

#### شبكة حقوق الأرض والسكن - التحالف الدولي للموئل<sup>1</sup>

وكالعديد من البلدان النامية، فإنَّ معظم دول المنطقة اندمجت بشكل متزايد في الاقتصاد العالمي الذي هيمن خلال العقدين الماضيين، وبصورة جزئية بعيداً من الطموح الرامي إلى محاكاة اقتصادات وأسواق أخرى كانت قد نشأت في وقت مبكر (كما في بلدان شرق آسيا)؛ وأيضاً جزئياً، من ناحية أخرى، لأنَّ مؤسسات «بريتون وودز» (مجموعة البنك الدولي وبنك التنمية الإقليمي) اشترطت على البلدان المحتاجة إلى المساعدات الدولية تحرير اقتصادياتها و التكيف الهيكلي؛ مما أصبحت، بالتالي، معرّضة للأزمات الدورية التي أتسم بها الاقتصاد العالمي. وأما الهيكلية المعيارية لمواجهة هذه الأزمات فقد فرضت تنفيذ إجراءات نقشفية تتراوح بين المدى القصير والمتوسط، ونظماً ضريبية أضيقت وإبطال الإعانات، بما يؤدي إلى اعتماد سياسات طويلة الأمد في ما يتعلق بتحرير التجارة والخصخصة والتخلي عن الضوابط التنظيمية.

بيد أن النتيجة في شمال إفريقيا - كما في كثير من بلدان العالم النامي - زادت من تقلب الأسواق وحدثت نزعة انكماشية. بل تم الإبقاء على الناتج وتشغيل العمالة دون المستويات الكامنة لديها، بوصف ذلك واقعاً يتعدّر تجنّبه لجذب الاستثمارات الرأسمالية؛ فقد أفضى استقرار الأسعار و الانضباط المالي، إلى تحديد سياسة اقتصادية كلية موثوقة وراشدة. وقد بيّنت الأزمات المالية التي تلت ذلك في أماكن أخرى، أنَّ اضطراب السوق الحاد يمكن أن يعرّضها لأهواء متقلبة في مفهومها والثقة بها. وقد واجهت منطقة شمال إفريقيا بدورها التباسات هائلة في هذا السياق عرّضتها لاهتزاز ثقة المستثمرين.

وقد وفّرت الحركات الاجتماعية في الدول الساحلية لإقليم شمال إفريقيا ردات فعل شملت الجانبين الوعي والتعبوي للمجتمع حيال العجز اللاحق بفرص العمل اللائق و حرمانهم من حقوق الإنسان الأخرى. وبشكلٍ أساسي، ضمن هذه الفترة، فقد بات المزيد من الفاعلين في مجال التنمية العالمية يقبلون بأنَّ «النمو الاقتصادي» ليس مؤشراً كافياً للتنمية، ما لم يُجمَع على نحو كافٍ بعدالة التوزيع وبمعايير العمل اللائق الأخرى.

على مدى الخمس وثلاثون عاماً الأخيرة، عمل «توافق واشنطن»، على توجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية في معظم بلدان العالم، بالتأكيد على السوق التنافسية والتزامها بالتجارة الحرة، وعلى انسحاب الحكومات من إدارة الاقتصاد من خلالالخصخصة وإلغاء الضوابط التنظيمية، وعلى سياسات الاقتصاد الكلي (الماكروية) المتشدّدة. هذا، وتتضمّن هذه الأخيرة حدوداً قاسية في ما يتعلق بالإففاق الحكومي والسياسة النقدية التضخمية الضيقة، وأسعار العملات الثابتة التي تحدّ من قدرة البلد على التعويض عن سياسة الإفراط المحلية من خلال خفض أسعار عملته بصورة متتالية.

وقد أدّى التكيف مع هذا الجانب من جوانب العولمة، إلى عواقب محدّدة على خصائص الحوكمة والتنمية الاقتصادية - الاجتماعية في منطقة شمال إفريقيا. فمنذ الحرب العالمية الثانية ما أعقبها من فترات مضطربة، وصولاً إلى عقد السبعينيات التضخمي، كان الهدف الرئيسي لسياسة الاقتصاد الكلي، تحقيق عمالة كاملة تتزامن مع سياسة نقدية ترمي إلى استيعاب ذلك الهدف. فظّل استقرار الأسعار همّاً ثانوياً. كما كانت وظيفة «صندوق النقد الدولي» الرئيسية، كما متصور منذ تأسيسه، تقديم العون لبلدان منفردة للتخلّب على الاختلالات الخارجية بطريقة قد تعرّض العمالة الداخلية الكاملة للخطر.

وخلال الفترة الأولى من إقرار مبادئ «التوافق الكينزي» كان مفهوماً إلى حد بعيد بأن الرجل هو عائل الأسرة، وكان العديد من مؤسسات أسواق العمل - أكانت مؤسسات عامة أم نقابات للتقاعد - تسلّم بهذه الفرضية. وكانت وجهة النظر الغالبة ترى أنَّ العمال الذكور يحتاجون إلى الأجور العائلية، لأنهم كانوا المعيلين الوحيدين ضمن عائلاتهم. وقد تناغمت هذه النزعة مع التفكير التقليدي السائد أيضاً في منطقة شمال إفريقيا النامية، حيث تفترض استناد الإرث وغيره من الممارسات العرفية على فرضية أن المرأة لا تحمل عبء تأمين الدخل للعائلة من خلال الأنشطة المرتبطة بالسوق. إلا أنه، و طوال ذلك، باتت الظروف الموضوعية والمدركات الاجتماعية معرّضة للتغيّر، الأمر الذي أدّى إلى تغيّر هذه المسلّمات.

1- Joseph Schechla, coordinator, Housing and Land Rights Network - Habitat International Coalition.

## شمال إفريقيا: حالات العجز والفرص في العمل اللائق

### استعراض اقتصادي

- 60-70% من العمال الشباب من الذكور والإناث يعملون من دون عقود عمل (مصر)؛
  - مشكلات الحكومة، وخصوصًا في الاستجابة للحاجات العامة، والفرص الضئيلة أمام المشاركة المُجدية، سوء الإدارة غير شفاف للموارد (وخصوصًا في ما يتعلق بالمساعدات الرسمية (ODA)، والديون الكبيرة وأولويات خدمة الدين على حساب الخدمات العامة؛
  - تكسب النساء أقل من الرجال في العمالة نفسها (17% أقل في تونس، 24% أقل في مصر، حيث تكسب المرأة العاملة في العمل غير الرسمي 5% أقل من الرجل)؛
  - يعيش عدد كبير من السكان رسميًا تحت خط الفقر الوطني (1990-2004): 22,6% في الجزائر، 19% في المغرب، 16,7% في مصر، 14,2% في الأردن، 7,6% في تونس؛
  - مستويات مرتفعة من فقر العمالة بمعدل دولارين في اليوم (نحو 40% في مصر، 44,1% في السودان).
  - في منطقة شمال إفريقيا، تُعد اقتصادات كلٍّ من مصر والمغرب وتونس هي الأكثر تنوعًا، ومن ضمنها قطاعات رائدة في السياحة والزراعة والصناعة. غير أن التحولات السياسية خلال هذه الفترة جعلت الاقتصاديين المصري والتونسي مضطربين، بحيث تأثر قطاعا السياحة والصناعة في البلدين المذكورين على وجه الخصوص، ما أدَّى إلى انتشار البطالة واستنزاف احتياط العملات فيهما. كما أدَّى انفصال جنوب السودان وتشكُّله دولة مستقلة، إلى تمزق في اقتصاديات المنطقة النفطية المستقلة، وبالتحديد في منطقة النزاع بـ«أبييه»، بحيث أدَّت تدابير التوزيع إلى هبوط في العائدات وفي الآمال التنموية. أما ليبيا فلا تزال تعيش فترة تحولاتها السياسية بحيث تبقى مكوناتها وأطر عملها القانونية ضعيفة بالرغم من الكمون الاقتصادي الذي تتمتع به.
  - فعبّر إقليم شمال إفريقيا، عملت السياسات الهيكلية لتوجهات الإقتصاد الكلي، على الإبطاء من تطوير التأزر الضروري في ما بين مستوى السياستين الوطنية والدولية، حيث إن الحكومات غالبًا ما تعاملت مع هذين النوعين من السياسات بعزل بعضهما عن البعض الآخر. في هذه الأثناء، عمدت الحكومات إلى التخفيف من السياسة الاجتماعية إلى حد كبير، كإضافة إلى مجموعة الصفات السياسية القديمة. ولا تزال تُلاحظ البقايا المؤسسية لهذه المقاربة الإضافية، في حقيقة أن الجهة الحكومية النظرية لمنظمة العمل الدولية في عدد من بلدان منطقة شمال إفريقيا، هي وزارة الشؤون الاجتماعية أو ما يعادلها، حيث لا تتكامل
- خلال العقد الماضي، ضربت شمال إفريقيا ثلاث أزمات تولدت خارجياً (أزمة الغذاء العالمية، الأزمة المالية العالمية، عجز الدين في منطقة اليورو)، وها هي المنطقة تكابد الأزمة الرابعة. ذلك أن «الربيع العربي» الذي تولّد داخلياً، نجم عن السخط المتراكم حيال حكومات شمال إفريقيا وإخفاقاتها في احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإحقاقها على النحو الملائم للمجموعات المتضررة، وحمايتهم من آثار الصدمات السابقة الناجمة بدورها عن فشل الحكومات الوطنية. ولأنّ السياسات الحكومية لم تستطع تغيير الواقع جذرياً نتيجة التغيرات الداخلية الحادثة خلال فترة 2010-2013، فقد باتت بلدان شمال إفريقيا، الآن، أكثر تحسُّساً حيال الصدمات الخارجية، إذ تواصل الأزمات المتعددة في تهديد استقرار المنطقة وانتعاشها ونموها المستقبلي. وقد أسهمت العوامل المحلية (المعدّدة في ما يأتي) في كشف مكامن الضعف وكشفها.
  - وقد واكبت «منظمة العمل الدولية» وشركاؤها وضع المنطقة السياسي والاقتصادي الذي يؤثر في ظروف المعيشة بطرق عديدة، فكشفت نتائج دراساتها وتقاريرها ووثائقها البرنامجية ما يأتي:
  - نظم تعليمية غير ملائمة؛
  - نظم حماية اجتماعية غير كافية وغير فعالة؛
  - إنتاجية متدنّية في وظائف القطاعين العام والخاص؛
  - وجود نسبة مرتفعة للشباب بين السكان؛
  - ديون صغار المزارعين وتجريد أراضيهم ونزع ملكياتهم؛
  - تنامي عدد عمال الاقتصاد غير الرسمي ونسبتهم؛
  - نسب بطالة مرتفعة، ولاسيما في أوساط الشباب من الذكور والإناث؛
  - 13,4 مليون (أي ما يعادل 15%) من جميع الأطفال في الدول العربية هم عمال؛
  - ضعف كلا من حوار اجتماعي، والحق في حرية التجمع السلمي، والحق في حرية التنظيم، والحق في كسب العيش، والحق في المفاوضات الجماعية؛
  - استبعاد النساء والتميز ضدهنّ في أسواق العمل؛

