

مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، ٢٠١١

التقرير السادس

الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة

المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) بموجب إعلان
منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠١١

البند السادس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي ، جنيف

ISBN 978-92-2-623117-7 (PRINT)
ISBN 978-92-2-623118-4 (WEB PDF)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١١

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها. ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications,
International Labour Office
CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org.
زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع ILC100-VI[2011-01-128]-Ar.docx
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

١	مقدمة.....
١	الخلفية والهدف.....
١	الخلفية.....
٣	هدف التقرير.....
٣	هيكل التقرير.....
٣	إعداد تقرير المناقشة المتكررة.....
٥	الفصل ١: الحق في الضمان الاجتماعي والحاجة إليه.....
٥	١-١ أهداف الضمان الاجتماعي ومفاهيمه.....
٦	١-١-١ الأهداف الرئيسية للضمان الاجتماعي وتعريفه.....
٦	٢-١-١ المفاهيم.....
٧	٢-١ الحق في الضمان الاجتماعي.....
٨	١-٢-١ حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ودور منظمة العمل الدولية.....
١٢	٣-١ الحاجة إلى الضمان الاجتماعي.....
١٣	١-٣-١ دور نظم الضمان الاجتماعي في التنمية الاقتصادية وفي تيسير التغيير الهيكلي وإدارة الأزمات.....
١٨	٢-٣-١ الضمان الاجتماعي باعتباره أداة محورية للتقدم نحو تحقيق العدالة الاجتماعية وسط عالم أخذ في العولمة.....
٢٢	٤-١ استنتاج أول.....
٢٣	الفصل ٢: وضع الضمان الاجتماعي في العالم والتحديات التي يواجهها.....
٢٣	١-٢ تحدي التغطية.....
٢٦	٢-٢ تحدي الملاءمة.....
٢٨	٣-٢ تحدي التمويل.....
٣٤	٤-٢ استنتاج ثان.....
٣٧	الفصل ٣: الاستجابات الحالية في مجال السياسات.....
٣٧	١-٣ إتاحة الاستفادة من الخدمات الصحية: الحماية الصحية الاجتماعية.....
٣٧	أنماط تمويل الرعاية الصحية والاستفادة منها.....
٣٨	مؤشرات الاستفادة من خدمات الرعاية الصحية.....
٣٩	توسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية.....
٤٢	معالجة القيود المالية.....
٤٣	تحسين الفعالية الإدارية وضمان جودة الرعاية الصحية.....
٤٣	٢-٣ ضمان أمن الدخل في حالات الشيخوخة والعجز وفقدان المعيل.....

٤٤	التغطية من خلال المعاشات التقاعدية الاكتتابية وغير الاكتتابية
٤٩	تغطية التقاعد تنطوي على بعد جنساني قوي
٥٠	التحديات المرتبطة بإعانات العجز
٥١	ملاءمة معاشات التقاعد
٥٢	مالية معاشات التقاعد والأزمة العالمية
٥٤	٣-٣ أمن الدخل للعاطلين عن العمل
٥٨	٤-٣ أمن الدخل في حال حصول إصابات في العمل
٦٠	٥-٣ حماية الأمومة
٦٢	٦-٣ الإعانات العائلية، دعم الحد الأدنى من الدخل، والمساعدة الاجتماعية
٦٢	توفير الضمان الاجتماعي للأسر التي لديها أطفال
٦٣	دور نظم المساعدة الاجتماعية في البلدان المتقدمة والبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض
٦٦	توسيع تغطية الضمان الاجتماعي من خلال برامج المساعدة الاجتماعية في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط
٦٨	٧-٣ استنتاج ثالث
٦٩	الفصل ٤: القضايا الرئيسية المطروحة أمام مستقبل الضمان الاجتماعي
٦٩	١-٤ ضمان اتساق السياسات الاجتماعية والاقتصادية
٦٩	١-١-٤ أهداف السياسات الاجتماعية وتصميمها المؤسسي: ضمان اتساقها الداخلي وقدرتها على الاستجابة
٧٢	٢-١-٤ ضمان الاتساق الخارجي في سياق السياسات الاجتماعية الأوسع نطاقاً
٧٣	٣-١-٤ ضمان الاتساق الخارجي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية
٧٩	٢-٤ إرساء وضمان التكلفة المعقولة والاستدامة المالية لنظم الضمان الاجتماعي
٧٩	١-٢-٤ التكلفة المعقولة للنظم الأساسية
٨٨	٢-٢-٤ التكاليف المعقولة لنظم الضمان الاجتماعي الناضجة
٩٢	٣-٢-٤ اعتبارات التكلفة في مقابل الإعانة: العلاقة بين التكاليف والنتائج المالية
٩٣	٣-٤ تصميم نظم ضمان اجتماعي تتسم بالفعالية والكفاءة وتسييرها وإدارتها
٩٤	١-٣-٤ تصميم البرامج وتنفيذها لتمديد تغطية الضمان الاجتماعي
١٠٤	٢-٣-٤ ضمان الإدارة السديدة والأداء الإداري السليم
١٠٧	٤-٤ استنتاج رابع
١٠٩	الفصل ٥: اتجاه سياسات المنظمة في المستقبل
١٠٩	١-٥ استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي
١١٠	١-١-٥ مبادئ لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي
١١٤	٢-١-٥ توسيع الضمان الاجتماعي في بعده الأفقي والعمودي: نموذج سياسات "سلم الضمان الاجتماعي"
١١٥	٣-١-٥ البعد الأفقي: بناء أرضية حماية اجتماعية
١١٧	٤-١-٥ البعد العمودي: الارتقاء نحو دليل عن أفضل حماية بالضمان الاجتماعي
١١٨	٢-٥ استراتيجيات ضمان الاستدامة
١١٨	١-٢-٥ ضمان الاتساق مع سياسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية الوطنية وغيرها من أهداف برنامج العمل اللائق
١٢٠	٢-٢-٥ ضمان الملاءمة الاجتماعية
١٢١	٣-٢-٥ ضمان الاستدامة المالية والاقتصادية والضريبية
١٢٢	٤-٢-٥ استراتيجيات ضمان الإدارة السديدة
١٢٣	٣-٥ استنتاج خامس

الفصل ٦:	إرشادات بشأن مواصلة منظمة العمل الدولية نشاطها في مجال الضمان الاجتماعي	١٢٥
١-٦	توفير الإرشاد السياسي عن طريق تعزيز المعايير الموجودة ووضع أطر إرشادية	١٢٦
	أهمية معايير الضمان الاجتماعي الدولية على الصعيدين الدولي والإقليمي	١٢٦
	الحاجة إلى صك تكميلي (صكوك تكميلية)	١٢٦
٢-٦	دعم الإدارة السديدة لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية	١٢٩
	توليد المعارف ونشرها	١٢٩
	بناء القدرات	١٣٠
	خدمات الاستشارة التقنية	١٣٠
٣-٦	النقاط المقترحة للمناقشة في لجنة المؤتمر	١٣١

الملاحق

أولاً-	جداول مرفقة وإرشادات بشأن إحصاءات الضمان الاجتماعي المتاحة حديثاً	١٣٣
ثانياً-	استجابة منظمة العمل الدولية إلى الحاجة إلى الضمان الاجتماعي	١٤١

مقدمة

الخلفية والهدف

الخلفية

١. اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين (٢٠٠٨) إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ويقر الإعلان بأن للمنظمة،

"بالاستناد إلى الولاية التي ينص عليها دستور منظمة العمل الدولية، بما في ذلك إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤)، الذي لا يزال مناسباً تماماً...، التزاماً أمام المبدأ بنشر الدعوة بين مختلف أمم العالم إلى برامج من شأنها أن تحقق الغايات المتمثلة في العمالة الكاملة ورفع مستويات المعيشة وأجر يضمن حداً أدنى من مستوى المعيشة وتوسيع نطاق إجراءات الضمان الاجتماعي لتوفير دخل أساسي لجميع المحتاجين، إلى جانب جميع الأهداف الأخرى التي يتضمنها إعلان فيلادلفيا".^١

٢. وينص الإعلان في جملة أمور على أنه

"في سياق التغير المتسارع، ينبغي للالتزامات الدول الأعضاء والمنظمة وجهودها المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال معايير العمل الدولية، ولوضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، أن تقوم على الأهداف الاستراتيجية الأربعة للمنظمة، وهي أهداف تحظى بقدر متساو من الأهمية ويتجلى من خلالها برنامج العمل اللائق...".

وينص مرفق الوثيقة على أن "تعتمد المنظمة خطة لمناقشات متكررة يضطلع بها مؤتمر العمل الدولي"،
بغية:

"١١" فهم أفضل لتنوع واقع واحتياجات الدول الأعضاء فيها فيما يتعلق بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية والاستجابة لها بفعالية أكبر بكافة وسائل العمل المتاحة لها، بما في ذلك من خلال النشاط المتصل بالمعايير والتعاون التقني والقدرة التقنية والبحثية التي يتمتع بها المكتب، وتكييف أولوياتها وبرامج العمل الخاصة بها وفقاً لذلك؛

"٢٢" تقييم نتائج أنشطة منظمة العمل الدولية كي تستنير بها القرارات المتعلقة بالبرنامج والميزانية وغير ذلك من قرارات الإدارة".^٢

٣. وقد قرر مجلس الإدارة في دورته ٣٠٤ (آذار/ مارس ٢٠٠٩) أن تُنصَبَ المناقشة المتكررة الثانية، خلال الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي في سنة ٢٠١١، على الهدف الاستراتيجي المتعلق بالحماية الاجتماعية، وأن تركز تحديداً على الضمان الاجتماعي.^٣

٤. ولا بد من وضع المناقشة في الدورة المائة للمؤتمر في سنة ٢٠١١ في سياق سلسلة الأحداث الرئيسية في مجال الضمان الاجتماعي، التي حصلت في منظمة العمل الدولية خلال العقد المنصرم. وقد جدد القرار والاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي، المعتمدة في الدورة التاسعة والثمانين للمؤتمر في ٢٠٠١، التزام

^١ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

^٢ المرجع نفسه، المرفق، الجزء ثانياً، الفرع بـ.

^٣ مكتب العمل الدولي: تاريخ مؤتمر العمل الدولي ومكان انعقاده وجدول أعماله، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/2/2.

منظمة العمل الدولية بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي وبتحسين تنظيم وتمويل وإدارة الضمان الاجتماعي^٤.

٥. وفيما بعد استهلكت الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع، وذلك في الدورة الحادية والتسعين للمؤتمر في سنة ٢٠٠٣. أما أنشطة الحملة، وهي الآن بمثابة حافز لأنشطة منظمة العمل الدولية في مجال الضمان الاجتماعي، فقد استعرضت في تقرير مقدم إلى لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، خلص إلى الحاجة إلى إجراء المزيد من المشاورات الثلاثية "بشأن العناصر والشكل الذي يمكن أن تتخذه آلية إضافية بغية إرشاد تحسينات تغطية الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء".

٦. واستجابة لطلب من أعضاء لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، عُقد في جنيف من ٢ إلى ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، "اجتماع ثلاثي للخبراء بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي". وقدم المكتب تقريراً إلى مجلس الإدارة عن مداوالات الاجتماع في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وخلص التقرير إلى أن المناقشات التي دارت بين المندوبين

... قد عكست اتفاقاً واسع النطاق بشأن الأهمية التي يكتسبها الضمان الاجتماعي والدور الذي يؤديه، ليس في تحقيق رفاه الفرد فحسب، بل فيما يتعلق بالنمو والتنمية الاقتصاديين على صعيد واسع أيضاً. وكان ثمة توافق في الآراء بشأن حق الجميع في الاستفادة من الضمان الاجتماعي والحاجة إليه، وذكّرت جميع الأطراف بأهمية الحوار الاجتماعي.

٧. وأكد ملخص رئيس الاجتماع صراحة على الاستراتيجيات ذات البعدين، التي وضعها المكتب بأسلوب عملي لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. وقد تضمن البعد "الأفقي" توسيع نطاق تأمين الدخل والحصول على الرعاية الصحية بدءاً من مستوى منخفض وصولاً إلى جميع السكان. وأما الثاني وهو البعد "العمودي" فقد سعى إلى توفير مستويات عالية من أمن الدخل والحماية الصحية تمشياً مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية عندما يواجه الناس طوارئ أساسية في الحياة مثل البطالة والاعتلال والإعاقة والأمومة وفقدان معيل الأسرة والشيخوخة.

٨. ويتطابق البعد الأفقي من حيث مفهومه مع فكرة مكون التحويلات في أرضية الحماية الاجتماعية التي وضعها مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة المعني بالتنسيق؛ وتشجع تلك الأرضية مجموعة من التحويلات أو المستحقات الأساسية التي تمكن الأشخاص من الحصول على سلع وخدمات أساسية. وقد اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أرضية الحماية الاجتماعية كإحدى مبادراته المشتركة لمواجهة الأزمة. وتقود المبادرة منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية وعدد من الوكالات المتعاونة. ويقع في صميمها إنشاء ائتلاف يضم وكالات دولية وجهات مانحة ويدعم البلدان من أجل رسم وتنفيذ خطط للحماية الاجتماعية المستدامة. وفي غضون ذلك، أيد مؤتمر القمة الذي عقده الأمم المتحدة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية (مؤتمر قمة الألفية) في نيويورك في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية باعتباره "مساهمة كبيرة في توطيد المكاسب الإنمائية وتحقيق المزيد منها"، وشدد على أن "نظم الحماية الاجتماعية التي تتصدى لعدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي وتحد منها ضرورية لحماية المكاسب المحرزة في اتجاه تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية"^٥.

٩. وقد أدرج منهج أرضية الحماية الاجتماعية في الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في ٢٠٠٩. وهو يطلب من البلدان التي لا تتمتع بضمان اجتماعي واسع بعد أن توفر "الحماية الاجتماعية الملائمة للجميع، استناداً إلى أرضية الحماية الاجتماعية الأساسية" ويحث "المجتمع الدولي على توفير المساعدة الإنمائية، بما في ذلك دعم الميزانية، من أجل إرساء أرضية أساسية للحماية الاجتماعية على المستوى الوطني"^٦. وبوضع أرضية الحماية الاجتماعية في سياق الميثاق العالمي لفرص العمل، جددت منظمة

^٤ مكتب العمل الدولي: قرار واستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١، الفقرات ١٦-١٩.

^٥ مكتب العمل الدولي: تقرير المدير العام: اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/17/2.

^٦ الأمم المتحدة: الوفاء بالوعود: متحدون لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، قرار الجمعية العامة A/65/L.1 المعتمد في ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ (نيويورك، ٢٠١٠)، الفقرة ٥١.

^٧ مكتب العمل الدولي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في دورته الثامنة والتسعين، جنيف، ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، الفقرتان ١٢(١)، "٢" و٢٢(٩).

العمل الدولية المبدأ الذي مفاده أن الأهداف الاستراتيجية للمنظمة^٨ "غير قابلة للتجزئة ومتراصة ومتكافئة"، كما أقر بذلك إعلان ٢٠٠٨^٩، مما يفضي إلى توفير الإطار التحليلي والمفهومي لتقرير المناقشة المتكررة.

هدف التقرير

١٠. يسعى هذا التقرير إلى تقديم معلومات يستنير بها النقاش خلال الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي، وذلك بتوفير ما يلي:

- (أ) لمحة عامة عن الوضع الحالي للضمان الاجتماعي في أنحاء العالم؛
- (ب) تحديد أهم التحديات الماثلة أمام الضمان الاجتماعي؛
- (ج) لمحة عامة عن الاستجابات الوطنية واستجابات منظمة العمل الدولية للتحديات؛
- (د) اقتراحات من أجل توجيه عمل منظمة العمل الدولية في المستقبل.

هيكل التقرير

١١. يناقش الفصل ١ الحق في الضمان الاجتماعي والحاجة إليه. ويدرس دوره كحق من حقوق الإنسان، وينظر في ولاية منظمة العمل الدولية التي تتجلى في إتاحة الضمان الاجتماعي للجميع ووضع معايير عمل دولية بغية مساعدة المنظمة على الوفاء بهذه الولاية، كما ينظر في الدور المحوري للضمان الاجتماعي في تحقيق عولمة عادلة، لتسهيل التنمية الاقتصادية والتغير الهيكلي ومواجهة الأزمات. واستناداً إلى أدلة إحصائية حديثة، يلخص الفصل ٢ الوضع الحالي للضمان الاجتماعي في العالم ويحدد ثلاثة تحديات أساسية أمام سياسات المستقبل، ألا وهي: توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي؛ ضمان كفاية الإعانات؛ ضمان استدامة تمويل الضمان الاجتماعي. وبعد ذلك، يتناول الفصل ٣ الاستجابات السياسية إلى حاجة الجميع إلى الضمان الاجتماعي بحسب كل فرع، مع التركيز على حماية الصحة الاجتماعية وإعانات الشيخوخة والورثة والإعاقة والحماية من البطالة وتأمين الدخل في حال حدوث إصابات العمل وحماية الأمومة وتوفير حد أدنى من دعم الدخل والمساعدة الاجتماعية. أما الفصل ٤ فيحدد بعض أبرز القضايا بالنسبة إلى مستقبل الضمان الاجتماعي، وذلك في ثلاثة أجزاء هي: ضمان الدور المناسب لنظم الضمان الاجتماعي في اتساق السياسات على نطاق أوسع؛ وضع وضمان نظم للضمان الاجتماعي تتاح بكلفة معقولة وتنسم بالاستدامة المالية؛ تصميم نظم فعالة وناجعة للضمان الاجتماعي وتنظيمها وإدارتها. واستناداً إلى المعلومات والتحليلات الوقائية الواردة في الفصول الأربعة الأولى، يبين الفصل ٥ المنظور السياسي الناشئ لمنظمة العمل الدولية باعتباره أساساً للمناقشة بشأن توجه المنظمة السياسي في المستقبل. وأما الفصل ٦ فيحدد القضايا التي يلزم فيها إرشاد من المؤتمر.

١٢. ويستكمل الملحق الأول التقرير بقائمة التصديقات على اتفاقيات الضمان الاجتماعي؛ أما الملحق الثاني فيتضمن استعراضاً موجزاً لاستجابة منظمة العمل الدولية إلى حاجة الجميع إلى الضمان الاجتماعي.

إعداد تقرير المناقشة المتكررة

١٣. تستند التحليلات الواردة في هذا التقرير في جزء كبير منها إلى منشورين رائدين، ألا وهما: التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١^{١٠}؛ ودليل منظمة العمل الدولية بشأن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع^{١١}. وعند مناقشة التحديات الديمغرافية التي تواجه الضمان الاجتماعي، يُشار كذلك إلى التحليل الوارد في التقرير المُعدّ كخلفية للمناقشة أثناء المؤتمر بشأن الآثار التي تخلفها شيخوخة السكان على

^٨ تتمثل الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية في: (١) تعزيز وتطبيق المعايير والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ (٢) خلق المزيد من الفرص للمرأة والرجل تضمن لهما عملاً ودخلاً لائقين؛ (٣) تعزيز تغطية وفعالية الحماية الاجتماعية وإتاحتها للجميع؛ (٤) تعزيز الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي؛ وينبغي أن تشمل المساواة بين الجنسين وعدم التمييز جميع هذه الأهداف.

^٩ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، المرجع السابق.

^{١٠} انظر:

ILO: World Social Security Report 2010/2011 : Providing coverage in times of crisis and beyond (Geneva, 2010). يتضمن الملحق الأول تفسيراً بشأن كيفية الوصول إلى الجداول المدرجة في هذا التقرير.

^{١١} انظر: ILO: Extending social security to all. A guide through challenges and options (Geneva, 2010).

العمالة والحماية الاجتماعية^{١٢}. ويستند التقرير كذلك إلى مجموعة كبيرة من التقارير التقنية والوثائق السياسية^{١٣}، وإلى تقارير مجلس الإدارة التي أصدرتها منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي خلال السنوات العشر السابقة، وكذلك بشأن مناقشات الضمان الاجتماعي التي دارت في سياق المناقشات العامة^{١٤} (بما فيها في اللجنة الجامعة المعنية بالاستجابات للأزمة في سنة ٢٠٠٩) أو عمليات وضع المعايير (كالتوصية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز وعالم العمل، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)؛ واتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦؛ ومسألة العمل اللائق للعمال المنزليين). ويرتبط هذا التقرير كذلك ارتباطاً وثيقاً بتقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات^{١٥} بموجب المادة ١٩ من دستور منظمة العمل الدولية (الدراسة الاستقصائية العامة)، الضمان الاجتماعي وسيادة القانون، الذي سيناقش هو الآخر في الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي (انظر الإطار ٦-١).

١٤. وتتجلى في التقرير مداولات واستنتاجات اجتماعات ثلاثية إقليمية وعالمية انعقدت مؤخراً، وهي: الاجتماع الثلاثي الإقليمي بشأن مستقبل الحماية الاجتماعية في أمريكا اللاتينية (سانتياغو دي شيلي، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)؛ الاجتماع الثلاثي الأفريقي بشأن مستقبل الضمان الاجتماعي في الدول العربية (عمّان، أيار/مايو ٢٠٠٨)؛ اجتماع منظمة العمل الدولية الإقليمي رفيع المستوى لآسيا والمحيط الهادئ بشأن استراتيجيات شاملة اجتماعياً لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي (نيودلهي، أيار/مايو ٢٠٠٨)؛ المنتدى العربي للتشغيل (بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩)؛ الندوة الثانية للعمل اللائق في أفريقيا (ياوندي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠)؛ اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي (جنيف، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)^{١٦}.

١٥. ويستند التقرير أيضاً إلى نتائج استعراض حديث لاستراتيجية المكتب ومساهمته على الصعيد العالمي في مد نطاق أشكال مختلفة من الضمان الاجتماعي لتشمل الجميع، وتحسين تنظيم وتمويل وإدارة مؤسسات الضمان الاجتماعي، ودعم تحديد استراتيجيات وطنية للعمل صوب إتاحة الضمان الاجتماعي للجميع (انظر الإطار ألف - ثانياً ٤-١٧).

^{١٢} انظر: ILO : *Employment and social security protection in the new demographic context* (Geneva, 2010).

^{١٣} انظر أعداداً مختلفة من السلسلة الإعلامية لمنظمة العمل الدولية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي، بما فيها: *Social health protection*, Paper 1 (Geneva, 2008) ; *Setting social security standards in a global society*, Paper 2 (Geneva, 2008); *Can low-income countries afford basic social security ?*, Paper 3 (Geneva, 2008); *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Paper 7 (Geneva, 2009);

انظر أيضاً:

ILO : *World Social Security Report 2010/2011*, op. cit. ; and ILO : *Extending social security to all*, op. cit.

^{١٤} مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢؛ ومكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤؛ ومكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨؛ ومكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧؛ ومكتب العمل الدولي: *إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة*، المرجع السابق؛ ومكتب العمل الدولي: *الانتعاش من الأزمة*، المرجع السابق.

^{١٥} تشكل لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات جزءاً من آلية الإشراف التي ترصد تطبيق وتنفيذ الدول الأعضاء، في قانونها وممارستها على الصعيد الوطني، اتفاقيات منظمة العمل الدولية المصدق عليها.

^{١٦} انظر:

ILO Social Security Policy Briefing series : Documento 4, *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en America Latina* (2008) ; Paper 5, *Interregional Tripartite Meeting on the future of social security in Arab States* (2008) ; Paper 6, *Asia-Pacific High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).

^{١٧} انظر: ILO : *The ILO's strategy to extend social security : An independent evaluation report* (Geneva, 2010).

الفصل ١

الحق في الضمان الاجتماعي والحاجة إليه

١٦. يُستهل هذا الفصل بتعريف الضمان الاجتماعي والمصطلحات والمفاهيم المتعلقة به، ثم يتناول ولاية منظمة العمل الدولية في هذا المجال لكفالة الضمان الاجتماعي للجميع ووضع معايير العمل الدولية لمساعدة المنظمة على الوفاء بولايتها. ويناقش هذا الفصل أيضاً الحق في الضمان الاجتماعي والحاجة إليه، فضلاً عن دوره الرئيسي في تعزيز العمل اللائق وتيسير التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

١-١ أهداف الضمان الاجتماعي ومفاهيمه

١٧. منذ قديم الأزل عندما بدأ الناس في الاستقرار وتنظيم أنفسهم للعيش في مجتمعات، نشأت حاجة إلى الحماية من ظروف الحياة المفاجئة. وشكل استحداث نظم الضمان الاجتماعي الرسمية وإنشاؤها لدعم الدخل وتقديم الرعاية الطبية، خطوة رئيسية في تطور المجتمعات البشرية. وما يشهد على حاجة البشر جميعاً إلى الضمان الاجتماعي وأهمية الحقوق والمستحقات الواضحة، هو ظهور أشكال مختلفة من آليات الحماية الاجتماعية الرسمية التي تتراوح بين آليات الحماية الاجتماعية الطوعية القائمة على المجموعات وخطط الضمان الاجتماعي العامة الاكتتابية وغير الاكتتابية، القانونية في شتى أصقاع العالم.

