ISSN: 2253-0347
مجلـة علوم الإنسان والمجتمع
Journal of Human and Society sciences
EISSN: 2602-781X
المجلد: 11 / العدد: 02 / السنة: 2022 / ص ص: 103 - 132

شبكات الأمان الاجتماعى وقدرتها على مجابهة آثار كوفيد 19 وسيناريوهات تعزيزها فى المجتمع المصرى

Social safety nets and their ability to counter the effects of COVID-19 and scenarios for its promotion in Egyptian society

تاريخ الإرسال: 18/ 03 / 2022 تاريخ القبول: 13/ 04 / 2022 تاريخ النشر: 10/ 06 /2022

هند فؤاد السيد

المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، مصر، *Email : hendfouad362015@yahoo.com*

الملخص:

سعت الدراسة إلى التعرف على دور شبكات الأمان الاجتماعى فى مجابهة الصدمات فى ظل أزمة كوفيد 19 التى تضررت منها الكثير من الأسر وما زالت فى ظل انتشار الفيروس وتحوراته المختلفة، وأضافت المزيد من الأعباء على الأسر الفقيرة مما استوجب من الدولة العمل على تطوير منظومة الحماية الاجتماعية فى المجتمع بشكل عام، بجانب تطوير شبكات الأمان الاجتماعى لتستوعب هذه الأسر وتحميهم من الصدمات والأزمات. حيث ركزت الدراسة على برنامج تكافل وكرامة ودوره فى استيعاب الأسر المضارة، وتخفيف حدة الفقر عليهم، والإنجازات المحققة من هذه البرامج على مستوى الحاضر أو المستقبل. توصلت الدراسة إلى وضع سيناريو إصلاحى ذو نزعة تفاؤلية لتطوير شبكات الأمان الاجتماعى يستفيد من معطيات الحاضر

الكلمات المفتاحية: شبكات الأمان الاجتماعى؛ كوفيد 19؛ سيناريوهات؛ المجتمع المصرى.

المؤلف المرسل: هند فؤاد السيد، *Email : hendfouad362015@yahoo.com*

Abstract:

The study sought to identify the role of social safety nets in confronting shocks in light of the Covid 19 crisis, which affected many families and is still in light of the spread of the virus and its various modifications, and added more burdens on poor families, which required the state to work on developing the social protection system in Society in general, in addition to developing social safety nets to accommodate these families and protect them from shocks and crises. Where the study focused on the Takaful and Karama program and its role in absorbing affected families, alleviating poverty, and the achievements of these programs at the present or future level.

The study reached to the development of a reform scenario with an optimistic tendency to develop social safety

Key words:Social Safety; Nets; Covid-19; Scenarios; Egyptian society

مقدمة:

لقد فرضت الآثار الاقتصادية لجائحة كوفيد-١٩ ضغوطًا متزايدة غير مسبوقة على مستويات الفقر العالمية. ولمواجهة ذلك، لجأت الحكومات سريعا فى كثير من الدول إلى استخدام وتوسيع شبكات الأمان الاجتماعى لحماية الفئات الأكثر ضعفًا وتأثرًا بالآثار السلبية لتفشى فيروس كوفيد-١٩.

وتشير تقارير البنك الدولى إلى أن شبكات الأمان الاجتماعى تحمى الكثير من الأسر من تأثير الصدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية والأزمات الأخرى، حيث نجا ما يقدر بنحو 36% من الفقراء حول العالم من الفقر المدقع بسبب شبكات الأمان الاجتماعى، مما يوفر دليلًا واضحًا على أن برامج شبكات الأمان الاجتماعى- التى تشمل النقد والتحويلات العينية والمعاشات الاجتماعية والأشغال العامة وبرامج التغذية

المدرسية التى تستهدف الفقراء والضعفاء - لها تأثير كبير فى الكفاح العالمى ضد الفقر. وتُظهر البيانات أيضًا أن هذه البرامج تقلل من عدم المساواة، وتقلص فجوة الفقر بنحو 45%. هذه الآثار الإيجابية للتحويلات عبر شبكات الأمان تنطبق على البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل على حد سواء. ومع ذلك، نجد فى البلدان المنخفضة الدخل، لا يزال حوالى واحد من كل خمسة من فقراء العالم يفتقر إلى تغطية شبكة الأمان. (البنك الدولى، 2021)

تعتبر منافع شبكات الأمان كنسبة من دخل واستهلاك الفقراء هى الأدنى فى البلدان المنخفضة الدخل، حيث تبلغ 13% فقط. تنفق بلدان أفريقيا جنوب الصحراء ما متوسطه 16 دولارًا أمريكيًا لكل مواطن سنويًا على برامج شبكات الأمان، بينما تنفق دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبى فى المتوسط 158 دولارًا أمريكيًا لكل مواطن سنويًا. على الصعيد العالمى، تنفق البلدان النامية والبلدان التى تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية ما متوسطه 1,5% من إجمالى الناتج المحلى على برامج شبكات الأمان الاجتماعى. وتُظهر الدلائل الآن كيف أن التحويلات النقدية لشبكات الأمان لا تساعد الدول على الاستثمار فى رأس المال البشرى فحسب، بل تعمل أيضًا كمصدر للدخل للفقراء، مما يؤدى إلى تحسين مستوى معيشتهم. واليوم تغطى برامج شبكات الأمان حول العالم 2,5 مليار شخص، ونحو650 مليون شخص أو 56% من الـ 20% الأشد فقرًا. ((The World Bank, Safety Nets, 2019 .

وفى ظل انتشار جائحة كوفيد-19 على مستوى العالم، عُقدت العديد من الندوات والمؤتمرات عبر الوسائل الإلكترونية الحديثة للتعرف على أثر كوفيد 19 على الفئات الفقيرة والمتضررة فى دول العالم، ومناقشة استجابة السياسة العالمية للجائحة، مع تسليط الضوء على دور منظومة الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعى فى التخفيف من الآثار السلبية للأزمة والتدابير والاستراتيجيات المختلفة التى أتخذتها الدول لمنع المزيد من انتشار الفقر وتعزيز المرونة الاقتصادية الشاملة من خلال أنظمة الحماية الاجتماعية. وأشارت الندوة التى عقدها المعهد الدولى لبحوث السياسات الغذائية إلى

الدور البارز الذى تلعبه شبكات الأمان الاجتماعى، على المستويين الوطنى والعالمى، كواحدة من السياسات التى تقدم استجابة فورية لاحتواء الآثار الاقتصادية المدمرة لأزمة كوفيد-١٩. واستجابةً للأزمة، عمدت الدول على زيادة تدابير الحماية الاجتماعية العالمية بشكل كبير لتصل إلى ٨٠٠ مليار دولار أمريكى فى ١١٩ دولة خلال عام 2020. وتُفسر هذه الزيادة من خلال الأدلة العالمية المتزايدة على فعالية برامج الحماية الاجتماعية فى الحد من ضعف الفقراء وتأثرهم بالأزمات، وتحسين الأمن الغذائى، وتعزيز رأس المال البشرى ومستويات الصحة، ولا سيما فى فترات الأزمات. (بسمة يسا، 2020)

تشير استراتيجية البنك الدولى إلى مساندة برامج شبكات الأمان المستدامة وميسورة التكلفة التى تحمى الأسر من الصدمات؛ وتساعد فى ضمان نمو الأطفال بصحة وتغذية جيدة، والاستمرار فى التعلم بالمدارس؛ وتسهم فى تمكين النساء والفتيات، وتخلق الوظائف. كما تهدف الاستراتيجية إلى مساعدة البلدان فى الانتقال بعيدًا عن البرامج المفتتة إلى أنظمة ميسورة التكلفة للحماية الاجتماعية من شأنها تمكين الأفراد من إدارة المخاطر وتحسين قدرتهم على الصمود فى مجابهتها من خلال الاستثمار فى رأس المال البشرى وتحسين قدرتهم على الحصول على الوظائف. (World Bank, Adaptive Social Protection, 2020)

وعلى الرغم من التقدم المحرز على مستوى معظم دول العالم، لا يزال هناك الكثير الذى يتعين القيام به فيما يتعلق ببرامج شبكات الأمان الاجتماعى للفقراء والضعفاء فى جميع أنحاء العالم. وما تزال هناك فجوات كبيرة فى مستويات التغطية والاستفادة، ويحتاج المجتمع الإنمائى الدولى إلى مواصلة العمل مع هذه البلدان لمعالجة هذه التفاوتات.