## رأس المال المالي

بصورة رئيسية، مكّنت الدول على نحو متزايد الميل نحو منح القطاع الخاص التفضيلات على نحو يرجح على الالتزام الوطني. وبالمقابل، فقد شهدت منطقة شمال إفريقيا تحرُّر رأس المال الصناعي الوطني تدريجيًّا، حيث تطورت الاقتصادات أكثر في اتجاه التجارة، مع إنتاج صناعي يصرع ليتنافس مع المستوردات بشكلٍ فعّال. ويكمن الخطر الاستراتيجي الهائل في هبوط الإنتاج الصناعي في الاقتصادات الوطنية، لصالح الاستثمار والتخلي. بيد أنّ الصيغة التجارية للأعمال، باتت مهيمنة على الطريقة التي ينظّم بها المجتمع نفسه، ويعيد بها إنتاج نفسه في اقتصادات المنطقة.

وبالتالي، فإنّ تركيز الدخل بين المستثمرين الوطنيين ينتج نسباً اذّخار مرتفعة، إلّا أنه أدّى إلى تقلُّص الاستثمارات المحفّزة على النمو وتقلُّص الطلب الإجمالي، فضلاً عن ميل متزايد إلى هروب رأس المال. وقد أضحى رجل الأعمال التونسي عنواناً لهروب من هذا النوع. فقد شهدت تونس نوعاً من هجرة راسمال تجسدت في هروب 1200 شركة من البلد منذ ثورة 14 كانون الثاني (يناير) 2011، وفي بعض الحالات، تخلت بشكل فعلي عن مشاريعها القائمة بتونس. ويبدو أن العديد من رجال الأعمال - في أكثر القطاعات تخلياً كالسياحة والصناعة والخدمات- وجدوا في بلدان أخرى (المغرب العربي وأوروبا) ملجأ لهم.

## رأس المال البشري

تعدُّ مصر أكثر بلدان شمال إفريقيا من حيث عدد المهاجرين الأعلى إلى الخارج، إذ بلغ عددهم 3,7 ملايين (4,4% من إجمالي سكان البلد المقيمين فيه) في عام 2010. وفي عام 2011 بلغ عدد المهاجرين من المغرب إلى الخارج 3,2 ملايين (أي ما يعادل 9% من إجمالي سكان البلد المقيمين فيه). هذا، وتشكّل النساء شريحة وازنة من هؤلاء المهاجرين. أما نسبهنّ من بلدان شمال إفريقيا الأخرى فهي نسب صغيرة (الجزائر: 31,3%؛ مصر: 27,9%؛ تنس: 32,4%). أما المهاجرون الليبيون إلى الخارج فقد بلغت نسبتهم 61,521% (أي ما يعادل 1% من إجمالي السكان المقيمين) أثناء نشوب الثورة في ليبيا. كانت ليبيا وجهة رئيسية للمهاجرين من بلدان المنطقة المجاورة الأخرى، كتونس ومصر، كما من بلدان إفريقيا جنوبي الصحراء وآسيا، نتيجةً لنمو قطاع النفط الليبي. وقد شكّلت العمالة الأجنبية في ليبيا نحو 25% من قوتها العاملة قبل الثورة، حيث بلغ عدد العمال الأجانب فيها 2,5 مليوني عامل.

البطالة والحماية الاجتماعية بُعديهما الاقتصاديين الضروريين مع المؤسسات المقابلة.

تاريخياً، تم توجيه السوق الرئيسية، وحماية صناعاتها من قبل الدولة، بتمويلها من الاستدانات الحكومية الداخلية. ومع قيادة القطاع الخاص الأسواق أكثر فأكثر، باتت صناعات الدولة معرّضة لتنافس فائق، بحيث صار تمويلها يعتمد بصورة متزايدة على الاستدانة الخارجية. فالتوزيع المتكافئ والاقتصاد القديم الذي يقوده القطاع العام صاروا خاضعين، بدرجة كبيرة، لاقتصاد غير متكافئ يقوده القطاع الخاص الذي بدأ يتملّك القطاع «العام» شيئاً فشيئاً.

في هذا السياق، يبقى القطاع الشعبي (غير الرسمي) غير محصّ ومبغوضاً. كما يبقى العمل غير الرسمي في السياقين الحضري والريفي هو القاعدة لقطاعات واسعة من اقتصادات المنطقة. وبالتالي، فإنّ مجالات منظمة العمل الدولية الجديدة ذات الأهمية القصوى، في ما يتعلق بالعمالتين الريفية وغير الرسمية، تتسم بكونها وثيقة الصلة في أيامنا إلى حدّ بعيد، كما كانت عليه لعقود.

## هروب رأس المال

اشتدَّ هروب رأس المال - بنوعيه المالي والبشري - خلال الفترة التي سبقت هذه المراجعة، وكذلك أثناء الظروف الاقتصادية التي أعقبت ذلك في المنطقة. لقد عانت المنطقة فترة طويلة من أعلى معدل لهروب رأس المال من أي منطقة أخرى، أخذاً بالاعتبار نطاق الاقتصادات المتوازنة القائمة على الموارد التي تديرها الدول. ففي الأشهر الثلاثة الأولى من الانتفاضات في منطقة شمال إفريقيا، غادر ما يقدر بـ 30 مليار دولار الإقليم، وبالتحديد من مشروعات البنى التحتية في مصر، ومن منتجات الطاقة في ليبيا، ومن السياحة في تونس. وقدّر أيضاً أن 5 مليارات دولار غادرت مصر خلال عام 2012. وبحلول تموز (يوليو) من عام 2013 فقد الجنيه المصري أكثر من 12% من قيمته، في حين هبطت احتياطات مصر من العملات الأجنبية، بدورها، من 36 مليار دولار في كانون الثاني (يناير) من عام 2011 إلى 14,4 مليار دولار في نيسان (أبريل) من عام 2013. أضف إلى ذلك أنّ عجز الموازنة واصل ازدياده من 10,8% من الناتج المحلي القائم في عام 2012 إلى 11,5% في عام 2013، حتى بلغ 14,4% في عام 2014.