١٨. وفي فترة الثمانينات من القرن المنصرم كانت ألمانيا أول أمة تعتمد نظام تأمين اجتماعي قانوني، مما أرسى مفهوم الإعانات باعتبارها حقاً وأتاح تطبيقها على القوى العاملة الصناعية برمتها. وبعد مرور بضع سنوات، اعتمدت خطط مشابهة في أمريكا اللاتينية (الأرجنتين والبرازيل وشيلي وأوروغواي). ووسع نطاق نماذج التأمين القائمة وأدرجت فيها مخاطر جديدة مثل إعانات البطالة، وزادت مجموعة الأشخاص المشمولين في هذه النماذج. وعلى الرغم من أن الهيمنة كانت لنموذج التأمين، فإن البرامج التي تمولها الضرائب اعتمدت كذلك في مرحلة مبكرة. وفي بلدان الشمال، لم تشمل الحماية العمال وحدهم بل شملت أيضاً جميع السكان. وفي وقت لاحق، أكسبت الأزمة الاقتصادية التي ضربت العالم بأسره في نهاية العشرينات وبداية الثلاثينات من القرن المنصرم وسياسات الانتعاش التي اعتمدت في أعقابها، تطور برامج الضمان الاجتماعي زخماً جديداً. وشهدت فترة الثلاثينات من القرن المنصرم تمديد خطط الضمان الاجتماعي أكثر فأكثر في أوروبا والأمريكتين أساساً.

١٩. وشهدت فترة الحرب العالمية الثانية وما تلاها من أعوام تطورات كبرى في الضمان الاجتماعي على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وذلك بنتيبت الضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان. وتأثرت تلك التطورات تأثيراً كبيراً بتقرير بفريدج^١، الذي نشر في المملكة المتحدة في سنة ١٩٤٢ ونفذ ابتداءً من سنة ١٩٤٥. وإقراراً بمسؤولية المجتمع برمته وواجبه تجاه من دافع عنه ضد العدوان، كان الهدف هو تمديد نطاق الحق في الضمان الاجتماعي من مجموعة العمال المؤمن عليهم ليشمل الأمم كلها.

٢٠. ومنذ ذلك الحين طرحت سرعة عولمة الأسواق والقوى العاملة وزيادة تدفقات الهجرة والسمة غير المنظمة الآخذة في الزيادة باطراد - ومنذ عهد أقرب الأزمة المالية العالمية السائدة - تحديات جديدة في مجال الضمان الاجتماعي. ولا تزال نسبة تتراوح بين ٧٥ و ٨٠ في المائة من سكان العالم تعيش في حالة من "انعدام الضمان الاجتماعي". وكان من شأن انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في سنة ١٩٩٥ واعتماد الأهداف الإنمائية للألفية في سنة ٢٠٠٠ - ولا سيما هدف خفض معدل الفقر بين الأسر المعيشية إلى النصف

^١ انظر:

Sir William Beveridge: *Social insurance and allied services*, presented to Parliament by command of His Majesty, November 1942 (H.M. Stationery Office, United Kingdom, 1969).

في موعد أقصاه سنة ٢٠١٥ - وانهقاد مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة لسنة ٢٠٠٥ (الذي أيد هدف تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع بوصفه هدفاً أساسياً للسياسات الوطنية والدولية المعنية)، أن أدت جميعاً إلى إرساء مبدأ أن كل مجتمع مسؤول عن رفاه السكان اجتماعياً، وذلك على الأقل عندما يتعلق الأمر بوضع الحد الأدنى من الأهداف الاجتماعية.

١-١-١ الأهداف الرئيسية للضمان الاجتماعي وتعريفه

٢١. بغض النظر عن يتولى المسؤولية النهائية عن ممارسة حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، فإن الأهداف الرئيسية ترمي إلى تحقيق ما يلي:
- الحد من انعدام الأمن في الدخل، بما في ذلك استئصال الفقر وتحسين حصول الجميع على الخدمات الصحية لضمان تحقيق ظروف عمل ومعيشة لائقة؛
- الحد من انعدام المساواة والإجحاف؛
- تقديم إعانات مناسبة باعتبار ذلك حقاً قانونياً؛
- بالاقتران في الوقت نفسه مع
- ضمان غياب التمييز على أساس الجنسية أو الانتماء الإثني أو نوع الجنس؛
- ضمان القدرة على تحمل الأعباء الضريبية والكفاءة والاستدامة.

٢-١-١ المفاهيم

٢٢. تطور مفهوما الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية مع مرور الوقت، وهما يستخدمان في العالم بأسره بطرق مختلفة. ونظراً للأشكال المتعددة التي يتخذها كلا المفهومين الآن، فإن تحقيق الوضوح التعريفي يطرح تحدياً هائلاً - وخاصة أن كلا المصطلحين لا يستخدم باتساق وكلاهما يختلف من بلد لآخر ومن منظمة دولية لأخرى. فضلاً عن ذلك أضيفت مصطلحات جديدة إلى المصطلحات التقليدية، مثل *التحويلات الاجتماعية والتحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة وأرضية الحماية الاجتماعية* (انظر الإطار ١-١). وفي حين أن الغرض من هذا القسم ليس تقديم أية تعاريف شاملة، بل إنه يرمي إلى توضيح المصطلحات والمفاهيم المعنية وتعميق فهمها على النحو الذي تستخدم به في هذا التقرير وفي منظمة العمل الدولية.

الإطار ١-١ التعريف

التحويلات الاجتماعية

التحويلات الاجتماعية هي تحويل نقدي أو عيني (الحصول على السلع والخدمات الاجتماعية) من فئة في المجتمع إلى فئة أخرى (من الفئات العمرية النشطة إلى الفئات المسنة على سبيل المثال). ويؤهل المتلقون للحصول على التحويلات لأنهم اكتسبوا حقوقاً من خلال الوفاء بواجبات (مثل تسديد الاشتراكات) و/أو لأنهم استوفوا بعض الشروط الاجتماعية أو السلوكية (مثل المرض؛ الفقر؛ الاضطلاع بأشغال عامة). واستخدم هذا المصطلح في السنوات الأخيرة لوصف الخطط التي تقدم إعانات لجميع المقيمين بموجب شرط الإقامة وحده (التحويلات النقدية الشاملة) أو خطط المساعدة الاجتماعية التي تستلزم شروطاً سلوكية إضافية باعتبارها شروطاً مسبقة (التحويلات النقدية المشروطة، انظر أدناه).

الحماية الاجتماعية

تفسر الحماية الاجتماعية غالباً بأنها تتسم بطابع أوسع نطاقاً من الضمان الاجتماعي (بما في ذلك على وجه الخصوص الحماية المقدمة بين أفراد الأسرة أو أفراد المجتمع المحلي). وتستخدم كذلك في بعض السياقات بمعنى أضيق من معنى الضمان الاجتماعي (إذ تفهم على أنها تشمل فقط التدابير الموجهة إلى أفراد المجتمع الأفقر أو الأكثر استضعافاً أو استبعاداً). وبالتالي ول سوء الحظ يستعاض بأحد المصطلحين "الضمان الاجتماعي" و"الحماية الاجتماعية" عن الآخر في بعض السياقات. ويستخدم مصطلح "الحماية الاجتماعية" نظرياً في هذا التقرير على أنه يعني الحماية التي توفرها نظم الضمان الاجتماعي في حالة المخاطر والاحتياجات الاجتماعية^١.

الضمان الاجتماعي

ينسحب مفهوم الضمان الاجتماعي المعتمد هنا على جميع التدابير الرامية إلى تقديم الإعانات، سواء كانت نقدية أو عينية، لضمان الحماية من جملة أمور منها ما يلي:

- الافتقار إلى الدخل المتأتي من العمل (أو عدم كفايته) نظراً إلى المرض أو العجز أو الأمومة أو إصابة العمل أو البطالة أو تقدم السن أو وفاة أحد أفراد الأسرة؛

- الافتقار إلى سبل الوصول إلى الرعاية الصحية أو عدم القدرة على تحمل أعباء الوصول إليها؛
 - عدم كافية الدعم الأسري، وخاصة للأطفال والبالغين المعالين؛
 - الفقر العام أو الاستبعاد الاجتماعي.
- ويمكن لخطط الضمان الاجتماعي أن تكون ذات طبيعة اكتتابية (التأمين الاجتماعي) أو غير اكتتابية.

المساعدة الاجتماعية

هي إعانات الضمان الاجتماعي التي تتوقف على مستوى دخل المتلقي، أي إنها تقوم على شرط إثبات الحاجة أو تقوم على أشكال مشابهة من الاستهداف (مثل إثبات الحاجة والاستهداف الجغرافي)، وتسمى عموماً المساعدة الاجتماعية. وهي عموماً أداة لخفض الفقر / الحد منه. ويمكن للإعانات أن تصرف في شكل نقدي أو عيني.

وتستلزم خطط المساعدة الاجتماعية "المشروطة" وجود مستفيدين (و/أو أقاربهم أو أسرهم)، بالإضافة إلى شروط أخرى، للمشاركة في البرامج العامة المقررة (مثل البرامج الصحية أو التعليمية المخصصة). وأصبحت الخطط من هذا النوع معروفة في السنوات الأخيرة على أنها خطط تحويلات نقدية مشروطة.

وعادة ما تمول خطط المساعدة الاجتماعية من الضرائب ولا تستلزم مساهمة مباشرة من المستفيدين أو أصحاب أعمالهم كشرط لاستحقاق الحصول على الإعانات المعنية.

أرضية الحماية الاجتماعية

يستخدم مصطلح "الأرضية الاجتماعية" أو "أرضية الحماية الاجتماعية" لوصف مجموعة أساسية من الحقوق والخدمات والمرافق الاجتماعية التي ينبغي أن يتمتع بها كل شخص. وينطبق مصطلح "الأرضية الاجتماعية" بطرق عديدة على مفهوم "الواجبات الأساسية" السائد، لضمان تحقيق أدنى المستويات الضرورية من الحقوق المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان.

وتبين الأمم المتحدة أن أرضية الحماية الاجتماعية قد تتكون من عنصرين أساسيين يساعدان على إعمال حقوق الإنسان، وهما:

- الخدمات: النفاذ الجغرافي والمالي إلى الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والصحة والتعليم؛
- التحويلات: مجموعة أساسية من التحويلات الاجتماعية الأساسية، النقدية أو العينية، لتوفير الحد الأدنى من الأمن في الدخل والحصول على الخدمات الأساسية، بما فيها الرعاية الصحية.

^١ تجدر الإشارة إلى أن منظمة العمل الدولية تستخدم العنوان المؤسسي "قطاع الحماية الاجتماعية"، الذي يشمل طائفة من البرامج أكثر من الضمان الاجتماعي: فالقطاع يتعامل مع قضايا منها السلامة في العمل وهجرة اليد العاملة وغير ذلك من جوانب ظروف العمل مثل ساعات العمل والأجور.

للحصول على مزيد من المراجع انظر:

ILO: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Geneva, 2010), pp. 125–128.

٢٣. والتحويلات الاجتماعية هي بطبيعتها الأساسية مسؤولية عامة تقدم تقليدياً من خلال المؤسسات العامة وتمولها/الاشتراكات أو الضرائب. ومع ذلك يمكن أن يعهد بتقديم خدمات الضمان الاجتماعي إلى هيئات خاصة وعادة ما يكون الأمر كذلك. فضلاً عن ذلك يوجد العديد من المؤسسات التي تديرها جهات خاصة (مؤسسات تأمين أو مساعدة ذاتية أو مؤسسات قائمة على المجتمع المحلي أو ذات طابع تأسري)، ويمكنها أن تتولى جزءاً من الأدوار المختارة التي عادة ما يضطلع بها الضمان الاجتماعي، بما في ذلك على وجه الخصوص خطط المعاشات الوظيفية التي تكمل عناصر خطط الضمان الاجتماعي العامة.

٢-١ الحق في الضمان الاجتماعي

٢٤. أقر المجتمع العالمي بأن الحاجة العالمية إلى الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان. ومنذ إنشاء منظمة العمل الدولية في سنة ١٩١٩، ما فتئ السعي إلى تحقيق الضمان الاجتماعي على الدوام في صميم ولايتها. ويعكس النهج الذي تتبعه المنظمة لتحقيق الضمان الاجتماعي على حد سواء وضع الضمان الاجتماعي في القانون الدولي، وولاية المنظمة بموجب الدستور. وهو نهج قائم على الحقوق: أي إن المنظمة تستعين، لإعمال الحق في الضمان الاجتماعي، بالصكوك القانونية الدولية باعتبارها نقطة الانطلاق والمرجع الرئيسي والأساس القانوني للإقرار بوجود ذلك الحق، كما أنها تسعى إلى غرس جميع أشكال المساعدة والمشورة الخاصة بالسياسات في معايير الضمان الاجتماعي الدولية.

١-٢-١ حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ودور منظمة العمل الدولية

الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان

٢٥. يرد إقرار بالحق في الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان في صكي حقوق الإنسان الأساسيين، وهما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^٢ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^٣ (انظر الإطار ٢-١)، كما تنص عليه صكوك قانونية دولية وإقليمية^٤ أخرى.

الإطار ٢-١

الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان:
مقتطفات من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

المادة ٢٢:

لكل شخص، بصفته عضواً في المجتمع، الحق في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن توفر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية.

المادة ٢٥:

(١) لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.

(٢) للأمومة والطفولة حق في رعاية ومساعدة خاصتين. ولجميع الأطفال حق التمتع بذات الحماية الاجتماعية سواء ولدوا في إطار الزواج أو خارج هذا الإطار.

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة ٩:

تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية.

٢٦. وفي حين أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعد اعترافاً رسمياً بحقوق الإنسان الأساسية، فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو معاهدة مفتوحة للتوقيع والتصديق - وهو بالتالي

^٢ الأمم المتحدة: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتمدته وأعلنته الجمعية العامة في القرار ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ (نيويورك، ١٩٤٨).

^٣ الأمم المتحدة: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي اعتمدته الجمعية العامة في القرار ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ (نيويورك، ١٩٦٦).

^٤ الأمم المتحدة: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي اعتمدها الجمعية العامة في القرار ١٨٠/٣٤ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، المواد (١)١١(هـ) و(١)١١(ب) و(٢)١٤(ب) (نيويورك، ١٩٧٩)؛ اتفاقية حقوق الطفل، التي اعتمدها الجمعية العامة في القرار ٢٥/٤٤ المؤرخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، المواد ٢٦ و(١)٢٧ و(٢)٢٧ و(٤)٢٧(نيويورك، ١٩٨٩)؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي اعتمدها الجمعية العامة في القرار ٢١٠٦ (د-٢٠) المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٥، المادة ٥(هـ) (نيويورك، ١٩٦٥)؛ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي اعتمدها الجمعية العامة في القرار ١٥٨/٤٥ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، المادتان ٢٧ و٥٤ (نيويورك، ١٩٩٠)؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي اعتمدها الجمعية العامة في القرار A/RES/61/106 المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ (نيويورك، ٢٠٠٦).

^٥ مثل: الميثاق الاجتماعي الأوروبي، الذي اعتمدته المجلس الأوروبي في سنة ١٩٦١ (CETS NO. 35)؛ الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح، الذي اعتمدته المجلس الأوروبي في سنة ١٩٩٦ (CETS No. 163).

صك رئيسي لإضفاء طابع واقعي على حقوق الإنسان المذكورة. والتزام كل دولة طرف بتنفيذ تلك الحقوق هو أحد الإنجازات التدريبية المحرزة نظراً لأنها تلتزم، عند التصديق، باتخاذ خطوات نحو الأعمال الكامل للحقوق المعنية "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة"، في حين تضمن الحماية الفورية من التمييز^٦. وإلى الآن صدقت ١٦٠ دولة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو انضمت إليها، وقطعت بالتالي على نفسها عهد ضمان الحق في الضمان الاجتماعي لكل شخص داخل حدودها الوطنية.

ولاية منظمة العمل الدولية

٢٧. تتولى منظمة العمل الدولية، باعتبارها وكالة دولية معهوداً إليها تحديداً وضع معايير العمل الدولية، المسؤولية الأولية منذ إنشائها في سنة ١٩١٩، عن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي.

٢٨. وأعيد تأكيد هذه الولاية في إعلان فيلادلفيا سنة ١٩٤٤، وبالتالي أدرجت في دستور منظمة العمل الدولية. وتعترف هذه الولاية صراحة "بالتزام منظمة العمل الدولية أمام الملأ" بنشر الدعوة بين مختلف أمم العالم إلى برامج من شأنها أن تحقق في جملة أمور "مد تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة" بالإضافة إلى "رعاية الطفولة والأمومة"، بما يكفل الحماية بالتالي لجميع المحتاجين إليها.

٢٩. وكانت هذه هي المرة الأولى في التاريخ، التي يعلن فيها المجتمع العالمي عن التزامه بتمديد تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل الجميع. وانعكست هذه النظرة النموذجية الشاملة في توصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وتوصية الرعاية الصحية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩)، اللتين مهدتا الطريق إلى إدراج الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومن بعده ببضع سنوات في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣٠. وفي سنة ١٩٩٩ - وعملاً بولاية منظمة العمل الدولية - أرسى هدف تعزيز الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي باعتباره واحداً من الأهداف الاستراتيجية الأربعة لبرنامج العمل اللائق الذي يرمي إلى تحقيق العمل اللائق والمنتج لجميع النساء والرجال في ظل ظروف من الحرية والمساواة والأمن والكرامة الإنسانية. وبرنامج العمل اللائق، إذ يقر بالحاجة المتزايدة إلى الضمان الاجتماعي في ظل وضع اقتصادي متقلب وفي ظل الضغط المفروض على نظم الضمان الاجتماعي الحالية، فإنه يشدد على ضرورة التكيف مع التغيرات الاجتماعية وتمديد تغطية الضمان الاجتماعي وتحسين إدارته؛ والربط بين سوق العمل وسياسات العمالة من ناحية والضمان الاجتماعي من ناحية أخرى.

٣١. ومنذ عشرة أعوام، أي في سنة ٢٠٠١، أعاد مؤتمر العمل الدولي تأكيد أن الضمان الاجتماعي حق أساسي من حقوق الإنسان، وشدد مجدداً على أن تمديده ليشمل جميع المحتاجين إليه هو جزء أساسي من ولاية منظمة العمل الدولية وهو تحد يلزم جميع الدول الأعضاء أن تبذل قصارى جهدها للتصدي له بجدية وبسرعة. وفي سنة ٢٠٠٣ استهلّت الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع.

٣٢. وتشديداً على أن الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية "متلازمة ومتراصة ومتكافئة"، أعادت الهيئات المكونة، من خلال إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة^٧، المعتمد في سنة ٢٠٠٨، تأكيد جهودها المتضافرة فيما يلي:

"وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية - الضمان الاجتماعي وحماية اليد العاملة - تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية، بما فيها: - توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، بما في ذلك التدابير الرامية إلى توفير دخل أساسي لجميع من يحتاجون إلى هذه الحماية، وتكييف نطاقه وتغطيته لتلبية الاحتياجات الجديدة ومواجهة مواطن الشك التي تولدها سرعة التغيرات التكنولوجية والمجتمعية والسكانية والاقتصادية".

٣٣. واستجابة للأزمة المالية والاقتصادية العالمية اعتمدت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي أقر بدور الضمان الاجتماعي باعتباره ميثاقاً اقتصادياً واجتماعياً تلقائياً وأحد العناصر الأساسية في الاستراتيجيات المتكاملة للاستجابة للأزمة. وناشد البلدان

^٦ الأمم المتحدة: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، المادة ٢، الفقرة ١.

^٧ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

تعزيز وتوسيع نظم الحماية الاجتماعية لديها من خلال وضع أرضية للحماية الاجتماعية^٨. ومن ثم أيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة الميثاق العالمي لفرص العمل، وحدد أرضية الحماية الاجتماعية على أنها إحدى مبادرات الأمم المتحدة المشتركة واسعة النطاق للاستجابة للأزمة^٩. وأرضية الحماية الاجتماعية أخذت كذلك في أن تصبح جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية منظمة العمل الدولية الناشئة المكونة من بعدين لتمديد نطاق الضمان الاجتماعي (انظر الفصل ٥).

٣٤. وإحدى وسائل العمل الأساسية المتاحة أمام منظمة العمل الدولية للوفاء بولايتها المتعلقة بتمديد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، هي وضع معايير العمل الدولية. ومنذ سنة ١٩١٩ اعتمدت منظمة العمل الدولية في هذا المجال ٣١ اتفاقية و٢٣ توصية ساهمت مساهمة كبرى في تطوير الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان العالمية - وخاصة عن طريق إدراج التزامات ومبادئ توجيهية معينة للدول الأعضاء. وفي سنة ٢٠٠٢ أكد مجلس إدارة مكتب العمل الدولي ثمانى اتفاقيات من اتفاقيات الضمان الاجتماعي البالغ عددها ٣١ اتفاقية، بوصفها من اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة. (انظر الإطار ٣-١).

الإطار ٣-١ اتفاقيات منظمة العمل الدولية المحدثة المتعلقة بالضمان الاجتماعي

- اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛
- اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)؛
- اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [الجدول الأول المعدل في ١٩٨٠] (رقم ١٢١)؛
- اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)؛
- اتفاقية الرعاية الطبية وإعانة المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)؛
- اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)؛
- اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)؛
- اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

٣٥. وأبرز تلك الاتفاقيات هي اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢). وهي الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تعرف الفروع التسعة للضمان الاجتماعي، وتحدد المعايير الدنيا لكل واحد من تلك الفروع وتضع المبادئ اللازمة لاستدامة تلك الخطط وإدارتها إدارة سديدة. ومن السمات المهمة الأخرى لهذه الاتفاقية هي أنها تتضمن بنوداً تتيح المرونة، وبالتالي تسمح للدول الأعضاء المصدقة بقبول ثلاثة على أقل من تلك الفروع التسعة للضمان الاجتماعي، على أن يغطي أحد تلك الفروع الثلاثة حالات الطوارئ أو البطالة طويلة الأمد، وذلك للسماح لأكثر عدد ممكن من البلدان بالامتثال للشروط المنصوص عليها في الاتفاقية.

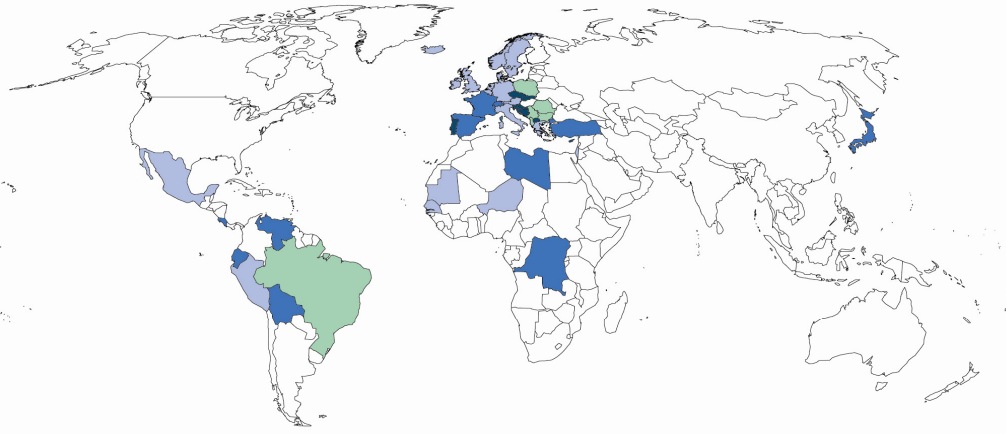
٣٦. وعادة ما تقاس أهمية اتفاقيات منظمة العمل الدولية بمقدار التصديق عليها. وإلى الآن صدقت ٤٧ دولة عضواً للاتفاقية رقم ١٠٢ (انظر الشكل ١-١ والجدول ألف - أولاً- في الملحق الأول)، وآخر تلك الدول هي البرازيل وبلغاريا ورومانيا وأوروغواي. وأوضحت بعض الحكومات أنها استهلت عملية التصديق على المستوى الوطني (الأرجنتين)؛ والتمست دول أخرى في الآونة الأخيرة المساعدة من منظمة العمل الدولية بهدف التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ (الصين وهندوراس ومنغوليا وباراغواي)، أو أبدت دول أخرى اهتماماً كبيراً بالتصديق عليها أو بالتصديق على معايير ضمان اجتماعي أعلى مستوى (جمهورية كوريا).

^٨ مكتب العمل الدولي: *الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

^٩ انظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي: *الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل*، القرار E/2009/L.24 (جنيف، ٢٠٠٩)؛ مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة:

Global financial and economic crisis - UN system - Joint crisis initiatives (New York, 2009).

