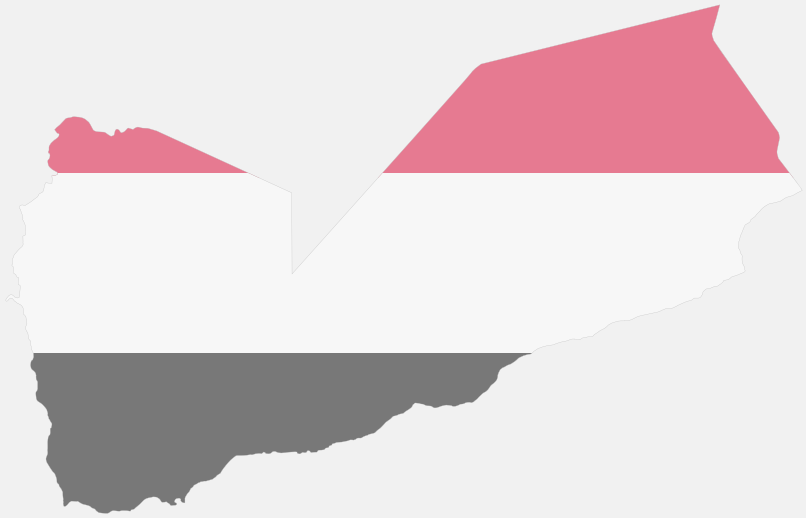
على الرغم مما سبق، وفي الجانب العملي المتعلق بالأولويات الآنية لعمل منظمات المجتمع المدني، يمكن ذكر الأولويات التالية:

1. كل الجهود الفردية والجماعية يجب أن تصب باتجاه استعادة المسار السياسي السلمي لحل الأزمة في اليمن، بدءاً من وقف الحرب، وصولًا الى استعادة دور الأطراف الوطنية في ذلك، وصولًا إلى الانطلاق من مخرجات الحوار الوطني، والقرارات الدولية والإقليمية التي تضع حداً للحرب وتؤسس لسلام دائم ولحلول عادلة لمختلف مشكلات اليمن.

2. تحقيق مستوى أعلى من التنسيق والتكامل بين مختلف التدخلات الإنسانية، وتوسيع نطاق تغطيتها جغرافياً لتشمل عموم اليمن، وتكامل هذه التدخلات مع ما يزال قائماً وفاعلًا من مؤسسات الحماية الاجتماعية الأخرى، وتوحيدها في مختلف المحافظات.

3. الضغط على الجهات المانحة من دول ومن مؤسسات دولية من أجل ترشيد تدخلاتها من خلال التنسيق في ما بينها، ومن خلال توفير موارد مالية كافية لتمويل متعدد السنوات يجمع بين الاستجابة للإحتياجات الإنسانية وبين الاستدامة المؤسسية وإصلاح أو تطوير أو انشاء ما يلزم من عناصر بناء نظام شامل ودائم للحماية الاجتماعية.

4. مساهمة منظمات المجتمع المدني اليمني بفعالية في الجهد الإقليمي المشترك من أجل تطوير إطار مفهوم أصيل للحماية الاجتماعية في ظروف الحرب والأزمات الشديدة والمركبة.



annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

www.annd.org