وبحسب التقديرات الرسمية، بلغ عدد المهاجرين المصريين 3,9 ملايين في عام 2009، وقد كانت ليبيا الوجهة الرئيسية من بين بلدان الهجرة . وفي الفترة نفسها على وجه التقريب، هجر إلى ليبيا 84,600 84,600 تونسي (2008) و120,000 مغربي (2007). قبل اندلاع الثورة. ونتيجة للنزاع الدائر في ليبيا انتقل آلاف اللاجئين من العمال المهاجرين الليبيين والأفارقة إلى تونس ومصر، بالإضافة إلى عودة التونسيين والمصريين الذين أقاموا في ليبيا إلى بلديهم. وخلال السنوات القليلة الماضية عرف كل من تونس والمغرب أيضًا هجرة الأفارقة (من بلدان جنوبي الصحراء) المتزايدة إليهما كحال بعض بلدان شمال إفريقيا الأخرى. بدايةً، تمثلت هذه الهجرة بكونها محطة تسبق الوجهة النهائية لهؤلاء المهاجرين، أي أوروبا. بيد أن عددًا متزايدًا منهم ظل مقيمًا في المنطقة إلى حد بعيد، فانتهم إلى العمل في قطاعات الاقتصاد غير الرسمي. وبوصف دول شمال إفريقيا بلدان منشأ وترانزيت ووجهة نهائية في السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الراهن، فهي تواجه مسؤوليات غير مسبوقة في مجال حاكمية الهجرة العمالية وحماية العمال المهاجرين.

بحلول عام 2010 كانت البلدان بمعظمها تشهد نزفًا حادًا جراء هجرة العقول، إذ هجرها نحو مليون خبير ومتخصص عربي إلى البلدان المتقدمة. وكانت نسبة العائدين ضئيلة جدًا. وتتضمن أسباب ذلك الانجذاب نحو فرص العمل في المجالات التقنية والعلمية المتوفرة في الغرب، وانعدام فرص العمل في الأوطان، فضلًا عن الاضطرابات السياسية التي تعصف بها. وفي عام 2010 أولت حكومات المنطقة التعليم العلمي والابتكار والتجديد أولوية متدنية. فنسبة الإنفاق على البحث العلمي بين عامي 2005 و2010، على سبيل المثال، بلغت 0,3% من الناتج المحلي القائم في معظم البلدان (باستثناء تونس، حيث بلغت النسبة المذكورة 1,25%، وفي المغرب 0,7%). إلا أن موازنة مصر المخصصة للبحث العلمي ارتفعت، منذ اندلاع الثورة، في عام 2012 من 0,23% إلى 1% من الناتج المحلي القائم. أمّا الموازنة نفسها في كل من المغرب والجزائر فقد بلغت نسبتها 1% من الناتج المحلي القائم. وهذه الزيادة لا تعد بمستقبل أفضل للتجديد من خلال تعزيز التكنولوجيا وحسب، بل تتطابق كذلك مع الاتجاه الإقليمي نحو استعادة الأدمغة المهاجرة، بالإضافة إلى مزيد من أعداد المتخرجين الجدد الذين سيقرون العودة من الخارج والإقامة، بمن فيهم شريحة المحترفين والمبشرين الشباب الجدد إلى الأعمال، وذلك أيضًا نتيجة ضغوط الركود العالمي وأزمات منطقة اليورو. وقد اجتاحت النزوح سواء لأسباب قسرية أو اقتصادية منطقة

الشمال الإفريقي. فبالإضافة إلى الأزمات الممتدة لعمليات النزوح المتطاولة التي حصلت خلال حرب الأربعين عامًا الأهلية في السودان، استمر النزوح يحيط بالسودان وجنوبه خلال الفترة الانتقالية الأخيرة نتيجة النزاع المسلح. هذا وتسجل مفوضية الأمم المتحدة للاجئين حاليًا 1,873,300 نازح داخلي في السودان و401,433 نازحًا داخليًا في جنوب السودان . كما تتواصل الأعمال العدائية السياسية والقبلية في دارفور خلال الفترة المعروضة، مع تجدد النزاع أدى إلى نزوح 300,000 نسمة إلى مناطق جديدة في السودان خلال الأشهر الستة الأولى من عام 2014 وثمة ما يراوح بين 300,000 و350,000 سوداني جنوبي، لا يزالون يعيشون في السودان، مهددون بخطر فقدان الجنسية. وتنتظر اتفاقية «الحرية الأربع» التي وقّعها كل من السودان وجنوب السودان في 27 أيلول (سبتمبر) 2012 التنفيذ الكامل، حيث تنص على السماح لمواطني الدولتين بأن يتمتعوا بحريات الإقامة والحركة والنشاط الاقتصادي وحياسة الملكيات. في كانون الأول (ديسمبر) 2013 اندلع نزاع حاد في جنوب السودان بين الحكومة وبين قوى المعارضة، بما في ذلك في المناطق القريبة من الحدود مع السودان في ولاية منتجة للنفط وولايات النيل العليا. فبالإضافة إلى العدد الكبير من الإصابات التي نزلت بالمدنيين، فقد تضررت إلى حد بعيد المنشآت النفطية، بحيث انقطع تدفق النفط إلى السودان. وقد وقّع الطرفان المتنازعان اتفاقية لوقف الاعتداءات تحت رعاية هيئة التنمية الحكومية (IGAD) في 23 كانون الثاني (يناير) 2014. بالرغم من ذلك استمر النزاع متقطّعًا.

وفي وسط عمليات السلب والتجريد، التي تمت بوسائل إدارية وعسكرية (أو شبه عسكرية)، فضلًا عن المهاجرين لأسباب اقتصادية من داخل المنطقة أو عبرها، كان الإتجار بالبشر والسخرة النتيجة الطبيعية التي سادت في كل من هذه البلدان بدرجات متفاوتة. هذا وتمثل دول الشمال، أيضًا، طرقًا للترانزيت بالنسبة إلى المهاجرين واللاجئين والباحثين عن اللجوء السياسي للوصول إلى أوروبا وإسرائيل ودول الخليج، إذ تُعتبر هذه النسبة إليهم اقتصادات توفر فرصًا أكبر للعيش.

### الاقتصاديات الكربونية

تحوز الجزائر وليبيا وجنوب السودان الحصة الكبرى من موارد الوقود الأحفوري بين بلدان منطقة شمال إفريقيا. على أن الاستقرار الاقتصادي يعتمد على تنوع هذه البلدان بما يتجاوز قطاع النفط والغاز، مع توليد للعمالة لتوفير مئات آلاف فرص العمل للباحثين الجدد عن الوظائف الذين يدخلون سوق



بنسبة 24% (أي ما يعادل 628,000 برميل في اليوم).  
العمالة الريفية وسبل العيش

يُتَّسَم البُعد الريفي للعمل اللائق في منطقة شمال إفريقيا بأن نسبة مرتفعة من السكان المحليين تعيش خارج المدن، وهم (أي السكان المحليون) أقل المستفيدين من العمالة الرسمية والتنمية الاجتماعية. فثمة 50% من المصريين يعيشون في مناطق ريفية، و80% في السودان يعتمدون على الموارد الطبيعية لتحصيل أرزاقهم. وقد كان جوهر مطالب الانتفاضة التونسية (-2010 2011) هو الإهمال النسبيل للتنمية والاستثمار في الداخل التونسي، في المناطق التي شهدت بداية اندلاع الانتفاضة.

وفيما تشكّل الزراعة العمود الفقري لاقتصاد جنوب السودان، إلا أنّ قيمة الزراعة والغابات والصيد المضافة المقدّرة بلغت في عام 2010 نحو 36% من الناتج المحلي القائم غير النفط. ويظلّ هذا النشاط الاقتصادي عند مستوى الحد الكفاف المعيشي بسبب عدة العوامل المحدودة، منها عدم ضمان تملك الأراضي وضعف التنظيم الاجتماعي وانعدام البنية التحتية الأساسية. إنّ إلغاء عقود التملك طويلة الأمد بالنسبة إلى العديد من المزارعين وسلب الأراضي الزراعية في عهد الأنظمة السابقة أحزننا جيلاً من مواطني الريف المصري، وذلك من خلال تشريع قانون وحيد. فإجراءات التنفيذ، بالترافق مع عبء المديونية الثقيل، أسهمت في خسارة الأرزاق وتسببت بنزوح ملايين الريفيين إلى المدن.

### العمالة

تُعدُّ شريحة السكان الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكبر شريحة شبابية في العالم، حيث تقدّم الموارد البشرية فرصة خاصة لأرباب العمل للاستفادة من طاقة الشباب وذكايتهم. ولكن، بالرغم من هذا الكمون الهائل والممتاز فإن 87% من المديرين التنفيذيين (CEOs) في المنطقة تعتقد أنّ التحدي الأكبر يقوم في التوفّر المحدود للمرشّحين المطلوبين ذوي المهارات المطلوبة. هذا، وتواجه بلدان شمال إفريقيا أكثر بطالة للشباب ارتفاعاً في العالم، حيث بلغت في عام 2013 أكثر من 29%.