الشكل ١-١: التصديقات على اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)



خريطة التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢

١٩٦٩ و ١٩٥٠	١- مصدقة بين
١٩٨٩ و ١٩٧٠	٢- مصدقة بين
١٩٩٩ و ١٩٩٠	٣- مصدقة بين
١٩٩٩ بعد	٤- مصدقة بعد
٢٠١٠ أغسطس (٤٦)	التصديقات من
	غير مصدقة

المصدر: قاعدة بيانات معايير منظمة العمل الدولية ILOLEX، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

٣٧. وسجلت الاتفاقيات التي اعتمدت عقب الاتفاقية رقم ١٠٢ عدداً أقل من التصديقات: صدقت ٢٤ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٢١؛ صدقت ١٦ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٢٨؛ صدقت ١٥ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٣٠؛ في حين سجلت الاتفاقية رقم ١٦٨ والاتفاقية رقم ١٨٣، سبعة تصديقات و ١٣ تصديقاً على التوالي (انظر الجدول ألف - أولاً - ١ في الملحق الأول).

العوائق أمام التصديق

٣٨. يستلزم وضع استراتيجية متسقة لتمديد تغطية الضمان الاجتماعي من خلال معايير منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي، تحليل ما تواجهه الدول الأعضاء في المنظمة من عوائق تحول دون التصديق حتى الآن.

٣٩. وكما تبين الدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك الضمان الاجتماعي، المقدمة إلى الدورة المائة هذه للمؤتمر^{١٠}، فإن انخفاض عدد التصديقات على اتفاقيات الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، يعزى إلى أن تلك الاتفاقيات وأحكامها ليست مألوفة بالنسبة إلى العديد من الدول، الأمر الذي عادة ما يترجم إلى سوء تفسير الالتزامات الواقعة على تلك الدول بموجب تلك الاتفاقيات. وقد يعزى ذلك إلى عدم الترويج لتلك الاتفاقيات بالقدر الكافي أو إلى نقص المعرفة بها. وأعرب كذلك عن شواغل إزاء بعض المفاهيم المستخدمة في الاتفاقيات التي تعكس "نموذج المعيل الذكر" التقليدي - وأصدق مثال على ذلك هو حساب الحد الأدنى من معدلات التعويض بالاستناد إلى مداخل الرجال. وفي حين يمكن ألا تتوافق اللغة المستخدمة في الاتفاقيات التي صيغت في العقود الماضية مع حقائق اليوم، فإن مستويات أجور الرجال في معظم البلدان والقطاعات لا تزال أعلى من مستويات أجور النساء؛ وبالتالي لا تزال مداخل الرجال تشكل مرجعاً مهماً عند تقديم مستويات من الإعانات إلى النساء أعلى مما لو أخذت مداخلهن بعين الاعتبار^{١١}. وتعتبر القيود الاقتصادية والمالية والاجتماعية والإدارية كذلك عوائق أمام التصديق، مما يشير إلى أن بعض البلدان قد لا تكون على علم بأوجه المرونة التي

^{١٠} مكتب العمل الدولي: *الضمان الاجتماعي وسيادة القانون*، الدراسة الاستقصائية العامة بشأن الصكوك المتعلقة بالضمان الاجتماعي في ضوء إعلان منظمة العمل الدولية لسنة ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، التقرير الثالث (١ باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١.

^{١١} مكتب العمل الدولي: *المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩، الفقرة ٣١٥؛ ILO: *Setting social security standards in a global society* (Geneva, 2008).

تتيحها الاتفاقية^{١٢}. وعليه فإن بعض البلدان التي قد تستوفي شروط الاتفاقية - إما عن طريق استخدام بنود المرونة وإما بعدم اضطرارها حتى إلى أن تعدل تشريعاتها الوطنية - محرومة من التصديق على تلك الاتفاقيات بسبب الافتراضات الخاطئة وسوء التفسير.

تأثير الاتفاقيات على المستوى الوطني

٤٠. لا ينبغي قياس تأثير الاتفاقيات - ولا سيما الاتفاقية رقم ١٠٢ - بعدد التصديقات عليها فقط. فعلى مر الأعوام أخذت الاتفاقية رقم ١٠٢، ولا تزال، تؤثر تأثيراً كبيراً في تطور الضمان الاجتماعي في مختلف أقاليم العالم. وتستند أنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية في مجال الضمان الاجتماعي إلى المبادئ الواردة في هذه الاتفاقية. وعليه، تراعي العديد من الحكومات أحكام الاتفاقية رقم ١٠٢ عندما تصوغ تشريعاتها الخاصة، وإن كانت لم تصدقها بعد (الصين ولافتيا ولبنان)، وذلك لكي يتماشى تشريعها الوطني الجديد مع الاتفاقية. وبالتالي تتبّع نظم الضمان الاجتماعي في جميع البلدان الأوروبية تقريباً وفي العديد من بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الأنماط الواردة في الاتفاقية رقم ١٠٢ وفي معايير الضمان الاجتماعي الأعلى. وظهر تأثير تلك المعايير بقدر كبير في بلدان شمال أفريقيا (تونس والمغرب) والبلدان الآسيوية (اليابان وجمهورية كوريا).

٤١. وأثرت تلك الاتفاقية كذلك في تطور نظم الضمان الاجتماعي الرسمية في البلدان منخفضة الدخل: فأنشأ ما يزيد على ٣٠ بلداً أفريقياً خططاً للمعاشات التقاعدية مسترشداً في ذلك بالاتفاقية. وعلى الرغم من أن نظم الضمان الاجتماعي الرسمية في تلك البلدان لا تغطي سوى جزء قليل من السكان، فإن الاتفاقية رقم ١٠٢ تشكل هدفاً تنموياً وهي مرجع يسترشد به في الوثائق التي تحدد الأهداف على الأجل الطويل فيما يتعلق بمستويات الحماية والضمان الاجتماعي، التي يجب بلوغها^{١٣}.

تنفيذ الاتفاقيات على المستوى الوطني

٤٢. تبين إحدى دراسات الحالات القطرية، التي لاحظت فيها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات حالات عدم امتثال لاتفاقيات الضمان الاجتماعي المصدقة، أن الدول المصدقة أفلحت منذ سنة ١٩٦٤ فيما لا يقل عن ٧٥ حالة في التوفيق بين قانونها وممارساتها الوطنية وشروط الاتفاقية، وذلك عملاً بتوصيات لجنة الخبراء. وعادة ما يُطلب من منظمة العمل الدولية أن تقدم المساعدة التقنية في هذا الصدد إلى الدول المصدقة لضمان تحسين تطبيق وتنفيذ معايير الضمان الاجتماعي (الدانمرك وأيرلندا في سنة ٢٠٠٦ وهولندا في سنة ٢٠٠٧ وألمانيا في سنة ٢٠٠٨).

٣-١ الحاجة إلى الضمان الاجتماعي

٤٣. يطرح الترابط الآخذ في النمو بسرعة بين أسواق الأموال والإنتاج والعمل في العالم تحديات جديدة أمام الحفاظ على العدالة الاجتماعية أو تعزيزها. وفي عالم يشهد تفشي الأزمة المالية والاقتصادية في أية منطقة فيه بصورة كبيرة واستشراء آثارها في أسواق العمل والرعاية الاجتماعية بسرعة، تنخفض فعالية قدرة الأفراد على التصدي بمفردهم للمخاطر الاقتصادية عما قبل. والمخاطر الاجتماعية العالمية المرتبطة بالجائحات والتأثيرات المتوقعة لتغير المناخ لها تأثير مشابه في مستويات الضمان الاجتماعي الفردية. ولتحديد المخاطر العالمية المنهجية الإضافية يلزم أن تكون نظم الضمان الاجتماعي الوطنية أقوى من أي وقت مضى. وتستلزم المخاطر والفرص المتأصلة في العولمة أن يكون الضمان الاجتماعي فعالاً.

٤٤. وفي حين كانت أهمية الضمان الاجتماعي في تحقيق رفاه العمال والأسر والمجتمعات دائماً جزءاً لا يتجزأ من ولاية منظمة العمل الدولية، فإن سائر المنظمات الدولية أخذت تقرر أكثر فأكثر بالدور الأساسي للضمان الاجتماعي في تلبية احتياجات الناس في جميع أرجاء العالم. وهذا الفهم الجديد للترابط بين التطور الاقتصادي والاجتماعي وضرورة تحقيق نمو اقتصادي متوازن قد اكتسب زخماً في التصدي إلى الأزمة المالية والاقتصادية. ولحظ بعض المراقبين "ظهور توافق دولي في الآراء" بشأن دور الحماية الاجتماعية في التنمية.

^{١٢} منذ اعتماد الاتفاقية رقم ١٠٢، قام بلد واحد فقط (البوسنة والهرسك) بإصدار إعلان بموجب المادة ٣ من الاتفاقية، التي تجيز للبلدان المصدقة التي لا تكون المرافق الاقتصادية والطبية فيها متطورة بما يكفي، أن تستفيد من الاستثناءات المؤقتة على تطبيق بعض مواد الاتفاقية.

^{١٣} مثل قانون الضمان الاجتماعي الخاص بالجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي أو عدد من الوثائق الخاصة بسياسات الضمان الاجتماعي الوطنية، مثل الوثائق في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا.

وأقرت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن الحماية الاجتماعية [...] تحفز مشاركة الفقراء من النساء والرجال في النمو الاقتصادي [...] وهي تساعد على بناء رأس المال البشري وإدارة المخاطر وتعزيز الاستثمار وروح تنظيم المشاريع وتحسن المشاركة في أسواق العمل"^{١٤}.

٤٥. وجمع الائتلاف الدولي حول أرضية الحماية الاجتماعية (انظر القسم ٥-١-٣) عدداً كبيراً من منظمات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والجهات المانحة المعنية بتمديد نطاق الحماية الاجتماعية. وما يبين أكبر تقدير للضمان الاجتماعي على المستوى العالمي، هو إدراجه في الميثاق العالمي لفرص العمل وتأييد مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة له في حزيران/يونيه ٢٠٠٩^{١٥}. وعكست بيانات مجموعة العشرين كذلك هذا الفهم المختلف، كما اتضح ذلك في الإعلانين الأخيرين الصادرين عنها في تموز/يوليه وتشيرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، اللذين يؤكدان "الالتزام بتحقيق نمو قوي في فرص العمل وتقديم الحماية الاجتماعية إلى أضعف مواطنينا"^{١٦} و"تحسين ضمان الدخل والمرونة في التصدي إلى الصدمات عن طريق مساعدة البلدان النامية على تعزيز برامج الحماية الاجتماعية"^{١٧}. وفي أفريقيا التزمت الحكومات بالتمديد التدريجي لمجموعة من برامج الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراك وغير القائمة على الاشتراك، وذلك في إطار السياسات الاجتماعية لأفريقيا، الذي وضعه الاتحاد الأفريقي واعتمده في مدينة وندهوك في سنة ٢٠٠٨، ومنذ عهد أقرب في "إعلان ياوندي الثلاثي بشأن تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية"، الذي اعتمد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ (انظر الإطار ٥-٢).

١-٣-١ دور نظم الضمان الاجتماعي في التنمية الاقتصادية

وفي تيسير التغيير الهيكلي وإدارة الأزمات

٤٦. نظم الضمان الاجتماعي إنما هي ضرورة اقتصادية. وقيل في مؤتمر العمل الدولي في سنة ٢٠٠٧ "إن النماذج المستدامة القائمة على الضرائب أو غيرها من نماذج الضمان الاجتماعي العام ... إنما هي عناصر أساسية لتحسين الإنتاجية وتعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم"^{١٨}. وفهم أهمية الضمان الاجتماعي باعتباره شرطاً مسبقاً للنمو وليس عبئاً على النمو، ينبع من تطور النقاش بشأن السياسات قبل أن تضرب الأزمة الاقتصاد العالمي: زمن طويل.

٤٧. وسرعت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية من وتيرة تغير الخطاب الدائر بشأن سياسات الضمان الاجتماعي وأكدت دور خطط الضمان الاجتماعي باعتبارها مثبتات اجتماعية واقتصادية تلقائية. واتضح أن البلدان التي لديها نظم ضمان اجتماعي قائمة هي في وضع أفضل لمواجهة العواقب الاجتماعية للأزمة، بغض النظر عن مستوى تنميتها. واستعين بالتحويلات النقدية وغيرها من تدابير الضمان الاجتماعي باعتبارها آلية استجابة مهمة يمكن أن تحمي العمال وتتيح لهم الإمكانات وتساعد على حفز الطلب المحلي "وبناء رأس المال البشري وإنتاجية العمل"، وفي نهاية المطاف تساهم في "استدامة النمو الاقتصادي"^{١٩}.

تعزيز فعالية اقتصادات السوق وكفاءتها

٤٨. أظهر التاريخ القصير للعلومة المكثفة على مر العقود الماضية أن من الضروري ترسيخ الأسواق في أطر الإدارة السديدة لكي تكون فعالة وتحقق نتائج عادلة اجتماعياً. ومن الدروس المستفادة من التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان الصناعية على مدى القرن المنصرم، أن الضمان الاجتماعي ومؤسسات سوق العمل إنما هي جزء من النسيج المؤسسي لاقتصادات السوق الناجحة. وهي تخفض حالات عدم اليقين وبالتالي تقلل من تكاليف المعاملات الخاصة بالعمليات الضرورية لتكييف الاقتصاد وأسواق العمل. وفي البلدان النامية لم يسفر الانفتاح على المنافسة الدولية عن تحقيق النمو الكافي في وظائف القطاع المنظم، بل أسفر عن حركة انتقال كبرى إلى القطاع غير المنظم. وفي بعض البلدان اختفت صناعات بأكملها في أقل من عقد من الزمان.

^{١٤} منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: دور العمالة والحماية الاجتماعية: جعل النمو الاقتصادي مؤاتياً للفقراء، بيان توجيهي، اجتماع لجنة المساعدة الإنمائية رفيع المستوى، ٢٧-٢٨ أيار/مايو ٢٠٠٩، باريس.

^{١٥} المجلس الاقتصادي والاجتماعي: القرار E/2009/L.24، المرجع السابق.

^{١٦} إعلان مؤتمر قمة مجموعة العشرين في تورنتو، المرفق الأول، ٢٦-٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٠، الفقرة ١٤.

^{١٧} إعلان مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين في سيول، وثيقة مؤتمر القمة، ١١-١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، الفقرة ٥١(و).

^{١٨} مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، الفقرة ١١(١٦).

^{١٩} صندوق النقد الدولي/مكتب العمل الدولي: تحديات النمو والعمالة والتماسك الاجتماعي، وثيقة مناقشة للمؤتمر المشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي بالتعاون مع مكتب رئيس الوزراء النرويجي، أوسلو، أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، الصفحة ١٠.

والصورة التي تعكسها هاتان الفئتان من البلدان هي الاستخدام المنقوص للموارد الإنتاجية - وخاصة رأس المال البشري. وتبين عمليات التكيف في أسواق العمل أن تلك العمليات - إن تركت على الغارب - يمكن أن تقضي إلى نتائج أقل من المثلى فيما يتعلق بمستويات العمالة والإنتاجية. والسياسات المتكاملة في مجالات العمالة وسوق العمل والضمان الاجتماعي كلها ضرورية لاستحداث المزيد من الوظائف المنتجة ولتيسير عمليات التكيف وتلافي الإهدار الناجم عن الاستخدام المنقوص للموارد الإنتاجية أو سوء استخدامها. ولا يزال أفضل أشكال الضمان الاجتماعي هو العمل اللائق. وينبغي بالتالي أن يكون تيسير الحصول على فرص العمل توجهاً أساسياً للسياسات المتكاملة.

٤٩. ويتحقق في الوقت الراهن توازن جديد من خلال التوليف بين سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات العمالة وسوق العمل والضمان الاجتماعي لتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وحماية الناس من المخاطر التقليدية (مثل المرض والبطالة والعجز والشيخوخة) ومن المخاطر الجديدة الناجمة عن التغير التكنولوجي والتنظيمي. وتسعى التفضيلات الحديثة للترتيبات الاجتماعية إلى التوفيق بين العمل والحياة الأسرية والتعليم الدائم ورعاية الآباء والأطفال. ويجسد نهج العمل اللائق المتبع في منظمة العمل الدولية مفهوم سياسات سوق العمل والضمان الاجتماعي المتكاملة التي ترمي إلى تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق^{٢٠}. وهو مفهوم استراتيجي يرمي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية في آن واحد وعلى نحو متسق من خلال استراتيجية متوازنة تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والعمالة الكاملة والمنتجة والحماية الاجتماعية الشاملة.

٥٠. والإطار الذي تطور فيه السياسة العامة للضمان الاجتماعي هو إطار يواجه فيه راسمو السياسات تحدياً في تقييم الأهداف الاستراتيجية والأهداف الاقتصادية في الوقت ذاته. وتشير البحوث إلى أن العديد من البلدان نجح في أن يحافظ على خطط ضمان اجتماعي عالية الجودة وأن يحقق أداء جيداً من حيث النمو الاقتصادي في الوقت ذاته. بيد أن التحليل يأخذنا إلى ما هو أبعد من ذلك: فالبلدان لا تستطيع أن توفق بين الأداء السليم في الاقتصاد الكلي والنماذج الاجتماعية المستدامة وحسب، بل إنها ملتزمة بأن تنفذ الترتيبات الاجتماعية المناسبة - وإن لم تفعل ذلك فلن تتمكن سياسات السوق المفتوح من استيعاب العواقب السلبية لسياسات السوق المفتوح المذكورة ولن تلقى نجاحاً على الأجل الطويل.

٥١. وإن كانت برامج الحماية الاجتماعية مصممة تصميماً جيداً، فإنها تؤثر تأثيراً مباشراً وثابتاً في الحد من الفقر، وهي تعود كذلك بالمنفعة، من ناحية غير مباشرة ودينامية، على الإنتاجية بأشكال مختلفة منها: الحد من الاستبعاد الاجتماعي أو الحيلولة دونه؛ تمكين النساء والرجال من إزالة القيود التي عادة ما تعرقل قيام المنشآت الصغيرة أو الفردية؛ بل الأهم من ذلك المساعدة على تعزيز رأس المال البشري وتقديم الدعم إلى قوى عاملة تتمتع بالصحة والثقافة. وعلى النقيض من ذلك، تناولت طائفة من الدراسات بالنظر القنوات التي يؤثر من خلالها نقص الحماية الاجتماعية في الأداء الاقتصادي. وتتعلق إحدى أهمها بالنواقص في سوق رأس المال؛ وخاصة قد يحول الانتماء أو غيره من القيود دون قيام الفقراء بالاستثمار. وقد تكتسي تلك القيود طبيعة مالية، ولكنها قد تشمل بالقدر ذاته، قضايا عدم النفاذ إلى بعض الموارد أو المؤن. وتشمل الأمثلة على ذلك: القيود المفروضة على استغلال الأراضي الصالحة للزراعة؛ الفرص المحدودة للنفاذ إلى المرافق الصحية؛ افتقار الأطفال للوصول إلى خدمات التعليم - ولا سيما الأطفال في الأسر الفقيرة - وقد اتضح أن لهذا آثاراً سلبية على إنتاجية العمل المحتملة في المستقبل وبالتالي على النمو الاقتصادي.

٥٢. ولا يعني ذلك أن زيادة التحويلات الاجتماعية من شأنه أن يؤدي إلى تعزيز الأداء الاقتصادي طوال الوقت وفي كل الظروف. فالتصميم يكتسي أهمية بكل تأكيد؛ ويمكن لخطط الإعانات (وأثر الضرائب التي تمولها) أن تؤثر من دون شك في الحوافز الاقتصادية.

٥٣. وعلامة يدل ذلك بالنسبة إلى البلدان النامية؟ خلال العقد المنصرم تزايد عدد المبادرات المتخذة والدراسات المنشورة، مما يبين طائفة مختلفة من النتائج البارزة. فبرامج التحويلات النقدية في أثيوبيا على سبيل المثال زادت من فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية وأدت إلى زيادة تداول النقود، الأمر الذي أفضى إلى زيادة المنافسة والتجارة المحلية^{٢١}. وتبرز صورة مشابهة عند استعراض مختلف برامج الحماية الاجتماعية في بلدان أخرى منخفضة الدخل. وتدعم دراسات أخرى الأدلة المتراكمة على الآثار الإيجابية لتحويلات الدخل في البلدان

^{٢٠} كما أعيد تأكيد ذلك في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، المرجع السابق، الجزء أولاً - (ألف).

^{٢١} انظر:

L. Adams and E. Kebede: *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions in Ethiopia* (London, Overseas Development Institute, 2005).

النامية من حيث الإنتاجية والنمو. وفيما يتعلق بزيادة الحضور في المدارس وتحسين الظروف الصحية، على وجه الخصوص، ثمة أدلة دامغة على أن برامج تحويل النقود لها تأثير مفيد في طائفة من البلدان المختلفة.

٥٤. وتبين سلسلة من الدراسات التجريبية التي أجريت في جنوب أفريقيا بوضوح أن الإنفاق على المساعدة الاجتماعية عزز الاستثمار والنمو الاقتصادي واستحداث فرص العمل وأن تلك المصروفات حسنت الميزان التجاري. وتتفق الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض أنصبة مرتفعة نسبياً من مداخلها على السلع والخدمات المنزلية؛ وبالتالي فإن زيادة مداخلها تميل إلى ترجيح كفة الصناعات المنزلية وتؤثر تأثيراً مباشراً في التعليم، وخاصة في تسجيل البنات في المدارس، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى زيادة إنتاجية القوى العاملة وارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

٥٥. وبايجاز، فإن التجارب المذكورة هنا مستقاة من استعراض أدبي مستفيض قامت به منظمة العمل الدولية للدراسات التي أجريت بشأن تأثير نظم الضمان الاجتماعي في الأداء الاقتصادي^{٢٢}. ويظهر توافق قوي في الآراء على أن خطط الضمان الاجتماعي المصممة جيداً والأداء الاقتصادي السليم يمكن أن يتعايشا بل هما متعايشان بالفعل. ويتضح بشكل متزايد في الواقع أن الضمان الاجتماعي المناسب ليس في أي حال من الأحوال وليد النمو الاقتصادي - بل إنه شرط مسبق للنمو الاقتصادي.

تيسير تحقيق العمالة المنتجة

٥٦. تضطلع نظم الضمان الاجتماعي بدور رئيسي في تيسير تحقيق العمالة المنتجة. ومع ذلك خضع تأثير الضمان الاجتماعي في العمالة خصوصاً إلى نقاش طال أمده. وكانت إحدى أهم القضايا التي خضعت للمناقشة في هذا الصدد، هي تأثير الضمان الاجتماعي في النشاط الاقتصادي للأفراد ومشاركتهم في القوى العاملة - ومسألة ما إذا كان الضمان الاجتماعي يثني الناس عن البحث عن فرص العمل. والهدف الحقيقي لغالبية إعانات الضمان الاجتماعي هو توفير الدخل لتفادي سقوط الناس في براثن الفقر في الأوضاع التي لا يستطيعون فيها العمل مؤقتاً (البطالة والمرض والأمومة) أو دائماً (العجز والشيخوخة). والتحدي المطروح هو تصميم الإعانات وضمان تقديمها بشكل يكفل مستوى مناسباً من أمن الدخل دون تشجيع السلوك غير المرغوب فيه لسوق العمل. وتبرز التجربة الدولية العديد من الممارسات الجيدة التي تم فيها تلافي السلوك غير المرغوب فيه، بل والتي استخدمت فيها برامج إعانات الضمان الاجتماعي بالتآزر مع سياسات سوق العمل وغيرها من السياسات من أجل حفز النشاط الاقتصادي وتيسير تخصيص الموارد تخصيصاً منتجاً^{٢٣}.

٥٧. وإعانات البطالة هي إحدى الأدوات الرئيسية لمساعدة المجتمع على اجتياز فترات الانكماش الاقتصادي أو على تيسير التكيف الهيكلي الضروري في اتجاه تخصيص الموارد بشكل فعال أكثر فأكثر وتحقيق المزيد من الإنتاجية. وفي الوقت ذاته، وأثناء فترات الانكماش الدوري أو التكيف الهيكلي، تضطلع تلك الإعانات بدور مثبتات للاقتصاد الكلي (تساعد على الحفاظ على مستويات الطلب الإجمالي) ومثبتات اجتماعية (تساعد على الحفاظ على مستويات المعيشة وتماسك النسيج الاجتماعي أثناء الأوقات العصيبة). بيد أن ذلك لا ينجح إلا إذا كانت فترات البطالة تلك مؤقتة وليست طويلة جداً. والمسألة الصعبة المطروحة في هذا الصدد هي تبيان إلى أي مدى يحتمل أن يؤدي الأمر إلى الاتكال على الإعانات عن طريق إضعاف الحوافز للعثور على فرص عمل جديدة ومناسبة. وتفضل غالبية الناس دائماً الحصول على عمل لائق على الاتكال على الإعانات الاجتماعية. وينشأ خطر الاتكال على الإعانات عندما لا تتوفر فرص عمل مناسبة ولائقة. وعادة ما لا تكون لدى الباحثين عن وظيفة المهارات المناسبة التي تلائم طلبات سوق العمل. وبالتالي ينبغي أن تترافق إعانات دعم الدخل مع دعم يزيد القابلية للاستخدام في شكل تدريبات وإرشادات. ومع ذلك، إن كانت فرص العمل المتاحة تتسم بطابع هش ومؤقت فقط، فإن ذلك قد يفضي إلى الاستبعاد من فرص العمل اللائقة الأطول أجلاً. ويمكن للسياسات الداعمة لاستحداث فرص العمل الجيدة أن تساعد على تلافي الآثار غير المرغوب فيها في تلك الظروف.

