



ESP

لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية

للمناقش والاسترشاد

البند الرابع من جدول الأعمال

الحماية الاجتماعية كعامل إنتاجي

المحتويات

الصفحة

1	١ - السياق والتعاريف
2	٢ - العوامل الرئيسية المقررة للأداء الاقتصادي
4	٣ - النقاش حول الحماية الاجتماعية كمدخل في النمو الاقتصادي
5	٤ - سياسات الاحتواء في مجال الحماية الاجتماعية والنمو الاقتصادي
6	٥ - الدليل التجريبي - الإنتاجية والإنفاق الاجتماعي
10	٦ - إجراءات منظمة العمل الدولية حتى اليوم
12	٧ - برنامج مؤقت للمزيد من الإجراءات
15	المراجع والمصادر

١ - السياق والتعاريف

١. أقر مجلس الإدارة في دورته ٢٨٦ (أذار/ مارس ٢٠٠٣)، برنامج العمالة العالمي الذي أعدته منظمة العمل الدولية باعتباره استجابة لطلبات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في عام ١٩٩٥ والدورة الإستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة للأمم المتحدة التي عقدت عام ٢٠٠٠. ودعا كلا الاجتماعين منظمة العمل الدولية إلى إعداد استراتيجية دولية متنسقة ومنسقة للنهوض بعمالة منتجة ومختارة بحرية. والهدف الرئيسي للبرنامج هو وضع العمالة في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية. كما يجسد البرنامج، وعلى وجه الخصوص في عناصره الأساسية العشرة، بُعد العمالة في برنامج منظمة العمل الدولية للعمل اللائق. واختارت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، منذ آذار/مارس ٢٠٠٣، عديدا من العناصر الأساسية لمناقشتها واستعراضها بشكل متعمق. ويشكل موضوع "الحماية الاجتماعية كعامل إنتاجي" البند الثامن من قائمة العناصر الأساسية العشرة.

٢. ويفهم مصطلح "عامل إنتاجي" أساسا، في هذه الورقة، كقوة تحسّن بشكل مستدام المستوى الإجمالي لنتاج الاقتصاد، ويتم ذلك خاصة عبر تحسين مستوى الناتج عن العامل الواحد أو مستوى الناتج عن ساعة العمل الفعلية (أي "إنتاجية العمل")^١.

٣. ويمكن فهم الحماية الاجتماعية (أو الضمان الاجتماعي)^٢ كمجموعة من المؤسسات والتدابير والحقوق والالتزامات والتحويلات، تهدف أساسا إلى ما يلي:

(أ) ضمان الوصول إلى الخدمات الصحية والاجتماعية؛

(ب) توفير أمن الدخل للمساعدة على مواجهة مخاطر الحياة الكبرى (وهي، من جملة أمور، الخسارة في الدخل نتيجة العجز أو الشيخوخة أو البطالة) ومنع الفقر أو تخفيف حدته.

والضمان الاجتماعي واحد من حقوق الإنسان (المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) وجزء من ولاية منظمة العمل الدولية^٣، وهو مكرس في جملة من اتفاقيات المنظمة أبرزها اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، التي أصبحت صيغة للمدونة الأوروبية للضمان الاجتماعي. وأكد مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠١، الحاجة إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي كما عهد إلى منظمة العمل الدولية بدء حملة كبرى من أجل ترويج توسيع نطاق الضمان الاجتماعي. وأقر المؤتمر في الدورة نفسها بأن "الضمان الاجتماعي [...] يحسن الإنتاجية"^٤.

٤. ويعد العنصر الأساسي ٨ من برنامج العمالة العالمي أساسا ثلاث قنوات رئيسية يمكن من خلالها أن تصبح نظم الحماية الاجتماعية عاملا إنتاجيا. أولاً، تساعد الحماية الاجتماعية على مواجهة أهم مخاطر الحياة والخسارة في الدخل. ويمكن بهذه الطريقة أن تحسن إنتاجية العمال وتحافظ عليها وتخلق فرصا لإيجاد عمالة جديدة^٥. ثانياً، يمكن أن تكون الحماية الاجتماعية كذلك أداة حاسمة لإدارة التغيير في الاقتصاد وسوق العمل. ثالثاً، يمكن أن تضمن الحماية الاجتماعية استقرار الاقتصاد بتوفير الدخل البديل الذي يخفف من الاستهلاك في حالات الركود فتمنع بذلك استفحال حالات الركود الناتج عن انهيار ثقة المستهلك وآثاره السلبية على الطلب الداخلي. ويُعتبر توسيع نطاق الحماية الاقتصادية عن طريق المناهج الشاملة والمجتمعية وكذلك التغلب على التحديات الناجمة عن شيخوخة السكان، التحديين الرئيسيين اللذين تواجههما الأنظمة الوطنية للحماية

¹ هناك مصطلحان آخران هما إنتاجية رأس المال أو حاصل إنتاجية العوامل.

² يمكن استبدال معنى المصطلحين "الحماية الاجتماعية" و "الضمان الاجتماعي" في هذه الورقة بعضهما البعض.

³ أنظر إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤). تعرف المادة الثالثة الحماية الاجتماعية تعريفاً واسع النطاق.

⁴ أنظر منظمة العمل الدولية (٢٠٠١)، ص ٢.

⁵ أنظر منظمة العمل الدولية (٢٠٠٣).

الاجتماعية. وهكذا حظي الدور الاقتصادي الإيجابي المحتمل للحماية الاجتماعية بإجماع الهيئات المكونة الثلاثية عندما تم اعتماد برنامج العمالة العالمي.

٥. ولابد من الاعتراف بأن وصف الحماية الاجتماعية بأنها عامل إنتاجي ليس متفقاً عليه بالضرورة خارج منظمة العمل الدولية والمؤسسات الأخرى المتخصصة في معالجة هذه القضية.^٦ وغالباً ما تولد المناقشات العامة انطباعاً مفاده أن الحماية الاجتماعية تعرقل النمو الاقتصادي (الإنتاجية) بدلاً من تعزيزه. غير أن هناك تسليمًا متزايداً بأن سياسات الحماية الاجتماعية يمكن أن يكون لها أثر إيجابي في البيئة الاقتصادية إما مباشرة عن طريق تشجيع الإنتاجية - أو بصورة غير مباشرة - عن طريق تشجيع التماسك والسلم الاجتماعيين، وهما شرطان لازمان لتحقيق نمو اقتصادي بعيد المدى. وهكذا فإن صميم النقاش المتعلق بتداعيات الحماية الاجتماعية على الاقتصاد هو معرفة ما إذا كانت نظم الحماية الاجتماعية مجرد آليات تعيد توزيع الاستهلاك استناداً إلى بعض القواعد المعيارية بين المواطنين - مما قد يخلف آثاراً سلبية في الأداء الاقتصادي - أو ما إذا كان من الممكن اعتبارها أيضاً استثماراً مجتمعياً في رأس المال الاجتماعي والبشري له آثار تحسن النمو على المدى البعيد.

٦. وثمة بالتالي سبب وجيه لإعادة النظر في أوجه تأثير الحماية الاجتماعية على الأداء الاقتصادي وخاصة على الإنتاجية - وهي في صميم هذه الورقة - وربطها بالعمل المحتمل السالف والمقبل لمنظمة العمل الدولية. ونبدأ بإعادة النظر في النظرية الاقتصادية الحديثة عن النمو وعوامله المقررة ثم نستعرض الآثار المحتملة للحماية الاقتصادية على النمو الاقتصادي ونوفر التأييدات الممكنة عن الأدلة المتاحة. ولعل النتيجة الرئيسية التي نخلص إليها هي أن الرأي القائل بأن هناك مبادلة لا مفر منها بين مستويات الحماية الاجتماعية والنمو الاقتصادي يبدو على الأرجح رأياً خاطئاً، إذ توجد لدى الاقتصادات الأكثر إنتاجية في العالم أنظمة قوية للحماية الاجتماعية. ولئن كان من الممكن ألا تكون الطبيعة المحددة لأوجه الترابط بين الاقتصاد والحماية الاجتماعية واضحة تماماً، فقد استهدف عمل منظمة العمل الدولية حتى الآن تفادي الآثار السلبية. وركز عمل منظمة العمل الدولية على تجنب إضاعة الموارد المجتمعية بالتأكد من كون نظم الحماية الاجتماعية فعالة وكفؤة، وذلك عبر الاستشارة والبحث وبناء القدرات. وتم إعداد مسودة مشروع برنامج للبحث والعمل في المستقبل، نورده في ختام هذه الورقة، استناداً إلى تحليل الجدول الاقتصادي والأدلة الإحصائية المتاحة وخبرة منظمة العمل الدولية.