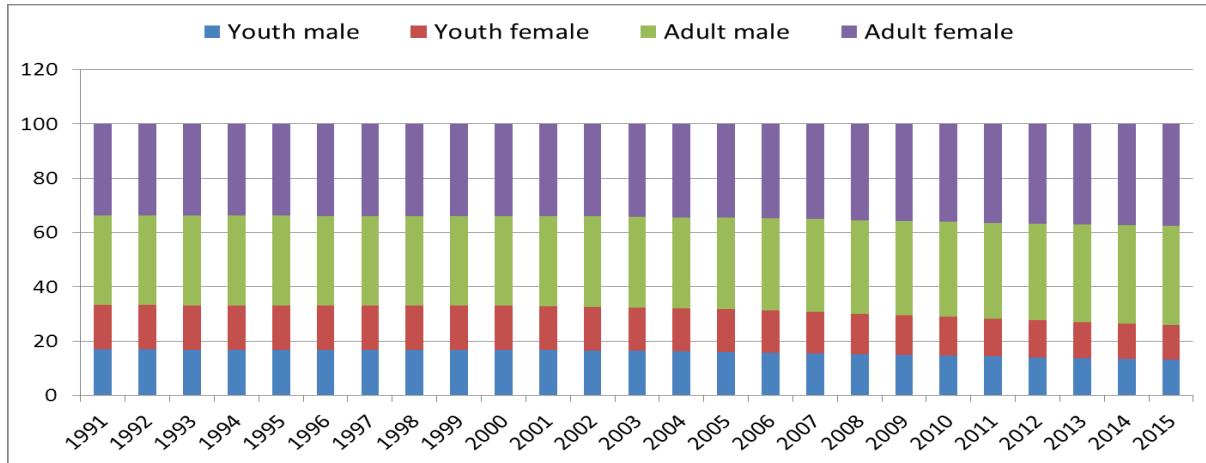
ولا يُحدّد خطر البطالة في المنطقة بأيّ مجموعة بعينها. فبالرغم من وضع الشباب السيئ، إلا أنّ نسبتهم في البطالة الإجمالية انخفضت (الشكل 1). ذلك أنّ واحداً من ثلاثة أشخاص في سن العمل يبلغ عمره بين 15 و54 سنة، ولكنّ هذه النسبة هبطت إلى 28% في عام 2012، ويختطّ انخفاضها أكثر إلى شخص من أربعة أشخاص في عام 2015 (الشكل 2).

العمل مع كل عام. ففي الجزائر يقوم الخيار الاستراتيجي الوطني في إحياء العملية الرامية إلى تنويع الاقتصاد، بدءاً من القطاعات غير النفطية، وفي الوقت نفسه تعميق الإصلاحات الضرورية لتحقيق التحولات البنيوية في الاقتصاد. وتمنح العائدات الكبرى من قطاع الطاقة في ليبيا، والتي تترافق مع عدد سكانها الصغير، واحداً من أعلى الدخول الفردية نسبة إلى الناتج المحلي القائم في إفريقيا (نحو 73 مليار دولار)، بيد أن طرابلس لم تعتمد إلى الاستفادة من مواردها المالية الهائلة في تنمية البنية التحتية الوطنية أو في الاقتصاد، إذ أهملت العديد من المواطنين العاطلين من العمل، و/أو جعلت الفقراء يعتمدون على المعونات الحكومية ومساعداتها. فبدا الاقتصاد متّسماً بالخصائص التقليدية التي يميّز بها الاقتصاد النفطي: أي انعدام التنوع الاقتصادي والاعتماد الكبير على العمالة المهاجرة. وقد بلغ معدل البطالة 30%، مما أثر بشكل غالب في شباب ليبيا ونسائها. تُعتبر دولة جنوب السودان الدولة الأكثر اعتماداً على النفط في العالم، حيث تشكّل صادراتها (المباشرة وغير مباشرة) منه كامل التصدير تقريباً، ونحو 80% من إجمالي الناتج المحلي القائم. وفي عام 2010 عادل الناتج المحلي القائم/ الفرد في جنوب السودان 1505 دولارات، فيما تشير التقديرات الأولية للعام 2011 إلى أنّ هذا المؤشر بلغ 1,858 دولاراً، وهو أعلى بكثير مما هو في دول شرق إفريقيا المجاورة. ولعل السبب في ذلك يعود إلى إنتاج النفط. بيد أنّ تعليق إنتاج النفط في جنوب السودان فجأة في كانون الثاني (يناير) 2012 انعكس هبوطاً في الناتج المحلي القائم/ الفرد حتى وصل إلى 785 دولاراً. وفي ما يتعلق بتقديرات الاحتياطي الراهن، يُتوقّع أن ينخفض إنتاج النفط في جنوب السودان بثبات خلال السنوات المقبلة، حتى تصبح كميته معدومة لا تُذكر في عام 2035. وهكذا، فإنّ تنويع الاقتصاد ومصادر الرزق هو مسألة ذات أولوية تنموية مُلحة.

وفي حالة مصر ذات السمعة السيئة، فقد تعطلّ استخراج النفط والغاز بسبب فضيحة الانقطاع عن تسديد المستحقات للامتيازات الأجنبية ولشركة «غاز شرق المتوسط الوطنية» (EMG). فقد وجدت مصر نفسها، الآن، في أزمة مُضاعفة مع إنتاج وقود منخفض للاستعمال المحلي، وعجز عن التخلّي عن عقود التصدير المحظورة. كما تواجه الجزائر، أيضاً، تغييراً وشيكاً في مرحلة ما بعد النفط؛ بالرغم من أنّها فتحت مجموعة حقول جديدة للنفط والغاز، للمرة الأولى خلال فترة ثلاث سنوات، أمام المزايديين الدوليين في كانون الثاني (يناير) 2014. ويرى محلّو الصناعة أنّ إنتاج النفط والغاز الجزائري الذي بلغ ذروته في عام 2007 هبط في عام 2013

أما معدّل مشاركة الإناث في القوة العاملة بمنطقة شمال إفريقيا فتبيّن اتجاهًا متزايدًا، مع بقائه أقل من ثلث معدل مشاركة الذكور. وهذا يفسّر سبب تشكيل الرجال الأغلبية بين الباحثين عن عمل في المنطقة، بالرغم من معدلات بطالة النساء ذات الوضع السيئ. بكلام آخر، حتى لو واجه العمال والعمالات الشباب حواجز إضافية في الوصول إلى عمل، فإنّ توليد فرص العمل اللائق - بكل معانيه - لهو أمر مهم بالنسبة إلى جميع العمال: نساء وشبابًا ورجالًا راشدين.

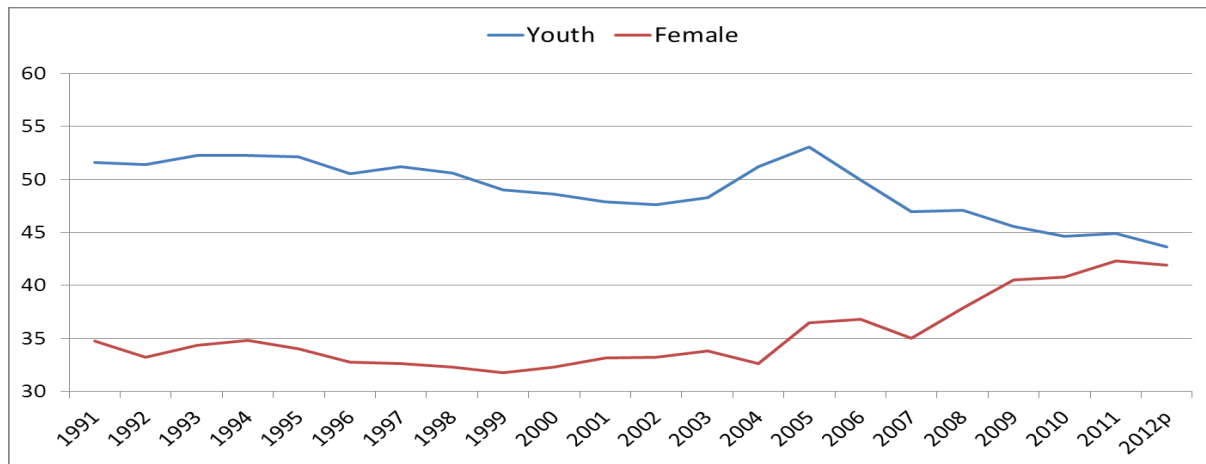
الشكل 1: توزيع السكان في سن العمل في منطقة شمال إفريقيا، 1991-2015 (بالنسبة المئوية)



المصدر: ILO, Trends econometric models, October 2012

خلال السنوات الأخيرة حقق العمل غير الرسمي نمواً ليمثّل 30% من الناتج المحلي القائم في تونس، و34% في مصر. وبصورة عامة، بالإضافة إلى الحماية الاجتماعية الضئيلة أو المنعدمة، اتسم القطاع غير الرسمي بتدني نوعيته وإنتاجيته وأجوره. فضلاً عن ذلك، يفتقر العمال غير الرسميين، عمومًا، والنساء خصوصًا، إلى المهارات الضرورية، افتقارهم إلى معرفتهم بحقوق عمالتهم. فأغلبية النساء العاملات في السودان (ضمن سواد القطاع غير الرسمي) هنّ من ربّات العائلات اللائي وقعن فريسة التشريد والنزوح على مدى عقود من الزمن. فقد وجدن أنفسهنّ مأسورات في شرك البطالة، وإن توفّرت فرصة ضئيلة للعثور على الأمن في العمل ضمن الاقتصاد غير الرسمي، مع مواجهة هشاشة وضعف خاصين نتيجة انعدام الحماية الاجتماعية.