^{٢٢} انظر في جملة أمور: A. van de Meerendonk et al.: *The economic impact of social standards*، تقرير أعد لمكتب العمل الدولي (جنيف، ٢٠٠٩) (mimeo)؛ مكتب العمل الدولي: *النمو والعمالة والحماية الاجتماعية: استراتيجية للنمو المتوازن في اقتصاد السوق العالمي*، ورقة مناقشة اجتماع وزاري غير رسمي لوزراء العمل والشؤون الاجتماعية أثناء مؤتمر العمل الدولي، (جنيف، ٢٠٠٧) (mimeo)؛

ILO: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, Paper 7 (Geneva, 2009); P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).

^{٢٣} المرجع نفسه.

٥٨. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك، مسألة معاشات الشيخوخة وتأثيرها على مشاركة العمال المسنين في القوى العاملة. واعتمدت المعاشات التقاعدية في الأصل لنقادي الفقر عندما يكون الناس مسنين لدرجة لا يقدر على مواصلة العمل. بيد أنه بدأ الناس أثناء النصف الثاني من القرن العشرين في التقاعد مبكراً، وإن كانت لا تزال لديهم القدرة الجسدية على العمل. فمن ناحية أصبح ينظر إلى فترة التقاعد على أنها فترة مستحقة من الراحة والترفيه بعد حياة نشطة. ومن ناحية أخرى باتت خطط التقاعد تستخدم أكثر فأكثر كأداة لوقف استخدام العمال المسنين الذين غالباً ما يعتبرون أقل إنتاجاً أو أعلى ثمناً من حيث تكاليف العمل، وعليه، انخفضت مشاركة المسنين والمسنات في القوى العاملة انخفاضاً كبيراً في العديد من البلدان المتقدمة. وأدى ذلك، مصحوباً بتقدم سكان المجتمع في السن، إلى زيادة هائلة في التكاليف المالية للمعاشات التقاعدية وإلى بذل جهود تتعلق بالسياسة العامة بغية عكس التوجهات السابقة وتمديد فترة الحياة المهنية. ومع ذلك، من الجلي أن هذه الخطوة تستلزم ما هو أكثر من مجرد تغيير أعمار التقاعد القانونية أو تصميم نظام المعاشات التقاعدية. فمن الضروري أن تتاح فرص العمل ويجب أن يكون الناس قادرين جسدياً وعقلياً على العمل. وقد يستلزم ذلك إدخال تحسينات كبرى على ظروف العمل. ويجب التصدي إلى مسألة إنتاجية العمال المسنين من خلال إتاحة فرص واحتياجات التعلم المتواصل، فضلاً عن تغيير منظورات أصحاب العمل. ويتقاعد العديد من الناس، وخاصة النساء، من العمل مدفوع الأجر لرعاية الأحفاد أو المسنين أو أفراد الأسرة المرضى. ويلزم بذل المزيد من الجهود للإقرار بأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر هذه على قدم المساواة مع الإقرار بأشكال العمل الأخرى، أو لتقديم خدمات بديلة يمكن تحمل أعبائها. وفي حين أن التحدي المطروح في البلدان المتقدمة هو كيفية تمديد الحياة المهنية، في بلدان العالم النامي التي لا تغطي نظم المعاشات التقاعدية فيها سوى أقلية صغيرة، يضطر الناس إلى أن يعملوا لكي يبقوا على قيد الحياة - إلى حد كبير في ظروف هشة وغير منظمة - ما دامت لديهم القدرة الجسدية على ذلك. وعليه، فإن التحدي الرئيسي المطروح هو استحداث أحكام تتعلق بالمعاشات التقاعدية تسمح للناس بالتوقف عن العمل في السن المعقولة اقتصادياً واجتماعياً.^{٢٤}

تيسير التغيير الهيكلي

٥٩. يمكن لنظم الضمان الاجتماعي كذلك أن تيسر التكيف والتغيير الهيكلي في الاقتصاد والمجتمع. وإن صممت إعانات الضمان الاجتماعي على نحو سليم واقتربت بسياسات سوق العمل على نحو ملائم، يمكنها أن تقلل الخوف من التغيير وأن تزيد من وتيرة هذا التغيير - وبالتالي تحسن المستويات العامة للعمالة المنتجة في الاقتصادات. ولا يزال تحسين إدماج تدابير الضمان الاجتماعي في سياسيات سوق العمل، ولا سيما السياسات التي تعزز القابلية للاستخدام، تحدياً رئيسياً في كل مكان. ويمكن أن تستخدم آليات الضمان الاجتماعي على نطاق أوسع باعتبارها أدوات فعالة للتصدي إلى السمة غير المنظمة في سوق العمل.

٦٠. وأحد الجوانب التي عادة ما تهمل هو أن السياسات الاجتماعية نفسها تشكل نسبة كبرى من العمالة في الخدمات الاجتماعية. وتشكل الخدمات الصحية والتعليمية والخدمات الاجتماعية الشخصية نسبة كبيرة من العمالة في العديد من البلدان المتقدمة، وإلى مدى أقل في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض. ويجدر الاهتمام بذلك على وجه الخصوص في هذه الأخيرة، نظراً لأن العمالة في تلك الخدمات تشكل نسبة هائلة من العمالة المنظمة، سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام. ومنذ فترة الستينيات من القرن المنصرم تبين تجربة العديد من البلدان الأوروبية، ولا سيما البلدان الشمالية، كيف أن توسع السياسات الاجتماعية أسفر عن نمو فرص العمل بطريقتين تعزز إحداها الأخرى. وأدى ذلك إلى ما يلي: (١) استحداث فرص العمل في مجال الخدمات الصحية والتعليمية والخدمات الاجتماعية الشخصية التي تشغل النساء العديد منها؛ (٢) زيادة الطلب على خدمات الرعاية الجيدة الميسورة (رعاية الأطفال ورعاية المسنين)، مما يسر مجدداً مشاركة النساء في سوق العمل. وفي سياق الشواغل التي أعرب عنها إزاء نسب الخصوبة التي تتخفف عن مستويات الانجاب في العديد من البلدان الأوروبية، فمن المثير للاهتمام ملاحظة أن البلدان الأوروبية التي تسجل نسب خصوبة مرتفعة اليوم تميل إلى أن تكون هي البلدان التي تسجل أعلى نسب مشاركة للنساء في القوى العاملة - ويعزى ذلك التوجه جزئياً إلى توافر الخدمات الاجتماعية والسياسات المؤاتية للأسرة.^{٢٥} ويزداد إقرار الحكومات

^{٢٤} مكتب العمل الدولي: *العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد* (جنيف، ٢٠١٠).

^{٢٥} انظر:

F.G. Castles: "The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries", in *Journal of European Social Policy*, Vol. 13 (2003), No. 3, pp. 209-227.

وأصحاب العمل والعمال - كذلك في الاقتصادات الناشئة - بأهمية تلك الخدمات وتأثيرها الإيجابي على العمالة والمساواة بين الجنسين^{٢٦}.

٦١. وستنتج عمليات التكيف في المستقبل عن الترابط بين عمليات الإنتاج في الأسواق العالمية وطبيعتها المتغيرة، بل إنها ستنبع كذلك من إعادة تجهيز الاقتصادات الضرورية نظراً لأن عمليات الإنتاج وهياكل سوق العمل آخذة في أن تصبح "أكثر مراعاة للبيئة". ويمكن لخطط الضمان الاجتماعي المصممة جيداً أن تضطلع كذلك بدور مهم في الحد من استضعاف العمال الفقراء وأسرهم، الذين سيكونون أكثر عرضة للصدمة والتوترات الناجمة عن تغير المناخ.

تثبيت الطلب والحفاظ على الوتيرة الاقتصادية والاجتماعية أثناء الأزمة

٦٢. تلقى دور نظم الضمان الاجتماعي باعتبارها مثبتاً تلقائياً أثناء الأزمات إقراراً واسع النطاق خلال الانكماش المالي والاقتصادي العالمي الأخير. وقدم أدلة دامغة على أن البلدان التي لديها نظم ضمان اجتماعي فعالة يمكنها أن تتصدى بشكل أسرع وأكثر فعالية لأية أزمة.

٦٣. وبيّنت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية كذلك أن أكثر أدوات الضمان الاجتماعي فعالية في تخفيف العواقب الاجتماعية للأزمة، هي إدراج إعانات البطالة أو البطالة الجزئية أو تمديداتها. وكشفت التحليلات التي أجرتها منظمة العمل الدولية عن أن الزيادة في الإنفاق على المثبتات الاجتماعية والاقتصادية ساعدت على الحفاظ على العديد من الوظائف في شتى أرجاء العالم، شأنها شأن رزم الحوافز التقديرية المخصصة^{٢٧}. وتلك التدابير رخيصة نسبياً في البلدان المتقدمة التي لديها خطط قائمة. وكقاعدة عامة: عندما تبلغ نسبة الأجور ٦٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وتبلغ نسبة التعويض ٥٠ في المائة من الأجور السابقة، فإن زيادة البطالة بنسبة ١٠ في المائة تكلف ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وتكلف إعانات البطالة الجزئية حوالي نصف هذا المبلغ. ويمكن على الأرجح استخدام نصف التكلفة المذكورة أعلاه لتمويل خطط ضمان الاستخدام في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، مثل الخطط الوطنية لضمان الاستخدام الريفي في الهند. وكانت إحدى السمات المهمة لرد فعل خطط الضمان الاجتماعي أثناء الأزمة، هي مرونتها - فعلى سبيل المثال زادت مدة الاستفادة من الإعانات في خطط البطالة الكاملة والجزئية. وساعدت إعانة البطالة الجزئية في ألمانيا (انظر الإطار ٣-١٠) على الحفاظ على اليد العاملة الماهرة في المنشآت. وتيسر تلك المرونة إنعاش الإنتاج تقريباً فور تلاشي آثار الأزمات. وتبين العبر المستخلصة من التاريخ كذلك أن البلدان تفضل أن تتجه إلى تمديد الضمان الاجتماعي بعد الأزمات الكبرى، ومن الأمثلة على ذلك فترات تمديد الضمان الاجتماعي بعد الكساد العظيم في بداية فترة الثلاثينات من القرن المنصرم في الولايات المتحدة وإصلاحات بفريدج في المملكة المتحدة في نهاية الأربعينات من القرن الماضي وما شابهها من إصلاحات في العديد من البلدان الأوروبية الأخرى بعد الحرب العالمية الثانية؛ وإصلاحات أخرى كرد فعل على أزمة النفط في نهاية فترة السبعينات؛ ومؤخراً إدراج تأمين البطالة في جمهورية كوريا بعد الأزمة الآسيوية في سنة ١٩٩٧.

٦٤. وطرحَت التجارب المكتسبة مسألة الطريقة التي يمكن بها إعادة النظر في نظم الضمان الاجتماعي، وإصلاحها إن استلزم الأمر، لضمان أن تضطلع بدورها على أمثل وجه باعتبارها مثبتات اقتصادية واجتماعية أثناء فترة الانتعاش - وأثناء أية أزمة في المستقبل إن ساءت الأوضاع.

^{٢٦} تقدم اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية التابعة لمنظمة العمل الدولية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦) إرشادات مهمة في هذا الصدد إلى الحكومات وأصحاب العمل والعمال. وللحصول على أمثلة عملية على التوليف بين العمل والمسؤوليات الأسرية، انظر:

C. Hein and N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Geneva, ILO, 2010); R. Holmes and N. Jones: *Rethinking social protection using a gender lens*, ODI Working Paper 320 (London: Overseas Development Institute, 2010);

مكتب العمل الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility (Santiago de Chile, 2009).

^{٢٧} انظر: ILO: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*، تقرير مقدم من مكتب العمل الدولي، بمساهمة كبرى من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إلى مؤتمر وزراء العمل والاستخدام في مجموعة العشرين، ٢٠-٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠، واشنطن العاصمة (جنيف، ٢٠١٠)؛

ILO: *Extending social security to all* (Geneva, 2010); ILO: *Recovery and growth with decent work* (Geneva, 2010).

٢-٣-١ الضمان الاجتماعي باعتباره أداة محورية للتقدم نحو تحقيق العدالة الاجتماعية وسط عالم أخذ في العولمة

٦٥. إن الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان ينبغي أن يتمتع به كل شخص في المجتمع، وهو شرط مسبق لتحقيق التماسك والعدالة الاجتماعيين. وهو أداة قوية للحد من الفقر وانعدام المساواة، كما يتبين من الخبرات الطويلة التي اكتسبتها البلدان الأكثر تقدماً والبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، التي استثمرت مبكراً في التنمية الاجتماعية.

٦٦. وساد توافق واسع النطاق في الآراء بين البلدان الصناعية على أن الازدهار المتنامي فيها ينبغي أن يكون مصحوباً بتحسين الحماية الاجتماعية لسكانها. ولا توجد دولة صناعية ناجحة في آسيا أو أوروبا أو أمريكا الشمالية أو أوقيانوسيا ليس لديها نظام ضمان اجتماعي شامل إلى حد ما. ولم يتم التشكيك - عن حق - بذلك المبدأ على مدى عقود عديدة وحتى وقت قريب. ويسجل العديد من الاقتصادات الأكثر نجاحاً في العالم، ومنها الدانمرك وفرنسا وألمانيا والنرويج والسويد وهولندا، أعلى مستويات من الإنفاق الاجتماعي الذي يقاس كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، والذي يتراوح عموماً ما بين ٢٥ و ٣٠ في المائة من مداخلها الوطنية على التوالي. وتلك الاقتصادات هي كذلك اقتصادات مفتوحة تقليدياً وخضعت لمنافسة دولية لعدة عقود. وهي تنقسم كذلك خبرة مشتركة إذ إنها بدأت كلها في إدراج نظم الحماية الاجتماعية في نهاية القرن التاسع عشر تقريباً، وهو وقت كانت فيه فقيرة. وكان تقديم الضمان الاجتماعي - ولا يزال - عنصراً لا يتجزأ من نماذج التنمية الوطنية لدى كل بلد منها.

الضمان الاجتماعي وتأثيره على الفقر والاستضعاف وانعدام المساواة

٦٧. إن نظم الضمان الاجتماعي آلية فعالة للحد من الفقر واحتواء انعدام المساواة وتعزيز الإنصاف واستدامة النمو الاقتصادي المنصف^{٢٨}. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تقدر مستويات الفقر وانعدام المساواة بنصف المستويات التي قد تسجل في ظل غياب مثل هذه الخطط. وتساهم المعاشات التقاعدية للمسنين بنسبة كبيرة في تأثير نظم الضمان الاجتماعي في الحد من الفقر؛ وعليه فإن المعاشات التقاعدية لها وقع قوي على التأثير المقاس للضمان الاجتماعي في الحد من الفقر. والتأثير المتوسط للضمان الاجتماعي (باستثناء المعاشات التقاعدية) في الحد من الفقر في الاتحاد الأوروبي بلغ ٣٣ في المائة في سنة ٢٠٠٨؛ أي أن إعانات الضمان الاجتماعي خفضت في المتوسط معدلات المهددين بالفقر بما يبلغ ٨,٦ نقاط مئوية من ٢٥,١ في المائة قبل تلقي الإعانات إلى ١٦,٥ في المائة بعد تلقيها (انظر الشكل ٢-١)^{٢٩}.

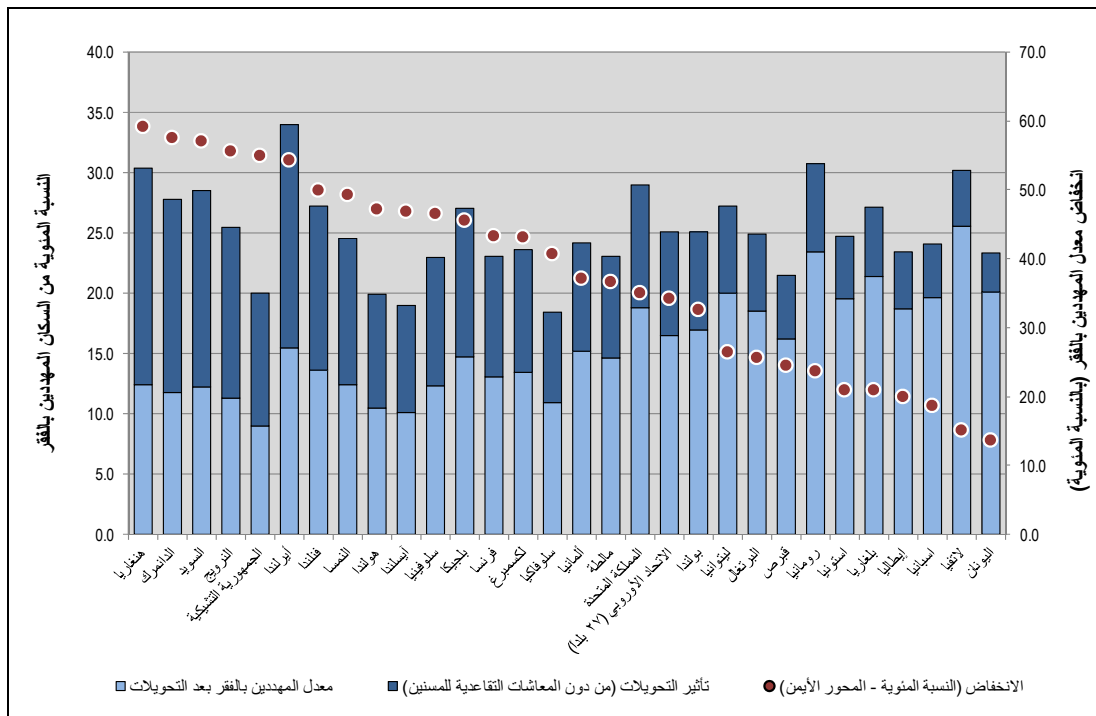
٦٨. وتشير أدلة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن ارتفاع مستويات الإنفاق الاجتماعي يرتبط بانخفاض مستويات الفقر (انظر الشكل ٣-١)؛ وهذه هي حالة السكان في سن العمل والناس في سن التقاعد على حد سواء. ومع ذلك فإن اختلاف مستويات الفقر عند مستوى معين من الإنفاق يبين كذلك أن مستويات الإنفاق وحدها لا تكفي؛ ويلزم كذلك تخصيص الإنفاق بكفاءة وفعالية، وربطه ببيئة اجتماعية سكانية واجتماعية اقتصادية، مما يؤدي إلى تعزيز العمل اللائق والعمالة المنتجة.

^{٢٨} انظر:

ILO: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Geneva, 2008); UNRISD: *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Geneva, 2010).

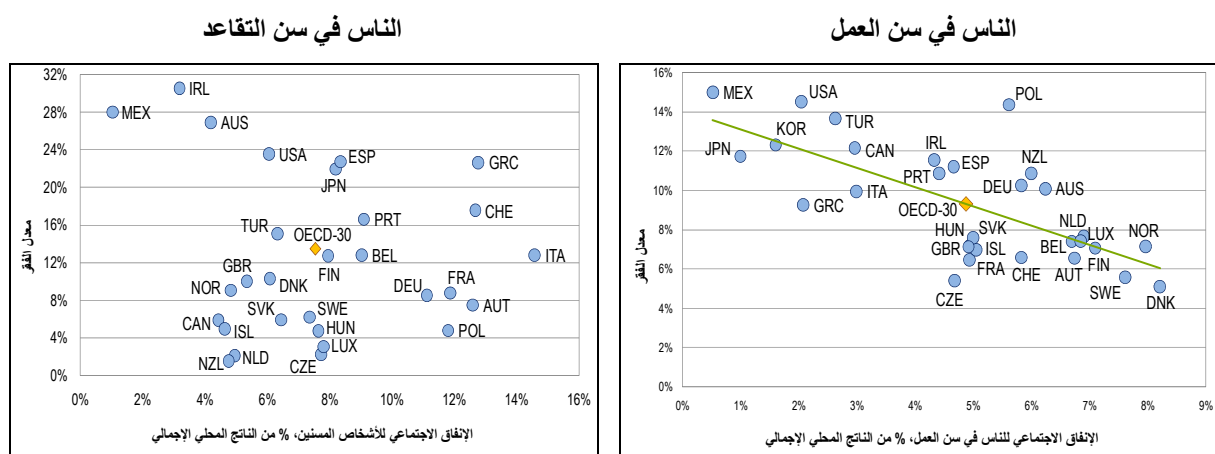
^{٢٩} الحسابات الذاتية القائمة على قاعدة البيانات الإحصائية الأوروبية EUROSTAT. ويستخدم المجلس الأوروبي عتبة تبلغ ٦٠ في المائة من الدخل الوسيط القابل للتصرف لتحديد معدلات المهددين بالفقر.

الشكل ٢-١: معدلات الفقر قبل التحويلات وبعدها (من دون المعاشات التقاعدية للمسنين والورثة) في الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٨



ملاحظة: نظراً إلى أن الهدف هو قياس تأثير إعانات الضمان الاجتماعي (باستثناء المعاشات التقاعدية)، استلزم الأمر إدراج المعاشات التقاعدية في تعريف المداخيل قبل تلقي الإعانات. المصدر: بالاستناد إلى قاعدة البيانات الإحصائية الأوروبية EUROSTAT.

الشكل ٣-١: الإنفاق الاجتماعي ومستويات الفقر في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٧



ملاحظة: تستند معدلات الفقر إلى العتبة المحددة عند دخل الأسر المعيشية الوسيط القابل للتصرف. ويشمل الإنفاق الاجتماعي كلاً من الإنفاق النقدي العام والإنفاق النقدي الخاص الإلزامي (أي يستبعد الخدمات العينية). ويعرف الإنفاق الاجتماعي للناس في سن العمل على أنه مجموع النفقات المتعلقة ببرامج العجز والأسرة والبطالة والإسكان وغيرها من البرامج (أي المساعدة الاجتماعية)؛ في حين يعرف الإنفاق الاجتماعي للناس في سن التقاعد على أنه مجموع النفقات المتعلقة بإعانات الشيخوخة والورثة. ويعبر عن الإنفاق الاجتماعي في شكل نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج. وتشير بيانات معدلات الفقر إلى منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين في جميع البلدان؛ وتشير بيانات الإنفاق الاجتماعي إلى سنة ٢٠٠٣ في جميع البلدان فيما عدا تركيا (١٩٩٩). المصدر: بالاستناد إلى حسابات مأخوذة من استبيان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن توزيع الدخل وقاعدة بيانات الإنفاق الاجتماعي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (SOCX).

٦٩. وثمة مؤشرات قوية في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض على أن توافر برامج الضمان الاجتماعي يرتبط بالحد من الفقر وانعدام المساواة. وعلى سبيل المثال أوضحت حالات المحاكاة القائمة على البيانات الجزئية أن برامج التحويلات النقدية المتواضعة للمسنين والأطفال قادرة على سد ثغرة الفقر بقدر كبير^{٣٠}. وتبين تقييمات برامج التحويلات الاجتماعية الوطنية أنه حتى برامج التحويلات النقدية المتواضعة يمكن أن يكون لها تأثير بالغ القوة في الحد من الفقر وانعدام المساواة - ليس على الأجل القصير فحسب، بل مع مرور الوقت أيضاً^{٣١}.

٧٠. ويضطلع الضمان الاجتماعي بدور مهم في احتواء انعدام المساواة ودعم النمو المنصف. وانعدام المساواة في المداخل في البلدان الاسكندنافية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وهولندا (وهي تسجل إنفاقاً اجتماعياً مرتفعاً ويتراوح معامل جيني فيها بين ٠,٢٢٥ و ٠,٢٦١)، ينخفض أكثر بكثير عنه في بعض البلدان الأخرى التي تسجل مستويات أدنى من الإنفاق الاجتماعي، وخاصة المملكة المتحدة وأيرلندا والولايات المتحدة، وهي بلدان "أنجلو سكسونية" (يزيد فيها معامل جيني على ٠,٣ بكثير)^{٣٢}. وتسجل كل تلك البلدان معدلات مرتفعة من مشاركة القوى العاملة؛ وعليه، فإن تلك الفروق لا تتبع من الفروق في نسبة السكان النشطين اقتصادياً. وتبلغ النسبة المئوية للأطفال الذين ينمون في أسر معيشية فقيرة حوالي ٣ في المائة في البلدان الشمالية مقارنة بنسبة ١٦ في المائة في أيرلندا والمملكة المتحدة و ٢٢ في المائة في الولايات المتحدة. وتبلغ النسبة المئوية للسكان المسنين الذين يعيشون تحت خط الفقر في هولندا ١,٦ في المائة، في حين تبلغ تلك النسبة ٣٥,٥ في المائة في أيرلندا^{٣٣}. وحينما تقارن هذه الأرقام بالموارد التي تنفقها تلك البلدان على التحويلات النقدية - أي ٢٤,٣ في المائة في المتوسط في البلدان الاسكندنافية وهولندا مقابل ١٦,٤ في المائة، في المتوسط في البلدان الأنجلو سكسونية الثلاثة^{٣٤} - يمكن عندها استخلاص أن الضمان الاجتماعي فعال في تحقيق هدفه الرئيسي وهو الحد من انعدام المساواة في الدخل والفقر عندما يحصل على الموارد الكافية، وإن لم تكن المداخل موحدة بالضرورة في البلدان.