٢ - العوامل الرئيسية المقررة للأداء الاقتصادي

٧. توضح نظرية النمو الاقتصادي القياسي أن معدل الاستثمار في رأس المال^٧ وفعالية اليد العاملة، أي مهارة العمال في استخدام رأس المال، يحددان على المدى البعيد الناتج عن العامل الواحد (الإنتاجية) وللاستثمار في رأس المال ثلاث وظائف هي: "١" التعويض عن الجزء المستهلك من الرصيد الرأسمالي خلال العملية الإنتاجية؛ "٢" زيادة الرصيد الرأسمالي لإمداد اليد العاملة الإضافية بقاعدة رأسمالية كافية؛ "٣" ضمان استخدام أحدث التكنولوجيا في العملية الإنتاجية. إذن، يهدف الاستثمار إلى الحفاظ على تمشي الرصيد الرأسمالي مع "الحدود التكنولوجية". أما الاستثمار في الأشخاص ("رأس المال البشري") فيهدف إلى الحفاظ على مهارات القوى العاملة التي يقتضيها تشغيل الرصيد الرأسمالي بشكل فعال. وتزامن الاستثمار في رأس المال المادي وفي المهارات البشرية هو الذي يسمح بإنتاج أكبر قدر من الدخل.^٨

٨. و الأدلة التجريبية تدعم بدرجة كبيرة النظرية التي تنطبق على الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم^٩ على حد سواء. وتستثمر البلدان الغنية أو القطاعات المنظمة أقساطاً كبيرة من ناتجها المحلي الإجمالي في رأسي المال المادي والبشري. فهي تبذل جهوداً متواصلة للحفاظ على رؤوس أموالها المادية وتكرس كثيراً من الوقت للتعليم وتنمية المهارات. وليست البلدان مثل تلك الواقعة في منطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان

^٦ أنظر مثلاً: منظمة العمل الدولية (٢٠٠٤؛ ١)، الفقرة ٤٨٩.

^٧ تذكير: ليس رأس المال نقداً وليس أصولاً سوقية مالية (De Soto (2000)، ص ٣٩ - ٦٧.

^٨ De Long (2002)، الفصل ٤. وما هذا إلا واحداً من جملة شروط لازمة مختلفة.

^٩ أخذ مؤخراً باستخدام مفهوم "الخارج عن النطاق القانوني" بدلاً من "غير المنظم". أنظر (De Soto (2002).

الاقتصادي غنية لأنها تنفق مبالغ كبيرة على مثل هذه الاستثمارات فحسب، بل أيضا لأنها تستخدم مدخلات الإنتاج هذه بصورة منتجة جدا. "ولا تعاني البلدان الفقيرة [القطاعات غير المنظمة؛ درجه واضعو الورقة] من نقص في رؤوس الأموال والتعليم فقط وإنما درجة الإنتاجية التي تستخدم بها مدخلات الإنتاج ... متدنية كذلك".^٩

٩. لماذا ينفق بعض البلدان أكثر مما ينفق بعضها من الموارد والوقت والجهد في عوامل إنتاجها ولماذا يستخدم بعضها أكثر من بعضها الآخر الموارد المتاحة استخداما على نحو أكثر إنتاجية؟ لقد قدم عدد من الفرضيات^{١١} لتفسير مثل هذه الفروق. وأحدث التطورات في نظرية النمو تركز بنجاح على مدى مختلف الأوساط المؤسسية التي يمكن أن توفر أجوبة على أوجه التفاوت الكبيرة الملاحظة في المداخل بين البلدان/الاقتصادات. وتعرف الأوساط المؤسسية هنا على أنها جميع التدابير المتوقعة على الحكومات والكفيلة بضمان الاستقرار والسلامة المجتمعيين للاستثمارات (العائد)،^{١٢} بما في ذلك المواقف الاجتماعية الثقافية والفلسفية السائدة.^{١٣} وشددت المؤلفات التي تتناول النمو وتتركز على البلدان النامية مؤخرا، على وجود أنظمة رسمية لحقوق الملكية باعتبارها شروطا لازمة لتحقيق النمو الاقتصادي.^{١٤} ونفهم الحماية الاجتماعية في هذه الورقة على أنها جزء من الأوساط المؤسسية التابعة للمجتمعات والتي ينبغي اختبارها لمعرفة أثرها المحتمل على الإنتاجية.

١٠. إن الملاءمة والاستقرار المؤسسيين يمكن أن يحددا بدرجة قوية توقعات عائدات الاستثمار. ومن المحتمل بالبلد الذي يعمل بالاستناد إلى قواعد ومؤسسات غير ملائمة وغير مكيفة مع متطلبات اليوم، أن يضيع إمكانيات متاحة للنمو. بيد أنه إذا كانت القواعد والمؤسسات تغير بشكل متواتر، يُعتبر البلد عادة لدى أصحاب المشاريع المحليين أو الدوليين المحتملين بلدا ينطوي على مخاطر. والبلد الذي يتوافر فيه نظام قانوني^{١٥} شامل لحقوق الملكية يسمح بتكوين رؤوس الأموال، ونظام تعليمي موثوق به يخرج أعدادا كافية من الأشخاص الذين تلقوا التعليم الملائم واكتسبوا المهارات الملائمة، يعتبر مكانا جذابا للاستثمار. أما البلد الذي عنده نظام حماية اجتماعية موثوق به ويشمل جميع السكان فيحد من ميل الناس إلى التصرف بطريقة يمكن أن تنحرف بالموارد عن الاستخدام المنتج، عبر النشاط غير القانوني أو الفساد أو بطريقة أخرى.

١١. ولاختبار ما ذكر أعلاه من أجل التوصل إلى أدلة تجريبية، تم إعداد مؤشر يعكس الهياكل الأساسية المجتمعية^{١٦}، لحوالي ١٠٠ بلدان، وربطه بنصيب الاستثمار من الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط سنوات التعليم وحاصل إنتاجية العوامل.^{١٧} وتبين النتائج ارتباطا إيجابيا وثيقا في كل من الحالات الثلاث: فكلما ارتفع مؤشر الهياكل المجتمعية الأساسية ارتفع معدل الاستثمار والاستثمار في التعليم والمهارات وحاصل إنتاجية العوامل. واستقراءً لهذه النتائج يقال إن البلدان ذات المستويات الكافية من الحماية الاجتماعية الموثوقة المقدمة

^{١٠} Jones (2002)، ص ١٩٤.

^{١١} لضيق المقام لم نتناول في هذه الورقة عوامل مثل الكوارث الطبيعية والحروب (بما في ذلك الحروب الأهلية)، التي قد تخلف آثارا عميقة في إمكانيات نمو البلدان. SIPRI (2004).

^{١٢} أنظر: Frenkel (1999)، pp. 307-320.

^{١٣} North (2000)؛ Weber (1976). لم تشمل نظرية النمو القياسي في استدلالها مثل هذه المواقف بشكل منتظم. وضيق هذا القصور نطاق رؤيتها عن التكنولوجيا والتعليم وساهم في جعل نظرية النمو لا تصلح لتفسير تزايد أوجه التفاوت في المداخل بين البلدان المتقدمة والنامية إيجابيا.

^{١٤} De Soto (2000)، Coase (1937)/(1960)، مع التركيز على الحد من تكاليف المعاملات إلى أقصى درجة ممكنة ودور حقوق الملكية.

^{١٥} يتمتع فيه جميع السكان بسبل الوصول إلى النظام. De Soto (2000).

^{١٦} يضم المؤشر (١) مدى تفضيل بلد ما الإنتاج على "الانحراف"؛ (٢) الجزء الصغير من السنوات منذ ١٩٥٠ حيث تم تصنيف الاقتصاد كالاقتصاد منفتح على التجارة الدولية طبقا لعدة معايير. أنظر: Jones (2002)، ص ١٤٤.

^{١٧} أنظر: Jones (2002)، ص ١٤٣ - ١٤٧. حاصل إنتاجية العوامل = يجمع بين إنتاجية رأس المال والعمل.

لقواها العاملة (السكان) هي وحدها القادرة على تنفيذ سياسة واضحة لصالح الإنتاج بينما تفتح حدودها في نفس الوقت أمام التجارة والمنافسة الدوليتين.

٣ - النقاش حول الحماية الاجتماعية كمدخل في النمو الاقتصادي

١٢. كانت نظم الحماية الاجتماعية وما يلاحظ لها من آثار في الأداء الاقتصادي موضع نقاش سياسي حاد في عديد من البلدان خلال العقود الأخيرة. فيقول الخبراء (خاصة العاملين في مؤسسات التمويل الدولية)^{١٨} من جهة بأنه لم يعد من الممكن تحمل تكاليف نظم الحماية الاجتماعية التي تعيد توزيع ما يبلغ ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان. وتعتبر نفقات الحماية الاجتماعية التي تبلغ هذا المستوى والتي تتجاوز عائقاً أمام النمو حيث تخلف آثاراً سلبية طويلة وقصيرة الأمد في النمو.