- إشكالية الدراسة:

على الرغم من وجود برامج متنوعة ومختلفة للحماية الاجتماعية اتخذتها الدولة المصرية لحماية ودعم الفئات الفقيرة التى أضيرت من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى فى أغسطس عام 2016، منها برامج الدعم العينى والنقدى مثل تكافل وكرامة، وبرنامج مستورة، وحياة كريمة وغيرها من البرامج، إلا أنه فى ظل انتشار فيروس كوفيد 19 والإجراءات الاحترازية التى أتخذتها الدولة للحد من انتشار الفيروس والتى أثرت بالسلب على كثير من الفئات الأمر الذى ضاعف أعداد الفئات الفقيرة التى تحتاج للدعم جراء أزمة كوفيد 19، مما اضطر الحكومة المصرية إلى توسيع نطاق تغطية برنامج تكافل وكرامة بشكل أفقى لتستوعب الأعداد المتزايدة، فقد تم تسجيل 100 ألف مستفيد من البرنامج فى إبريل 2020، وكان لهذا البرنامج أثر كبير فى انخفاض معدلات الفقر فى المجتمع.

- أهداف الدراسة وتساؤلاتها:

تهتم الدراسة بهدف رئيس يركز على رصد وتقييم قدرة شبكات الأمان الاجتماعى التى طورتها الدولة المصرية كإحدى الآليات لمجابهة الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية التى فرضتها جائحة كوفيد 19 على المجتمع بصفة عامة، وعلى الفئات الفقيرة والضعيفة بصفة خاصة. وذلك من خلال تقييم نقاط الضعف والقوة بها بغية تقديم رؤية مستقبلية تعمل على تطوير هذه البرامج، وتبحث فى سبل تعزيزها لمجابهة الصدمات.

فى هذا السياق تحاول الدراسة الإجابة على بعض التساؤلات:

1. كيف استطاعت شبكات الأمان الاجتماعى مجابهة الأزمة وحماية الفئات الفقيرة والضعيفة من آثار كوفيد 19؟
2. هل تحتاج للتطوير والتكامل لتستوعب الفئات المضارة جميعها؟
3. نظم التوزيع والاستهداف للفئات المضارة هل حققت الهدف المرجو منه أم تحتاج لإعادة النظر وطرح حلول مبتكرة للوصول للفئات المستحقة فى ظل هذه الأزمة؟

4. هل ستصمد هذه البرامج فيما بعد كوفيد 19 فى مواجهة الصدمات أم تظل سياسات التجزؤ مسيطرة عليها؟
5. ما هى سُبل تعزيز شبكات الأمان الاجتماعى لتحقيق الهدف المرجو منها وصمودها أمام الأزمات فى المستقبل؟

2. بعض ملامح التراث البحثى عن الحماية الاجتماعية فى مصر

أفرزت سياسات الإصلاح الاقتصادى والتثبيت الهيكلى فى مصر آثارًا اجتماعية واقتصادية واضحة، حيث أخفقت هذه السياسات فى ضمان استمرار معدلات النمو الاقتصادى والحد من الفقر والبطالة، وارتفعت أعداد ضحايا هذه السياسات من محدودى الدخل والفقراء الذين يعانون من ارتفاع أسعار المنتجات والخدمات، مع اتساع الفجوة بين دخولهم ودخول الآخرين. بالإضافة إلى ارتفاع معدلات البطالة خاصة فى صفوف الداخلين منهم لسوق العمل. ومن ثم لم يكن أمام الحكومة المصرية سوى إضفاء الرشادة الاقتصادية، وعقلنة هذه السياسات الاقتصادية وإضفاء الطابع الإنسانى عليها، بهدف التخفيف من آثارها الاقتصادية على الفئات الفقيرة، ومراعاة البعد الاجتماعى فيها.

وفى هذا الإطار، أسست الدولة المصرية منذ أوائل التسعينيات جملة من البرامج الاجتماعية لرعاية وحماية الفئات الأكثر فقرًا فى المجتمع، والتى أضيرت من السياسات الاجتماعية والاقتصادية التى تبنتها الدولة والتى عمدت على إفقار شرائح عديدة من المجتمع ومضاعفة معاناتها فى ظل التوجهات الاقتصادية الجديدة للدولة، والتى أفسحت المجال للرأسمالية المتوحشة لأن تسيطر على هياكل وبنى الاقتصاد المصرى متجاهلة الأبعاد الإنسانية والاجتماعية للنمو الاقتصادى، ومهمشة لحد بعيد دور الدولة فى مساندة الشرائح الفقيرة من المجتمع.

فالمشهد الاقتصادى الاجتماعى فى مصر منذ أوائل التسعينيات، قد شهد تطورات عديدة، كان أبرزها تراجع دور الدولة فى الرعاية والحماية الاجتماعية فى ظل

تداعيات متزايدة لاقتصاد السوق، مما خلق أزمة مجتمعية ناتجة عن تزايد أعداد الفقراء والمهمشون فى المجتمع الذين أضحوا ضحايا لإخفاق السوق فى تحقيق التأمين الاجتماعى. ومن ثم توجه النظام السياسى فى مصر إلى استحداث مظلة للحماية الاجتماعية، من أجل توفير الحد الأدنى لمقومات الحياة لشرائح جديدة من الفقراء الذين تزايدت أعدادهم نتيجة لعمليات الإفقار المستمرة التى واكبت الإصلاح الاقتصادى وإعادة هيكلة الاقتصاد المصرى.

وذهبت بعض الدراسات إلى إنه إذا كانت برامج الحماية الاجتماعية مصممة تصميمًا جيدًا، فإنها تؤثر تأثيرًا مباشرًا وثابتا فى الحد من الفقر، وهى تعود كذلك بالمنفعة بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الإنتاجية بأشكال مختلفة، منها الحد من الاستبعاد الاجتماعى، أو الحيلولة دونه، وتمكين الرجال والنساء من إزالة القيود التى عادة ما تعرقل قياس المنشآت الصغيرة أو الفردية، بل الأهم من ذلك المساعدة على تعزيز رأس المال البشرى وتقديم الدعم إلى قوى عاملة تتمتع بالصحة والثقافة. حيث أفادت العديد من الدراسات أن برنامج تكافل وكرامة التى استحدثته الدولة للتخفيف من حدة الفقر قد أسهم فى وقف ارتفاع نسبة الفقر فى مصر لتتوقف عند معدل 30% فى عام 2015، ويعد هذا البرنامج التكافلى الحمائى المشروط من أهم آليات مكافحة الفقر التى اتخذتها الدولة وترك أثرًا كبيرًا أيضا فى ظل الأزمات والأوبئة فى حماية الشرائح الأكثر فقرًا . (أحمد السعيد الهجرسى، 2021)

ويفصح إستقراء التجارب العالمية عن أن هناك تطورات عملية متزايدة تبلورت فى برامج الحماية الاجتماعية بإعتبارها آلية للتخفيف من حدة هذه التأثيرات، الأمر الذى باتت معه قناعة لدى المنظمات الدولية، وبشكل خاص فى مجتمعات الجنوب وتحقيق أهداف، نحو اعتبار الحماية الاجتماعية أداة جوهرية للتخفيف من حدة الفقر، وتحقيق أهداف الألفية الثالثة التى وافقت عليها مصر عام 2000، واستراتيجية التنمية المستدامة 2030. (خضر عبد العظيم أبو قورة وآخرون، 2010)

كما أفادت إحدى الدراسات بأن الحماية الاجتماعية أصبحت ضرورة اجتماعية وسبيلا إلى استقطاب القطاعات المهمشة إلى دائرة التنظيم والحماية، وهنا لا يقصد بها الإحسان والمساعدات الاجتماعية التى تقدم من الدولة ولكن الحماية فى مثل هذه الظروف لكى تتحقق فينبغى أن تتم فى ضوء اعتبارات موضوعية وفى إطار السعى المجتمعى الذى يهدف إلى تحقيق التقدم والنمو، عندئذ تصبح الحماية الاجتماعية دافعا للتنمية الاجتماعية وسبيلا إلى تحقيق إنسانية الإنسان، ودافعا لتقوية الإنتماء، ولتماسك البناء الاجتماعى، ولإعادة المهمشين إلى دائرة المشاركة والإستفادة من جهودهم، وتحقيق العدالة الاجتماعية. (خضر أبو قورة وآخرون، 2010)