إيجاد توازن بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية

٧١. ثمة إقرار متزايد بأن انعدام المساواة غير المتناسب في المداخل والأصول يمكن أن يكون عائقاً أمام النمو وبأن سياسات إعادة التوزيع المتوازنة تماماً ضرورية لتوليد النمو الاقتصادي وتعزيزه. وفي حين اتبعت غالبية البلدان ذات الدخل المرتفع مساراً تاريخياً من التنمية الاقتصادية بالتوازي مع التنمية الاجتماعية، وكان الضمان الاجتماعي عنصراً مكوناً رئيسياً فيها^{٣٥}، لم يعترف بالدور القوي الذي تضطلع به الحماية الاجتماعية في تنمية البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط إلا منذ عهد قريب إلى حد ما - وذلك مع ظهور مفهومي "النمو المنصف" و"النمو المؤاتي للفقراء"^{٣٦}.

٧٢. وظهر فهم جديد للتوازن بين الإعانات الاجتماعية والاقتصادية فيما يتعلق بالتكلفة المالية والاقتصادية لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية. والنقاش أخذ في التحول الآن من الحاجة إلى الضمان الاجتماعي في المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية نحو إمكانية تقديم إعانات الضمان الاجتماعي في سياقات البلدان ذات الدخل المتوسط

^{٣٠} انظر:

F. Gassmann and C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper No. 15 (Geneva, 2006).

^{٣١} مكتب العمل الدولي: توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، المرجع السابق.

^{٣٢} انظر:

B. Cantillon: "The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries", in P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), pp. 220-242.

^{٣٣} هذه الأرقام مأخوذة من قاعدة بيانات المؤشرات الاجتماعية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

^{٣٤} محسوبة من قاعدة بيانات الإنفاق الاجتماعي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالإشارة إلى سنة ٢٠٠٧. وتمثل الأرقام الإنفاق الاجتماعي العام المباشر الصافي الذي يشمل الإنفاق الخاص والإلزامي المتعلق بالحماية الاجتماعية.

^{٣٥} تقدم بلدان شمالي أوروبا دروساً مثيرة للاهتمام على وجه الخصوص للدول النامية اليوم، نظراً لأنها أدرجت برامج شاملة للضمان الاجتماعي عندما كانت تسجل مستوى منخفضاً من التنمية. انظر على سبيل المثال:

J. Palme and O. Kangas (eds.): *Social policy and economic development in the Nordic countries* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005).

^{٣٦} انظر: OECD: *Promoting pro-poor growth*, op. cit.

والمخفض وإلى الطرق التي يمكن فيها للبلدان أن تمول وتدعم مجموعة أساسية من الإعانات المجدية التي تعكس وضع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والقدرة المالية فيها.

٧٣. والعديد من الحكومات يستعرض في الوقت الراهن مع الشركاء الاجتماعيين - غالباً بحافز من الأزمة - دور الضمان الاجتماعي في التنمية الاجتماعية الوطنية، ويعيد النظر فيه. وينظر بشكل متزايد إلى الضمان الاجتماعي في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض باعتباره وسيلة فعالة لمكافحة الفقر والاستثمار في الأشخاص وطريقة لتيسير النمو الاقتصادي وصونه على الأجل الطويل.

٧٤. وفي الوقت الراهن تأتي الابتكارات بشكل متزايد من البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، حيث يستنبط ما يدعى بالأشكال غير التقليدية لتغطية الضمان الاجتماعي. وكانت الأولوية الأولى في العديد من تلك البلدان هي سد الثغرة في تغطية نظام الضمان الاجتماعي الرسمي. وتتحول بلدان منها الأرجنتين والبرازيل وشيلي والهند وإندونيسيا والمكسيك وجنوب أفريقيا وأوروغواي، على سبيل المثال لا الحصر، بشكل متزايد إلى برامج التحويلات النقدية التي تمولها الضرائب للتصدي لمشاكل الاستبعاد من الضمان الاجتماعي. والهدف من ذلك هو الوصول إلى من لم يدخل حتى الآن من السكان العاملين في إطار التغطية وإدراجهم في خدمات الضمان الاجتماعي وتقديم المعاشات التقاعدية "الاجتماعية" لمن تخطى سن العمل ولكن لا يمكنه أن يجمع ما يكفي من الأرصدة من خلال الاشتراكات ليحق له الحصول على الإعانات - وأكثر هؤلاء من النساء. وهناك أمثلة مقنعة على نجاح نظم الإعانات الاجتماعية الشاملة والمتواضعة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا. ففي بوتسوانا وموريشيوس وناميبيا وجنوب أفريقيا، أظهرت خطط المعاشات التقاعدية الأساسية على سبيل المثال تحقيق آثار إيجابية في الحد من الفقر. واكتسبت خبرات قيمة فيما يتعلق بالدور المحتمل للتحويلات الاجتماعية في مكافحة الفقر في بلدان مثل البرازيل والمكسيك. وفي آسيا أحرزت حالات نجاح ملفتة للنظر في جمهورية كوريا التي حققت التغطية السكانية الكاملة في الرعاية الصحية في أقل من ٢٠ عاماً، وتايلاند التي حققت ذلك في أقل من ١٥ عاماً. ويحرز تقدم بارز في الوقت الراهن في هذا الصدد في كل من الهند والصين.

٧٥. وتبين جميع هذه التجارب أن تنفيذ نظم الضمان الاجتماعي الأساسية في البلدان ذات الدخل المنخفض يسهم إسهاماً حاسماً في تحقيق الهدف الإنمائي الأول للألفية، وهو خفض مستويات الفقر إلى النصف بموعد أقصاه سنة ٢٠١٥، كما تبين أن برامج التحويلات الاجتماعية فعالة في تحقيق هدفها الأساسي: تقليص انعدام المساواة في الدخل والحد من الفقر.

الضمان الاجتماعي والحوار الاجتماعي: تعزيز العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي

٧٦. لطالما شددت منظمة العمل الدولية على أهمية الحوار الاجتماعي ودور العمال وأصحاب العمل في إدارة خطط الضمان الاجتماعي والمناقشات الأوسع نطاقاً بشأن السياسات الوطنية المتعلقة باستراتيجيات الضمان الاجتماعي. والحوار الاجتماعي هو عنصر أساسي في السعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي. ولم يكن ذلك أوضح مما هو عليه بعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي أكدت مجدداً ضرورة إجراء حوار اجتماعي بناء وشامل بشأن تصميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها ورصدها^{٣٧}. ويساعد إجراء عملية حوار اجتماعي واسع النطاق بشأن تصميم خطط الضمان الاجتماعي وإصلاحها على تجسيد مفهومي العدالة الاجتماعية والإنصاف ويضمن الإحساس بالملكية والمساءلة لدى قاعدة عريضة.

٧٧. ويتجلى تمثيل العمال وأصحاب العمل في إدارة وتسيير خطط الضمان الاجتماعي في مبادئ ومعايير الضمان الاجتماعي لدى منظمة العمل الدولية. وتقوم نظم الضمان الاجتماعي الناجحة والمستدامة على الإدارة السديدة والمساءلة الكاملة ومشاركة المجتمع كله عموماً ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل على وجه الخصوص. وفي حين تتولى الدولة المسؤولية النهائية عن تغطية الضمان الاجتماعي الشاملة والمناسبة، فإن مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في تصميم نظم الضمان الاجتماعي والإشراف عليها وإدارتها، يمكن أن تسهم إسهاماً كبيراً في إنشاء نظم سليمة تقدم الخدمات بفعالية وفي الحفاظ عليها. وبالتالي تمثل مجالس إدارات مؤسسات التأمين الاجتماعي مجالاً مهماً للحوار الاجتماعي المؤسسي. وفي بعض البلدان التي لا توجد فيها أشكال مؤسسية أخرى من الحوار الاجتماعي، فإن تلك المجالس تشكل مجالاً مهماً للحوار الاجتماعي بشأن قضية معينة.

^{٣٧} انظر:

L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE Working Paper No. 1 (Geneva, ILO, 2009); J. Freyssinet: *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, DIALOGUE Working Paper No. 12 (Geneva, ILO, 2010).

٤-١ استنتاج أول

٧٨. للنساء والرجال، فضلاً عن الأطفال، الحق في الضمان الاجتماعي. وفي الوقت ذاته تشكل مؤسسات الضمان الاجتماعي جزءاً من إدارة اقتصادات السوق الفعالة ومؤسساتها. والنمو السريع للترابط بين الأسواق المالية وأسواق الإنتاج وأسواق العمل على الصعيد العالمي يزيد من الحاجة إلى الضمان الاجتماعي. وفي عالم تنتشر فيه التقلبات المالية والاقتصادية سريعاً وتؤثر تأثيراً مباشراً في أسواق العمل والرفاه الاجتماعي، فإن قدرة الأفراد على التصدي للمخاطر الاقتصادية وحدهم محدودة بشكل أكثر مما سبق. وتؤثر المخاطر الاجتماعية العالمية المرتبطة بالجائحات والتداعيات المتوقعة لتغير المناخ تأثيراً مشابهاً في مستويات الضمان الاجتماعي الفردي. وسعيًا إلى تعزيز التنمية الاقتصادية وتدعيم المرونة الاقتصادية وتحديد المخاطر العالمية المنهجية الإضافية، يجب تقوية نظم الضمان الاجتماعي الوطنية القائمة على التضامن أكثر من أي وقت مضى. والضمان الاجتماعي الفعال ضروري ليعتد المجتمع للتصدي إلى مخاطر العولمة واغتنام فرصها اغتناماً كاملاً والتكيف مع التغير المستمر. ويستلزم ذلك سياسة وطنية وأطراً مؤسسية شاملة ومتكاملة - تشمل سياسات العمالة والضمان الاجتماعي وغيرها من السياسات الاجتماعية - يكون من شأنها أن تتيح استجابات أفضل للتغيرات والصدمات الهيكلية على حد سواء. والحق في الضمان الاجتماعي - لكي يكون متسقاً ويضطلع بدوره في تعزيز الإنتاجية بفعالية ويقوم مقام المثبت الاجتماعي والاقتصادي في عالم يسوده انعدام اليقين - يجب أن يرسخ في القوانين الوطنية والهيكل الإداري والمؤسسية والآليات الدولية الفعالة. وهذه التوليفة من الأدوات هي وحدها قادرة على رسم الحدود الاجتماعية الضرورية لسير الأسواق العالمية.

الفصل ٢

وضع الضمان الاجتماعي في العالم والتحديات التي يواجهها

٧٩. يوفر هذا الفصل أول تشخيص عالمي للوضع الحالي لنظم الضمان الاجتماعي حول العالم، وفي الأقاليم والدول ذات المستويات المختلفة من التنمية الاقتصادية. ويمكن للمرة الأولى لمنظمة العمل الدولية الاستناد إلى قاعدة معارف كمية واسعة النطاق بشأن التغطية التي يوفرها الضمان الاجتماعي، تكمل الأنشطة التقليدية لجمع البيانات في مجال إنفاق الضمان الاجتماعي وتمويله. وعلى الرغم من قلة توفر الإحصاءات في الكثير من الدول، فإن قاعدة البيانات الإحصائية هذه تعطي وفرة من الشواهد بشأن تغطية الضمان الاجتماعي وملاءمته وإنفاذه وتمويله، مقدمة بطريقة منهجية. ومن شأنها توفير رؤية معمقة ومفيدة للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وغيرها من أصحاب المصلحة في جميع أنحاء العالم. ونشر مؤخراً أول تقييم شامل ومنهجي يقوم على قاعدة المعارف هذه، في إطار تقرير *الضمان الاجتماعي في العالم ٢٠١٠-٢٠١١*، الذي صدر في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠^١. ويتناول الفصلان ٢ و٣ نتائج هذا التقرير بشكل مستفيض.

٨٠. وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة أقسام تركز على التحديات الرئيسية المترابطة التي يواجهها الضمان الاجتماعي في جميع السياقات الوطنية: (١) تغطية جميع المحتاجين للتغطية؛ (٢) توفير الإعانات الملائمة من المنظاريين الاجتماعي والاقتصادي؛ (٣) تأمين تمويل مستدام. ويخلص الفصل إلى أن مفتاح النجاح في رفع هذه التحديات يكمن في الإدارة الجيدة والتشاركية.

٢-١ تحدي التغطية

٨١. ساد لفترات طويلة الاعتقاد بأن تغطية الضمان الاجتماعي سترتفع في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، بالتوازي مع التنمية الاقتصادية، لكن هذا الأمل ما لبث أن تلاشى. وأدى الانتشار المتنامي للعمل غير المنظم في الكثير من البلدان، إلى ركود نسب التغطية وحتى إلى انخفاضها. ونتيجة لذلك، فإن الأغلبية العظمى من سكان العالم لا تزال تفتقر إلى تغطية الضمان الاجتماعي.

٨٢. وفي حين لوحظ بعض التقدم في مجال توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في بعض أجزاء العالم، شهدت أجزاء أخرى ركود نسب التغطية وحتى تقلصها. وفي ما يتعلق بالإعانات الاكتتابية، كانت التطورات وثيقة الارتباط بتوجهات العمالة، لا سيما في ما يخص كمية الوظائف المتوفرة في الاقتصاد المنظم ونوعيتها. بيد أن للحكومات أن تضطلع، بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين، بدور هام في تحديد مجموعات السكان التي ينبغي تغطيتها والمجموعات التي لا تندرج في نطاق التأمين الاجتماعي، من خلال تطبيق هذه السياسات ووضعها موضع التنفيذ، وتنظيم الأشكال الخاصة من توفير التغطية، فضلاً عن وضع نظم ضمان اجتماعي غير اكتتابية تكفل على الأقل مستوى أدنى من التغطية الاجتماعية للجميع وتضمن استدامتها.

٨٣. وقد أنشئ التأمين الاجتماعي في الأساس لخدمة العاملين بأجر أو راتب، الذين لديهم عقد صريح في شركات منظمة وفي سياق علاقة استخدام واضحة. وفي البلدان ذات الدخل المتوسط أو المنخفض، لا يستفيد العاملون الذين لا يتمتعون بهذا الوضع بحكم القانون عموماً من التأمين الاجتماعي المرتبط بالاستخدام. ويكون هذا عادة حال العاملين لحسابهم الخاص، الذين يشكلون الأغلبية الكبرى من العمال في الاقتصاد غير المنظم والذين لا يستفيدون عادة من التغطية. وثمة عدد متنامٍ من العاملين (كثير منهم من النساء) الذين يعملون في

^١ انظر:

ILO: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Geneva, 2010).

ظروف تكون فيها علاقة الاستخدام غير واضحة أو غامضة أو مستترة، ويكونون غالباً مستبعدين عن تغطية الضمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، يجري في بعض البلدان إعفاء أصحاب العمل والعاملين في المنشآت الصغيرة من الامتثال لبعض الأحكام التي تنص عليها قوانين العمل والضمان الاجتماعي، بما في ذلك واجب الاكتتاب في الضمان الاجتماعي الإلزامي. أما في السياقات التي تكون فيها اللوائح القانونية قائمة، فقد يؤدي عدم إنفاذ هذه اللوائح إلى إقصاء العمال فعلياً من تغطية الضمان الاجتماعي. وتلك حال الكثير من العاملين في المنشآت الصغيرة في عدد من البلدان التي تم فيها توسيع التغطية القانونية لتشملهم من دون أن تتوفر سبل إنفاذ القانون، أو حال العاملين في المنشآت المنظمة، الذين لم يحصلوا على عقود عمل رسمية (العمال غير المعلن عنهم)، وهم يمثلون جزءاً مرتفعاً نسبياً من إجمالي العمالة غير المنظمة في البلدان ذات الدخل المتوسط.

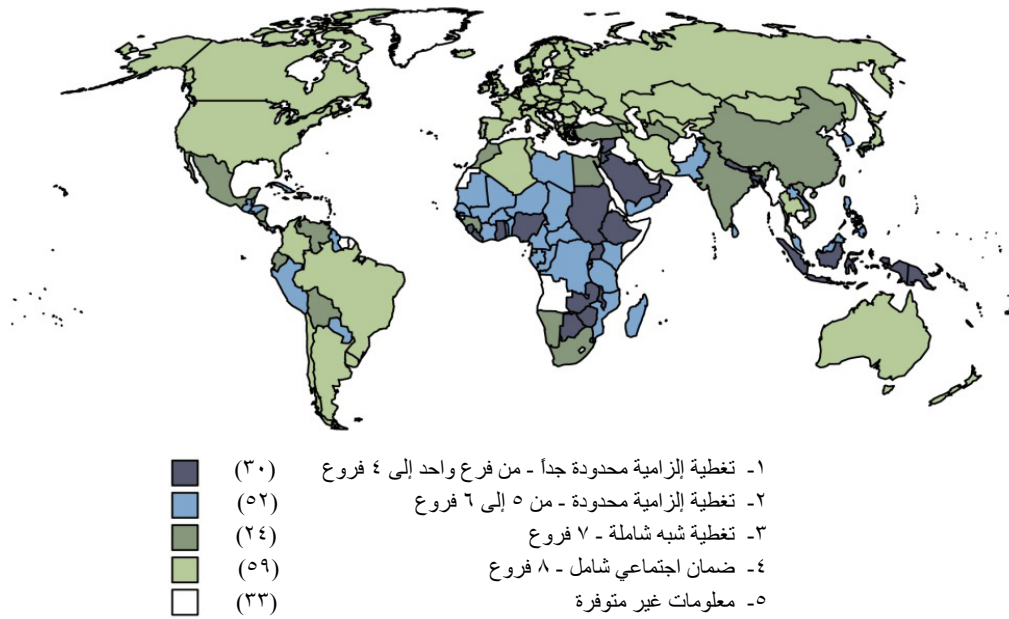
٨٤. ولم توضع تدابير بديلة للضمان الاجتماعي، من قبيل النظم غير الاكتتابية، بشكل يكفي لتوفير مستوى أساسي على الأقل من التغطية الاجتماعية لأولئك الذين لا يدخلون في إطار علاقة استخدام منظمة في الكثير من البلدان ذات الدخل المتوسط أو المنخفض. ونتيجة لذلك، يبقى التأمين الاجتماعي المرتبط بالاستخدام، في أجزاء عديدة من العالم، العماد الأساسي لنظم الضمان الاجتماعي، في حين أن مجموعات كبيرة من السكان لا تستفيد من أي تغطية أو تستفيد من تغطية جزئية فحسب.

٨٥. ولا يشكل الضمان الاجتماعي الشامل (أي التغطية في جميع فروع الضمان الاجتماعي بمستوى أدنى على الأقل من الإعانات، حسبما تكفله اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)) حقيقة واقعة بالنسبة للأغلبية العظمى من سكان العالم. فثمة أقلية تستفيد من تغطية جزئية بالضمان الاجتماعي (أي تغطية بعض فروع الضمان الاجتماعي). ويتمثل الهدف النهائي لجميع معايير منظمة العمل الدولية في توفير حماية شاملة لأكثر عدد ممكن من الناس؛ في حين أن الهدف المتوسط يتمثل في توفير مستوى أساسي على الأقل من الحماية الاجتماعية للجميع. ومن شأن "أرضية الحماية الاجتماعية" هذه، أن تضمن مستوى أساسياً على الأقل من أمن الدخل في جميع مراحل دورة الحياة، فضلاً عن الاستفادة من الخدمات الصحية الأساسية.

٨٦. وثمة مستوى معين من حماية الضمان الاجتماعي في جميع البلدان تقريباً، وإن كان القليل من البلدان يوفر الحماية في جميع الفروع. وتقتصر التغطية في الكثير من البلدان على بعض الفروع فقط ولا تستفيد سوى أقلية من السكان بشكل قانوني وفعلي على السواء، من النظم القائمة. وفي كل بلد، هناك شكل ما من أشكال توفير الحماية الصحية الاجتماعية، مما يمكن من الاستفادة على الأقل من مجموعة محدودة من خدمات الرعاية الصحية. وتشمل هذه الخدمات بعض الخدمات العامة للرعاية الصحية المجانية، وغيرها من الخدمات من خلال التأمين الصحي لصالح بعض مجموعات السكان على الأقل. ولدى معظم البلدان نظم لتوفير معاشات اكتتابية للشيوخ، على الرغم من أن التغطية تقتصر في العديد من البلدان على العمال في الاقتصاد المنظم الصغير، وحتى على جزء منه فقط. والعديد من هذه النظم حديثة نسبياً، مما يجعل التغطية الفعلية المقبولة وفقاً لنسب المسنين المستفيدين من الإعانات، منخفضة جداً. ويستفيد مستخدمو الاقتصاد المنظم في معظم البلدان من شكل معين من الحماية في حالة إصابة مرتبطة بالعمل، على الرغم من أن هذه التغطية لا تستوفي غالباً اشتراطات الاتفاقية رقم ١٠٢ المتعلقة بنطاق الإعانات المقدمة ونوعها. وفي أغلبية البلدان، يكون لبعض مجموعات من المستخدمين على الأقل، الحق في الاستفادة من إجازة مرضية مدفوعة الأجر أو إجازة أمومة مدفوعة الأجر، وذلك إما بموجب أحكام قانون العمل أو بموجب الاتفاقات الجماعية. لكن غالباً ما يكون التنفيذ الفعلي لهذه الأحكام ضعيفاً مما يجعل التغطية الفعلية ضعيفة أيضاً.

٨٧. ويبيّن الشكلان ١-٢ و ٢-٢ نطاق التغطية الإلزامية التي توفرها نظم الضمان الاجتماعي في مختلف أنحاء العالم. وهناك فوارق كبيرة في مجموعة نظم الضمان الاجتماعي المتوفرة قانوناً لبعض مجموعات العاملين على الأقل، لا سيما في آسيا وأفريقيا وبعض أجزاء أمريكا اللاتينية.

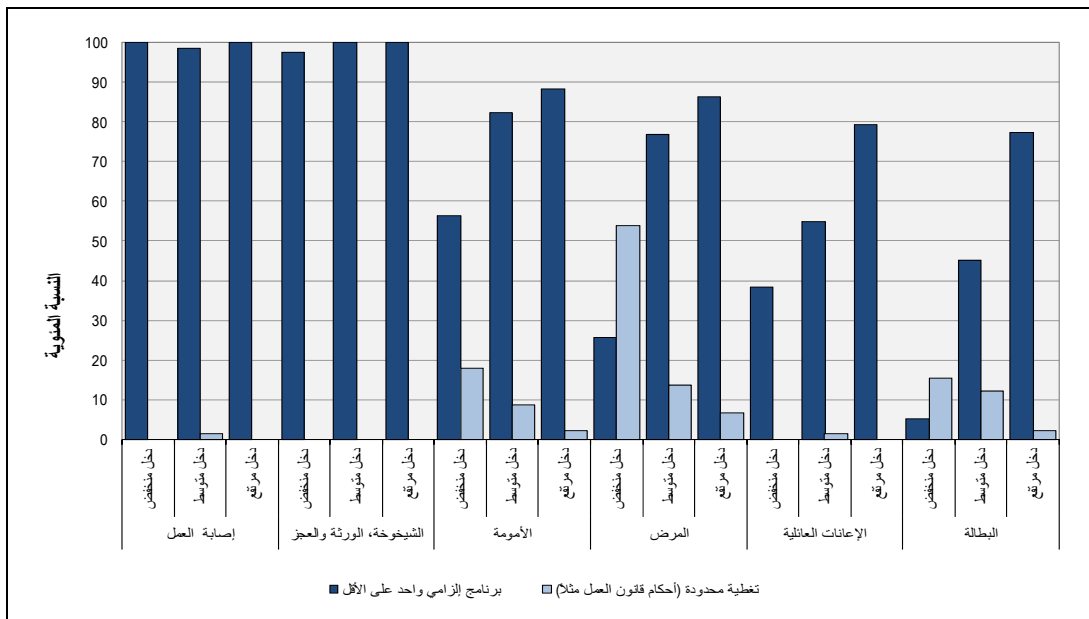
الشكل ٢-١: فروع الضمان الاجتماعي: الأعداد التي يغطيها برنامج إلزامي للضمان الاجتماعي، ٢٠٠٨-٢٠٠٩



المصدر: بالاستناد إلى معلومات مستمدة من إدارة الضمان الاجتماعي/ الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي ومنظمة العمل الدولية؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 2.4.