١٣. ويعتبر أن الحماية الاجتماعية تخلف آثاراً ضارة على النمو الاقتصادي عبر القنوات التالية:^{١٩}

(أ) تتأثر أسواق العمل سلباً إذا كانت التحويلات تمولّ حصراً عن طريق فرض ضرائب على العمل (بموجب هياكل صارمة للأجور؛ أنظر، مع ذلك، النقطة ١٤/هـ).

(ب) في المقابل، إذا تم تمويل الحماية الاجتماعية بواسطة الإيرادات العامة، فإنها (نتيجة لديناميات نظامها) تؤثر سلباً على توازن الميزانية الحكومية وترفع أسعار الفائدة وتخفض بالتالي مستوى الاستثمار في القطاعين العام والخاص، بفعل تراكم الآثار.

(ج) تتسبب المؤسسات التي توفر حماية للدخل في حالة البطالة أو في شكل نظم التقاعد المبكر بانسحاب عمالة منتجة محتملة من القوة العاملة.

(د) إذا بلغت تكاليف الإدارة مستويات تشكل هدراً مالياً، تظهر تكاليف اقتصادية باهظة للفرص البديلة إذ يمكن استخدام الاشتراكات أو الضرائب المطلوبة كبديل، لتمويل الاستثمار في رأس المال.

١٤. ومن جهة أخرى، فإن القنوات المحتملة التي تؤثر عبرها النظم الموثوقة للحماية الاجتماعية تأثيراً إيجابياً على نمو اقتصادي إيجابي، هي ما يلي:

(هـ) تخفف هذه النظم بشكل ملموس من انعدام الأمن الوجودي وتوازن الحاجة إلى اللجوء إلى أساليب خارجة عن النطاق القانوني أو أساليب غير قانونية لتوليد الدخل وتحد من احتمال عدم الاستقرار الاجتماعي وتحقق بالتالي الشروط الاجتماعية اللازمة للاستثمار المجزي على الأمد البعيد.

(و) تساعد النظم ذات الصلة بالعمالة (بما في ذلك التأمين ضد البطالة) على تسهيل عمليات تكيف القوة العاملة مع التغيرات الهيكلية للاقتصادات.

(ز) تزيد الرعاية الصحية العامة والسلامة والصحة المهنيين، بما في ذلك النظم التي تعالج بصفة خاصة الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والتخفيف من حدته، من إنتاجية اليد العاملة.

(ح) يمكن لادخارات معاشات التقاعد الوطنية أن تصبح مصدراً كبيراً للعرض في الأسواق المالية وقد تقوم بالتالي بدور هام، بصورة انتقالية، في السياسات الهادفة إلى تحقيق النمو الاقتصادي.

(ط) الخدمات الاجتماعية تولد بحد ذاتها عمالة هامة.

¹⁸ صندوق النقد الدولي (٢٠٠٣)، الفصل الرابع.

¹⁹ توجد لدى أنصار هذا الاتجاه مجموعة "شرعية" من النماذج المصاغة بطريقة رياضية تشير معظم نتائجها نحو الاتجاه نفسه. وتأخذ النظرية "التاريخية الجديدة" للنمو الاقتصادي كذلك موقفاً ضد الحماية الاجتماعية. فيستند (2002) De Soto مثلاً في تحليله، إلى الليبرالية الجديدة ولا يعالج الدور الذي يحتمل أن تكون نظم الحماية الاجتماعية قد لعبته في تشجيع النمو في أوروبا خلال القرنين التاسع عشر والعشرين.

(ي) توفير الدخل للعاطلين عن العمل والمعوقين والمسنين والمرضى والفئات الاجتماعية الأخرى يضمن استقرار الاستهلاك أثناء فترات الركود وبالتالي يدعم مبيعات الشركات واستعادتها (إعادة هيكلتها) لدورة النمو التالية.

(ك) تشكل النظم الرسمية للحماية الاجتماعية قنوات يمكن عبرها تخصيص آثار العولمة الإيجابية على المداخل للأشخاص المستضعفين في المجتمعات؛ وتساهم بواسطة هذه الآلية في قبول العولمة وتعزيز السياسات العالمية لصالح النمو.

(ل) تتأثر إنتاجية اليد العاملة تآثراً إيجابياً إذا كانت التحويلات تموّلاً جزئياً أو حصراً عن طريق فرض ضرائب على العمل (بموجب هيكل صارمة للأجور؛ أنظر، مع ذلك، النقطة ١٣/أ).

(م) في حالة وجود نظم للحماية الاجتماعية تكون تكاليف التوازن في مجال اليد العاملة في الاقتصادات أقل بشكل كبير مما هي عليه في حالة انعدامها؛ وذلك نتيجة لتجميع المخاطر تحت الحماية الاجتماعية، مما يسمح بتحقيق مستويات من الدخل الدائم المحدد سلفاً بتكاليف أدنى مما هو عليه الحال لو كان فرادى العمال مضطرين إلى السعي إلى تحقيق ضمان الدخل الدائم. وباختصار، يحد تجميع المخاطر من أجر التوازن ويحرر الموارد للاستثمار ويساهم بالتالي في تحقيق العمالة المنتجة.

(ن) توفر النظم الرسمية للحماية الاجتماعية مصدراً كبيراً للمعلومات لصالح دوائر الأعمال بشأن الضوابط الأساسية للمنافسة مثل الهياكل الوطنية والإقليمية للأجور وتوزيع القدرة الشرائية بين الناس ومن ثم تساعد الحماية الاجتماعية على تفادي اتخاذ الشركات قرارات معرّقة للنمو. وتتوافر كذلك لدى الجهات الاقتصادية الرئيسية الفاعلة، عبر مشاركة أصحاب العمل والعمال والحكومات في إدارة الحماية الاجتماعية، شبكة قيّمة تشجع النمو.

(س) في البلدان المتقدمة، تسهل نظم الحماية الاجتماعية جذب العمال الأجانب، وهي عملية لازمة للتعويض عن حالات النقص القادمة في العمالة نتيجة لشيخوخة السكان (هجرة الاستبدال) وتسمح بالتالي بتجنب تردي مستويات المعيشة.

١٥. ورغم أن القائمة المرجحة للمزايا والعيوب تبدو متوازنة نسبياً، فقد أوليت عناية غير كافية لتحليل الأثر الصافي لهذه القوى المتنافسة على أرض الواقع.^{٢٠}

٤ - سياسات الاحتواء في مجال الحماية الاجتماعية والنمو الاقتصادي

١٦. يرجع أصل الموقف الدفاعي الذي تفقه الحماية الاجتماعية حالياً في النقاشات الوطنية والدولية بشأن السياسات العامة، إلى حوالي منتصف السبعينات. فبعد أزمة النفط الأولى، دخلت أهم دول الرفاه في فترة احتواء دولة الرفاه، أي أنها احتفظت على نطاق واسع بالمستويات التي بلغتتها الحصص التي تنفقها من ناتجها المحلي الإجمالي على الإنفاق الاجتماعي. وبعد انهيار الستار الحديدي، بلغت هذه المعدلات، بصورة انتقالية ذروتها عند مستويات عالية في البلدان الأكثر تآثراً، في المجال الاقتصادي، بالتغيرات الناجمة عن ذلك في العلاقات التجارية متعددة الأطراف وبموامل أخرى. وفي هذه الأثناء عادت كل هذه البلدان إلى مستوياتها "العادية".^{٢١} وتنعكس تدابير الاحتواء المتخذة نموذج السياسة الاقتصادية الجديد المهيمن بشكل متزايد على التحليل السياسي والاقتصادي - الاجتماعي للفترة من حوالي ٢٠ إلى ٢٥ سنة الأخيرة والذي يقول بأن معدلات النمو المنخفضة في أوروبا ناتجة عن فرط ارتفاع مستوى الأحكام المتعلقة بالحماية الاجتماعية وسوء تصميمها، بين قضايا أخرى.

²⁰ منظمة العمل الدولية (٢٠٠١) ص ١١ - ١٢. هناك سبب بارز، من بين أسباب عديدة، للحالة الراهنة هذه، هو أنه ليس هناك عرف منهجي بين الأكاديميات قد يجيز تنفيذ أدوات الحماية الاجتماعية الرسمية للنهوض بالتنمية والنمو. فمن الصعب، بكل بساطة، صياغة شروط لازمة هامة للأداء الاقتصادي بعيد الأمد، مثل السلم الاجتماعي.

²¹ منظمة العمل الدولية (٢٠٠٤).