لذا تظهر الدراسات أن ثمَّة تركيزًا عالميًا متزايدًا على الحماية الاجتماعية. واتضح هذا بجلاء فى عام 2015 حينما أصبحت الحماية الاجتماعية –وللمرة الأولى- جزءًا من أجندة الأمم المتحدة العالمية "لأهداف التنمية المستدامة". وفى ضوء هذه المعايير، تنفق البلدان مرتفعة الدخل فى المتوسط حاليا 1.9% من إجمالى ناتجها المحلى على برامج شبكات الحماية الاجتماعية، أمَّا البلدان النامية فتنفق 1.5% من إجمالى ناتجها المحلى، وتنفق بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 1.1%. مما يظهر التفاوتات فى القدرة على الإنفاق فى برامج الحماية الاجتماعية بين الدول، ومع ذلك فجميع الدول تحتاج لتخصيص جزء من ميزانيتها لدعم برامج الحماية الاجتماعية بها. (وزارة التضامن الاجتماعى، الموقع الرسمى على الإنترنت، 2018)

فى إطار رؤية نقدية لبرامج الحماية الاجتماعية فى مصر، أشارت بعض الدراسات إلى وجود عدة برامج للحماية الاجتماعية فى مصر ولكنها تعانى من التفكك وغياب رؤية تكاملية تربط بين هذه البرامج، سواء المستندة إلى اشتراكات أو التى لا تستند، فتلك البرامج كان من شأنها أن تخلق نظامًا متكاملًا للحماية الاجتماعية قادر على تحريك قطاعات من السكان من شبكات الأمان الاجتماعى - التى بالكاد تحافظ على الفقراء على قيد الحياة - إلى نظم حماية أخرى تعتمد على العمل وتستمد قوتها من قدرتها على تمكين البشر وإخراجهم من دائرة الفقر، وكذلك من قدرتها على الاستدامة

المالية. ومما لاشك فيه أن هذا التفكك يؤدى إلى المزيد من عدم كفاءة وفاعلية الأنظمة القائمة الذى يتجلى فى زيادة أعداد الفقراء والفئات المحرومة من التغطية مع زيادة الإنفاق على هذه البرامج دون جنى المأمول منها. وأوصت الدراسة بأن هناك حاجة لتطبيق المشروطية فى شبكات الأمان الاجتماعى فيما يتعلق بالانخراط فى سوق العمل لمن يستطيع، ما يتطلب قاعدة بيانات وافية عن الظروف الاجتماعية والصحية والمهنية للفئات المستهدفة وما تحتاجه من تدخلات من أجل الانخراط فى سوق العمل والاستفادة من برامج العمل النشط. كما أنه لابد من تجنب مخاطرة تفضيل الاستمرار فى تغطية شبكات الأمان الاجتماعى دون التأمينات الاجتماعية فى حالة أن تكون العوائد المادية والعينية المتحققة من هذه الشبكات أعلى من التأمينات الاجتماعية، ما يتطلب إحداث التوازن بين كلا النظامين فيما يحققه من عوائد، بل والعمل على توسيع المزايا المتحققة من نظم الحماية الاجتماعية التى تستند إلى اشتراكات المستفيدين بغية التشجيع على مزيد من الانخراط فى سوق العمل. (هويدا عدلى، 2021)

وأوضحت إحدى الدراسات أيضا أن جائحة كوفيد 19 فرضت مخاطر كبيرة على الفقراء والأشخاص الأكثر ضعفاً، مما يؤكد الأهمية القصوى والدور المهم الذى تقوم به أنظمة الحماية الاجتماعية القوية فى مواجهة هذه الآثار السلبية. وعلى الرغم من ذلك، فإن التوسع فى أنظمة الحماية الاجتماعية يجب أن يتم فى إطار "وضع المستقبل فى الاعتبار"، حيث يستلزم ذلك إعطاء الأولوية فى تصميم برامج الحماية الاجتماعية إلى المكونات الضرورية مثل التغذية والمساعدة الاجتماعية التى تراعى الفوارق بين الجنسين، وضخ المزيد من الاستثمارات فى الدفع عبر الهاتف المحمول والدفع الإلكترونى. (بسمة يسا، 2020)

خلاصة ما سبق، إن هناك حاجة ماسة لتعظيم الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعى كآلية هامة فى مواجهة الأزمات والأوبئة لرفع الضرر عن الفقراء والمهمشين وتحسين أحوالهم المعيشية.

3.تجارب الدول العربية فى الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات

الحماية الاجتماعية هى حق من حقوق الإنسان. وتؤكد خطة التنمية المستدامة 2030 على أن هذه الحماية ضرورية لتحقيق التنمية المستدامة. تشكل الحماية الاجتماعية بعدًا أساسيًا من الخطط الاجتماعية الأوسع يجب ربطه مع السياسات الاجتماعية الأخرى، بما فى ذلك سوق العمل، والتعليم، والتنمية الريفية والمجتمعية والمحلية، وكذلك السياسة المالية. وقد عانت نظم الحماية الاجتماعية فى المنطقة العربية، على مدى سنوات عديدة، من عدد من أوجه قصور الشديدة الوطأة؛ فنظم التأمين الاجتماعى والصحى القائمة على الاشتراكات يكاد يقوضها انخفاض التغطية، وشدة التجزؤ، وانعدام الاستدامة المالية. وتألفت الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، غالبا ومنذ فترة طويلة، من إجراءات دعم بعض السلع، ومن أنظمة وإجراءات المساعدة الاجتماعية التقليدية غير القائمة على الاشتراكات التى كانت تقدم للأسر أو الفئات الاجتماعية بناء على معايير مختلفة. وبالإجمال، أوهن انعدام الاتساق والتنسيق فعالية نظم الحماية الاجتماعية وكفاءتها.

ومن تجارب الدول العربية فى نظم الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، نجد العديد من الدول التى طورت وأطلقت برامج لحماية الفئات الأكثر فقرًا من حيث التحويلات النقدية المشروطة، وتحسين سبل حياتهم من خلال الصحة والتعليم. **وذلك على النحو الآتى:**

1,3- تجربة المغرب

أطلق المغرب تجربة برنامج تيسير فى عام 2008، وهو برنامج للتحويلات النقدية المشروطة يركز على تحسين معدلات الالتحاق بالمدارس بين الأطفال، حيث ازدادت عدد الأسر المستفيدة من البرنامج من 4,052 عام 2008، إلى 526,689 فى عام 2015/ 2016، ويتوقع أن تصل إلى مليون و300 ألف فى عام 2018/ 2019. وعلاوة على ذلك أنشأ المغرب برنامج الدعم المباشر للنساء الأرامل فى عام 2014، وهو برنامج تحويلات نقدية

للأرامل اللواتى يعُلن أطفال، واستفادت منه 87,984 أسرة معيشية. (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا "الآسكوا"، 2019)

2,3- تجربة موريتانيا

أطلقت برنامج التكافل فى عام 2016، واستفادت منه 30,512 أسرة فى عام 2019، ويهدف إلى تغطية مائة ألف اسرة معيشية من أفقر الفقراء مع حلول عام 2021. ("الآسكوا"، 2019).

3,3- تجربة العراق

أنشئ فى العراق برنامج أطلق عليه اسم شبكة الأمان الاجتماعى فى عام 2005، وتزايد عدد الأسر المشمولة بتغطيته من 673 ألف أسرة فى عام 2009 إلى 934 ألف اسرة فى عام 2016، ثم إلى مليون ومائة ألف اسرة فى عام 2017. ("الآسكوا"، 2019)

4,3- تجربة فلسطين

أنشئ فى فلسطين فى عام 2010 البرنامج الوطنى الفلسطينى للتحويلات النقدية من خلال دمج برنامجين سابقين، شملت تغطية هذا البرنامج 110,000 أسرة معيشية فى عام 2018، مقابل 99,283 أسرة كان يغطيها فى عام 2012، و67,842 أسرة شملتها التغطية فى عام 2010. ("الآسكوا"، 2019)

5,3- تجربتى الأردن وتونس

أنشئ كل من صندوق المعونة الوطنية فى الأردن والبرنامج الوطنى لإعانة العائلات المعوزة فى تونس قبل أكثر من ثلاثين عاما لتعويض الفقراء عن آثار الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية التى كانت تجرى فى ذلك الوقت. ومع أن هذه الخلفية تميز البرنامجين عن