٨٨. ولا يزال الضمان الاجتماعي الشامل يقتصر إلى حد كبير على البلدان ذات الدخل المرتفع، على الرغم من أن عدداً من البلدان بذل جهوداً كبيرة لتوفير تغطية إلزامية (شبه) شاملة. ويغطي نصف بلدان العالم تقريباً سبعة أو ثمانية فروع، في حين يوفر النصف الآخر حماية إلزامية محدودة (انظر الشكل ٢-٢). وتشكل أخطار الإصابة في العمل، فضلاً عن الشيخوخة والورثة والإعاقة، الفروع التي يغطيها برنامج إلزامي واحد على الأقل على مستوى العالم، في حين أن الإعانات القصيرة الأمد في حال الأمومة أو المرض أو البطالة، فضلاً عن الإعانات العائلية، متوفرة بشكل واسع.

الشكل ٢-٢: فروع الضمان الاجتماعي: بلدان لديها برامج إلزامية أو تغطية محدودة، آخر عام متوفر (بالنسب المئوية)



المصدر: بالاستناد إلى معلومات قانونية مستمدة من إدارة الضمان الاجتماعي/ الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي ومنظمة العمل الدولية، انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 2.6.

٨٩. ولا يوفر سوى ثلث بلدان العالم (٢٨ في المائة من سكان العالم) نظم حماية اجتماعية شاملة تغطي جميع فروع الضمان الاجتماعي كما تحددها اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢. لكن معظم نظم الضمان الاجتماعي هذه لا تغطي سوى العاملين في القطاع المنظم كالعاملين بأجر أو راتب، ولا يشكل هؤلاء العاملون سوى نسبة تقل عن نصف السكان النشطين اقتصادياً على المستوى العالمي، لكنهم يشكلون أكثر من ٧٠ في المائة في البلدان ذات نظم الضمان الاجتماعي الشاملة. ومع الأخذ بالاعتبار الأشخاص غير النشطين اقتصادياً، تشير التقديرات إلى أن ٢٠ في المائة فقط من السكان في سن العمل (وعائلاتهم) في العالم يستفيدون بشكل فعلي من مثل نظم الضمان الاجتماعي الشاملة هذه.

٩٠. وفي حين انصب التركيز حتى الآن على التغطية الإلزامية ووجود برامج الضمان الاجتماعي، سيوفر الفصل ٣ استعراضاً أكثر تفصيلاً بحسب كل فرع من فروع الضمان الاجتماعي.

٢-٢ تحدي الملاءمة

٩١. يرتبط تحدي التغطية ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الملاءمة. فلا يمكن تحقيق تغطية مجدية إن لم تكن الإعانات المقدمة ملائمة. ولا تعود ملائمة الإعانات إلى مستوى (أو سخاء) هذه الإعانات فحسب، بل ترتبط كذلك بمفاهيم أوسع نطاقاً من الملاءمة، تأخذ بعين الاعتبار الجوانب الاقتصادية والاجتماعية. وتعتبر إعانات الضمان الاجتماعي ملائمة حين:

— تساعد على تحقيق النتائج المتوقعة من السياسة الاجتماعية (من قبيل تلبية احتياجات الأشخاص الذين عليهم مغالبة مخاطر الحياة الرئيسية)، وحين تعتبر العلاقة بين مستويات الإعانات والضرائب و/أو الاشتراكات المدفوعة خلال الحياة العملية "عادلة" (الملاءمة الاجتماعية)؛

— تعمل في تآزر مع أدوات سياسات العمالة والسياسات المالية وغيرها من السياسات الاقتصادية، ولا تجر تداعيات اقتصادية غير مرغوب فيها (الملاءمة الاقتصادية).

٩٢. وقد تناول العديد من المناقشات المتعلقة بالسياسات على المستويين الوطني والعالمي مسألة ملائمة إعانات الضمان الاجتماعي. وتعتبر الإعانات ملائمة حين لا تكون منخفضة جداً ولا عالية جداً. وهي تعتبر منخفضة جداً حين لا يستطيع الناس أن يعيشوا منها أو حين يعتبرون أن "عائدتهم" اشتراكاتهم ضئيلة جداً. وتعتبر الإعانات النقدية مرتفعة جداً حين تؤدي إلى مستويات إنفاق أو إلى تصرفات مضرة بالمصلحة العامة أو بقبول الجمهور للنظام نفسه.

٩٣. وتقييم ملائمة الإعانات التي توفرها النظم الوطنية للحماية الصحية أمر شديد التعقيد، لأن الملاءمة تشمل جوانب تتعلق بالاحتياجات الفردية وتوفر الإمدادات من المواد والخدمات الطبية على المستوى الوطني. وتحدد الملاءمة من خلال توفر الخدمات الأساسية وغياب أية قيود مالية تمنع الاستفادة من هذه الخدمات. ويناقش الجزء ٣-١ من الفصل ٣ مسألة الملاءمة بشكل أكثر تفصيلاً، في حين يركز هذا القسم على ملائمة الإعانات النقدية.

٩٤. ويمكن، من أجل تقييم ملائمة إعانة محددة، استخدام عدد من المتغيرات المرجعية، استناداً إلى الأهداف التي ترمي إليها السياسات المتبعة. وتشمل هذه المتغيرات خطوط الفقر أو الإيرادات أو مستويات الدخل الشاملة (على مستوى الفرد أو كمتوسط). ومن الواضح أن اختيار المعلم المرجعي يتوقف على نوع البرنامج وعلى السياق الاجتماعي والاقتصادي في البلد المعني. وقد يكون للملاءمة معنى مختلف إن كانت تخص إعانات التأمين الاجتماعي الممولة بواسطة الاشتراكات والتي تزيد من الحقوق المكتسبة، أو إن كانت تخص نظم المساعدة الاجتماعية الأساسية أو المتاحة للجميع، التي تمولها بشكل أساسي الضرائب العامة أو مصادر المانحين.

٩٥. وتتضمن اتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الاجتماعي عدداً من معالم الملاءمة التي يمكن أن توفر بعض الإرشادات في هذا الصدد. وتحدد اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢، المعايير الدنيا لملاءمة إعانات الضمان الاجتماعي في كل واحد من فروعها:

— دفع مستوى أدنى من الإعانات في حال وقوع واحدة من الحالات الطارئة؛

— شروط استحقاق الإعانات المنصوص عليها ومدتها.

٩٦. وتحدد اتفاقيات محدثة أخرى في مجال الضمان الاجتماعي معايير أعلى في ما يخص مختلف فروع الضمان الاجتماعي، لا سيما في ما يتعلق بالحد الأدنى من الإعانات الواجب توفيرها (انظر الجدول ٢-١).

ويشير "معدل التعويض" إلى الأجور المرجعية التي تكون، في حال الإعانات المرتبطة بالدخل، إما الأجر السابق للعامل اليدوي الذكري الماهر أو، في حال إعانات غير مرتبطة بالدخل تستند إلى الإقامة (إن كانت قائمة على شرط إثبات الحاجة أم لا)، أو مستويات الأجر النموذجية السائدة التي تدفع للعمل غير المؤهل (المعلم المرجعي هو أجر "العامل العادي الذكر البالغ").

الجدول ١-٢: معدل التعويض الأدنى من الإعانات النقدية التي تنص عليها اتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الاجتماعي (بالنسبة المئوية من دخل مستفيد نموذجي)

الفروع	الاتفاقية رقم ١٠٢ (%)	الاتفاقيات ذات الأرقام ١٢١، ١٢٨، ١٣٠، ١٦٨، ١٨٣ (%)
إعانة المرض	45.0	60.6
إعانة البطالة	45.0	50.0
إعانة الشيخوخة	40.0	45.0
إعانات إصابات العمل		
- قصيرة الأمد	50.0	60.0
- العجز	50.0	60.0
- إعانة الوراثة	45.0	50.0
الإعانة العائلية	(1.5 أو 3.0)	---
إعانة الأمومة	45.0	٣/٢ من دخل المرأة السابق
إعانات العجز	40.0	50.0
إعانة الوراثة	40.0	45.0

٩٧. وفي حال اتخذت الإعانات المقدمة لتغطية الحالات الطارئة المبينة في الجدول شكل إعانات مساعدة اجتماعية قائمة على شرط إثبات الحاجة، فلا ينبغي فقط ألا تقل عن النسب المنصوص عليها من مستويات الأجور النموذجية السائدة التي تدفع للعمل غير المؤهل، بل ينبغي كذلك أن تكون، بالاقتران مع الإمكانات الأخرى للمستفيد، "كافية للحفاظ على أسرة المستفيد في حالة سليمة ولانقطة" (المادة ٦٧ من الاتفاقية رقم ١٠٢).

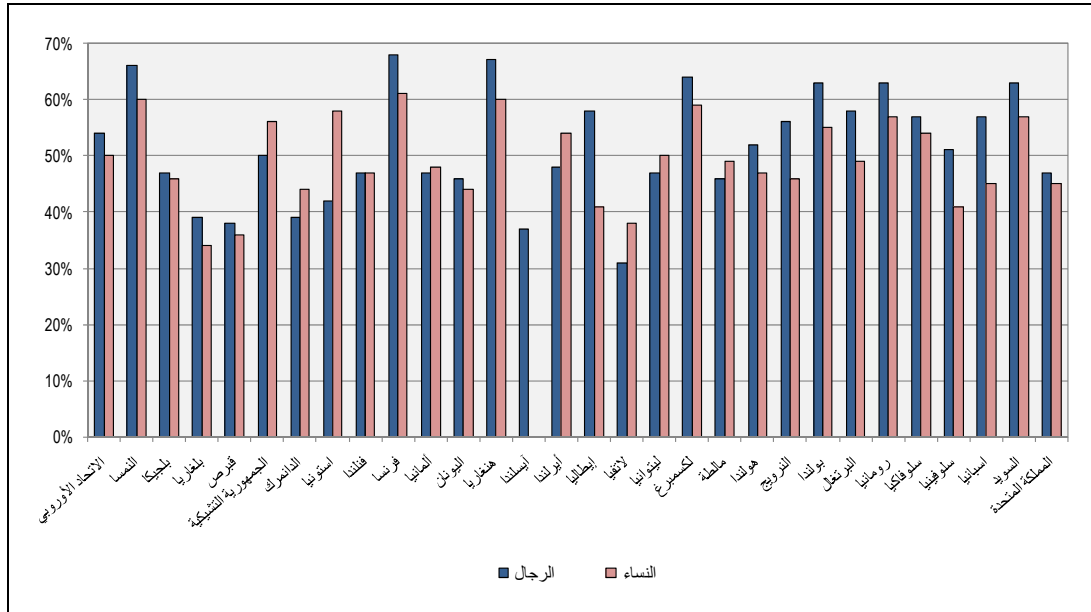
٩٨. وتتلحق *الملاءمة الاجتماعية* بتحقيق النتائج المتوقعة من السياسة. وتتمثل النتائج المتوقعة، وفقاً لأهداف السياسة المتبعة، إما في الحماية من الفقر أو التعويض عن جزء من الدخل في حالة ثبوت وجود خطر اجتماعي أو حالة طارئة، أو مزيج من الاثنين. وكما نوقش آنفاً، توفر اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي متغيرات مختلفة لمعالم الملاءمة الدنيا تتوقف على الظروف الوطنية.

٩٩. ويهدف معظم نظم التأمين الاجتماعي إلى التعويض عن نسبة معينة من الدخل السابق للمستفيد، من شأنه السماح له بالمحافظة على حد أدنى من مستوى العيش المقبول مقارنة بمستوى عيشه السابق. وليس الهدف الأولي إذا توفير مستوى أدنى من الإعانات فحسب، بل المحافظة كذلك على مستوى معيشي معين في حال فقدان كسب الدخل بسبب حالة طارئة محددة كالشيخوخة أو العجز أو الوراثة أو المرض أو البطالة، الخ).

١٠٠. لكن كما تبين أعلاه، قد لا يكون التعويض عن الدخل كافياً إذا كان الدخل الذي يتم التعويض عنه منخفضاً. وفي حال تطبيق معلم مرجعي أدنى يبلغ ٤٠ في المائة من الدخل السابق، حسبما تنص عليه الاتفاقية رقم ١٠٢، على أجر يقل عن المعدل أو حتى على الأجر الأدنى، فقد تكون نسب التعويض الدنيا أقل من خط الفقر. وحتى في البلدان الغنية نسبياً، قد تكون نسبة التعويض المرجعية البالغة ٤٠ في المائة التي تنص عليها الاتفاقية، بالنسبة للرجال، وبشكل أكبر بالنسبة للنساء، من ذوي الدخل المنخفض، غير كافية لتجنب الفقر في حال كانت هذه الإعانات المصدر الوحيد للدخل.

١٠١. ويمكن تبيان ذلك بشواهد من عدة بلدان أوروبية، تُظهر أنه بالنسبة للمتقاعد المتوسط، لا تعوض معاشات التقاعد في العديد من البلدان سوى جزء صغير نسبياً من الدخل السابق (الشكل ٢-٣). وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن الدخل الوسيط يميل إلى أن يكون أقل من متوسط الدخل، يفترض هذا الواقع أنه قد يكون من الضروري مضاعفة الجهود لضمان ملاءمة معاشات التقاعد بغية الحد من احتمال فقر الدخل في الشيخوخة. وثمة تحديات مشابهة، وإن لم تكن موثقة بشكل جيد، تخص إعانات الضمان الاجتماعي الأخرى ومناطق أخرى من العالم.

الشكل ٢-٣: معدلات التعويض الإجمالية لمعاشات التقاعد في البلدان الأوروبية (٢٠٠٩)



ملاحظة: يعرف المؤشر بأنه نسبة إجمالي المعاشات التقاعدية الفردية الوسيطة للفئة العمرية بين ٦٥ و ٧٤ عاماً مقارنة بنسبة إجمالي الدخل الفردي الوسيط للفئة العمرية بين ٥٠ و ٥٩ عاماً، باستثناء الإعانات الاجتماعية الأخرى. ويُحسب المعدل الإجمالي في الاتحاد الأوروبي كمتوسط الأرقام في كل بلد، مرجحاً حسب عدد السكان. المصدر: مكتب الإحصاءات الأوروبي (Eurostat) استناداً إلى بيانات إحصاءات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالدخل والظروف المعيشية (EU-SILC).

١٠٢. وفي حال أدت مستويات الإعانات إلى إنفاق غير مقبول بالنسبة للجيل النشط الذي يمولها، يكون النظام نفسه في خطر. لذا تستلزم الملاءمة الاقتصادية للإعانات مستويات وشروط استحقاق تكون مقبولة بالنسبة للمكتسبين ودافعي الضرائب. ومقبولية الإنفاق والاستدامة المالية مدعاة قلق دائم بموازاة ملاءمة التغطية ومستويات الإعانة: وينبغي أن تتحقق المستويات الدنيا "في أسرع وقت ممكن" لكن "بالسرعة التي تسمح بها الظروف الوطنية". ومن الواضح بالفعل أن مقبولية الإنفاق والاستدامة الماليتين من جهة، وملاءمة توفير الإعانات (جدواها من حيث المبالغ المدفوعة ومن حيث عدد الأشخاص المستفيدين والمحميين بشكل فعلي) من جهة أخرى، هما وجهان لنفس العملة. فوحدها الإعانات المجدية التي تؤمن تغطية فعلية لمن هم بحاجة إليها، تغذي رغبة المكتسبين و/أو دافعي الضرائب في تمويل شتى السياسات؛ أما عدم الملاءمة (و/أو سوء الإدارة)، كما يظهر الكثير من الأمثلة في تاريخ الضمان الاجتماعي، فيقوض الاستدامة بسبب التآكل السريع للرغبة في تمويل البرامج. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون تمويل الإعانات، أيًا كانت سبله، عادلاً ومعقول التكلفة لجميع الأشخاص المحميين، وينبغي على وجه الخصوص ألا تتسبب الحاجة إلى دفع الضرائب أو اشتراكات الاكتتاب لتمويل الإعانات المستقبلية، في "مشقة" بالنسبة للأشخاص منخفضي الدخل.

٣-٢ تحدي التمويل

١٠٣. بدأ النقاش العالمي بشأن إنفاق الضمان الاجتماعي وتمويله في الانتقال من النظر في "تكلفة الضمان الاجتماعي" إلى منظور أكثر تقدماً يعتبر الضمان الاجتماعي استثماراً في النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي. وفي حين تركز النقاش في البلدان الصناعية لفترة طويلة على احتواء تكاليف الضمان الاجتماعي، يتمحور النقاش الحالي في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، بشكل متنامٍ، حول كيفية رفع مستويات الإنفاق الاجتماعي وإيجاد الحيز المالي اللازم. وفي هاتين المجموعتين من البلدان، تركز الأسئلة على "كيفية" تحقيق المطلوب وليس على "تكلفة" تحقيقه.

١٠٤. ويعالج هذا القسم مستوى الموارد المخصصة للضمان الاجتماعي في العالم. كم تستثمر البلدان في الضمان الاجتماعي وكيف يمول؟ وتبلغ نسبة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة في المتوسط للضمان الاجتماعي في العالم ١٧,٢ في المائة. لكن هذه المصروفات تميل إلى أن تتركز في البلدان ذات الدخل المرتفع، ولا يعكس هذه النسبة في المتوسط وضع أغلبية سكان العالم الذين يعيشون في البلدان ذات الدخل المنخفض، حيث تستثمر نسب أقل بكثير في الضمان الاجتماعي. وثمة طريقة قياس بديلة تعكس الوضع بشكل أفضل،

تتمثل في حساب بسيط لمتوسط نسب الناتج الإجمالي المحلي المخصصة للضمان الاجتماعي في مختلف البلدان. ويظهر هذا الحساب أن معدل الأموال التي تخصصها بلدان العالم في المتوسط للضمان الاجتماعي يبلغ ١٠,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لكل منها. كما يمكن استخدام حجم السكان في مختلف البلدان كمرجع لحساب النسب المتوسطة للناتج المحلي الإجمالي. وتبين النتائج في هذه الحالة أن ٨,٤ في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي في بلد محدد تخصص للمقيم "المتوسط" كإعانات ضمان اجتماعي في شكل تحويلات نقدية أو عينية (انظر الجدول ٢-٢ الذي يشمل جميع النتائج).

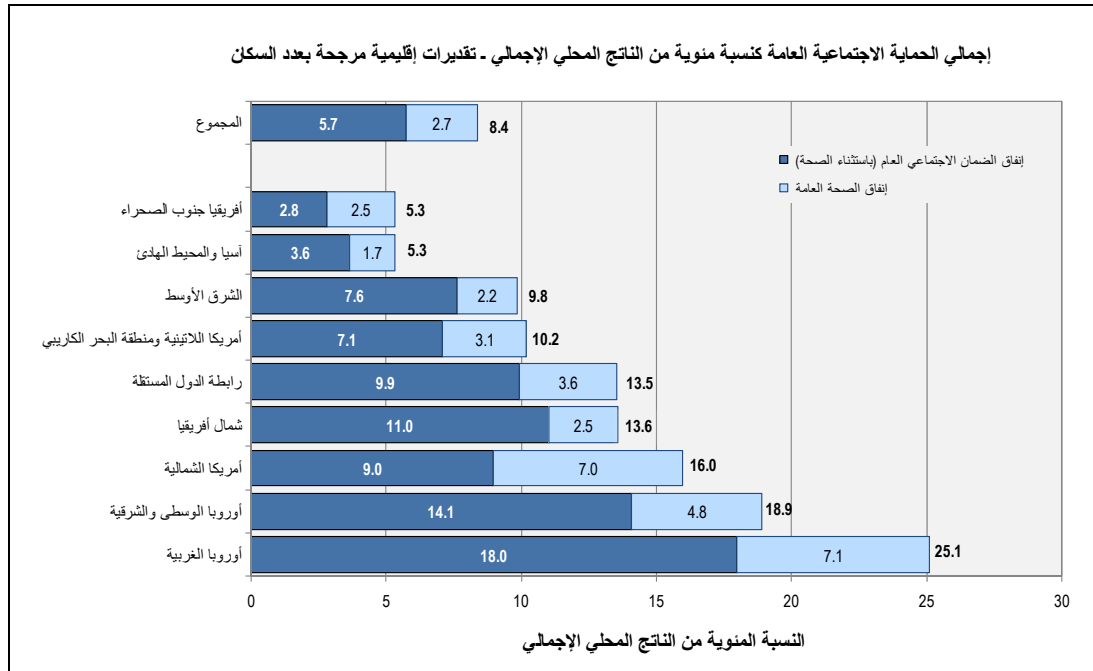
الجدول ٢-٢: إنفاق الضمان الاجتماعي في كل إقليم وعلى مستوى العالم لآخر عام متوفر (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	إنفاق الضمان الاجتماعي (باستثناء الصحة)			إنفاق الصحة العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي			الإنفاق الإجمالي للضمان الاجتماعي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي		
	الناتج المحلي الإجمالي المرجح	المتوسط البسيط	نسبة السكان مرجحة	الناتج المحلي الإجمالي المرجح	المتوسط البسيط	نسبة السكان مرجحة	الناتج المحلي الإجمالي المرجح	المتوسط البسيط	نسبة السكان مرجحة
أوروبا الغربية	17.9	16.7	18.0	7.1	6.4	7.1	25.0	23.2	25.1
أوروبا الوسطى والشرقية	14.5	13.9	14.1	5.0	5.0	4.8	19.5	18.9	18.9
أمريكا الشمالية	9.0	9.3	9.0	7.0	6.9	7.0	15.9	16.2	16.0
شمال أفريقيا	10.5	9.5	11.0	2.5	2.4	2.5	13.0	11.9	13.6
رابطة الدول المستقلة	9.0	8.2	9.9	3.9	2.7	3.6	12.9	10.9	13.5
آسيا والمحيط الهادئ	7.9	3.6	3.6	4.2	3.3	1.7	12.0	6.9	5.3
الشرق الأوسط	8.8	6.6	7.6	2.8	2.8	2.2	11.6	9.4	9.8
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	6.6	4.0	7.1	3.1	3.4	3.1	9.7	7.4	10.2
أفريقيا جنوب الصحراء	5.6	2.3	2.8	3.1	2.4	2.5	8.7	4.8	5.3
المجموع (138)	11.3	7.1	5.7	5.9	3.8	2.7	17.2	10.9	8.4

المصدر: بيانات تستند إلى معلومات من مكتب الإحصاءات الأوروبي (Eurostat) ومنظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الصحة العالمية؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11 (Geneva, 2010), table 8.1.

١٠٥. وتختلف الأرقام المتعلقة بالبلدان بشكل كبير بين الأقاليم وبين البلدان التي تختلف مستويات دخلها الوطني. ففي حين يجد سكان أوروبا نسبة تتراوح بين ٢٠ و ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي تستثمر في ضمانهم الاجتماعي، لا تنفق معظم الدول الإفريقية سوى نسبة تتراوح بين ٤ و ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على إعانات الضمان الاجتماعي؛ ويصرف معظم هذه الأموال على الرعاية الصحية أكثر من التحويلات النقدية الهادفة إلى تأمين أمن الدخل (انظر الشكل ٤-٢).

الشكل ٢-٤: إنفاق الضمان الاجتماعي حسب الإقليم، مرجحاً بعدد السكان لآخر عام متوفر (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

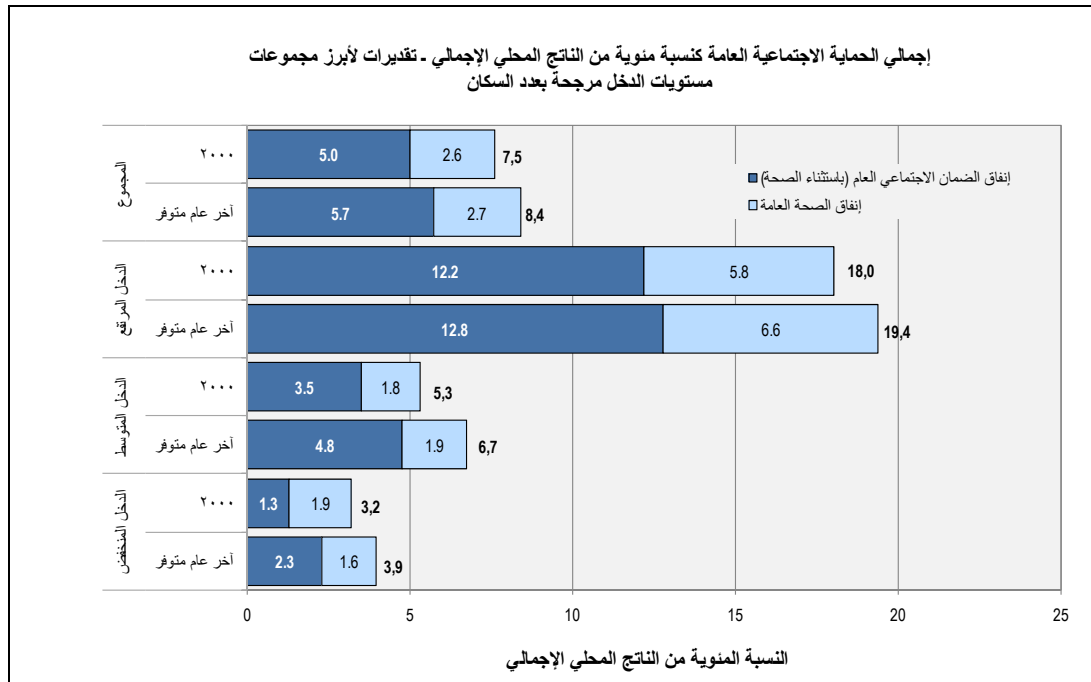


المصدر: بيانات تستند إلى معلومات من مكتب الإحصاءات الأوروبي (Eurostat) ومنظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الصحة العالمية؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 8.1.