١٧. ولم يتضح بعد ما إذا كان هذا "النموذج الجديد" سيفضي في المستقبل إلى المزيد من إجراءات تخفيض الحصص المخصصة للإنفاق الاجتماعي من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى كل حال، قد يتعين تنفيذ مثل هذه الإجراءات لمكافحة القوى المجتمعية المضادة مثل البطالة المتزايدة أو ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية أو الهياكل الأسرية المتغيرة أو تزايد معدلات إعالة الشيخوخة، وهي أمور كلها تزيد من انعدام الأمن في البلدان الصناعية. والذي يمكن ملاحظته حتى الآن هو أن الإنفاق الاجتماعي في منطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (بقياسه كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) استقر في مستويات بعيدة الأمد، مما ينطبق أيضا على البلدان ذات النمو الاقتصادي الأدنى و ذات النمو الأعلى.

١٨. ولم تؤد هذه السياسة، بكل وضوح، إلى معدل نمو اقتصادي أعلى. فقد هبطت معدلات النمو الاقتصادي، بدلا من ذلك، إلى مستويات معتدلة منذ منتصف السبعينات. فمنذ ذلك العهد باتت معدلات النمو تتأرجح حول مستوى مستقر نسبيا بحوالي ٢ في المائة. ولئن كان الصف الذي تحتله البلدان من حيث الأداء في مجال النمو يتغير مع مرور الزمن، فإن جميع البلدان الصناعية معتمدة بدرجة كبيرة بعضها على البعض في تنميتها الاقتصادية. ويجب أن يُعزى هبوط المعدلات الطفيف المسجل منذ بداية التسعينات إلى عوامل أخرى غير الإنفاق الاجتماعي (الذي لم يتغير).

١٩. وتلخيصا للموضوع، ليس هناك أي ارتباط سلبي، خلال العقود الثلاثة الماضية، بين معدلات النمو الاقتصادي للبلدان والحصص التي تنفقها من ناتجها المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية. ومن الواضح أن حكومات البلدان الرئيسية قامت بشكل مستمر خلال السنوات الثلاثين الماضية، باتخاذ خطوات من أجل احتواء الإنفاق على الحماية الاجتماعية في مستويات مستقرة^{٢٢}، بينما كانت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، خلال الفترة نفسها، تنخفض على العموم^{٢٣}. أما مسألة انعكاس معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي لبلوغ مستويات معدلات عالية في المستقبل، فيبقى سؤالاً مطروحا. ويبدو واضحا مع ذلك، أن مثل هذا الانعكاس لا يحتمل أن يحدثه مجرد تثبيت الإنفاق الاجتماعي. ويبين الجزء التالي أنه قد تكون هناك أسباب معقولة لافتراض العكس.

٥ - الدليل التجريبي – الإنتاجية والإنفاق الاجتماعي

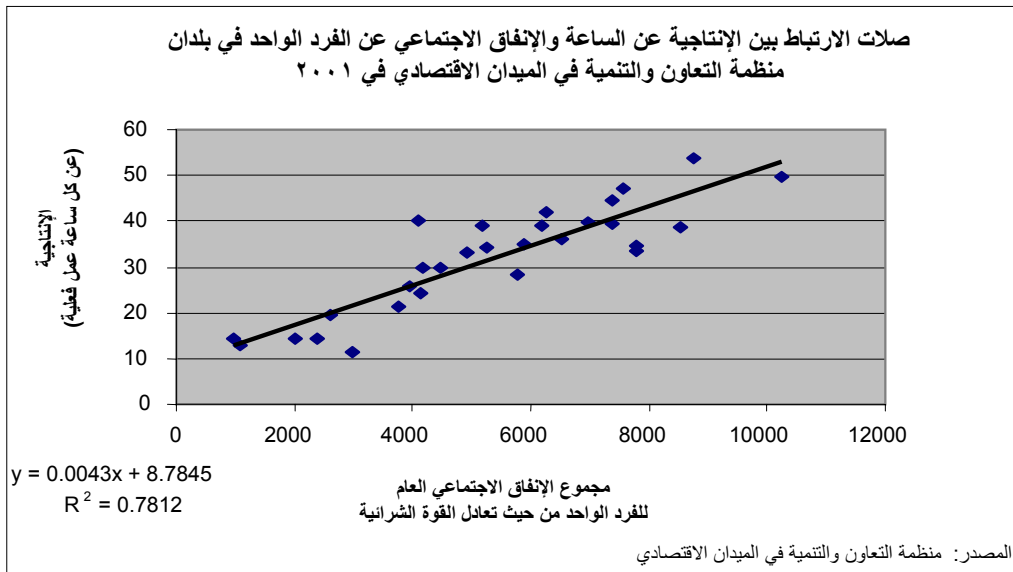
٢٠. بالنسبة لمنطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يبين التحليل الإحصائي ارتباطاً إيجابياً قوياً بين الإنفاق الاجتماعي عن كل فرد من السكان وإنتاجية العمل^{٢٤}، مقاساً كناتج محلي إجمالي عن كل ساعة عمل فعلية.

²² هناك استثناءات من هذه الملاحظة. فقد وسعت اليونان مثلاً، بشكل ملموس، مقدار الحصص التي تخصصها من ناتجها المحلي الإجمالي للإنفاق الاجتماعي خلال فترة امتدت حوالي ٢٠ سنة بينما خفضت أيرلندا نفقاتها تخفيضاً ملموساً.

²³ أنظر: (2004) EUROSTAT.

²⁴ ليست هذه النتائج متناقضة مع الفقرة ٢٣ (الجملة الأولى). وتعالج الفقرة ٢٣ التنمية عبر الزمن في حين تتصل النتائج هنا بمختلف البلدان في سنة معينة.

الشكل ١ : إنتاجية العمل عن الساعة والإنفاق الاجتماعي، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

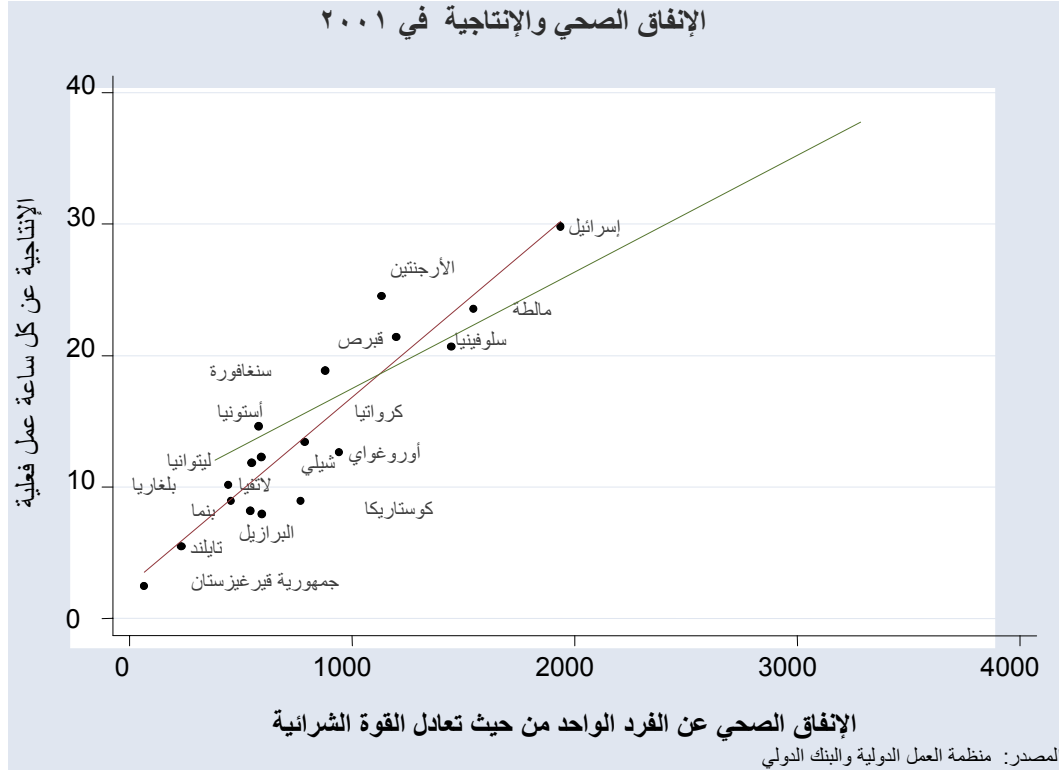


المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية استناداً إلى قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/ الإنفاق الاجتماعي.

ولا تزال صلة الارتباط بين الإنتاجية "البسيطة" عن كل عامل والإنفاق الاجتماعي عن كل فرد إيجابية إنما أقل ضيقاً.