غيرهما من برامج التحويلات النقدية التى أنشئت بعد ذلك فى المنطقة، إلا أنهما فى نهاية المطاف، لا يحيدان عن المنحنى العام المتبع فى إعادة توجيه الإنفاق على المساعدة العامة نحو التحويلات النقدية الهادفة، وفى كل من البلدين، ازداد عدد المستفيدين باطراد على مر العقود ولكن بوتيرة متسارعة خلال السنوات الأخيرة، فلم يتجاوز عدد الأسر المعيشية المستفيدة من صندوق المعونة الوطنية 8 آلاف فى عام 1987. ثم استمر العدد بالتزايد على مدى السنوات الخمس عشرة التالية ليصل إلى 66 ألف فى عام 2002، ثم وصل إلى 91,064 فى عام 2009، ثم إلى 111,113 فى عام 2018. ويشهد الصندوق حاليا توسعًا جديدًا، فيتوقع أن يشمل بالتغطية نحو 177 ألف أسرة بحلول عام 2021. وكذلك كان عدد الأسر المعيشية المستفيدة من البرنامج الوطنى لإعانة العائلات المعوزة 78 ألف فى عام 1987، وبلغ 118,309 فى عام 2010. ثم تزايد العدد بأكثر من الضعف على مدى السنوات الثمانى التالية ليصل إلى 285 ألف فى عام 2018. ("الآسكوا"، 2019)

6,3- تجربة المملكة العربية السعودية

فى حين أن برامج التحويلات النقدية ترتبط عادة بالبلدان النامية التى تعمل نسبة كبيرة من سكانها فى القطاع الاقتصادى غير النظامى، يمكن أيضا إطلاقها فى البلدان التى تتمتع بنصيب مرتفع نسبيًا للفرد من الناتج المحلى الإجمالى، وهذا ما يظهر فى تجربة المملكة العربية السعودية، حيث بدأ تنفيذ برنامج يدعى "حساب المواطن" فى عام 2017 ليواكب الإصلاحات الاقتصادية التى اقتضاها انخفاض سعر النفط وكان نطاق هذا البرنامج واسع، ويغطى أكثر من نصف سكان المملكة (مع استثناء غير المواطنين). وفى فبراير 2019، بعد تسديد الدفعة الخامسة عشرة من التحويلات النقدية، شمل نطاق تغطية "حساب المواطن" أكثر من 3,73 مليون أسرة معيشية. ("الآسكوا"، 2019)

4.شبكات الأمان الاجتماعى ودورها فى حماية الأسر الفقيرة (التجربة المصرية)

1,4- خلفية مرجعية

أُنشئ برنامج الدعم النقدى المشروط "**تكافل وكرامة**" بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 540 لسنة 2015(23)، ويستهدف **برنامج تكافل**: الأسر التى تعانى من الفقر الشديد وتحتاج إلى دعم نقدى وخدمى، على أن يكون لها أطفال فى الفئة العمرية (0 – 18 سنة).

فى حين يستهدف **برنامج كرامة**: الفئات التى تعانى من الفقر الشديد ولا تستطيع أن تعمل أو تنتج، وغير قادرة على الكسب، ككبار السن 65 فأكثر أو لديهم عجز كلى أو إعاقة تمنعهم عن العمل، ويتم تنفيذ البرنامج على مدار ثلاث مراحل خلال ثلاث سنوات، وبدأت المرحلة الأولى فى النصف الأول من عام 2015 بالمراكز الأكثر فقراً فى بعض المحافظات، ويتولى وزير التضامن الاجتماعى إصدار القرارات المنظمة لعمل برنامج الدعم النقدى المشروط "تكافل وكرامة"، كما يتولى إصدار قرار بتحديد المحافظات التى يطبق فيها فى أول كل مرحلة من مراحل التنفيذ. (عبده العشرى، 2019)

وقد حصل مشروع تدعيم شبكات الأمان الاجتماعى على موافقة مجلس المديرين التنفيذيين لمجموعة البنك الدولى فى 10 أبريل 2015 لتقديم قرض من البنك الدولى للإنشاء والتعمير بقيمة إجمالية 400 مليون دولار، وجاء هذا المشروع استجابة لطلب الحكومة المصرية للحصول على مساندة فنية ومالية من البنك الدولى فى تعميم برنامج" **تكافل وكرامة"** الذى كان برنامجًا جديداً آنذاك. ويمثل برنامج "تكافل" مساندة دخل للأسرة مع برنامج تحويلات نقدية(مشروطة) بنظام المسئولية المشتركة يهدف إلى الحد من الفقر وتحقيق تحسينات فى التنمية البشرية(فى الصحة والتعليم)، أما برنامج "كرامة" فهو مساندة دخل غير مشروطة وبرنامج فرعى للاحتواء الاجتماعى، ويهدف إلى حماية واحتواء الفقراء المعاقين أو المسنين الفقراء(فوق 65سنة) أو اليتامى الفقراء. (البنك الدولى، 2019)

استهدف برنامج تكافل وكرامة 20% من الأسر الأشد فقراً باستخدام التوجيه الجغرافى (أشد المناطق فقراً) وتطبيق صيغة اختبار قياس مستوى الدخل الفعلى. وقد

صُمم برنامج تكافل وكرامة استناداً إلى أفضل الممارسات، وهكذا التمست الحكومة المصرية خبرة البنك الدولى الفنية ومنجزاته للمشاركة جزئيا فى التمويل الجزئى لإعانات البرنامج خلال السنوات الأربع الأولى، مع ضمان حيز متاح فى المالية العامة لتوسيع البرنامج تدريجيّا. ويضم المشروع ثلاثة مُكوّنات: **المكون الأول**: تقديم تحويلات نقدية مشروطة وغير مشروطة (بقيمة 375 مليون دولار) . وهذا عبارة عن مكون تمويل مستند إلى النتائج يمّول التحويلات النقدية فى إطار برنامج تكافل وكرامة(من أصل إجمالى تمويل برامج حكومية بقيمة 4,48 مليار دولار). يمول هذا المكون بالاشتراك مع الحكومة التحويلات النقدية إلى الأسر المستفيدة؛

المكون الثانى: مساندة أنظمة توجيه وتشغيل شبكة الأمان الاجتماعى (بقيمة 22 مليون دولار)، والذى يمول بناء القدرات المؤسسية والاستثمارات لتحقيق النتائج فى إطار المكون الأول، وكذلك مساندة وزارة التخطيط إلى جانب الإصلاح الإدارى لتطوير السجل الوطنى الموحد؛

المكون الثالث: إدارة المشروع ورصده وتقييمه (بقيمة 3 ملايين دولار)، والذى يمول رواتب موظفى وحدة تنفيذ المشروع (غير التابعين لجهاز الخدمة المدنية)، وتكاليف التشغيل المرتبطة مباشرة بالإدارة اليومية للمشروع، والمراجعات الداخلية الدورية، والمراجعات الخارجية السنوية، والتقييمات. (البنك الدولى، 2019)

2,4- الإنجازات المحققة

حقق مشروع تدعيم شبكات الأمان الاجتماعى تقدمًا كبيراً فى تحقيق أهدافه الإنمائية وتحسين آليات التوجيه والتنفيذ. حيث أنفق المشروع ما مجموعه 390,05 مليون دولار من إجمالى قيمة القرض البالغة 400 مليون دولار (ما يعادل 97,5%)، ووصل المشروع إلى 2,24 مليون أسرة فى جميع المحافظات (تتألف من نحو 9,46 مليون فرد)،

تُشكل النساء منها 88%، ومن حيث البرامج الفرعية التابعة يساند برنامج تكافل 1,95 مليون أسرة، ما يعادل 17% من المستفيدين، فى حين يساند برنامج كرامة 296,311 مستفيدًا، ومن بين المستفيدين من كرامة، بلغ عدد المسنين 50,937 بنسبة 17% مستفيدًا، وعدد المعاقين 245,374 بنسبة 82%، كما غطى المشروع جميع المحافظات السبع والعشرين محافظة، تشمل 345 مركزًا وحيًا، و5,630 قرية، و2,636 وحدة اجتماعية. (البنك الدولى، 2019)