١٠٦. وبشكل عام، تتفق البلدان ذات الدخل المرتفع نسبة من الناتج المحلي الإجمالي على الضمان الاجتماعي أكبر من تلك التي تتفقها عليه البلدان ذات الدخل المنخفض (انظر الشكل ٢-٥). وفي حين تتفق البلدان ذات الدخل المنخفض متوسطاً من الموارد العامة لا يزيد على ٤ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على الرعاية الصحية وتحويلات الدخل غير الصحية من الضمان الاجتماعي، فإن هذه النسبة في البلدان ذات الدخل المتوسط تصل إلى الضعف على الأقل (٧-١٠ في المائة) وإلى خمسة أضعاف (حوالي ٢٠ في المائة) في البلدان ذات الدخل المرتفع. ويعرض الشكل ٢-٥ كذلك مقارنة بين الوضع الأحدث عهداً (بيانات عن آخر سنة متوفرة حسب البلد) والوضع عام ٢٠٠٠. وينبغي التنبيه مع هذه المقارنة من حيث أن بيانات عام ٢٠٠٠ تتوفر لعدد أقل بقليل من البلدان، وأن البيانات المتوفرة لمجموعة من الحالات الطارئة المضمنة في الشكل قد تحسنت في بعض البلدان. وعلى الرغم من ذلك، يتبين أن ثمة زيادة على المستوى العالمي في الحصة المخصصة من الناتج المحلي الإجمالي للضمان الاجتماعي. وتتركز معظم هذه الزيادة في البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع.

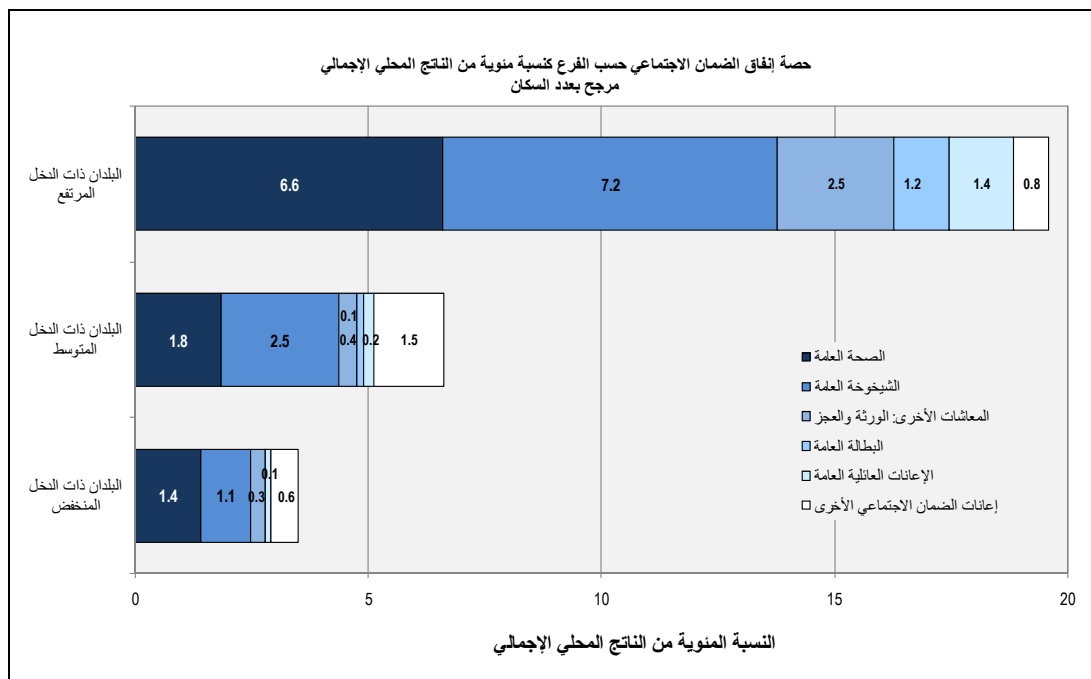
١٠٧. وفي ما يتعلق بالعناصر المكونة للإنفاق الاجتماعي (الشكل ٢-٦)، يتخذ الإنفاق على الصحة وعلى التقاعد أكبر حيز في جميع البلدان، لكن في حين تستأثر الرعاية الصحية في البلدان ذات الدخل المنخفض بأكثر جزء من إنفاق الضمان الاجتماعي، تأخذ معاشات الشيخوخة الحصة الكبرى في بلدان أخرى. ويأخذ الإنفاق على فروع كإعانات البطالة والإعانات العائلية في البلدان ذات الدخل المرتفع فقط، حيزاً هاماً من الموارد المخصصة.

الشكل ٢-٥: إنفاق الضمان الاجتماعي حسب مستوى الدخل، مرجح بعدد السكان، للعام ٢٠٠٠ مقارنة بآخر عام متوفر (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: بيانات تستند إلى معلومات من مكتب الإحصاءات الأوروبي (Eurostat) ومنظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الصحة العالمية؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 8.2.

الشكل ٢-٦: إنفاق الضمان الاجتماعي حسب مستوى الدخل والفرع، مرجح بعدد السكان، لآخر عام متوفر (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

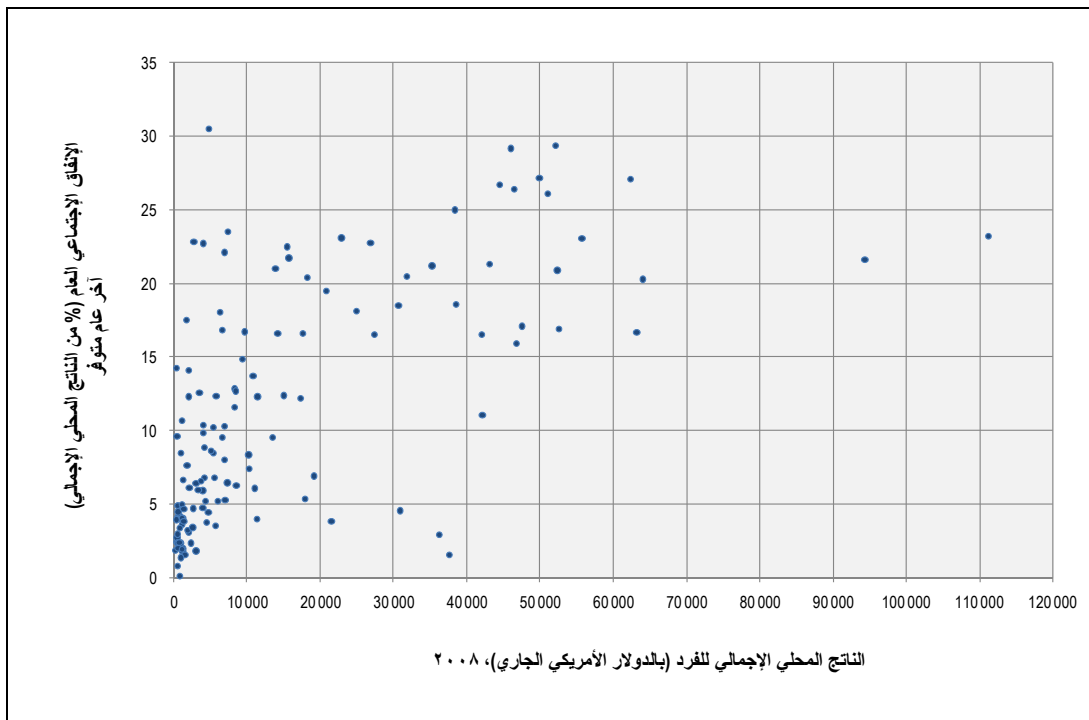


المصدر: بيانات تستند إلى معلومات من مكتب الإحصاءات الأوروبي (Eurostat) ومنظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الصحة العالمية؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 8.3.

١٠٨. وعلى الرغم من أن هذا النمط السائد يُظهر وجود علاقة بين مستويات الدخل وحجم الموارد المخصصة للضمان الاجتماعي، لا يمكن أن نستخلص من ذلك أن الضمان الاجتماعي هو سلعة "تترف". وبالعكس، فإن البلدان ذات الدخل المنخفض، التي تشهد مستويات مرتفعة من الفقر ونشاطاً اقتصادياً غير منظم واسع النطاق، تحتاج للضمان الاجتماعي أكثر مما تحتاجه البلدان الأخرى، حتى وإن كانت أولوياتها قد تختلف بشأن الفروع التي ينبغي عليها تطويرها أولاً، وكيفية تمويل الإعانات وتقديمها. وهناك دراسات عديدة تظهر بوضوح أن الضمان الاجتماعي لا يمكن فحسب أن يكون معقول التكلفة في تلك البلدان، بل من شأنه أن يؤدي كذلك إلى التنمية^٢.

١٠٩. وتتمتع جميع البلدان، أيًا كانت مستويات الدخل فيها، بنسبة معينة من الحرية في تحديد مستويات الإنفاق في مجال الضمان الاجتماعي. وتختلف بلدان ذات مستويات مماثلة من الناتج المحلي الإجمالي للفرد، اختلافاً كبيراً من حيث حجم المالية العامة، وحصة الموارد المخصصة للضمان الاجتماعي (انظر الشكل ٧-٢).

الشكل ٧-٢: مستوى التنمية الاقتصادية (الناتج المحلي الإجمالي للفرد) وإنفاق الضمان الاجتماعي،
لآخر عام متوفر (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



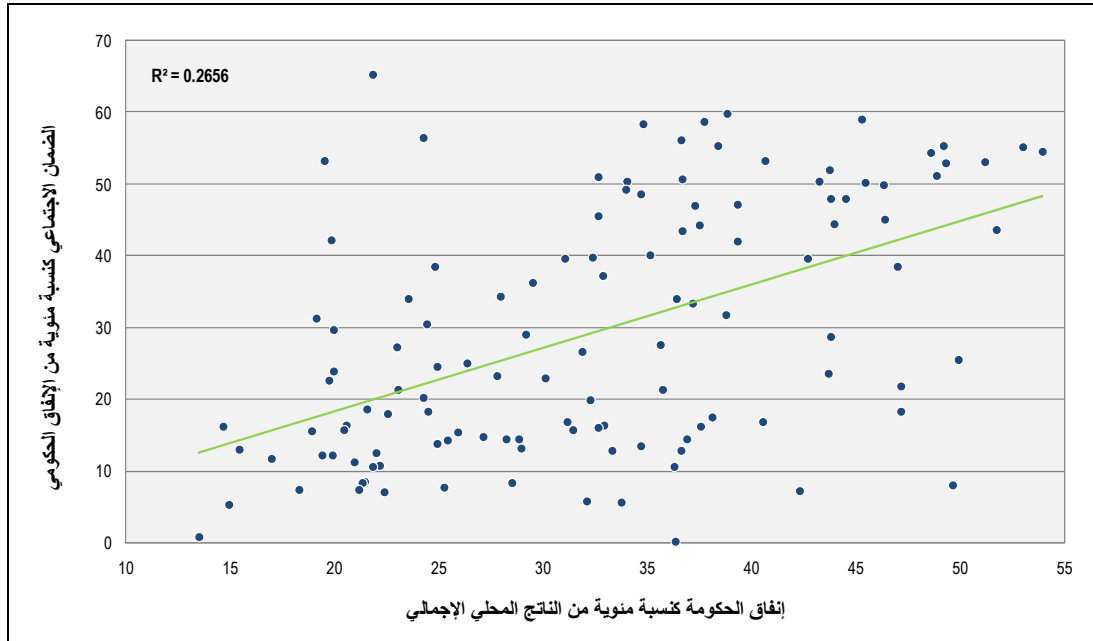
المصدر: بيانات تستند إلى ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., annex, tables 13 and 25.

١١٠. ويرتبط مستوى الإنفاق الاجتماعي ارتباطاً وثيقاً بالحجم الإجمالي لإنفاق الحكومة في بلد ما. لكن البلدان تتبع استراتيجيات مختلفة لتخصيص الموارد العامة. ويظهر الشكل ٨-٢ بوضوح أن البلدان ذات المستوى المشابه من الإنفاق الحكومي (إن قيس كإنفاق إجمالي لكونه حصة من الناتج المحلي الإجمالي)، تخصص نسباً مختلفة جداً من الموارد المتاحة لديها للضمان الاجتماعي. ويعود هذا في العديد من الحالات إلى أفضليات مجتمعية مختلفة غالباً ما تكون مرتبطة بالتاريخ. وهكذا، يتوقف حجم الاستثمار في الضمان الاجتماعي (وبالتالي حجم ومستويات تغطية الضمان الاجتماعي لسكان البلد المعني) بشكل كبير على النية السياسية والاجتماعية السائدة (نية الحكومات ودافعي الضرائب والناخبين)، التي تحدد عملياً الحيز المالي المتوفر لتمويل برامج محددة وعدم تمويل أخرى.

^٢ انظر مثلاً:

ILO: Can low-income countries afford basic social security?, Social Security Policy Briefings, Paper 3 (Geneva, 2008); OECD: Promoting pro-poor growth: Social protection (Paris, 2009); P. Townsend (ed.): Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building (Basingstoke, ILO/Palgrave, 2009).

الشكل ٨-٢: حجم الحكومة ونسبة الإنفاق الحكومي المخصصة للضمان الاجتماعي (آخر عام متوفر)



المصدر: بالاستناد إلى بيانات من الاتحاد الأوروبي ومنظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الصحة العالمية؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 8.7.

١١١. ولهذه الأسباب، تشكل كيفية اتخاذ القرارات عنصراً حاسماً في تنظيم البرامج العامة للضمان الاجتماعي وتمويلها. ويتمثل الخيار الرئيسي في تحديد مدى ضرورة تنظيم هذه البرامج على شكل تأمين اجتماعي اكتتابي، ومدى تنظيمها ببرامج غير اكتتابية متاحة لجميع المقيمين أو لجميع المقيمين من فئة محددة. وكما نوقش سابقاً، يتوقف نجاح مختلف نهج تنظيم الضمان الاجتماعي وتمويله، بشكل كبير على هيكلية سوق العمل ونسبة الأجور المنظمة والعمالة بأجر في إجمالي العمالة ونطاق الاقتصاد غير المنظم.

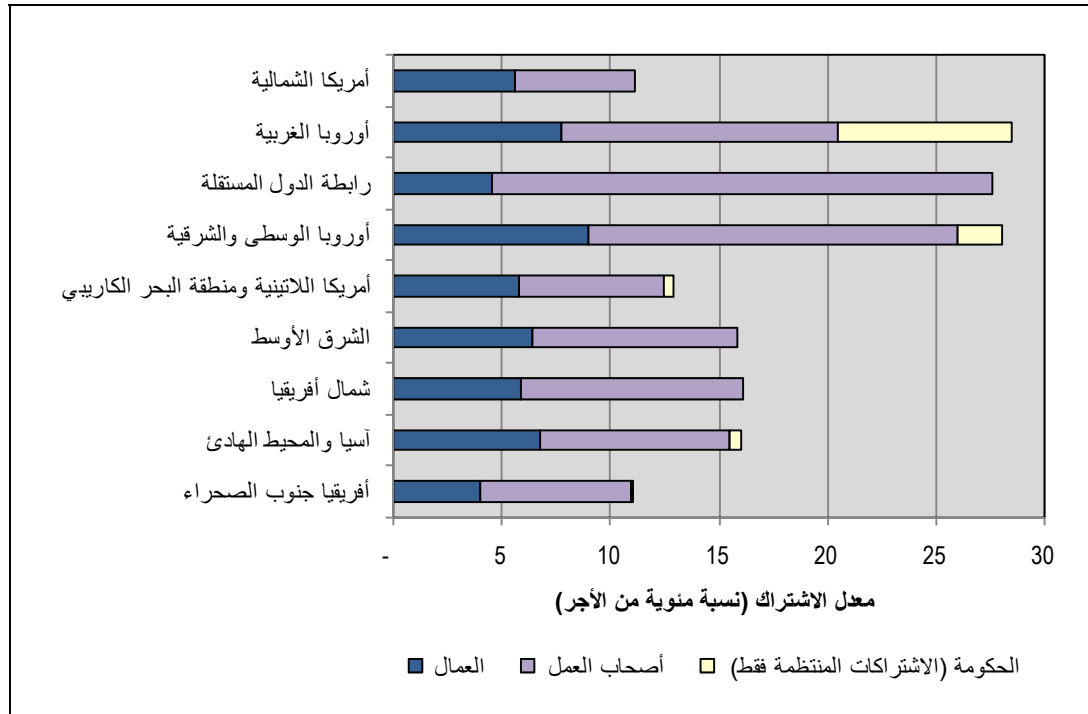
١١٢. ولا تتوفر حالياً مجموعة شاملة من البيانات التي تتيح التعرف على أنماط تمويل الضمان الاجتماعي على المستوى العالمي، على الرغم من أن منظمة العمل الدولية تجمع في إطار استقصاء الضمان الاجتماعي الذي تجريه، بيانات بشأن موارد تمويل الضمان الاجتماعي. وفي ما يخص الإنفاق على الرعاية الطبية العامة، يفوق التمويل من الضرائب العامة التمويل القائم على اشتراكات الضمان الاجتماعي. ويتم تمويل ما يقل بقليل عن ربع الإنفاق الوطني على الصحة العامة في العالم من اشتراكات التأمين الاجتماعي (٢٤,٧ في المائة). وتمول اشتراكات التأمين الصحي الاجتماعي أكثر بقليل من نصف الإنفاق العام على الرعاية الصحية في كل من أوروبا وآسيا الوسطى (٥١,١ في المائة)، و٢٧,١ في المائة في الأمريكتين، و١٢ في المائة في آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا و٣ في المائة فقط في أفريقيا جنوب الصحراء. وتكون الصورة مختلفة إذا ما تم ترجيح المتوسط بالنسبة لحجم الإنفاق الصحي بدلاً من احتساب المتوسطات البسيطة. ولذلك، يمول ما يقارب ٤٠ في المائة من الإنفاق الصحي، على المستوى العالمي وفي جميع البلدان ما عدا البلدان ذات الدخل المنخفض، من برامج الضمان الاجتماعي الاكتتابية، في حين لا تتعدى النسبة في البلدان ذات الدخل المنخفض ٧ في المائة. وفي نفس الوقت، يعتمد الكثير من البلدان ذات الدخل المنخفض بشكل كبير على المساعدات الخارجية لتمويل احتياجاتها المرتبطة بالرعاية الصحية: إذ بلغ متوسط التمويل الخارجي للرعاية الصحية في هذه البلدان عام ٢٠٠٦، ما يوازي نصف التمويل العام للرعاية الصحية (٤٦ في المائة) وقد ازداد هذا المتوسط منذئذ زيادة كبيرة مقارنة بمتوسط عام ٢٠٠٠ (٣٥ في المائة).

١١٣. ولا تتوفر تقديرات مماثلة على المستوى العالمي لأنماط تمويل الضمان الاجتماعي غير المتعلق بالصحة. لكنه يتبين بوضوح من أنماط التغطية، أن نظم الضمان الاجتماعي الاكتتابية هي السائدة، على الرغم من أنها لا تغطي، لا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض، سوى أقلية من السكان. لكن بيانات شاملة تتوفر فعلياً عن عدد معين من البلدان فقط. ويكمن الهدف على المدى البعيد في تأمين إمكانية تقدير جميع أنماط تمويل نظم الضمان الاجتماعي، المتعلقة بالصحة أو غير المتعلقة بها، حسب فئة الإيرادات والقطاع الذي تأتي منه. وينبغي أن يكون من الممكن إنجاز التقديرات لكل بلد مثلما يفعله الاتحاد الأوروبي بالنسبة لدوله الأعضاء السبعة والعشرين:

يُناهز مجموع الإيرادات الآتية من اشتراكات الضمان الاجتماعي ٦٠ في المائة، يأتي ٣٠ في المائة منها من أصحاب العمل في القطاع الخاص وأكثر من ٢٠ في المائة من المستخدمين وغيرهم من الأشخاص المحميين (أي من الأسر) و٨ في المائة من الحكومات بصفتها أصحاب عمل، وأقل من ١ في المائة من المنظمات غير الحكومية بصفتها أصحاب عمل. ويأتي معظم ما تبقى من إيرادات من الضريبة العامة، التي تُجبي بالطبع من المنشآت والأسر. ويأتي ما يفوق ٣ في المائة بقليل من مجموع الدخل من إيرادات أخرى، بما في ذلك جزء كبير منها من دخل استثمار أموال الضمان الاجتماعي. والحكومة أكبر ممول لنظم الضمان الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي (٤٧ في المائة)، وتدفع المنشآت ٣٠ في المائة بشكل مباشر في حين تدفع الأسر ٢١ في المائة.

١١٤. وتظهر البيانات المحدودة المتوفرة عن تمويل إعانات الشيخوخة (خاصة معاشات التقاعد) تباينات إقليمية كبيرة في توزيع مجموعة الاشتراكات الشاملة على العمال وأصحاب العمل والحكومة (انظر الشكل ٩-٢). لكن الجدير بالذكر أن الكثير من الحكومات توفر تمويلاً غير منظم أو تقديري لنظم المعاشات التقاعدية، لا يمكن أخذه هنا في الحسبان.

الشكل ٩-٢: تمويل الضمان الاجتماعي (فرع الشيخوخة): اشتراكات من أصحاب العمل والعمال والحكومة



ملاحظة: لا تؤخذ اشتراكات الحكومة بعين الاعتبار إلا إذا كانت منتظمة، ولا تراعى الاشتراكات غير المنتظمة أو الممنوحة وفق التقدير. المصدر: بيانات تستند إلى ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., annex, table 16.

٤-٢ استنتاج ثان

١١٥. تتأثر التحديات الرئيسية التي تواجهها نظم الضمان الاجتماعي الوطنية المبينة أعلاه، أي التغطية والملاءمة الاقتصادية والاجتماعية والتمويل، تأثيراً حاسماً بالإدارة. فيمكن بفضل الإدارة السديدة، إقامة نظم الضمان الاجتماعي وتخصيص الموارد (حتى عندما تكون في الأساس متواضعة من حيث الحجم)، وضمان حد أدنى من الملاءمة. وينبغي توفير الحيز المالي والحيز السياسي بفضل الإرادة السياسية والاستثمار في المؤسسات الفعلية. وينبغي أن ينصب تركيز هذه السياسات الاقتصادية والاجتماعية على أهداف العمالة المنتجة والعمل اللائق، مدعومة بالإدارة السديدة القائمة على حوار اجتماعي مستنير.

١١٦. وتتمثل الوسيلة العملية الوحيدة لإيجاد توازن مستدام بين التحديات المتمثلة في تغطية مرتفعة وإعانات ملائمة وتمويل مستدام، في الواقع في الإدارة السديدة القائمة على حوار اجتماعي مستنير وتوافق في الآراء. ويكتسي التوصل إلى هذا التوازن أهمية كبرى في النقاشات التي تتناول الإصلاحات الضرورية لتكييف نظم الضمان الاجتماعي مع التغيرات الديموغرافية؛ وتتجدد أهمية هذه المسألة بشكل سريع في مرحلة ما بعد الأزمة الراهنة حيث ينبغي تسديد رزم الحوافز الكبيرة من الإيرادات العامة. وتشكل الإدارة الاجتماعية السديدة والمسؤولة التحدي الأساسي لجميع النظم الوطنية للضمان الاجتماعي. وسيعاد تناول مسألة الإدارة السديدة كعنصر مركزي في إطار جميع الاستراتيجيات المقبلة المتعلقة بالضمان الاجتماعي في الفصل ٤.

الاستجابات الحالية في مجال السياسات

١١٧. اعتمدت البلدان استجابات مختلفة جداً في مجال السياسات لمعالجة الحاجة العالمية إلى الضمان الاجتماعي والتحديات الرئيسية التي حددها الفصل ٢، أي: توسيع التغطية؛ ملائمة الإعانات؛ الإنفاق والتمويل؛ الإدارة السديدة والتنفيذ.

١١٨. ويقدم هذا الفصل موجزاً عن الوضع الراهن في فروع محددة من الضمان الاجتماعي والاستجابات من حيث السياسات الوطنية. ويركز على بعض التوجهات العالمية التي يجسدها عدد محدد من التجارب الوطنية. ويمكن الإطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً بشأن التوجهات العالمية والإقليمية في تقرير الضمان الاجتماعي العالمي ٢٠١٠/٢٠١١.