الشكل 2: نسب النساء والشباب في البطالة الإجمالية بمنطقة شمال إفريقيا، 1991-2012 (بالنسبة المئوية)



المصدر: ILO, Trends econometric models, October 2012

سلبياً (-11,2% في عام 2012) عقب استقلال جنوب السودان في عام 2011. ومع ذلك، فقد حقق النمو الاقتصادي الإقليمي في منطقة شمال إفريقيا ارتفاعاً قياسيًّا جماعياً بلغ 9,85 في عام 2012، بالرغم من التراجع الذي حدث في ليبيا. كما تحول النمو الاقتصادي في تونس على نحو إيجابياً في عام 2012، وقد أعرب «صندوق النقد الدولي» عن توقعاته بتسارع النمو مستقبلاً.<sup>4</sup>

لقد تزامنت فترة الاضطرابات الاجتماعية في المنطقة مع ظهور المزيد من الأطراف الفاعلة في مجال التنمية العالمية، الذين باتوا يقبلون بأن محدودية معيار «النمو الاقتصادي» أصبح مقياساً غير عادل من مقاييس التنمية. وينبغي أن يُجمع هذا المؤشر على نحو كافٍ مع العدالة التوزيعية وغيرها من معايير العمل اللائق الأخرى قبل أن يُسمَّى تقدُّماً.<sup>5</sup>

### برامج الحماية الاجتماعية

فيما وضعت الجهود الحكومية، منذ عام 2012، خدمة الدين (وبالتحديد للمصارف الخاصة) وتحقيق التوازنات المالية على رأس الأولويات، باتت العمالة والحماية الاجتماعية أولويتين ثانويتين. بمعنى آخر، يتواصل التمويل على حساب العمال.<sup>6</sup> وعلى المستوى العالمي، تتصرف الحكومات في هذه الفترة كأنها آخر مصر في يلجأ إليه للحؤول دون انهيار النظام المالي، ولكن وبالرغم من خطط التحفيز وبعض سياسات سوق العمل في المرحلة الأولى من أزمة 2008-2009، أخفقت الحكومات، عموماً، في أن تكون رب العمل الأخير الذي يلجأ إليه.<sup>7</sup>

هذا، ويشير توزيع ناتج المنطقة المحلي القائم، في القطاعات الاجتماعية بوضوح إلى تديُّ الأولوية المعطاة لتنمية القطاع الاجتماعي، وهذا ينطبق على الفترة التي سبقت اندلاع الأزمات المتعددة، حين تمتعت دول معيَّنة بميزان مدفوعات مريح وقدرة أكبر على تقرير مصير السياسات المحلية.

ويشير في الواقع استعراضاً لآليات الحماية الاجتماعية إلى أن معظم الدول تحافظ على نظم الحماية الاجتماعية، على الأقل في الشكل (أنظر الجدول أدناه).

حفز كل من البطالة ونقص العمالة غير الرسمية والعجز عن إيجاد العمل اللائق، في المنطقة، تفجُّر الاضطراب الاجتماعي وعمليات التحول السياسي الراهنة، الأمر الذي يشكّل عوامل مهمة تحدد ديناميات الهجرة التي تؤثر بوجه خاص على فئات الشباب والنساء والعمال الريفيين.<sup>1</sup> فالنساء في شمال إفريقيا يكابدن معدل بطالة وصل في عام 2011 إلى 41%. ويبلغ معدل بطالة النساء الشابات بمصر في هذه الأثناء نحو 55%.<sup>2</sup> أمّا توفير فرص العمل في بلدان المنطقة في كلا القطاعين العام والخاص هو محدود جدًّا، وبات أكثر محدوديةً خلال فترة 2012-2013، للأسباب التي تم إيضاحها آنفًا.

وقد وُلدت تونس في عام 2011 نحو 45,000 فرصة عمل، في حين بقي 700,000 مواطن بلا عمل. وقبل الأزميتين الاقتصادية والمالية، لم يتمكن النمو الاقتصادي الإيجابي نسبياً - الذي حدث في القطاعات ذات كثافة اليد العاملة المتدنية - من تحسين أداء سوق العمل.<sup>3</sup> فأكثرية الفرص المؤلدة كانت فرصاً في أعمال متدنية الإنتاجية، وغالبًا في قطاعات الاقتصاد غير الرسمي. وفي كل تلك البلدان، كان الاقتصاد غير الرسمي غالبًا، الملاذ الأخير الذي يسعى إليه الباحثون عن عمل، حتى بالنسبة إلى الأشخاص ذوي التعليم العالي. ومع ذلك، فقد شهدت اقتصادات شمال إفريقيا نجاحًا ضئيلاً في توليد فرص العمل، بما يتواءم ومؤهلات الشباب ذوي التعليم العالي و/أو مواصفات أرباب العمل. العمل للحد من الهجرة هو استراتيجية مواجهة.

ومع أنه يمكن مباشرة الأعمال الحرة أن تؤمّن طريقاً للخروج من خلق فرص العمل، إلا أن الأعمال الحرة من قبل الإناث ليس بالأمر الشائع حيال الأعمال الصغيرة، بل في الأعمال ذات الحجم الأكبر على وجه الخصوص. فالنساء يمثّلن 17% من مباشرة الأعمال الحرة في مصر، و13% فقط في تونس. أما في السودان وجنوب السودان؛ حيث ترتفع معدلات الأمية في أوساط الإناث، وحيث تبلغ نسبة عدم إكمال مرحلة التعليم الأساسي بينهنّ 35%، يحد مستوى التعليم من سعي أكثريتهنّ إلى إيجاد عمل بشكل حاد.

### «النمو» الاقتصادي

تحول نمو الناتج المحلي القائم في منطقة شمال إفريقيا نحو السلب في عام 2011 في مواجهة الانتفاضات والثورات الشعبية وما نجم عنها من تغيُّر في النظم. ففي حالة ليبيا أدّى هذا إلى ما يقرب من انهيار النشاط الاقتصادي، فيما تباطأ النمو في كل بلدان المنطقة، باستثناء المغرب. فقد هبط النمو الاقتصادي في مصر من 5,1% في عام 2010 إلى 1,8% في عام 2011، وراوح عند 2,0% في عام 2012. في الوقت الحالي، سجّل السودان نموًا اقتصاديًا

عرض نظم الضمان الاجتماعي الوطنية، شمال إفريقيا 2010-2013

البلد	عدد مجالات السياسة (الفروع المغطاة ببرنامج واحد على الأقل)	عدد مجالات يتعلق بالضمان الاجتماعي المغطاة ببرنامج واحد على الأقل	المرض (نقداً)	الأمومة (نقداً)	الشيخوخة	الإصابة خلال العمل	العجز	الناجون	التعويضات العائلية	العمالة
الجزائر	8	نطاق شامل للتغطية القانونية	●	●	●	●	●	●	●	●
مصر	7	نطاق شبه شامل	●	●	●	●	●	●	لا يوجد	●
ليبيا	6	نطاق محدود للتغطية القانونية	●	●	●	●	●	●	لا يوجد	▲
المغرب	7	نطاق شبه شامل	●	●	●	●	●	●	●	▲
جنوب السودان	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
السودان	4	نطاق محدود جداً للتغطية القانونية من 1 إلى 4	لا يوجد	▲	●	●	●	●	●	لا يوجد
تونس	8	نطاق شامل للتغطية القانونية	●	●	●	●	●	●	●	●

المصدر:

ILO, World Social Protection Report, Table B.2 Overview of national social security systems, op. cit.

الرموز:

- على الأقل برنامج واحد مثبت في التشريع الوطني.
- التشريع لم يُنفذ بعد.
- ▲ توفير محدود (العمل، القانون فقط).
- ▲ فقد تقديمات عينية (تقديمات طبية).
- ... غير متوفر.

بالرغم من وجود برامج متنوعة للحماية الاجتماعية، لا يتضمّن هذا العرض مضمون النظم المشار إليها من أنّ ذلك كافٍ لدعم المستفيدين على النحو اللائق، سواءً أكان ذلك خدمات اجتماعية أم رعاية صحية أم تحويلات نقدية. والجدير بالذكر أنه من سبعة نظم معيارية للحماية الاجتماعية، عمدت كل دول شمال إفريقيا (بالبينات المتوفرة) إلى خفض دعم السلع الأساسية خلال فترة التقييم. فيما يشهد هذا الدعم تخفيضات متتالية خلال فترة 2014-2015.