3,4- برنامج تكافل

يهدف برنامج تكافل إلى تقديم دعم نقدى للأسر الفقيرة والتى لديها أطفال يتعلمون فى مراحل التعليم المختلفة من مرحلة الحضانة وحتى المرحلة الثانوية وذلك للمساعدة فى استمرار هؤلاء الأطفال فى العملية التعليمية، حيث يقدم برنامج تكافل لكل اسرة 60 جنيها للتلميذ فى المرحلة الابتدائية، و80 جنيها للتلميذ فى المرحلة الإعدادية، و100 جنيه للتلميذ فى المرحلة الثانوية، ويشترط لحصول الأسرة على هذه المبالغ أن يستمر أطفالها فى الحضور بالمدارس بنسبة لا تقل عن 80% من أيام الدراسة الفعلية، هذا بالنسبة للجانب التعليمى لبرنامج تكافل، أما بالنسبة للجانب الصحى للبرنامج فهو يقدم دعمًا نقديًا للأسر التى لديها أطفال قبل سن المدرسة (أقل من 6 سنوات)، وللأمهات الحوامل وذلك بشرط أن تقوم الأسرة بتنفيذ برامج الرعاية الصحية التى تضعها وزارة الصحة من حيث متابعة الحمل للأمهات، وتنفيذ برامج التطعيمات والوقاية للأطفال حديثى الولادة والأقل من 6 سنوات، والحد الأقصى للأطفال المستفيدين من هذا البرنامج هو ثلاثة أطفال للأسرة الواحدة. (الموقع الرسمى للهيئة العامة للاستعلامات، 2021)

المصدر: البنك الدولى، قصة برنامج تكافل وكرامة، 2018.

الشكل 1: برنامج تكافل

4,4- برنامج كرامة

يهدف برنامج كرامة إلى تقديم مساعدة مالية لفئتين بالأسر الفقيرة هما كبار السن والمعاقين، بالنسبة لكبار السن فيشترط برنامج كرامة أن يكون السن فوق 65 عاما وأن يكون غير قادر على العمل والكسب، وألا يكون للأسرة دخل ثابت مثل المعاشات التأمينية أو معاش الضمان الاجتماعى، أما بالنسبة للمعاقين فيشترط أن تكون الإعاقة مانعة عن العمل ويكون ذلك عن طريق تقديم شهادة طبية معتمدة من القوميسيون الطبى التابع له المستفيد والمعتمد من وزارة الصحة تثبت عدم قدرته على العمل.

ويقدم برنامج كرامة 325 جنيها لكل فرد تنطبق عليه شروط البرنامج داخل الأسرة ومبلغ 425 جنيها للفردين داخل الأسرة الواحدة، و550 جنيها لثلاثة أفراد (وهو الحد الأقصى للبرنامج) داخل الأسرة الواحدة. وقد قدرت التكلفة النهائية للمشروع 5.6

مليارات جنيه قام مجلس الوزراء باعتمادها بالفعل حيث سيتم التنفيذ على ثلاث مراحل وبهدف تقديم دعم نقدى لثلاثة ملايين أسرة فقيرة على مدى أربع سنوات. كما شهد برنامج كرامة تقدمًا كبيرًا حيث تم وضع أدوات لتقييم إعاقة البالغين والأطفال دون 15 سنة استناداً إلى النهج الوظيفى؛ وأصبحت عملية التقديم والتسجيل الآن أبسط وأسرع وأكثر إنصافاء وتم تعميم خطة كرامة لتقييم الإعاقة على مستوى البلاد. (الموقع الرسمى للهيئة العامة للاستعلامات، 2021)

المصدر: البنك الدولى، قصة برنامج تكافل وكرامة، 2018.

الشكل 2: برنامج كرامة

5,4- النطاق الجغرافى لبرنامجى تكافل وكرامة:

استهدفت الدولة من البرنامج محاصرة خريطة الفقر فى المحافظات المصرية وذلك على مرحلتين: الأولى، وتشمل ثلاث من محافظات الصعيد، والثانية فى محافظتين بالصعيد، وبعض عشوائيات القاهرة والجيزة، والمناطق ذات الطابع الريفى القريبة من

القاهرة الكبرى، خاصة فى محافظة القليوبية، ومركزى الصف والعياط بمحافظة الجيزة، وذلك على النحو التالى:

المرحلة الأولى: تضمنت محافظات، أسيوط وسوهاج والأقصر، وقد بلغت قيمة المساعدات الشهرية لعدد 9 مراكز فى هذه المحافظات 148 مليونًا و379 ألف جنيه. وبلغ عدد المستحقين لمرتبات البرنامج الشهرية فى محافظة أسيوط التى يُغطى خمسة مراكز منها، هى: صدفا، وأبو تيج، وساحل سليم، والبدارى، والغنايم 52 ألفًا و537 أسرة، حصلت على مبلغ قيمته 65 مليونًا و634 ألف جنيه. بينما بلغ عدد المستفيدين من البرنامج فى مراكز طهطا وجهينة وساقلته بمحافظة سوهاج 27 ألفًا و277 أسرة، وبلغت قيمة المبالغ التى وصلت لمستحقيها فى تلك المحافظة 69 مليونًا و891 ألف جنيه، وبلغ عدد الأسر المتقدمة للحصول على دعم البرنامج فى محافظة سوهاج 39 ألف أسرة. أما محافظة الأقصر فقد بلغ عدد الأسر المستفيدة من البرنامج، والتى اقتصرت على مركز إسنا، 10 آلاف و726 أسرة، بمبلغ قيمته 12 مليونًا و853 ألف جنيه. وبلغ عدد المتقدمين للحصول على معاشات ومرتبات البرنامج الشهرية فى تلك المحافظة 20 ألفًا و864 أسرة .

المرحلة الثانية: تشمل أربع محافظات هى قنا وأسوان والجيزة والقاهرة، بالإضافة إلى تغطية باقى مناطق جديدة فى محافظات المرحلة الأولى. ويستهدف البرنامج الأسر المستحقة فى مراكز العياط وأطفيح والصف بمحافظة الجيزة، بالإضافة إلى منطقة بولاق الدكرور. وأما فى محافظة القاهرة فقد بدأ البرنامج فى منطقة منشأة ناصر. وفى محافظة قنا يستهدف البرنامج خمسة مراكز، هى الوقف وقفط وقوص ونقادة ومركز قنا. وفى محافظة أسوان يستهدف البرنامج مركزين هما نصر النوبة وكوم أمبو. (الموقع الرسمى لوزارة التضامن، 2021)

وفى ظل الأزمات فى سياق انتشار جائحة كوفيد 19 ظهر مفهوم الحماية الاجتماعية "التكيفية" فى السنوات الأخيرة، الذى يركز بشكل أكبر على تمكين الحماية الاجتماعية بصورة أفضل لمواجهة آثار جميع أنواع الصدمات على الأسرة - بما فى ذلك

الكوارث الطبيعية وتغير المناخ والأزمات الاقتصادية والمالية والصراعات والنزوح، وفيروس كوفيد 19، من بين أمور أخرى. وبدأت الحماية الاجتماعية التكيفية، وهى مجال ناشئ، تتبلور حول نهجين اثنين مترابطين، هما كالتالى: (بناء قدرة الأسر الأكثر عرضة للصدمات على المجابهة؛ زيادة استجابة برامج الحماية الاجتماعية للتكيف مع الاحتياجات المتغيرة على أرض الواقع بعد وقوع الصدمات، وتلبية هذه الاحتياجات). ويمكن تعزيز تدابير التأهب لشبكات الأمان الاجتماعى أكثر من ذلك من خلال ضخ استثمارات إضافية لزيادة مرونة البرامج وقدرتها على التوسع للوصول إلى أعداد أكبر من الأسر. (worldbank.org)

وهذا ما طورته الدولة المصرية فى التعامل مع الفئات المستهدفة من شبكات الأمان الاجتماعى حيث اشتملت طرق الاستجابة الفورية التى طبقتها الحكومة المصرية على توسيع برنامج تكافل وكرامة أفقيًا وليس رأسيًا من خلال مراجعة عتبة اختبار المؤشرات البديلة للسماح لأكثر الأشخاص تأثراً بتفشى فيروس كوفيد-١٩، سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتأهل للاستفادة من البرنامج، وقد تم تسجيل عدد مستفيدى **برنامج تكافل** طبقا لآخر تحديث لوزارة التضامن الاجتماعى فى شهر يونيو 2020 حيث بلغ 2 مليون و938 ألف مستفيد. كما بلغ عدد مستفيدى **برنامج كرامة** طبقا لآخر تحديث للوزارة فى شهر يونيو لنفس العام مليون و196 ألف و136 مستفيد. (الموقع الرسمى لوزارة التضامن، 2021)