٢١. وتبدو العلاقة ذاتها صحيحة بالنسبة للبلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. أمام وضع البيانات فهو أضعف ولهذا سنقتصر على تحليل العلاقة بين الإنفاق الصحي عن كل فرد والإنتاجية عن كل ساعة. وفي الوقت الحاضر يعتبر الإنفاق الصحي ذلك الجزء من الإنفاق الاجتماعي العام الذي يخلف الأثر الأكثر مباشرة على الحفاظ على إنتاجية العمال.

الشكل ٢: الإنفاق الصحي عن كل فرد والإنتاجية عن الساعة، في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي



وصلة الارتباط هنا أيضاً أقل ضيقاً ولكنها لا تزال أهم إذا قيسَت الإنتاجية كنتاج محلي إجمالي بسيط لكل عامل.

٢٢. ومن الناحية الموضوعية، يمكن تقديم تفسيرات مختلفة (ومتناقضة إلى حد ما) فيما يتعلق بهذه الملاحظات.

(أ) التفسير العادي هو بالطبع أن الإنفاق الاجتماعي يمكن (فقط) أن يزداد بازدياد إنتاجية العمل وزيادة الناتج. والإنتاجية هي شرط لازم للحماية الاجتماعية وليس العكس. وكلما كانت إنتاجية العمل مرتفعة كلما ارتفع الحجم الإجمالي للناتج الوطني وكلما أمكن إعادة توزيع ذلك من خلال نظم الحماية الاجتماعية.

(ب) قد يتمثل تفسير آخر في أن هناك ضرورة ملازمة للإنفاق الاجتماعي عندما تكون إنتاجية العمل مرتفعة. ويمكن التمسك بالقول إن رأس المال البشري العامل بإنتاجية مرتفعة يخضع - على غرار رأس المال المادي - "لمعدل استهلاك" مرتفع. وعندها يتعين تفسير الحماية الاجتماعية بوصفها تدابير تعوض عن استهلاك رأس المال البشري. وتفسر نظم إعانات البطالة ونظم معاشات التقاعد بالتالي على أنها نظم تتيح للإنسان "الإفلات" من العمل، أي خروج أشخاص منهكين من عملية الإنتاج^{٢٥}. وتفسر الرعاية الصحية على أنها نظام يعمل بهدف السعي إلى الحفاظ على القدرة الإنتاجية للعمل عن طريق تمديد الوقت المحتمل الذي يمكن أن يظل فيه العامل في عملية الإنتاج.

(ج) تتخذ هذه الحالة الحجة ذاتها المتخذة في الحالة (ب). إلا أنه في حين يمكن اعتبار تلك الآثار آثاراً مباشرة فإن حالة (ج) تركز بقدر أكبر على الآثار غير المباشرة. ومن شأن مثل هذه الآثار أن تكون

²⁵ بالنسبة لمعاشات التقاعد، يقول ساللا - إ - مارتين Sala-i-Martin (١٩٩٦) إن نظم التقاعد موجودة لسحب أقل الأشخاص إنتاجية من أسواق العمل.

ناشئة بصورة خاصة عن ارتفاع مستويات أمن الدخل والحصول على الرعاية الصحية مما يؤدي إلى زيادة الحافز والقدرة الجسدية والعقلية للتركيز على العمل وبالتالي زيادة الإنتاجية.

٢٣. ولئن كان الأمر مفتوحاً أمام تفسيرات مختلفة إلا أنه ينبغي عدم التغاضي عن الواقع الأساسي ومفاده أنه ليس هناك ضمن النتائج التجريبية المذكورة آنفاً ما يوحي بأن الإنفاق المرتفع على الحماية الاجتماعية مرتبط عموماً بانخفاض الإنتاجية. ومثل هذا الاستنتاج المبسط لا يتماشى مع الوقائع الملحوظة. بل على العكس من ذلك يبدو أن هناك دليلاً تجريبياً قوياً يشير إلى أن ارتفاع الإنتاجية يترافق بصورة عامة مع ارتفاع الإنفاق الاجتماعي.

٢٤. وتشير صلة الترابط الإيجابية الضعيفة بين الحماية الاجتماعية عن كل فرد والإنتاجية عن كل عامل إلى أن بعض الإعانات قد تحبط مشاركة القوى العاملة. ويلمح هذا الأمر إلى الآثار الهيكلية للحماية الاجتماعية (سيئة التصميم على وجه الاحتمال). ويبدو أن الترتيبات المؤسسية التي تنظم عمليات النقل يمكن أن تخلق حوافز اقتصادية بالغة الصغر فضلاً عن عقبات وحالات من انعدام الكفاءة. وعليه، قد يسهل الإنفاق الاجتماعي ارتفاع مستويات الناتج المحلي الإجمالي من خلال الإنتاجية ولكنه قد لا يؤدي إلى الاستغلال الكامل للطاقة الإنتاجية للبلدان^{٢٦} إذا كان سيء التصميم. وستكون إحدى القضايا الرئيسية المطروحة في المستقبل هي قضية التمييز بين نظم الحماية الاجتماعية المصممة تصميماً حسناً وتلك المصممة تصميماً سيئاً.

٢٥. أما الرأي واسع الانتشار والقائل إن هناك علاقة تبادلية محتومة بين مستويات الحماية الاجتماعية والنمو الاقتصادي، فهو رأي خاطئ على أشد الاحتمال. وتقدم التجربة القطرية التالية دعماً قاطعاً إلى حد ما لهذا القول.

الإطار ١: جمهورية قبرص - توسع الحماية الاجتماعية ونمو الاقتصاد في أن معاً*

يصف Panayotis Yiallourous، وهو أحد المخططين البارزين لنظام التأمين الاجتماعي الوطني في قبرص في الفترة بين السبعينات والتسعينات، العلاقة بين التنمية الاقتصادية في بلده وتطورات نظم الضمان الاجتماعي الوطني على النحو التالي:

الأداء الاقتصادي

كان أداء اقتصاد قبرص منذ الاستقلال في عام ١٩٦٠، باستثناء فترة قصيرة أعقبت تقسيم البلد بعد اجتياح عام ١٩٧٤، مرضياً تماماً. وخلال الفترة من ١٩٦١ إلى ١٩٧٣ زاد الناتج المحلي الإجمالي بالقيمة الحقيقية بمعدل متوسط قدره ٦,٨ في المائة وانخفض معدل البطالة من ٣ في المائة إلى ١,٢ في المائة وكان معدل التضخم في المتوسط ٢,٤ في المائة ومتوسط الزيادة في الإنتاجية ٥,٨ في المائة. وارتفعت الاستثمارات الحقيقية من ١٩,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٦١ إلى ٣٠,٢ في المائة في عام ١٩٧٣. وأدت أحداث عام ١٩٧٤ إلى انخفاض في الناتج المحلي الإجمالي أثناء الفترة ١٩٧٥/١٩٧٤ بزهاء ١٨ في المائة. وأعقب هذا الانخفاض مع ذلك "معجزة اقتصادية" خلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٧٨ عندما كان متوسط معدل النمو الحقيقي ١٣,٨ في المائة وازدادت الاستثمارات من ٢٢,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٧٥ إلى ٣٠,٧ في المائة في عام ١٩٧٨. وكان متوسط معدل النمو الحقيقي خلال الثمانينات زهاء ٦,٢ في المائة وفي التسعينات ٤,٤ في المائة. وفي عام ٢٠٠٢ وما بعده عانى الاقتصاد القبرصي الذي كان يعتمد في هذه الأثناء اعتماداً كبيراً على السياحة، من تباطؤ كبير في نموه الاقتصادي في أعقاب أحداث ١١ أيلول/سبتمبر في الولايات المتحدة والزيادة الدولية في أسعار النفط. وعلى الرغم من ذلك، كان من شأن تحقيق مستويات مرتفعة من التنمية والاستقرار والعدالة الاجتماعية إلى جانب تحقيق العمالة شبه الكاملة والاستقرار الاقتصادي الكلي أن أتاحت لقبرص أن تصبح عضواً في الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٤. وفي عام ٢٠٠٣، كان الناتج المحلي الإجمالي عن كل فرد يقدر بزهاء ١٥ ٨٠٠٠ يورو أي حوالي ٦٥ في المائة من متوسط الاتحاد الأوروبي البالغ ١٥.