وبالرغم من أنّ إصلاحات الدعم أمر غير شائع، إلا أنه تم مناقشة وتنفيذ بعض سياسات الدعم في بلدان المنطقة. على سبيل المثال، يؤخذ بالاعتبار في بلدان المنطقة، و من خلال المعلومات التي نشرتها، فرض ضرائب على الاستهلاك من خلال الضريبة على القيمة المضافة و/أو تنفيذ إعفاءات ضريبية قليلة، فضلاً عن احتواء مجموع الحد الأدنى للأجور في القطاع العام و/أو خفض تكاليف التشغيل لدى المؤسسات العامة. كما يناقش بعض بلدان شمال إفريقيا أيضاً إصلاحات تُدخّل على نظم التقاعد، كما في تونس، التي تركّز على تقوية الاستدامة المالية<sup>9</sup>. بيد أنّ دولاً أخرى لا تتبع سبيل هذه الحكمة<sup>9</sup>.

وبالرغم من «الربيع العربي»، أو على أثره، تهتم المنطقة بمعدل ثلاثة إجراءات تقشّفية لكل بلد، وهي تقريباً تتعلق بهيكله مجموع



الأجر وبرامج الدعم والنظم الضريبية (أنظر الجدول أدناه). ولعلَّ خفض الدعم أو إلغاءه هو الإجراء الأكثر تطبيقًا. فالحكومات، بشكل عام، تؤمن لسكانها طاقة مستدامة ودعمًا لأسعار الغذاء، بما يحد من ارتفاع الأسعار وتضخمها، أو للتشارك في الثروة التي تنتج عن الموارد الطبيعية (النفط والغاز بصورة رئيسية). إلا أنَّ هذه، أيضًا، تم إلغاؤها.

وهكذا، تركّز نقاشات السياسة بوجه عام على إلغاء أنواع هذا الدعم، أو خفضها، والاستعاضة عنها بشبكات أمن مستهدفة. وحقيقة أنَّ منطقة شمال إفريقيا لا تتمتع بنظم حماية اجتماعية متطورة تتضمَّن أن الحكومات يجب أن تأخذ في اعتبارها هذا الإصلاح بعناية. ومن أمثلة الممارسة الجيدة أن الحكومة التونسية ضاعفت تقريبًا دعمها الغذاء والطاقة بغية التعويض عن الأسعار الدولية الأكثر ارتفاعًا واستجابةً لمطالب المحتجين المدنيين، وذلك بعد المناقشات التي خاضتها مع كوادر «صندوق النقد الدولي» في عام 2010 عن تنظيم دعم القمح وزيت الطبخ والوقود والنقل.

مخططات خفض الحماية الاجتماعية في شمال إفريقيا، 2010-2013							
البلد	خفض إعانات الدعم	مجموع الأجر خفض/cap	ضرائب الاستهلاك المتزايدة	إصلاح التقاعد	ترشيد واستهداف شبكات الأمان	الإصلاح الصحي	إصلاح العمل
الجزائر	X	X			X		
مصر	X		X	X	X	X	
المغرب	X	X		X	X		X
جنوب السودان							
السودان	X			X			
تونس	X	X	X	X			
الإجمالي	5	3	3	3	3	1	1

المصدر: Ortiz and Cummins, op. cit., p. 21. South Sudan N/A.

إنَّ دعم منظمة العمل الدولية - الجزائر (ILO Algeria-CO) إنشاء المدرسة العليا للتضامن الاجتماعي (ÉSSS—École Supérieure de Sécurité Sociale) لتوفير مستوى من التعليم الجامعي يختصُّ بالحماية الاجتماعية بدرجةتي ماجستير ودكتوراه يخدم الطلاب الجزائريين، فضلًا عن الطلاب الأفارقة والعرب الآخرين الناطقين بالفرنسية. ويُتوقَّع لهذه المؤسسة أن تزداد أهميتها في بناء القدرات في منطقة المغرب في ما يتعلَّق بسياسات الحماية الاجتماعية.

في مصر، يوفِّر نظام التأمين شبكات الحماية في صورة معاشات تشمل كبار السن، والعجزة، والناجين والمرضى، والأمومة والإصابة أثناء العمل والبطالة للعمال ولمن يعتمدون عليهم. على أنَّ البيانات الرسمية تشير إلى أنَّ عدد المؤمن عليهم تناقص إجمالًا من 10 ملايين مستفيد في فترة 2004-2005 إلى 16,7 مليونًا في فترة 2010-2011 بالرغم من ازدياد عدد السكان في هذه الأثناء.<sup>10</sup>

وفي مراجعتها لمصر (2013) لاحظت «لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» التابعة للأمم المتحدة (CESCR)، أنَّ الدولة امتنعت عن تنفيذ التزامها بـ «العهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية الواردة في مادتها الرقم 10.<sup>11</sup> فقد وجدت اللجنة تضاربًا في مستوى التغطية في أوساط موظفي القطاعين العام والخاص. فلدى مصر 5,5 ملايين موظف في القطاع العام يدفعون مساهمات سنوية تبلغ 19,1 مليار جنيه مصري (أي ما يعادل 2,65 مليار دولار)، في حين يدفع 17,9 مليون موظف في الشركات العامة والقطاع الخاص 13,6 مليار جنيه مصري (أي ما يعادل 1,897 مليار دولار) من الاشتراكات السنوية. وهذا يشير إلى أن ثمة نسبة مرتفعة من العمال في قطاعات معينة غير مؤمنة، أو هي مؤمنة وفق راتب اسمي، وذلك بغية خفض كمية مساهمات أرباب العمل. وقد خلصت اللجنة إلى أنَّ نظامًا كهذا لا يتَّصف بالاستدامة.

كما تتَّسم تغطية القطاع الخاص أيضًا بالتناقض. على سبيل المثال، فإن هناك نحو 57,6% من عمال القطاع الخاص ضمن المؤسسات لا

بالاحتكارات على الغذاء (كمنتجات الحليب والزيت والسكر) التي تديرها الشركات التابعة للملك.<sup>19</sup>

في 17 كانون الثاني (يناير) 2014 أعلن المغرب نهاية نظام إعانات الدعم على البنزين والمازوت، وتم البدء بخفض دعم وقود الديزل إلى درجة كبيرة، وذلك كجزء من عملية إصلاح المالية العامة.<sup>20</sup> بيد أن ثمة توقعًا شديدًا للحوول دون اندلاع انتفاضة اجتماعية من جهة، ولتجنب خفض الإعانات المالية التي تُعطى لاحتكارات الملك من جهة أخرى.

في السودان، حيث تبنت السلطات برنامجًا إصلاحيًا تركّز في الهيكلية المالية في حزيران (يونيو) 2012، عمدت الحكومة إلى زيادة الضريبة على القيمة المضافة من 15% إلى 17%. وتتطابق هذه الإجراءات مع انكماش الاقتصاد وخسارة الكثير من عائدات النفط لجنوب السودان.

لسودان تاريخ مؤسسي طويل، حيث وُجدَ معظم الإدارات والمنظمات الاجتماعية، وكذلك إطار عمل السياسة الاجتماعية في البلاد، منذ زمن طويل.<sup>21</sup> إلا أن بعض السياسات والبرامج الاجتماعية الرامية إلى التنمية والتماسك الاجتماعي لم يتم تنفيذها في الوقت الراهن بسبب انعدام التمويل وبسبب التدخلات السياسية التي تضع على رأس أولوياتها الدفاع والخدمات الأمنية، بحيث تصل هذه إلى 75% من الموازنة العامة الوطنية.

تعتبر الحماية الاجتماعية من مهام الوزارات المسؤولة عن التنمية الاجتماعية: وزارة الإنعاش والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة، وزارة التعليم، وزارة العمل والموارد البشرية. ولكن وزارة المالية في السودان تتدخل في شؤون التنمية الاجتماعية، إذ تتدخل في معظم القرارات المتعلقة بتمويل البرامج الاجتماعية. وهي ممثلة في مجلس إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، وهي تنشط كذلك في المبادرات التنموية التي تنفذها المنظمات الدولية، كالصندوق الدولي للتنمية. أما ممولو الحماية الاجتماعية في السودان فهم بصورة رئيسية وزارة المالية وصندوق الزكاة، فيما تناضل المؤسسات العامة الأخرى لزيادة عائداتها ولتطوير مصادر وقنوات جديدة تمكّنها من تمويل تنميتها. هذا، وتتسم برامج الحماية الاجتماعية بالشرذم بسبب كثرة عدد الفاعلين المنخرطين، من دون أي آلية للتنسيق المُجدي لتحقيق أهدافها وتقديم خدماتها الأساسية. أمّا برنامج الدعم الاجتماعي فهو، مع ذلك، فريد في نوعه، إذ تشارك فيه كل المؤسسات برزمة فريدة واحدة ينسّقها «مركز خفض الفقر» الموجود في وزارة الإنعاش والضمان الاجتماعي.