وتوسعت الدولة أيضًا فى مظلة استهداف برنامج تكافل وكرامة من خلال تقديم تحويل نقدى لمرة واحدة بقيمة ٥٠٠ جنيه مصرى للعمال فى القطاع غير الرسمى وغير المنتظمين الذين يتعرضون بشدة لمخاطر الوقوع فى براثن الفقر نتيجة أزمة كوفيد 19 لمدة ٣ أشهر. ويتضح الأثر الكبير لبرنامج تكافل وكرامة على الحد من الفقر فى نتائج دراسة المحاكاة التى أوضحت أنه فى حالة عدم وجود أى تحويلات نقدية، فإن معدلات الفقر كانت لتصل إلى ٣٠,٩٪ مقارنةً بـ ٢٨,١٪ نتيجةً لبرنامج تكافل وكرامة. (بسمة يسا، 2020)

على الرغم من الإنجازات التى طورتها الدولة المصرية لمواجهة أزمة كوفيد 19 على مستوى برامج الأمان الاجتماعى وتوسيع نطاق تغطيتها لاستهداف أكبر عدد من المستفيدين المستحقين على مستوى الأقاليم الجغرافية المختلفة، إلا أن شبكات الأمان الاجتماعى تعانى بشكل عام من غياب رؤية تكاملية تربط بين شبكات الأمان الاجتماعى وبرامج الحماية الاجتماعية، التى كان من شأنها أن تخلق نظامًا متكاملًا للحماية الاجتماعية قادر على تحريك قطاعات من السكان من شبكات الأمان الاجتماعى- التى بالكاد تحافظ على الفقراء على قيد الحياة - إلى نظم حماية أخرى تعتمد على العمل وتستمد قوتها من قدرتها على تمكين البشر وإخراجهم من دائرة الفقر، وكذلك من قدرتها على الاستدامة المالية. ومما لاشك فيه أن غياب الرؤية التكاملية قد يؤدى إلى المزيد من عدم كفاءة وفاعلية الأنظمة القائمة وظهر ذلك فى زيادة أعداد الفقراء والفئات المحرومة من التغطية، على الرغم من زيادة الإنفاق على هذه البرامج. (هويدا عدلى، 2021)

لذلك فبرامج شبكات الأمان الاجتماعى فى مصر بحاجة إلى توضيح رؤيتها وأهدافها بحيث تبتعد عن سياسات التجزؤ والتفكك والسعى إلى وضع رؤية متكاملة على مستوى الفاعلية والإدارة والمخرجات، لتستوعب فئات كبيرة من الفقراء والمضارين من كوفيد 19، وتحاول ربطهم بمخرجات برامج الحماية الاجتماعية لينتقل البعض منهم إلى فئات تعتمد على العمل فى الانتقال من دائرة الفقر، هذا بجانب تطوير نظام مستجيب للصدمات والأزمات بشكل مستمر ومرن ليتكيف وفقا لنوع هذه الأزمات.

5.سُبل تعزيز شبكات الأمان الاجتماعى لمجابهة الصدمات والأزمات

على الرغم من الإنجازات المحققة لبرامج شبكات الأمان الاجتماعى واستيعاب أعداد كبيرة من الفقراء وحمايتهم من الفقر والأضرار التى وقعت عليهم نتيجة للظروف الاقتصادية والأزمات والكوارث، وما طورته الدولة المصرية من سياسات للاستجابة للصدمات ومجابهة آثار كوفيد 19 على الفقراء، إلا أن هذه البرامج غاب عنها الرؤية

التكاملية فى التعامل وخاصة ربط مخرجاتها ببرامج الحماية الاجتماعية، كما أشرنا لاحقا.

وفى سياق تعزيز شبكات الأمان الاجتماعى وتطوير نظام مستجيب للصدمات والأزمات المتلاحقة والمستمرة، نشير إلى أنه لا يوجد تنبؤ بمستقبل كوفيد 19 والفترة الزمنية لاحتواءه واختفاؤه، كما أن التنبؤ بالمستقبل عملية غير محكمة لأنه بيد الله الواحد الأحد، ولكن يمكننا أن نربط المقدمات والمعطيات الواقعية ونحاول تطويرها لبناء سيناريو تعزيزى لقدرات شبكات الأمان الاجتماعى ليكون متواكب مع أى أزمات مستقبلية بغض النظر عن فيروس كوفيد 19.

وفى علم اجتماع المستقبل توجد الكثير من الرؤى المستقبلية والسيناريوهات المتعددة لذلك، والتى يمكن عرض أنواعها المختلفة بغية اختيار النوع الملائم والمتوافق مع الدراسة، كمحاولة لبناء سيناريو مستقبلى لتطوير شبكات الأمان الاجتماعى مستندًا على المعطيات الواقعية والإنجازات المحققة كما عرضناها.

1,5- الدراسات المستقبلية والسيناريوهات المتعددة:

تشير الدراسات المستقبلية إلى العديد من الأنواع والسيناريوهات التى من خلالها قد نستطيع التنبؤ أو توضيح صور واضحة الملامح للمستقبل سواء على مستوى المستقبل القريب أو البعيد، كما تستطيع هذه الدراسات رسم سياسات أو استراتيجيات طويلة الأمد أو متوسطة أو قصيرة الأمد تفيد السياسيين والمخططين فى اتخاذ القرار وتطبيقه، ومن أهم هذه الأنواع: (جمال منصر، 2015)

- السيناريو الاتجاهى/ الخطى:

الذى يفترض فيه استمرار الوضع القائم فى مسار تطور الظاهرة موضوع الدراسة، مع اسقاط خطى لاتجاه وصورة الظاهرة فى الحاضر على المستقبل.

فى ظل هذا التعريف للسيناريو الاتجاهى نجد أن فهم وتطوير شبكات الأمان الاجتماعى المرغوب لا يمكن أن يحدث من خلال هذا النوع فمسار تطور شبكات الأمان الاجتماعى والإنجازات المحققة فى الحاضر لا يمكن اسقاطها على المستقبل. ولذلك لا يفيد هذا النوع من السيناريوهات فى موضوع دراستنا الراهنة.

- السيناريو الإصلاحى "التفاؤلى":

يركز على حدوث تغيرات وإصلاحات على الوضعية الحالية للظاهرة، وتلك الإصلاحات الكمية والنوعية قد تُحدث ترتيبًا جديدًا فى أهمية ونوع المتغيرات المتحكمة فى تطور الظاهرة. مما يؤدى إلى تحقيق تحسن فى اتجاه الظاهرة فى نهاية المطاف.

ونجد أن السيناريو الإصلاحى ذو الرؤية المتفائلة الأقرب والأنسب لدراستنا، فهو يعتمد على تغيير وتطوير فى البنية الحاكمة لشبكات الأمان الاجتماعى، وينطلق من قاعدة أساسية تهتم بتطوير برامج شبكات الأمان الاجتماعى لتستجيب للصدمات والأزمات وذلك عبر عدة مستويات يمكن التحكم فى مؤشراتهم، فمؤشر الإدارة والكفاءة يمكن تطويره ليستجيب للصدمات، ومؤشر الفاعلية والاستهداف على قدر كبير من التطوير والاستيعاب للفئات المستهدفة والمتضررة بشكل أفقى ليسمح بشمول أعداد أكثر من المستفيدين، أما مؤشر المخرجات من البرنامج وانتقال الفئات القادرة على العمل من مظلة شبكات الأمان الاجتماعى إلى مظلة الحماية الاجتماعية دافعى الاشتراكات التأمينية فما تزال تحتاج لربط بين المخرجات وسوق العمل لدمج تلك الفئات وهو مؤشر بحاجة إلى التحسين فى المستقبل.

- السيناريو التحولى أو الراديكالى "التشاؤمى":

يعتمد على حدوث تغيرات جذرية فى البيئتين الداخلية والخارجية للظاهرة، وهى المتغيرات التى تُحدث قطعية مع المسارات والاتجاهات السابقة للظاهرة، ويقوم هذا السيناريو على التطورات والقفزات الفجائية التى قد تطرأ على بيئة الظاهرة، وفى

هذه الحالة تؤخذ بعين الاعتبار المتغيرات قليلة احتمال الحدوث "الأقل حدوثًا والأكثر تأثيرًا".