تطور الحماية الاجتماعية وأثرها

عند الاستقلال ورثت الدولة الجديدة نظام حماية اجتماعية بدائياً. وفي الفترة التي تلت الاستقلال تطور نظام الضمان الاجتماعي تدريجياً إنما على نحو مطرد كجزء لا يتجزأ من التنمية الشاملة ليصبح نظاماً شاملاً فعلياً. واضطلع نظام الحماية الاجتماعية ككل بدور هام في توفير دعم الدخل في الفترة التي تلت أحداث عام ١٩٧٤

²⁶ مؤخرًا Cichon, Scholz et al (٢٠٠٤) ساقوا حجة تقول إنه "من المناسب على وجه الاحتمال أن نستنتج أن النظرية والبيئة الاقتصاديةين وحدهما لا تعطياننا جواباً واضحاً عما هو الأثر الصافي لمختلف أنواع أوضاع الرفاهة على الأداء الاقتصادي وبالتالي على رفاهة السكان. إلا أن ما عرفناه يؤكد النتائج السابقة ومفادها أن تدابير الحماية الاجتماعية يمكن في الواقع أن تحقق حصائل اجتماعية إيجابية ولا تخنق التنمية الاقتصادية. وهذا الأمر مشجع".

وحتى انتعاش الاقتصاد واستيعاب العاطلين عن العمل. وخضعت الاستثمارات في الحماية الاجتماعية بالتالي أثر الصدمة السياسية والاقتصادية.

ولا تزال هذه الاستثمارات مجزية. فقد كانت السياحة في قبرص المصدر الرئيسي للعملة الأجنبية مما يؤثر على نحو مباشر وغير مباشر على الاقتصاد برتمته. وهذه التبعية تجعل الاقتصاد حساساً للغاية للتأثيرات الخارجية. وفي الفترة ١٩٩٢-١٩٩١ على سبيل المثال، وكنتيجة لحرب الخليج، ارتفعت البطالة بشكل حاد ولكن الإعانات عوضت إلى حد كبير الأثر الضار على دخل العاطلين عن العمل من العمال في صناعة السياحة وساعدت صناعة السياحة على الإبقاء على القوى العاملة فيها متاحة حتى الانتعاش. وساعدت الآلية ذاتها على تخفيف آثار أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ والأحداث التي أعقبتها.

وعلى العموم، خلف نظام الحماية الاجتماعي في قبرص، الذي يشمل جميع المخاطر البيولوجية والاقتصادية والاجتماعية الرئيسية، أثراً إيجابياً على الإنتاجية والنمو. وساعدت إعانات المرض والعجز وإصابات العمل فضلاً عن الرعاية الصحية العمال على تحقيق مستويات إنتاجية مرتفعة والمحافظة عليها، والاضطلاع بدور رئيسي في التنمية والنمو الاقتصادي. وقد أدت إعانات الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية إلى تخفيض كبير في خسارة رأس المال البشري بفعل العجز والوفاة المبكرة بسبب الفقر إلى سبيل الحصول على الرعاية الصحية ودعم الدخل. وخلفت إزالة حالات عدم المساواة بين الجنسين واعتماد إعانات الأمومة وإعانات الطفل في نظام الحماية الاجتماعية أثراً إيجابياً على مشاركة القوى العاملة من النساء مما زود الاقتصاد المتنامي بيد عاملة هو في أمس الحاجة إليها. وخلال فترة الأزمات الاقتصادية الكبرى منذ الاستقلال ساعدت إعانات الضمان الاجتماعي على احتواء هجرة اليد العاملة الماهرة وأنحت بالتالي انتعاشاً اقتصادياً سريعاً. بالإضافة إلى ذلك، أسهمت الإعانات الاجتماعية في الحفاظ على مستويات الاستهلاك والتخفيف من ثم من آثار البطالة على الطلب. واتسم بالأهمية ذاتها أثر أمن الدخل على منع الفقر طوال العقود الماضية وبالتالي منع آثاره المضرة على السلم والتماسك الاجتماعيين وعلى الأداء الاقتصادي بدوره.

دور منظمة العمل الدولية

أصبحت قبرص عضواً في منظمة العمل الدولية بعد استقلالها بوقت وجيز. وما فتئت منذ ذلك الحين تستلهم مثل ومبادئ منظمة العمل الدولية. وانطلاقاً من التزام قبرص بمبدأ الهيكل الثلاثي فقد استحدثت شبكة من الهيئات الاستشارية الثلاثية تسهم في تشجيع الحوار الاجتماعي في مجال العمل والسياسة الاجتماعية الأعم. وقد صدقت قبرص حتى الآن على أكثر من ٥٠ اتفاقية لمنظمة العمل الدولية، من بينها ثلاث اتفاقيات هامة في مجال الضمان الاجتماعي، وهي الاتفاقية رقم ١٠٢ (المعايير الدنيا) والاتفاقية رقم ١٢١ (إعانات إصابات العمل) والاتفاقية رقم ١٢٨ (إعانات الشيخوخة والعجز والورثة). بالإضافة إلى ذلك، ساعدت منظمة العمل الدولية قبرص، ولا سيما في العقود الأولى التي تلت الاستقلال، من خلال برنامج المساعدة التقنية لديها، في مجال تطوير هيكلها الأساسي المؤسسي في ميدان العمل والحماية الاجتماعية. وتجدر الملاحظة بأن منظمة العمل الدولية تشارك على نحو موسع في تصميم وتطوير نظام التأمين الاجتماعي العام الذي لا تزال تقدم له الخدمات الاكتوارية والاستشارية. وتتركز آخر الجهود المبذولة الآن على المحافظة على النظم معقولة التكاليف من خلال عملية تشاورية ثلاثية.

* استناداً إلى ورقة قدمها:

P. Yiallourous: Social protection as a productive factor in Cyprus. Draft mimeo. Nicosia, August 2005.

٦- إجراءات منظمة العمل الدولية حتى اليوم

٢٦. في الوقت الذي كان فيه النقاش الأكاديمي محتدماً حول الآثار الاقتصادية للحماية الاجتماعية، اتخذت منظمة العمل الدولية على مدى العقود الماضية تدابير عملية لتحسين أثر الحماية الاجتماعية على الأداء الاقتصادي. والأساس المنطقي الكامن وراء إجراءاتها كان بسيطاً، ألا وهو: إذا كانت نظم الحماية الاجتماعية ضرورية اجتماعية في المجتمعات اللانقطة فإن تحسين كفاءتها (الإنتاجية) (أي تجنب الهدر) لا يمكن إلا أن يحسن التوزيع العام للموارد في اقتصاد ما ويحسن بالتالي - وفقاً لجميع النظريات الاقتصادية - أداء نمو الاقتصاد المذكور.

٢٧. وقد عمدت إدارة الضمان الاجتماعي على مدى عقود إلى إجراء استعراضات للميزنة الاكتوارية والمالية والاجتماعية فضلاً عن استعراضات إدارية لنظم الضمان الاجتماعي في ما يزيد على ٧٠ دولة عضواً من أعضائها في جميع القارات من الدول الجزرية في البحر الكاريبي وقبرص وفيجي إلى البلدان الرئيسية الأشد كثافة سكانية مثل الصين وتركيا وأوكرانيا. وقد وفرت هذه الاستعراضات الإرشاد للحكومات فيما يتعلق بتحسين كفاءة هذه النظم. ويقدم برنامج الاستراتيجيات والأدوات لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر، التابع للإدارة المذكورة، المساعدة لنظم التأمين القائمة على المجتمع المحلي لتحسين الفعالية الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية في المجتمعات التي لا تقدم فيها الدولة أو لا تستطيع أن تقدم فيها الحماية الاجتماعية للجميع. وكان من شأن أنشطة قطاع الحماية الاجتماعية المتصلة بتعريف الحماية الاجتماعية المستخدم في هذه الوثيقة، وإن لم تكن منتمة حصراً إلى هذا التعريف، والتي ترمي إلى تحسين السلامة والصحة المهنيين وتحسين ظروف

العمل والعيش والترويج لحملات التوعية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في مكان العمل، أن خلفت جميعها أثراً مباشراً على الإنتاجية والسلامة الاقتصادية للاستثمارات في مهارات القوى العاملة.