بالإضافة إلى المخططات الخاصة، كما هو الوضع اليوم، فإن 5%

يتمتعون بالحماية الاجتماعية، مقارنةً بـ 87,7% من عمال القطاع الخاص خارج المؤسسات الرسمية. بالإضافة إلى ذلك، يعاني العمال في علاقتهم بالقطاع الخاص، إذ عمد أرباب العمل إلى صرف نصف مليون عامل من وظائفهم قبل بلوغهم سن التقاعد، الأمر الذي أخرجهم من نظام الحماية والتأمين.<sup>12</sup>

والجدير بالملاحظة أن أكثرية العمال في مصر يعملون في مؤسسات للأعمال الصغيرة وغير الرسمية، أو هم يعملون لحسابهم في الزراعة، وهم مستثنون من نظم الحماية الاجتماعية. وقد «تم تعليق» القانون رقم 112 لعام 1980 الذي يرضى تأمين العمال في القطاع الخاص غير المنظم، ما أدّى بالتالي إلى استبعاد أغلبية عمال مصر من الحماية الاجتماعية.

وثمة برنامج حماية اجتماعية في مصر هو رواتب التقاعد لمن لم يدفع إسهامات حماية الاجتماعية خلال عمله. ويستفيد من رواتب التقاعد نحو 1,2 مليون نسمة تبلغ قيمتها التوزيعية 1,4 مليار جنيه مصري تقريبًا. وتبلغ حصة الفرد/ العائلة من الحماية الاجتماعية 97 جنيهًا مصريًا في الشهر (أي ما يعادل 14 دولارًا). وفي ضوء مستويات التضخم المرتفعة في البلاد، فإن من يستفيد من تقاعدات كهذه لا يمكن أن يلبي حاجاته الأساسية. ويقدر «البنك الدولي» أن هناك 15% فقط من الخمس الأشد فقرًا من حيث الدخل يستفيدون من مخططات الحماية غير المدعومة (مقارنةً بالمعدل الوسطي العالمي البالغ 41%)، وأن استفادتهم تشكّل 10% فقط من المستفيدين من الرعاية.<sup>13</sup>

وفي المغرب، توسّعت التغطية الصحية في الواقع خلال فترة 2010-2013.<sup>14</sup> ولكن آليات الحماية الاجتماعية الأخرى، ولاسيما إعانات الدعم، أخضعت لـ «الدمج المالي»، فيما بقيت إعانات الدعم التقليدية خارج مجال الحماية الاجتماعية سليمة، وخصوصًا إعانات الدعم تلك على السلع الأساسية التي تنتجها أو تضبطها السلطة الملكية وفق ما تقتضيه مصالح الأسرة الملكية الحاكمة.<sup>15</sup> وهناك أحد التقارير المؤكدة يعتبر أن إعانة الدعم العامة الرسمية (من مال الملك) تغطي 375,000 مُعيل مغربي،<sup>16</sup> بما يتجاوز عائدات الأسرة الملكية من التجارة والموارد الطبيعية.

وخلال فترة المراجعة، ضغط كل من «البنك الدولي» و«صندوق النقد الدولي» على المملكة لوقف إنفاقها ولتقوم بإصلاح في نظام إعانات الدعم وفي النظام الضريبي وفي نظام التقاعد. وهذه المطالب ترتبط بخط ائتماني وقائي لمدة سنتين بقيمة 6,2 مليارات دولار، كان قد وافق عليه «صندوق النقد الدولي» في عام 2012.<sup>17</sup> بيد أن «صندوق النقد الدولي» لم يقدّم توصيات لخفض إعانات الدعم المسرفة التي تقدمها الدولة للقصر<sup>18</sup>، أو فيما يتعلق

من سكان السودان يعملون في القطاع الخاص المغطى بنظم الضمان الاجتماعي التي توفرها شركات التأمين الخاصة. فثمة نحو 12 شركة خاصة للتأمين في السودان. غير أن هذه الشركات لا تغطي السكان العاملين في قطاعات الاقتصاد غير الرسمي.

في تونس لوحظت زيادة حقيقية في تغطية الحماية الاجتماعية، إذ شملت 97% من السكان في عام 2009، و98% في عام 2014، مع تركيز خاص على العمال غير الثابتين في قطاعات الزراعة والصيد والخدمة المدنية والعمالة غير الرسمية. وهذه التغطية تشمل أيضًا الدمج بعيد المدى لخطة التقاعد، وتوفر كذلك الخبرات التقنية للمساعدة في إصلاح نظام التقاعد. وقد قَدِّمت «منظمة العمل الدولية» قدرًا كبيرًا من الخبرات والمعرفة وأدواتها والحوار الاجتماعي لدعم وضع سياسة تتناول تقديمات الأمومة للنساء العاملات في تونس.

### استنتاجات

تتزامن اتجاهات الحماية الاجتماعية في منطقة شمال إفريقيا مع ظاهرة عالمية هي الدمج المالي من قبل الحكومات في كل مكان، وبالتحديد لدى تلك التي تنفذ نصائح المؤسسات المالية الدولية والإقليمية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وضمن هذا الاتجاه الذهاب نحو خفض الحماية الاجتماعية والضغط بهدف تخفيض الأجور والإنتاجية، فإنَّ ثمة ضغوطًا مضادة تقوم بها الحركات الاجتماعية والعمالية والمجتمع المدني ترمي إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وجعلها من الأولويات. ومن الأمثلة في المنطقة الجهد الراهن نحو إصلاح تقديمات إجازة الأمومة في تونس ونحو القضاء على التمييز بين القطاعين العام والخاص والامتثال للمعايير التي قررتها معاهدة «منظمة العمل الدولية» رقم 183. وهذا التطور يُبشِّر بخير للمنطقة؛ إلا أنَّ هناك الكثير من العقبات قبل التوصل إلى تحقيق المعايير الدولية.<sup>22</sup>

وهناك تحدُّ رئيسي لضمان الحماية الاجتماعية في المنطقة يتمثل في ضرورة إصلاح برامج الدعم التي يستفيد منها على نحو مسرف الطبقات الحاكمة (الملكية والرسمية)، مقارنة بالمعدل الواسطي لأجور عامة الناس من مواطنيها.<sup>23</sup> وبالنظر إلى هذه الأوضاع المختلفة، فإنَّ الشركاء التنمويين الدوليين يعرضون مستقبل الحماية الاجتماعية للخطر بالنسبة إلى كلتا الشريحتين: الشباب على المدى البعيد، والمواطنين في سن التقاعد الذين هم بأمس الحاجة إليها.

تناضل دول منطقة شمال إفريقيا لتحقيق تركيز متوازن وعادل بين العمالتين الحضرية والريفية، وبين النساء والشباب. بيد أنَّ صنَّاع السياسة والمانحين، مع التركيز على العمالة، قد يهملون

الحماية الاجتماعية وأولويات الحوار الاجتماعي التي تسبق الجيل الصاعد وتنفوق عليه. ففي حالات محددة من الحضرية، ولاسيما العمال الريفيين الذي يوفرون الغذاء والملبس للمجتمع عبر كل المنطقة، واجهت القطاعات المنتجة انهيار المزارعين بسبب الديون ومصادرة الأراضي وخصخصة الموارد الطبيعية وإلغاء الدعم ومنافسة لا تُحتمل من قبل صغار المنتجين أمام الشركات العسكرية والملكية والخارجية. وما يُحتاج إليه بالضرورة هو إصلاح السياسات المسؤولة عن هذه الأوضاع والقيام بالمعالجة بصورة عاجلة وسريعة ودعم العمالة الشبابية وريادة أعمال الشباب.

وكما تروج له «منظمة العم الدولية»، بأنه لا يزال هناك حاجة إلى رؤية متكاملة للعمل اللائق، معالجة الحماية الاجتماعية بوصفها أحد مكونات المقاربة الشاملة والتي يشارك فيها الأجيال للتنمية. وهذه الآفاق تستشرف الحكم وإدارة الدولة اللذين يضمنان «الدولة التنموية» المساندة لحقوق الإنسان، بما فيها الحق في التنمية في الداخل وتحقيق التعهدات على صعيد الخارج. ومن بين الإجراءات المكتملة التي ينبغي تنفيذها السياسة المحلية والمساعدة الخارجية:

- الضمان بأن يتم توجيه الدعم المالي الخارجي إلى خدمة العدالة الاجتماعية والاقتصادية والمصلحة العامة، على أساس إعادة تأسيس الرؤى الاقتصادية والاجتماعية في كل بلد متلقٍ، عقب الانتخابات وعمليات التشارك الوطني والديمقراطية.
- معالجة العوامل المسببة لإفقار الناس الذي كان واضحًا في جهود الأنظمة البائدة والنابع من خيارات سياسية اقتصادية واجتماعية.
- تعزيز العمل اللائق للجميع، وتوفير حماية اجتماعية شاملة قائمة على أساس الحقوق، و دورات الإنتاج وبناء القدرات. فالموارد ينبغي أن توجه في المؤسسات المالية وفق وظيفة تنموية واضحة، وليس في مؤسسات مالية وسيطة غير شفافة. فلا ينبغي ألا تعمل مساعدات الدعم الخارجية والوطنية على إلغاء الضوابط التنظيمية لصالح القطاع الخاص ولصالح المؤسسات المالية غير المنتجة بما لا يدعم التنمية.
- تجنُّب تعميق أعباء ديون البلدان المتلقية إلى حد الدمج المالي على حساب الحماية الاجتماعية، بحيث يتحوَّل إلى إجراء لخدمة الدين.
- دعم شعوب المنطقة لاستعادة الأصول الوطنية المنهوبة من

قبل الأنظمة الدكتاتورية وتهريب رؤوس الأموال التي تتسبب بها المنطقة.