على الرغم من حدوث تغيرات جذرية فى المؤثرات الخارجية لبرامج شبكات الأمان الاجتماعى تأثرا بجائحة كوفيد 19، وتضرر الآلاف من الأسر بهذه الأزمة، ومحاولات الدولة المصرية تطوير برامج الأمان الاجتماعى لمجابهة آثار كوفيد 19 على الأسر المتضررة إلا أن تلك المحاولات غلب عليها سياسات التجزؤ وعدم الشمولية وذلك لضعف بنية شبكات الأمان الاجتماعى وعدم تطويرها بالمستوى الفعال ليغطى الفئات المتضررة وأيضا لفجائية الأزمة وتوسع انتشارها وامتداد آثارها على شرائح كبيرة من الفقراء، ولذلك لا يصلح السيناريو الراديكالى فى دراستنا لعدم وجود تحولات جذرية فى البنية الداخلية لبرامج الأمان الاجتماعى، لكنه لفت النظر للتغيرات الخارجية التى قد تحدث مثل الصدمات والأزمات والأوبئة وهو ما يجب أخذه فى الاعتبار عند تطوير هذه البرامج.

كما توجد فى الدراسات المستقبلية نوعان رئيسيان للسيناريوهات، هما:

-السيناريو الاستطلاعى أو الاستكشافى:

ينطلق من الاتجاهات الماضية أو الراهنة التى تؤدى إلى مستقبلات مشابهة، نقطة البداية فى الوضع القائم والقوى المؤثرة فيه أو التى أدت إليه، وانطلاقًا من ذلك يوضع السيناريو الاستطلاعى الذى يحدد ملامح صورة المستقبل.

ويفيد هذا السيناريو فى تطوير شبكات الأمان الاجتماعى، وذلك بالاعتماد على القواعد الرئيسية للبرامج التى تشملها شبكات الأمان الاجتماعى منها "برنامج تكافل وكرامة"، وتطوير تلك القواعد بحيث تستجيب للصدمات وتحاول التكيف بشكل أكثر مرونة معها، بهدف استيعاب أكبر عدد من الفئات المتضررة من الصدمات الحالية، والتنبؤ والاستعداد لأى أزمات أو صدمات فى المستقبل. مع ضرورة وضع السياسات المستجيبة للنوع الاجتماعى فى الاعتبار عند التطوير فى المستقبل.

-السيناريو الاستباقى أو المعيارى:

يبنى انطلاقًا من صور بديلة للمستقبل يمكن أن يكون سيناريو مرغوب أو غير مرغوب فيه ويتم بناؤه بطريقة الإسقاط العكسى، فهو يعبر عن مجموعة الأهداف التى نسعى لتحقيقها فى المستقبل. ونحصل عليه من خلال وضع صورة للمستقبل البعيد انطلاقا من المرحلتين "الأولى والثانية" بما يعنى الإنطلاق من المستقبل والتوجه نحو الحاضر بصورة عكسية.

وقد يفيد هذا السيناريو فى تطوير برامج الحماية الاجتماعية بشكل عام فى أى دولة عندما تكون هذه البرامج محددة الأهداف المرجو منها وسياساتها واضحة المعالم، وهناك ربط بين المخرجات والبرامج المختلفة فى مظلة الحماية الاجتماعية، بحيث نستطيع تحديد ملامح صورة المستقبل سواء على المستوى القريب أو البعيد بشكل ينعكس على الواقع الفعلى لمظلة الحماية الاجتماعية، ولكن هذا النوع من السيناريوهات لا ينطبق على برامج شبكات الأمان الاجتماعى فى وضعها الحالى فى المجتمع المصرى لغياب الرؤية والأهداف وسياسات التجزؤ المسيطرة عليها، وصعوبة تحديد مستقبلها فى ظل أزمة كوفيد 19 الراهنة. (جمال منصر، 2015)

ومن خلال العرض السابق للسيناريوهات المختلفة والدراسات المستقبلية، يمكننا بناء سيناريو يلاءم موضوع دراستنا وفقًا للمعطيات الحاكمة لشبكات الأمان الاجتماعى والفلسفة القائمة عليها منظومة الحماية الاجتماعية فى المجتمع ككل، والإنجازات التى تم تحقيقها فى الحاضر بغرض وضع تصور للمستقبل تُمكن شبكات الأمان الاجتماعى من الاستجابة للصدمات والأزمات، ومراعاة النوع الاجتماعى فى سياساتها، وذلك كالآتى:

- السيناريو الأقرب للدراسة:

- السيناريو الإصلاحى "التفاؤلى":

الانطلاق من تطوير وإصلاح شبكات الأمان الاجتماعى وما تقدمه من برامج " تكافل وكرامة" لتكون قادرة على مجابهة الصدمات، وذلك من خلال عدة مستويات:

- مستوى السياسات والأهداف: العمل على صياغة جديدة للسياسات والأهداف تعتمد فى المقام الأول على وضع المستقبل فى الاعتبار، ومجابهة الصدمات والأزمات بشتى صورها، وتكريس حق الجميع فى الحصول على الحماية الاجتماعية فى الدساتير والقوانين والتشريعات كحق غير قابل للتصرف، وتوطيد التضامن الاجتماعى. ولا يقتصر ذلك على وضع إطار أخلاقى وقانونى ومالى لتطبيق سياسات الحماية الاجتماعية، بل يضمن المشاركة والمساءلة فى إدارة نظم الحماية الاجتماعية.

هذا بجانب وضع سياسات مستجيبة للنوع الاجتماعى تراعى الفروق بين الجنسين فى تقديم الخدمات، والحماية الاجتماعية، لتحدد الفئات الأولى بالرعاية والأكثر تضررًا من أزمة كوفيد 19. وينبغى أن يطبق ذلك ضمن خطة تراعى الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية، أى المساواة، والإنصاف، والحقوق والمشاركة، فى صميم أهداف السياسات العامة. لضمان شمولية الأهداف وتكامل السياسات التى تمكنها من الربط بينها وبين المخرجات فى المستقبل سواء على المدى القريب أو البعيد.

- مستوى الإدارة والفاعلية: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بتأمين التغطية تدريجيًا للجميع، واستكمالها بمستحقات إضافية، تضمن حصول جميع المحتاجين، من كبار السن والأشخاص ذوى الإعاقة والنساء، على الدعم الكافى للدخل وخدمات التعليم والرعاية الصحية، مع تحديد وترتيب الأولويات للتكيف مع الأوضاع والإجراءات الاحترازية فى ظل أزمة كوفيد 19، وذلك من خلال ابتكار أساليب جديدة للوصول للفئات المستهدفة بحيث تسهل تقديم الخدمات لهم، والتوسع فى استيعاب أعداد أكبر من الأسر المتضررة، من خلال ضخ استثمارات إضافية لزيادة مرونة البرامج بالاعتماد على وسائل الدفع الإلكترونى سواء عبر الهواتف المحمولة أو التحويلات النقدية عبر ماكينات الصرف الآلى بالبنوك أو البريد. هذا بالإضافة إلى الاستثمار فى أنظمة التسليم والتخطيط للطوارئ لتمكين استجابة متزايدة للبرامج بعد الصدمات.

- مستوى التغطية والاستهداف: من أجل تحسين تحليل ملامح الأسر واستهداف برامج شبكات الأمان الاجتماعى لفئات أكثر يجب العمل على تعديل طرق الاستهداف التقليدية لتأخذ بعين الاعتبار ضعف الأسرة تجاه الصدمات؛ دمج الفروق الطبقية بين الأسر الفقيرة والضعيفة فى مناطق "النقاط الساخنة" من الصدمات المتكررة "بمعنى إدراج الأسر المعرضة لمخاطر عالية"، بجانب ضرورة الإستفادة من البنية التحتية الحالية فى المجتمع من خلال دمج السجل الوطنى الموحد والسجل الاجتماعى لوزارة التضامن الاجتماعى معًا، وبالتوازى مع ذلك، يمكن تعزيز زيادة الاعتماد على الاتصالات والتفاعل عن بُعد من خلال الاستفادة من الإمكانات الكاملة للأنظمة الحالية مثل، الآلية المميكنة لمعالجة الشكاوى التى صممتها وزارة التضامن الاجتماعى لتلقى الشكاوى ذات الصلة ببرنامج تكافل وكرامة. ويفيد ذلك فى التغطية الشاملة للفئات المستهدفة، كما يضمن استيعاب أعداد أكثر فى المستقبل القريب.