٢٨. وفي الوقت ذاته يقوم قطاع الحماية الاجتماعية بعمليات رئيسية لنقل المعارف تركّز على نشر المعارف التي تتيح تحسين الكفاءة الإنتاجية. وهي تهدف إلى تحسين قدرة الخبراء وصانعي السياسات على المستوى الوطني على تحليل واستغلال الآثار الاقتصادية الإيجابية المحتملة للحماية الاجتماعية. وتتمثل إحدى هذه العمليات في قاعدة الإنترنت لمركز التلمذة المعلوماتية والموارد في مجال الإدماج الاجتماعي، التي يقوم برنامج الاستراتيجيات والأدوات لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر باستحداثها بهدف دعم عملية تعلم متفاعلة حول نظم الحماية الاجتماعية القائمة على المجتمع المحلي. واستناداً إلى الاقتناع بأن الحماية الاجتماعية ينبغي أن تصبح على مستوى الجامعة عنصراً دائماً في المنهج الدراسي للعلوم الاجتماعية وأن البحوث بشأن التنمية والنمو ينبغي أن تتوسع على نحو منتظم لتشمل أثر الحماية الاجتماعية على النمو في الماضي وأثرها المحتمل المؤاتي للنمو في المستقبل، فقد قامت منظمة العمل الدولية بسد ثغرة الفراغ في المؤلفات الأكاديمية عن التحليل المالي والاقتصادي للحماية الاجتماعية وذلك عن طريق استحداث سلسلتها من الكتيبات بعنوان "الأساليب الكمية في الحماية الاجتماعية"^{٢٧}. وهذه السلسلة هي حجر الأساس في المنهج الدراسي في برنامج تدريس مشترك في مجال تمويل الحماية الاجتماعية مع جامعة ماسترشت (هولندا). وفي غضون ذلك، شارك طلاب من أكثر من ٢٠ بلداً في البرنامج وعادوا إلى أوطانهم للعمل في المؤسسات والوكالات الحكومية للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني. ويزعم توسيع البرنامج في وقت قريب ليشمل جامعات أخرى في أنحاء مختلفة من العالم. وستقوم منظمة العمل الدولية بزيادة استثماراتها في مجال خبراء الضمان الاجتماعي من الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال لتسهيل تحويل المعارف الأكاديمية الناشئة حول الآثار الاقتصادية للحماية الاجتماعية إلى سياسات ملموسة.

٢٩. ويبين المثل التالي كيف تؤدي مجموعة أدوات منظمة العمل الدولية واستثماراتها في بناء القدرات إلى إجراءات حكومية ملموسة.

الإطار ٢: الميزنة الصحية في غانا - تحسين فرص الحصول على الرعاية الصحية بأسلوب فعال التكاليف

من شأن إتاحة فرص حصول الجميع على الرعاية الصحية أن يعزز الإنتاجية في القوى العاملة. واعتماد نظام للتأمين الصحي الوطني بهدف توفير فرص وصول الجميع إليه هو قضية رئيسية من قضايا الإدارة السديدة والتحدي المالي لكل حكومة من الحكومات. وفي أواسط عام ٢٠٠٣ اعتمدت حكومة غانا تشريعاً بشأن نظام جديد للتأمين الصحي الوطني. وقامت منظمة العمل الدولية بناء على طلب من حكومة غانا وبمشاركتها، بإجراء دراسة مالية وفرت تقييماً للتكاليف التي ينطوي عليها توفير الرعاية الصحية العامة وتمويلها خلال العقد المقبل.

وكان ذلك ممكناً بفضل برنامج رائد جار بشأن الائتمان الاجتماعي العالمي ممول من هولندا*. وقد عينت منظمة العمل الدولية كرئيس للمستشارين التقنيين للمشروع شخصاً متخرجاً حديثاً من البرنامج الدراسي في تمويل الحماية الاجتماعية من جامعة ماسترشت. بالإضافة إلى ذلك، ما فتئت منظمة العمل الدولية تقدم المساعدة لصندوق الائتمان للتأمين الوطني للضمان الاجتماعي، نظام معاشات التقاعد في غانا، لبناء قدرته في مجالات الميزنة والمجالات الاكتوارية من خلال تدريب عدد من موظفي نظام الائتمان في ماسترشت. وقد وضع أحد موظفي هذا النظام نموذجاً للميزانية الصحية لغانا في إطار المشروع.

ونموذج الميزانية الصحية هو أداة لتقييم مختلف حصائل التغطية بالرعاية الصحية الناشئة عن شتى الخيارات السياسية. وحددت الميزانية المبلغ الذي ستنتفقه الحكومة ونظام التأمين الصحي الوطني الجديد على الرعاية الصحية ومصادر تمويله**. ويتيح نموذج الميزانية عدة سيناريوات مالية بديلة في وقت واحد ويقوم مقام أداة تخطيط لتوقيت إدخال شتى عناصر نظام التأمين الصحي الجديد.

وانطلاقاً مما لدى البنك الدولي من شواغل بشأن الاستمرارية المالية لنظام التأمين الصحي الوطني الجديد فإنه يدعم على نحو نشط أنشطة منظمة العمل الدولية. ونظمت بعثة مشتركة بين منظمة العمل الدولية والبنك الدولي في ربيع عام ٢٠٠٤ وجرت محاكاة المزيد من الإسقاطات بموجب سيناريوات اقتصادية مختلفة مع نموذج الميزانية الصحية لتسهيل عملية اتخاذ الحكومة القرار بشأن طرائق تنفيذ نظام التأمين الصحي الوطني. ومن المتوقع ألا يقتصر إسهام نظام التأمين الصحي الوطني في غانا، فور اعتماده كلياً، على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ١ و٤ و٥ و٦

٢٧ صدر حتى الآن خمسة كتيبات هي:

Modelling in health care finance (1999), *Actuarial mathematics of social security pensions* (1999), *Social budgeting* (2000), *Actuarial practice in social security* (2002) and *Financing Social Protection* (2004).

فحسب بل أن يعزز كذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة إنتاجية العمل.

* أنظر:

ILO, *Improving social protection for the poor: Health insurance in Ghana – The Ghana social trust pre-pilot project*, final report (2005), Geneva.

** أنظر:

Léger, F.; Yankah, B: *Financial analysis of the national public health budget and of the National Health Insurance System*, Discussion Paper No. 4 (Geneva, ILO, February 2004).

٧- برنامج مؤقت للمزيد من الإجراءات

٣٠. على الرغم من إحراز منظمة العمل الدولية تقدماً ملحوظاً في تعزيز الكفاءة الإنتاجية لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية، لا يزال هنالك تقصير في فهم الطريقة التي يمكن بها لإعانات الحماية الاجتماعية الفردية أن تؤثر بصورة إيجابية على الإنتاجية والأداء الاقتصادي وكيف يحدث ذلك. ويمثل هذا الأمر المزيد من مجالات البحوث التطبيقية وما يستتبعها من إجراءات يمكن فيها لمنظمة العمل الدولية أن تسهم في تعزيز الكفاءة الاقتصادية. ويقترح البرنامج التالي لنشاط منظمة العمل الدولية في المستقبل:

(١) البحوث التجريبية بشأن دور الحماية الاجتماعية في البلدان المدروسة التي بينت عن تجارب نمو ناجحة (مثل جمهورية كوريا) مقابل البلدان التي تعاني من مشاكل في النمو (مثل الأرجنتين): إذا كانت نظرية النمو الاقتصادي المعروفة محقة في القول إن عناصر السياسات المؤاتية للنمو يمكن أن تحدد وتعدد – فينبغي بالتالي أن يكون هناك فرصة لإيجاد مثل هذه العناصر كذلك ضمن مجموعة محتملة من تدابير الحماية الاجتماعية. ويمكن للإرشاد بشأن السياسة الاجتماعية الدولية أن يستفيد من النتائج عن طريق إتاحة الإمكانيات لوضع "قائمة" تتضمن "ما يستحسن القيام به" و"ما لا يستحسن القيام به" للبلدان التي تختار استراتيجية نمو واضحة.

(٢) يمكن تكثيف الترويج لمد نطاق الحماية الاجتماعية في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من خلال حملات عالمية قائمة على جملة أمور منها النتائج المحققة بموجب الفقرة (١). وسوف يتزايد قبول سياسات النقل الاجتماعية بما فيها مد نطاقها لتشمل العمال المهاجرين، إذا أمكن استغلال طاقات الحماية الاجتماعية المعززة للنمو في النظم الوطنية. وفي الوقت ذاته، من شأن تحسين فهم تصميم نظم النقل الاجتماعية المعززة للنمو على المستوى الوطني أن يسهم في تأييد نتائج البحوث. وتشمل هذه الأنشطة أيضاً تعزيز الكفاءة الإدارية لنظم الحماية الاجتماعية بالذات (أي التقليل إلى أدنى حد من هدر الموارد) والدعم المالي المحتمل للتمويل من خلال نظام الائتمان الاجتماعي العالمي^{٢٨}.

(٣) يمكن إجراء البحوث بشأن دور نظم الحماية الاجتماعية المعزز للنمو في أكثر البلدان تقدماً. وتواجه هذه البلدان في سياق مماثل مشاكل شيخوخة السكان. ومن الضروري بالنسبة لهذه البلدان، على الأقل لفترة انتقالية تتراوح بين ٢٥ و ٤٠ سنة، أن تتحول إلى مسار نمو أشد ارتفاعاً بغية حل المشاكل المرتبطة بشيخوخة السكان (ومن جملة أمور توجباً لإيجاد حيز مالي لمستويات النقل اللازمة). وينبغي استكشاف نظم الحماية الاجتماعية لسبر إمكانياتها في الإسهام على نحو نشط في تعزيز إنتاجية القوى العاملة المنتجة. ويمكن لتشريعات الحماية الاجتماعية أن تسهل الحفاظ على النمو الاقتصادي في مجتمعات الشيخوخة من خلال هجرة استبدال خاضعة للمراقبة.