- تعزيز ضبط التحويلات المالية وتنظيمها، وكذلك ضبط قوانين السرية المصرفية والجنات الضريبية.
- إعطاء الأولوية للإنتاجية المحلية والابتكار وخلق فرص العمل اللائق في كلا القطاعين العام والخاص.
- توسيع نطاق خيارات التنمية لتشمل شراكات عامة - شعبية وعامة - خاصة - شعبية، بما يؤمن الدعم للإنتاج الاجتماعي المحلي وتنميته.

إنَّ إعادة النظر الراهنة في أجندة التنمية الدولية وأجندة «الموئل» وسياسات البنك الدولي الوقائية وغير ذلك من العمليات العالمية، يمكنها أن تؤمن فرصة مناسبة للتوقيت للتفكير الجديد وللمشاركة الكبرى في وضع المعايير أوسع نطاقاً. فالتحول في بلدان المنطقة يؤمن حاضنة بالغة الأهمية لجهود الإصلاح بالتعلُّم من عبر الإخفاقات المرتكبة في الماضي.

1- ILO, “African Youth Forum: ILO calls for bold political action to promote youth employment in Africa,” 29 January 2014, على: [http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/news/WCMS\\_234712/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/news/WCMS_234712/lang--en/index.htm).

The unemployment rate among the 15–24 year age group reached 29.4 per cent in 2010 in Tunisia, 17.6 per cent in Morocco and 24.8 per cent in Egypt. ILO, Department of Statistics, على: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms\\_156325.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms_156325.pdf).]

2- ILO estimates 2011.

3- ILO, « Faire des migrations un facteur de développement: une étude sur l’Afrique du Nord et l’Afrique de l’Ouest », Institut international d’études sociales, Genève, OIT, 2010.

4- International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Department, “Regional Economic Outlook Update” (May 2013), على: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/mcd/eng/pdf/mena0513.pdf>.

5- Human Development Report 2011 (Oxford and Washington: Oxford University Press and World Bank, 2011).

6- World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy (Geneva: ILO, 2012).

7- Rolph van der Hoeven, “Labor Markets Trends, Financial Globalization and the Current Crisis in Developing Countries.” UNDESA Working Paper No. 99. (New York: United Nations, 2010).

8- Isabel Ortíz and Matthew Cummins, “The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries” Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper (March 2013) analysis of 314 IMF country reports published from January 2010 to February 2013, ص. 15.

9 - في مصر، على سبيل المثال، تتميز البرامج غير المدعومة بكونها صغيرة ومشردمة وليس لها أثرٌ على الفقر أو اللامساواة بسبب تغطيتها المتدنية ومنسوب التسرب ومستويات التقديمات المحدودة. ويقدر البنك الدولي أنَّ نحو 15% فقط من التقديمات الخمس الأفقر دخلاً من البرامج غير المدعومة (مقارنة بـ معدل وسطي عالمي يبلغ 41%)، وأنَّ التقديمات الناجمة عنها تعوض على 10% فقط من رعاية المستفيدين. ويحدد البنك الدولي البرامج الصغيرة غير المدعومة باعتبارها تحويلات غير مساهمة في إقالة عثرات الفقراء أو المعرَّضين. وهي تتضمن دعم الدخل وبرامج العمالة المؤقتة (إنعاش العمل) والخدمات التي تبني الرأسمال البشري وتوسع نطاق الوصول إلى التمويل في أوساط الفقراء والمعرَّضين والمعرَّضين: “Joint Submission to The Committee on Economic, Social and Cultural Rights” on the occasion of the review of Egypt’s 4th periodic report at the 51st Session, November 2013, ص. 19.

10- Irène Selwaness, “Rethinking social insurance in Egypt: An Empirical Study,” “Corruption and International Development” 18<sup>th</sup> ERF Annual Conference, Cairo, 25 March 2012, على: <http://www.erf.org.eg/>



[CMS/uploads/pdf/ERF18th\\_IreneSelwaness.pdf](#); cited also in Doha Abdelhamid, “High- Level Independent Evaluation of ILO Decent Work Country Programme Strategies and Activities in North Africa: Egypt Country Case Study” (Geneva: ILO, 2014).

11- “Concluding observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt,” E/C.12/EGY/CO/2-4, 29 November 2013, paras.6 and 14.

12- CAPMAS, Labour Force Survey Report, Egypt 2010 (April 2011), 27. ص.

13- Egyptian Center for Economic and Social Rights (ECESR) et al, “Joint Submission to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the occasion of the review of Egypt’s 4th periodic report at the 51<sup>st</sup> session,” November 2013.

14- خلال فترة المراجعة بلغ احتساب الدعم الحكومي المبدول للعائلة الملكية ما يعادل الموازنة السنوية البالغة 2,58ملياراً درهماً -Transportation and Public Works, Justice and Freedom, Culture, and Agriculture and Fisheries. Ortíz and Cummins, op. cit., 141. ص.

15- Ibid.

16- Ahmed Ben Seddik, “Mīzanīyyat al-QasrIsta’atharat bi Nasīb 375 Alf Muwātin”[The Palace’s Balance Sheet Accounts for 375 Thousand Citizens] Arabic, Lakome(19 June 2011), على: <http://www.lakome.com/2010--5773-اقتصاد-79-أخبار-اقتصاد.html>.

17- “Morocco Taps \$6.2 Billion Precautionary Loan from IMF,” (interview with Morocco mission chief Dominique Guillaume) IMF Survey Magazine (3 August 2012), على: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/car080312b.htm>.

18- أحمد بن سديد، قُدِّرَت لتكافئ الدخل السنوي لـ 375,000 رب أسرة مُعيل مغربي. أنظر Ahmed Ben Seddik, “Mīzanīyyat al-QasrIsta’atharat bi Nasīb 375 Alf Muwātin”[The Palace’s Balance Sheet Accounts for 375 Thousand Citizens] Arabic, Lakome(19 June 2011), على: <http://www.lakome.com/2010--5773-اقتصاد-79-أخبار-اقتصاد.html>.

19- تشمل «أومنيوم نورد أفريك» (OmniumNordeAfrique, ONA) القابضة شركات كشركة «كوسيومار» (Cosumar) التي تملك احتكار السكر، وكذلك مصنع مشتقات الحليب الذي يحتكر منتجات هذه المادة، و«ليسيور كريستال» (Lesieur Cristal) [للزيت والصابون]. أنظر: Catherine Graciet and Éric Laurent, Le Roiprédateur: المملك المقترس [Paris: Seuil, 2012], ص. 41-42, 134, 146, على: <http://www.seuil.com/extraits/com.seuil.www/pdf.9782021064636/>. وفي اجتماع من منتدى المجتمع المدني للبنك الدولي «تقييم نصيحة صندوق النقد الدولي على سياسة الدعم في الشرق الأوسط»، برعاية (المؤسسة الأمريكية الجديدة) وشبكة المنظمات غير الحكومية العربية للتنمية، 12 تشرين الأول/أكتوبر 2013، نائب رئيس شعبة صندوق النقد الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، السيد كارلو سدرادليفيتش (Carlo Sdravovich) ورفض من الرد على سؤال حول اعتبار صندوق النقد الدولي من الإعانات المباشرة وغير المباشرة إلى البيت الملكي.

20- Reuters, “Morocco ends gasoline, oil subsidies,” Qatar Tribune (19 January 2014), على: <http://www.qatar-tribune.com/viewnews.aspx?n=705F2E92-04BC-4B7D-815B-DCE5956FB9E8&d=20140119>.

21- Céline Bacrot, “Social Protection in Sudan,” (UNDP and ILO Thematic/ Policy Paper), (November 2013).

22- ILO, تلك المعاهدة لعام 1952 لديها فقط 29 دول أطراف مصدقة علغها، وهذا لعد انضمام سويسرا في عام 2014 “Switzerland ratifies the Maternity Protection Convention (No. 183),” 4 June 2014, على: [http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/maternity-protection/WCMS\\_245708/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/maternity-protection/WCMS_245708/lang--en/index.htm).

23- أنظر Visualizing Impact: لتصوير الرسم هذه المقارنة، على: <http://visualizingimpact.org/ar/visuals/politicians-salaries>.