- مستوى الاستدامة والاستجابة للصدمات: تساعد مفهوم الحماية الاجتماعية التكيفية (ASP) على بناء قدرة الأسر الفقيرة والضعيفة على الصمود من خلال الاستثمار فى قدرتها على الاستعداد للصدمات والتعامل معها والتكيف معها، مما يضمن عدم وقوعها (بشكل أعمق) فى براثن الفقر. لذا يُسلط البُعد الخاص باستدامة برامج شبكات الأمان الاجتماعى الضوء على أهمية برامج التخرج من الفقر وانتقال الفئات القادرة على العمل من مظلة الحماية الاجتماعية بدون اشتراكات إلى المظلة المشاركة بالاشتراكات والمشمولة بالتغطية التأمينية مثل برنامج "**فرصة**" لمنع الاعتماد غير المحدود على التحويلات النقدية على المدى الطويل. بحيث سيضمن "التخرج" من الفقر بطريقة فعالة تعزيز مرونة واستدامة تدخلات الحد من الفقر وأنظمة الحماية الاجتماعية. (بسمة يسا, 2020)

هذا بجانب ضرورة الربط بين تدخلات الحماية الاجتماعية والتدخلات الهيكلية الأوسع، مثل الإصلاحات فى الحكم، وسياسات العمل، والسياسات المناهضة للتمييز. فالسياسات والبرامج الرامية إلى تأمين الحماية الاجتماعية لا يمكن أن تنجح

وتستوفى شروط الاستدامة ما لم تعالج العوامل الهيكلية والأسباب الجذرية للفقر وعدم المساواة. مع ضرورة توسيع الحيز المالى للحماية الاجتماعية باتخاذ تدابير تستوفى شروط الاستدامة المالية والسياسية، واختيار النظام المناسب للتمويل الذى يراعى الظروف المختلفة للمجتمع.

وعبر هذه المستويات المختلفة يتم تطوير شبكات الأمان الاجتماعى بحيث تراعى صورة المستقبل فى المقام الأول، وتركز على الحماية التكيفية للأسر الأكثر عرضة للمخاطر والأزمات كمحاولة للاستثمار فى رأس المال الاجتماعى وتكوين رصيد فى المستقبل القريب لمجابهة الصدمات.

6.خاتمة

سعت الدراسة إلى التعرف على دور شبكات الأمان الاجتماعى فى مجابهة الصدمات فى ظل أزمة كوفيد 19 التى تضررت منها الكثير من الأسر وما زالت فى ظل انتشار الفيروس وتحوراته المختلفة، وأضافت المزيد من الأعباء على الأسر الفقيرة مما استوجب من الدولة العمل على تطوير منظومة الحماية الاجتماعية فى المجتمع بشكل عام، بجانب تطوير شبكات الأمان الاجتماعى لتستوعب هذه الأسر وتحميهم من الصدمات والأزمات. حيث ركزت الدراسة على برنامج تكافل وكرامة ودوره فى استيعاب الأسر المضارة، وتخفيف حدة الفقر عليهم، والإنجازات المحققة من هذه البرامج على مستوى الحاضر أو المستقبل.

وحاولت الدراسة التوصل لرسم ملامح المستقبل من خلال وضع سيناريو إصلاحى ذو نزعة تفاؤلية لتطوير شبكات الأمان الاجتماعى يستفيد من معطيات الحاضر وينطلق من خلالها لتعزيز صورة المستقبل وتحقيق الأهداف المرجوة من هذه البرامج، ومراعاة الفروق بين الجنسين فى الاستهداف، وتوسيع مظلة الحماية أفقيًا، واستحداث آليات للوصول إلى الفئات المستهدفة، بغية تحقيق الحماية الاجتماعية التكيفية المستجيبة للصدمات، وذلك من خلال تقسيم السيناريو الإصلاحى إلى عدة مستويات

تشمل "السياسات والأهداف، الإدارة والفاعلية، التغطية والإستهداف، الإستدامة والاستجابة للصدمات"، لضمان وضع آليات وسُبل جديدة لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعى مستجيبة لأزمة كوفيد 19 والتكيف مع الإجراءات الاحترازية التى فرضتها.

قائمة المراجع:

أولا: المؤلفات

1. منصر، جمال. (2015). **الدراسات المستقبلية: ماهيتها ومنهجيتها**. (جامعة قالمة- الجزائر): كلية الحقوق والعلوم السياسية. قسم العلوم السياسية.
2. الآسكوا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا. (2019) إصلاح نظم الحماية الاجتماعية فى البلدان العربية. (جنيف- سويسرا): الأمم المتحدة.

ثانيا: المقالات

المقالات المطبوعة

1. الهجرسى،أحمد السعيد . (سبتمبر 2021). **الفقراء وبرامج الحماية الاجتماعية فى المجتمع المصرى**، حوليات آداب عين شمس، (المجلد 49، عدد يوليو- سبتمبر) ، ص ص 237: 271.
2. عبد الفضيل، محمود. (1998) .**الجهود العربية فى مجال استشراف المستقبل**، عالم الفكر، (المجلد 18، العدد 4، مارس)، ص 1012.
3. أبوقورة، خضر عبد العظيم وآخرون. (سبتمبر2010) **نحو إصلاح نظم الحماية الاجتماعية فى مصر**، (قضايا التخطيط والتنمية 224)، (القاهرة- مصر) معهد التخطيط القومى، ومركز دراسات التنمية البشرية.
4. بوقارة، حسين. (2005) **الاستشراف فى العلاقات الدولية: مقاربة منهجية**، مجلة العلوم الإنسانية، (عدد 21، يوليو)، ص ص 194: 195.
5. الأمم المتحدة، (يوليو 2015) **الحماية الاجتماعية أداة للعدالة**، نشرة التنمية الاجتماعية، (المجلد 5، العدد 2). اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا الآسكوا "ESCWA"، ص ص 9: 10.

المقالات المنشورة عبر الإنترنت

1. بسمة يسا.2020. فيروس كوفيد 19 والحماية الاجتماعية: **من الحماية الفعالة من الأزمات إلى الاعتماد على الذات. المعهد الدولى لبحوث السياسات الغذائية**. الندوة الثالثة والثلاثين من سلسلة ندوات تقييم الأثر وبناء القدرات حول قضية "كوفيد-١٩ والحماية الاجتماعية. تم نشرها بتاريخ 5 أكتوبر 2020، عبر الرابط: https://egyptssp.ifpri.info/2020/10/05/

2. هويدا عدلى. 2021. **تكامل برامج الحماية الاجتماعية: تداعيات التجزوء** ومتطلبات التكامل. الجامعة الأمريكية. برنامج حلول للسياسات البديلة. القاهرة. عبر الرابط: https://aps.aucegypt.edu/ar/articles/621 - عبده العشرى. 2019. سياسات الحماية الاجتماعية فى ضوء الوثائق الدولية والتشريع المصرى. مجلة حقوق الإنسان. الهيئة العامة للإستعلامات. القاهرة. عبر الرابط: https://hrightsstudies.sis.gov.eg/البنك الدولى. 2021. شبكات الأمان الاجتماعى: تحمى الأسرة من أثر الصدمات الاقتصادية والكوراث الطبيعية وغير ذلك من الأزمات، واشنطن، تاريخ الزيارة 1 إبريل 2021، الرابط:
https://www.albankaldawli.org/ar/topic/safetynets#2

3. الهيئة العامة للإستعلامات. 2021. **تكافل وكرامة**، القاهرة، الموقع الرسمى للهيئة عبر الإنترنت، تاريخ الزيارة أبريل 2021، الرابط: https://www.sis.gov.eg/Story/136044

4. وزارة التضامن الاجتماعى. 2021. تكافل وكرامة: قطاع الشئون الاجتماعية، القاهرة، الموقع الرسمى للوزارة، تاريخ الزيارة أبريل 2021، الرابط: https://www.moss.gov.eg/areg/Pages/programdetails.aspx?pid=10

5. وزارة التضامن الاجتماعى. 2018. **قصة برنامج تكافل وكرامة**، القاهرة، 15/ 11/ 2018، عبر الرابط:
https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2018/11/15/the-story-of-takaful-and-karama-cash-transfer-program

6. The World Bank, 2019. **Safety Nets**: Social Safety net Programs Protect Families from the Impact of Economic Shocks, Natural Disasters, and other Crises, Washington. https://www.albankaldawli.org/ar/topic/safetynets#2
7. World Bank, 2020. **Adaptive Social Protection**: Building Resilience to Shocks. https://www.worldbank.org/en/publication/humancapital/publication/adaptive-social-protection-building-resilience-to-shocks-key-findings.