(٤) يمكن وضع خيارات من أجل تصميم إعانات الحماية الاجتماعية بما يسهل عمليات التكيف الاقتصادية والمتعلقة بسوق العمل التي تقتضيها العولمة أو عوامل أخرى (مثل الهجرة) وذلك في إطار حملات وطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي. ويمكن زيادة تعزيز الدور المحتمل لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية لتوزيع إيرادات العولمة على نحو عادل ضمن المجتمعات (ومن ذلك بين مختلف طبقات الدخل وبين الجنسين وبين السكان من المواطنين والمهاجرين). ومن شأن هذا الأمر الأخير أن يزيد من قبول العولمة والهجرة الوافدة ويساعد البلدان على الاستفادة من فوائدها المحتملة.

²⁸ يجري في الوقت الحاضر إعداد المشروع الرائد الأول بموجب هذه المبادرة وهو مشروع يقرن بين لكسمبرغ وغانا. وتتاح لجميع أعضاء اللجنة مذكرة معلومات عن التقدم المحرز في المشروع المذكور.

(٥) يجري في الكثير من البلدان إعادة رسملة نظم التقاعد الوطنية. وبصرف النظر عما إذا كان المرء يوافق أو لا يوافق على الأشكال المحددة للعملية المذكورة فإن الواقع هو أن استثمارات أموال التقاعد تستأثر بحصة متزايدة من مجموع عمليات السوق المالية. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تضع مبادئ توجيهية أو أن تضع دليلاً لحسن الممارسات يشجع استثمارات احتياطات الضمان الاجتماعي المفيدة اقتصادياً والمفيدة بالمقدار ذاته اجتماعياً – وهو أمر من شأنه أن يضمن كذلك على الأقل في البلدان النامية ألا تتجاهل الادخارات الوطنية وبالتالي الموارد الوطنية للاستثمار، أصحاب المشاريع الوطنيين. وعلى نحو ملموس، يمكن للبحوث أن تشمل مسألة طريقة استخدام أموال معاشات التقاعد لتمويل استهلاك المشاريع.

(٦) يؤدي كذلك تحسن مستويات الصحة عموماً إلى إيجاد قوى عاملة أكثر صحة مما يؤثر بدوره تأثيراً إيجابياً على الإنتاجية. ومن شأن اقتران برامج السلامة والصحة المهنيين ببرامج استشارة الوعي في مجال الإيدز وبرامج التوعية في مكان العمل فضلاً عن توفير حصول الجميع على رعاية صحية مرتفعة الجودة من خلال التغطية العامة بالتأمين أن يساعد على منع تدهور مستويات الإنتاجية والمعاناة البشرية. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تواصل وتكثف جهودها في مجال التعاون التقني وبرامج بناء القدرات الهادفة إلى تنفيذ هذه المبادرات المشتركة.

(٧) يتوقف دور الحماية الاجتماعية المعزز للإنتاجية على تصميم سليم للنظام والإدارة الكفوة والسديدة. وتعتبر المشاركة الثلاثية الحقيقية في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية أداة هامة لضمان ارتفاع الجودة وقبول الجمهور العام. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تواصل نشاطها لبناء قدرات الهيئات المكونة لها وتقديم المساعدة لتقوية دور هذه الهيئات المكونة بوصفها هيئات فاعلة مختصة في تطوير وإدارة نظم الحماية الاجتماعية.

ولا يسع هذا البرنامج إلا أن يقترح مبادئ توجيهية عريضة لا بد من أن تتحول بدورها إلى مشاريع بحوث ملموسة. ولذا فلا بد من أن تتوفر الموارد اللازمة لذلك. وبالإضافة إلى الموارد المخصصة للتعاون التقني فإن إدارة الضمان الاجتماعي قادرة على تخصيص ٢٤ شهر عمل على الأقل لكل فترة سنتين بالنسبة لفترات السنتين الثلاث المقبلة لاستهلاك البحوث بشأن ما تقدم. وسيلتمس من الهيئات المانحة المزيد من الموارد – ولا سيما للعمل السريع داخل البلدان في إطار الحملة العالمية.

٣١. وعلى ضوء الاستعراض الوارد آنفاً، قد ترغب اللجنة في أن:

"١" تناقش دور الحماية الاجتماعية في تعزيز إنتاجية العمل فضلاً عن إمكانيات نظم الحماية الاجتماعية الوطنية الكفيلة بخلق بيئة اجتماعية مستقرة تؤدي إلى النمو الاقتصادي؛

"٢" تسهم في التجربة الوطنية فيما يتعلق بفوائد الحماية الاجتماعية التي لا تؤثر سلباً على مشاركة القوى العاملة وتسهل عمليات التكيف الاقتصادي؛

"٣" تناقش مجالات عمل وبحوث محددة وتقدم الإرشاد للمكتب في نشاطه المقبل في مجال التعاون التقني والبحوث لتحقيق تركيز أكبر على النمو والإنتاجية بما يعزز سمات نظم الحماية الاجتماعية الوطنية.

جنيف، ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

وثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.

المراجع والمصادر

- Cichon, Michael and Wolfgang Scholz et al. (2004): *Financing social protection*, ILO, Geneva.
- Coase, Ronald Harry (1937): "The nature of the firm". Reprint in R.H. Coase: *The firm, the market and the law*. The University of Chicago Press, Chicago, 1988, pp. 33-55.
- (1960): "The problem of social cost". Reprint in R.H. Coase: *The firm, the market and the law*. The University of Chicago Press, Chicago, 1988, pp. 95-156.
- إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤): مرفق بدستور منظمة العمل الدولية. على العنوان:
<http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm> .
- DeLong, J. Bradford (2002): *Macroeconomics*. McGraw-Hill, New York.
- De Soto, Hernando (2000): *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Books, New York, 2000.
- EUROSTAT (2004): Databank: GDP growth rates.
- Fabozzi, Frank J. and Franco Modigliani (1992): *Capital markets. Institutions and instruments*. Prentice-Hall. London, New Delhi, etc.
- Frenkel, Michael (1999) and Hans-Rimbert Hemmer: *Grundlagen der Wachstumstheorie*. Vahlen München.
- Haacker, M. (2004): *The macroeconomics of HIV/AIDS*, IMF, Washington, DC.
- منظمة العمل الدولية: الدستور على العنوان:
<http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm> .
- (2001): *Social security: A new consensus*. Geneva.
- (2002): *A Global Social Trust network: Investing in the world's social future*. Report and documentation of a feasibility study. Financial, Actuarial and Statistical Services Branch, Social Protection Sector. Mimeo. Geneva.
- (٢٠٠٣): مجلس الإدارة. الوثيقة GB.286/ESP/1(Rev.)، آذار/ مارس.
- (2004): Databank: Social expenditure share in GDP.
- (١٩٢٠٠٤): *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*. تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، جنيف.
- IMF (2003): *World economic outlook*, Apr.
- Jones, Charles I. (2002): *Introduction to economic growth*. W.W. Norton & Company New York, London, 2nd edition.
- Gill, I.S. et al. (2004): "Keeping the promise of old-age income security", in *Latin America: A regional study of social security reforms* by I.S. Gill, T. Packard and J. Yermo with the assistance of T. Pugatch, final draft: 29 March. Regional Studies

Programme, the Office of the Chief Economist Latin America and Caribbean Region, World Bank.

Lau, E. and Wallkic, G. 2005: *International comparison of productivity: A technical note on revisions and interpretation*, UK National Statistics, London.

North, Douglass C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance. Political economy of institutions and decisions*. Cambridge University Press (Reprint 2004).

OECD: SOCEX database.

Pressman, St. (2003): *Income guarantees and the equity-efficiency trade-off*, Luxembourg Income Study, Working paper No. 348.

Sala-i-Martin, Xavier (1996): "A positive theory of social security", *Journal of economic growth*, Vol. 1, #2.

SIPRI (2004): Stockholm International Peace Research Institute: Yearbook 2004. *Armaments, disarmaments and international security*. Stockholm (<http://www.sipri.org>).

van Ark, B. (2005): *Does the European Union need to revive productivity growth?* Research memorandum GD-75, Groningen.

Weber, Max (1976): *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. Allen and Unwing, London, 2nd edition (original published in 1920 in German).

Webster's (1993): *Webster's third new international dictionary of the English language, unabridged*: Merriam-Webster. Springfield, Massachusetts.

الأمم المتحدة (١٩٤٨): *الإعلان العالمي لحقوق الإنسان*, نيويورك.