١-٣ إتاحة الاستفادة من الخدمات الصحية: الحماية الصحية الاجتماعية

١١٩. تشكل الاستفادة من الخدمات الصحية مكوناً أساسياً لتوفير الحد الأدنى من مستوى المعيشة وضمان الرفاهية والإنتاجية في المستقبل. لكن نسبة كبيرة من سكان العالم لا تستفيد من المرافق أو الخدمات الصحية. وتواجه أعداد أكبر من السكان خطر دفعها نحو المزيد من الفقر بسبب المصاريف الضرورية التي تنفقها على الرعاية الصحية في ظل غياب حماية صحية اجتماعية ملائمة^١.

١٢٠. وينبغي أن تصمم نظم الحماية الصحية الاجتماعية من منطلق تحقيق استفادة الجميع من الخدمات، عبر توفير الحماية المالية وتقديم الخدمات الصحية بشكل فعال وناجع. ويمكن استخدام آليات تمويل متعددة لتحقيق هذه الأهداف واللجوء إلى مزيج من مصادر التمويل التالية: "١" الضرائب المباشرة أو غير المباشرة؛ "٢" اشتراكات أصحاب العمل والعمال؛ "٣" العلاوات.

١٢١. ومن العناصر الأساسية الأخرى للحماية الصحية الاجتماعية، الإجازة المرضية وما يرتبط بها من استبدال الدخل المدفوع بوصفه تعويضاً، حسبما تحدده اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، واتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠). وتساهم الإجازة المرضية المدفوعة في تحسين النتائج الصحية وضمان أمن الدخل وتجنب الصعوبات المالية الناجمة عن المرض.

١٢٢. وبغية تحقيق أهداف الحماية الصحية الاجتماعية، ينبغي أن تؤدي التغطية الشاملة/القانونية إلى استفادة فعلية من الخدمات الصحية. ولمفهوم تغطية الرعاية الصحية أبعاد متعددة وقياسها أكثر تعقيداً من غيرها من فروع الضمان الاجتماعي. وتفترض الاستفادة الفعلية أن تكون الخدمات الصحية متاحة ومعقولة الكلفة وذات نوعية ملائمة وأن تتوفر الحماية المالية.

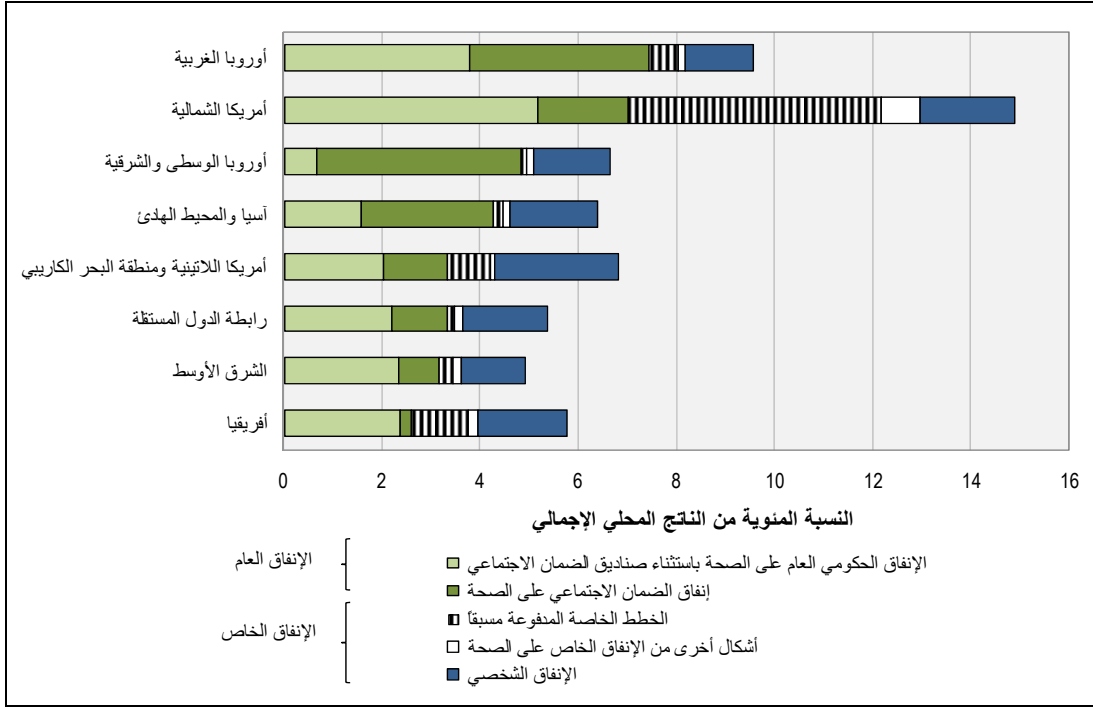
أنماط تمويل الرعاية الصحية والاستفادة منها

١٢٣. من البديهي أن تكون جميع أبعاد تغطية حماية الرعاية الصحية مرهونة إلى حد كبير بحجم الإنفاق العام المخصص للصحة. ويظهر الشكل ١-٣ مستوى تمويل الرعاية الصحية من الموارد العامة والخاصة وهيكله، ويبين المستويات المتفاوتة من مشاركة القطاع العام في تمويل الرعاية الصحية في الأقاليم المختلفة. ويبدو جلياً

^١ منظمة الصحة العالمية: التقرير الخاص بالصحة في العالم: تمويل النظم الصحية: السبيل إلى التغطية الشاملة (جنيف، ٢٠١٠)؛ ILO: Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care, Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Geneva, 2008).

كذلك أن المستويات المنخفضة من التمويل العام تميل إلى أن تكون مرتبطة بالحصول العالية من الإنفاق الشخصي الذي يبدو أنه يعيق وصول الفقراء والمستضعفين إلى الرعاية الصحية.

الشكل ٣-١: تمويل الرعاية الصحية: المصادر العامة والخاصة للإنفاق على الصحة
نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠٠٦



المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية؛ انظر:

ILO: World Social Security Report 2010/11 (Geneva, 2010), figure 3.3.

١٢٤. ويعني توفير الحماية المالية جعل الرعاية الصحية معقولة /تكلفة بالنسبة للعمال وعائلاتهم في الاقتصاديين المنظم وغير المنظم. ويمكن تقييم مدى ما تكون التكلفة معقولة من خلال قياس حصة الإنفاق الشخصي على الرعاية الصحية من دخل الأسرة أو إنفاقها. ويمكن استخدام البيانات المتعلقة بالمدفوعات الشخصية كمؤشر لحجم فارق التغطية في سياق مجموعة من المؤشرات بالنسبة لمستوى الحماية المالية الموفرة.

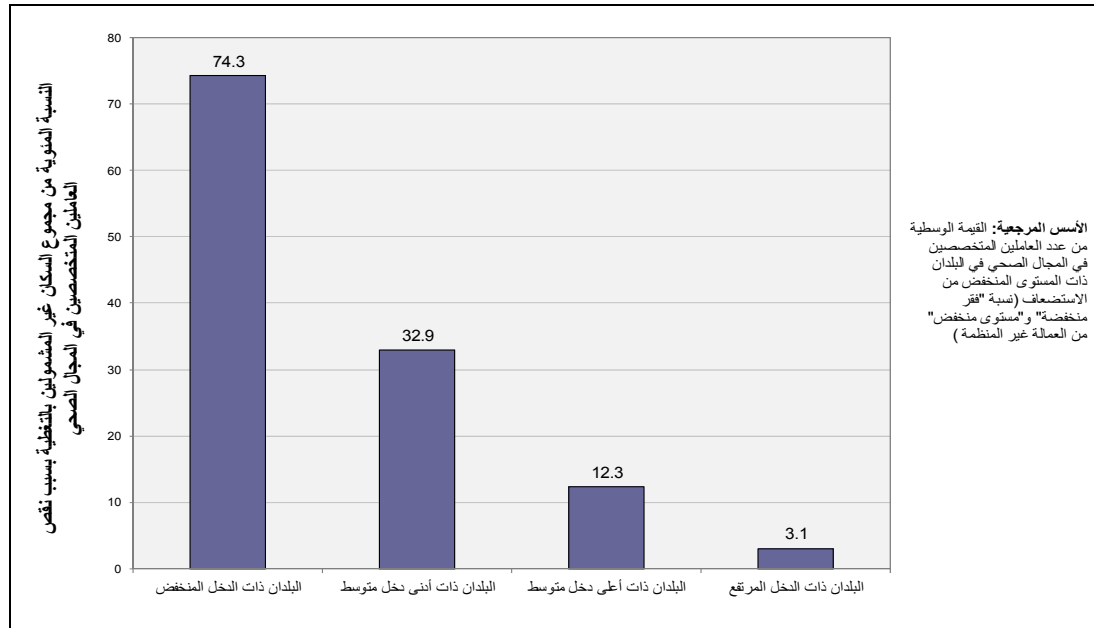
١٢٥. وفي البلدان ذات الدخل المنخفض، تغطي مدفوعات الأسر الشخصية في المتوسط أكثر من نصف (٥٥ في المائة) الإنفاق على الصحة. ويتعين على الأفراد في بعض البلدان، مثل كمبوديا والهند وباكستان، تحمل أكثر من ٨٠ في المائة من مجموع التكاليف الصحية بأنفسهم بسبب عدم توفر آليات للحماية الصحية الاجتماعية توفر الإعانات الطبية، كالخدمات الممولة من الضرائب أو نظم التأمين الاجتماعي أو القائمة على المجتمعات المحلية. وفي الوقت عينه، تبلغ الحصة المتوسطة من المدفوعات الشخصية في البلدان ذات الدخل المتوسط ٤٠ في المائة في حين تبلغ في البلدان ذات الدخل المرتفع ١٠ في المائة. وتشكل المدفوعات الشخصية المرتفعة سبباً رئيسياً للإفقار، لذا فليس من الصدف أن يكون هناك ترابط قوي بين نسبة الإنفاق الشخصي في بلد محدد ومعدل انتشار الفقر فيه. لكنه من المقلق ملاحظة أن المعدلات المسجلة من المدفوعات الشخصية لا تأخذ بعين الاعتبار الأشخاص في فقر مدقع، الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف العلاج الطبي البتة.

مؤشرات الاستفادة من خدمات الرعاية الصحية

١٢٦. تعني تغطية الرعاية الصحية استفادة معقولة التكلفة من الرعاية الصحية (الجيدة) التي تتيحها تدابير عامة وخاصة مختلفة. وتتطلب إمكانية اللجوء إلى موفري الرعاية الصحية والاستفادة من العلاج والأدوية وجود بنية تحتية وقوة عاملة كافيتين في مجال الرعاية الصحية وتوفير السلع والخدمات الطبية.

١٢٧. ومؤشرات "الاستفادة" الفعلية من خدمات الرعاية الصحية الاجتماعية، ضعيفة بشكل عام. ولقد وضعت منظمة العمل الدولية مؤشراً يعكس في نفس الوقت جانب العرض المرتبط بتوافر الاستفادة، أي في هذه الحال توافر مستوى من الموارد البشرية يضمن استفادة أساسية على الأقل، لكن فعلية ومتاحة للجميع^٢. ويوفر الشكل ٢-٣ لمحة عامة عالمية لتقديرات العجز في الاستفادة مقارنة بمستوى دخل البلدان. ويبين الشكل أن ٣٠-٣٦ في المائة من سكان العالم لا يحصلون على الخدمات الصحية (باتخاذ تايلند كمقياس). وتشهد البلدان منخفضة الدخل، التي يتواجد معظمها في أفريقيا وآسيا، أعلى مستويات من عجز الاستفادة، بمعدل ٧٤ في المائة من السكان في المتوسط، مقارنة بمعدل ٣٣ في المائة في البلدان ذات أدنى دخل متوسط، و ١٢ في المائة في البلدان ذات أعلى دخل متوسط و ٣ في المائة في البلدان مرتفعة الدخل.

الشكل ٢-٣: مؤشر منظمة العمل الدولية لقياس عجز الاستفادة، ٢٠٠٦ (قياس النقص في الأخصائيين الطبيين المؤهلين كمؤشر)



المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة الصحة العالمية؛ انظر أيضاً: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 3.8.

١٢٨. وليست الاستفادة الفعلية موحدة بالنسبة لجميع السكان. فغالباً ما تواجه النساء عوائق كبيرة جداً في الاستفادة من الرعاية الصحية لأسباب عديدة، من بينها نقص الدخل أو التعليم، أو السمة غير المنظمة أو مسؤوليات الرعاية التي تقع على عاتقها.

توسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية

١٢٩. بذل عدد من البلدان في أجزاء مختلفة من العالم جهوداً ترمي إلى توسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، اتبعت تايلند على مدى سنوات عدة سياسة تهدف إلى توسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية من خلال نظامها الشامل الذي يوفر للفقراء استفادة فعلية (انظر الإطار ٣-١). وبذلت بلدان أخرى جهوداً لضخ المزيد من الأموال في نظم الرعاية الصحية لديها وتحسين توفير خدمات الرعاية الصحية.

^٢ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., p. 41, for methodological explanations.

الإطار ٣-١

توسيع الحماية الصحية الاجتماعية في تايلند

لطالما كانت التغطية الاجتماعية الصحية الموكلة للقطاع العام في تايلند، كما في الكثير من البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، تقتصر على المستخدمين في القطاع العام، الذين يشملهم نظام الإعانات الطبية لموظفي الدولة ونظام الإعانات الطبية لمؤسسات الدولة. وتوخياً لمد نطاق التغطية لتشمل عمال القطاع الخاص في الاقتصاد المنظم، طبق في عام ١٩٩١ قانون الضمان الاجتماعي، الذي أفضى إلى إنشاء التأمين الصحي في الضمان الاجتماعي. وكانت التغطية في الأساس تقتصر على المستخدمين في المنشآت التي تضم ٢٠ عاملاً أو أكثر، لكن التغطية القانونية وسّعت عام ٢٠٠٢ لتشمل جميع المنشآت، حتى تلك التي تضم عاملاً واحداً. وقبل ذلك بفترة وجيزة، أي في عام ٢٠٠١، اتخذت تايلند خطوة جذرية ترمي إلى تأمين تغطية الرعاية الصحية التامة عبر الشروع في نظام شامل للرعاية الصحية، يطلق عليه الآن اسم نظام التغطية الشاملة "UC scheme" (كان يعرف سابقاً باسم نظام "30 Baht"). ويمنح النظام كل مواطن تايلندي منتسب لنظام الإعانات الطبية لمؤسسات الدولة أو لنظام الإعانات الطبية لموظفي الدولة، حق الاستفادة من الخدمات الصحية التي توفرها شبكات محددة من مقدمي الخدمات في المقاطعات (تتكون من مراكز صحية ومستشفيات المقاطعات والمستشفيات الإقليمية المتعاونة مع نظام الحماية الاجتماعية).

ونتيجة لذلك، أصبحت التغطية القانونية الشاملة للتأمين الصحي في تايلند، في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ تشمل ٩٨ في المائة من السكان، ويضمن ٧٥ في المائة منها نظام التغطية الشاملة. وقد نجح النهج التدريجي الذي اتبعته تايلند في تأمين تغطية شبه شاملة في فترة قصيرة من الوقت نسبياً. ويستطيع السكان، على الرغم من بعض التحديات المتبقية، الاستفادة الآن من مجموعة شاملة من الخدمات الصحية من دون أن يدفعوا مبدئياً حصة من التكاليف أو رسوماً تترتب على المستفيد، بما في ذلك خدمات المعالجة الخارجية والخدمات الداخلية في المستشفيات ورعاية الأمومة، التي يقدمها موفرو خدمات من القطاعين العام والخاص، ضمن إطار يشدد على جوانب الوقاية وإعادة التأهيل.

المصادر: بالاستناد إلى

ILO: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Geneva, 2010); V. Tangcharoensathien et al.: "From targeting to universality: Lessons from the health system in Thailand", in P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), pp. 310-322.

١٣٠. وبذل عدد من البلدان الإفريقية كذلك جهوداً تهدف إلى تعزيز استفادة سكانها من الخدمات الصحية. وعلى سبيل المثال نجحت غانا، وهي دولة يعمل أكثر من ٩٠ في المائة من قواها العاملة في الاقتصاد غير المنظم، في معالجة تحديات من قبيل التمويل غير الكافي وتدني نوعية الخدمات والاستبعاد، من خلال إقامة نظم متعددة للحماية الصحية الاجتماعية، تتراوح بين النظم القائمة على المجتمعات المحلية ونظام وطني للتأمين الصحي تستفيد منه مجموعات مختلفة من السكان، مما أتاح دمجها تدريجياً في سياسة وطنية خاصة بالصحة (انظر الإطار ٣-٢). وتشير التجربة هنا إلى أن المفتاح الرئيسي للنجاح يكمن في تأمين استفادة جميع المواطنين من الخدمات والتشديد في الوقت عينه على الفقراء وأكثر السكان استضعافاً مع تجنب التصنيف السلبي وتجزئة مجموعات المخاطر.

الإطار ٣-٢

توسيع الحماية الصحية الاجتماعية في غانا

ظلت الاستفادة من الرعاية الصحية في غانا لزمن طويل تقوم على مبدأ "الدفع مقابل الخدمة"، الأمر الذي أدى إلى تنامي مظاهر عدم المساواة في الاستفادة وتدهور النتائج الصحية. وأدى ذلك مؤخراً إلى إنشاء النظام الوطني للتأمين الصحي، ومهمته المعلنة مواجهة هذه التحديات "وضمان استفادة عادلة وشاملة لجميع المقيمين في غانا من خدمات صحية أساسية ذات نوعية مقبولة، من دون أن يكونوا ملزمين بالدفع بأنفسهم في مركز تقديم الخدمات". ويشمل هذا النظام التدريجي ثلاثة أشكال رئيسية من التأمين الصحي تغطي مجموعات مختلفة من السكان: (١) نظم التأمين الصحي التعاونية القطاعية (أو القائمة على المجتمعات المحلية) التي تعمل في مقاطعة محددة ويمكن لجميع المقيمين في المقاطعة الانتساب إليها؛ (٢) نظم التأمين الصحي التجارية الخاصة، وهي نظم خاصة تستهدف الريح ولا تقتصر على منطقة أو مقاطعة محددة في غانا، مما يتيح لجميع المقيمين في غانا الانتساب إليها؛ (٣) نظم التأمين الصحي الخاصة التعاونية (القائمة على المجتمعات المحلية) التي تقدم الخدمات إلى فئات محددة من السكان، كأعضاء في نادٍ أو كنيسة أو أي منظمة أخرى على سبيل المثال، يجتمعون ليؤلفوا نظم تأمين صحي تعاوني خاصة بهم؛ ويكون الانتساب متاحاً عادة لأعضاء المنظمة المعنية. وتستند أقطار التأمين في النظم الوطنية للتأمين الصحي عادة على قدرة المنتسبين على الدفع. وتقوم لجان المجتمعات المحلية المعنية بالتأمين بتحديد وتصنيف المقيمين في أربع مجموعات اجتماعية، أي فئة السكان الأشد فقراً والفقراء والطبقة المتوسطة والأغنياء، وتجدر اشتراكات كل فئة استناداً إلى هذا التصنيف. وتُغفى من دفع الأقساط والاشتراكات فئة السكان الأكثر فقراً والأشخاص الذين تجاوز عمرهم ٧٠ عاماً والمتقاعدون الذين دفعوا الاشتراكات في الصندوق السابق للضمان الاجتماعي والتأمين الوطني.

وفي ظل جهد وطني تضامني كبير، يتم تمويل النظام من خلال زيادة ضريبة القيمة المضافة بنسبة ٢,٥ نقطة مئوية وإعادة تخصيص ٢,٥ نقطة مئوية من اشتراكات منتسبي النظام الوطني للتقاعد إلى الصندوق الوطني للتأمين الصحي. ولا يدفع العاملون في قطاع الاقتصاد غير المنظم سوى اشتراك صغير نسبياً لا يغطي تكاليفهم.

وتشير بيانات مقر النظام الوطني للتأمين الصحي في غانا، الذي يقع في أكرا، إلى أن ١٢,٥ مليون شخص من غانا، أو ما يعادل ٦١ في المائة من إجمالي السكان البالغ عددهم ٢٠,٤ مليون نسمة، كانوا في عام ٢٠٠٨ قد انتسبوا إلى النظام الوطني للتأمين الصحي. وهناك من بين مجموع المنتسبين، ٦,٣ مليون (أو ما يفوق بقليل ٥٠ في المائة) طفل دون سن الثامنة عشرة، و ٨٦٧٠٠٠ (أو ٦,٩ في المائة) شخص فوق سن السبعين عاماً و ٣٠٣٠٠٠ (أو ٢,٤ في المائة) شخص صنفوا باعتبارهم "معوزين"، وجميعهم معفون من حيث المبدأ من دفع الاشتراكات.

المصدر: بالاستناد إلى ILO: Extending social security to all, op. cit.

١٣١. وأحرز عدد من البلدان في أمريكا اللاتينية تقدماً كبيراً في مجال توسيع الحماية الصحية الاجتماعية. وحقت كوستاريكا تغطية صحية كاملة من خلال نظام يجمع بين التأمين الصحي والاستفادة المجانية من الخدمات الصحية العامة. ونجحت كولومبيا في توسيع تغطية التأمين الصحي من خلال اشتراكات في التأمين الصحي مدعومة جزئياً للمجموعات الفقيرة من السكان.

١٣٢. وبذل عدد من الدول المتقدمة كذلك جهوداً ترمي إلى توسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية. ومن أبرز الحالات قيام الولايات المتحدة بمعالجة نقص التغطية الصحية الذي كان يطل جزءاً كبيراً من السكان فضلاً عن مسائل أخرى تتعلق بجودة الخدمات وتكلفتها، من خلال إصلاح الرعاية الصحية في آذار/ مارس ٢٠١٠ (انظر الإطار ٣-٣).

الإطار ٣-٣ إصلاح نظام الرعاية الصحية في الولايات المتحدة

أقرّ الكونغرس الأمريكي في شهر آذار/ مارس ٢٠١٠ قانون الحماية والرعاية المتاحة للجميع بعد عام من النقاش المستفيض في البلاد. وللقانون أهداف رئيسية ثلاثة هي: توسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية؛ وضع حد لبعض ممارسات قطاع التأمين الخاص، التي خلفت أثراً سلبياً على المستفيدين من التأمين أو أدت إلى الاستبعاد؛ الحد من ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية.

وفي حين يهدف القانون إلى احتواء التكاليف على المدى الطويل، اضطر إلى أن يزيد من الإذخارات لتعويض مبلغ ٨٧٥ مليار دولار أمريكي أنفق لتوسيع التغطية بحيث تشمل بحلول عام ٢٠١٩ زهاء ٣٢ مليون أمريكي لا يستفيدون من التأمين. وستضع السياسة في العقد المقبل قيد التنفيذ تدابير تهدف إلى تحقيق أكبر توسيع للتغطية منذ عام ١٩٦٥، عند إنشاء نظامي "Medicare" و "Medicaid".

وجميع مواطني الولايات المتحدة تقريباً والمقيمون بشكل شرعي فيها ملزمون بالانتماء إلى نظام تأمين صحي وإلا فإنهم يدفعون غرامة لا تقل عن ٧٥٠ دولاراً أمريكياً في العام. وسيكون بإمكان الأفراد وأصحاب العمل شراء تغطية تأمين من خلال مبادلات جديدة على شبكة الإنترنت تعطي المستفيدين معلومات أفضل عن الأسعار والإعانات والخيارات. وستستفيد المجموعات منخفضة الدخل من مساعدات لشراء تغطية تأمين، في حين توسع معايير الأهلية للاستفادة من نظام Medicaid، وهو برنامج مساعدة لذوي مستويات الدخل الدنيا. وسيؤهل هذا التوسيع عدداً يقدر بزهاء ١٦ مليون شخص من السكان الأكثر فقراً للاستفادة من البرنامج.

وستتلقى الشركات الصغيرة التي لا يزيد عدد مستخدميها على ٢٥ مستخدماً مساعدات لشراء تغطية تأمين صحي لهم؛ أما الشركات الأكبر حجماً فستضطر إلى دفع غرامة في حال عدم تزويد مستخدميها بتأمين صحي. ومن الممكن أن يستفيد البالغون الشباب دون سن السادسة والعشرين من بوليصة تأمين أهلهم. ودفعت التبدلات في سوق العمل البالغين الشباب إلى أشكال عمل أقل اتساقاً بالسمة المنظمة بما أنهم يعملون لبعض الوقت أو كمبتدئين أو بموجب عقود لا تشمل عادة التأمين الصحي.

وسعيًا إلى التخفيف من المدفوعات الشخصية، سيتم تطبيق تخفيض لفارق التغطية يساوي ٢٥٠ دولاراً أمريكياً للمستفيدين من خطة نظام Medicare الدوائية. وسيخضع برنامج Medicare، وهو البرنامج الخاص بالأشخاص الذين يزيد عمرهم على ٦٥ عاماً لتعديلات تهدف إلى تحسين تقديم الخدمات والحد من انعدام الفعالية والاحتيايل.

ومن أجل تحقيق الهدف الثاني من الإصلاح، أي إخضاع شركات التأمين للمساءلة، يجعل القانون رفض شركات التأمين تغطية الأشخاص الذين يعانون من مشاكل صحية أو إبطال التغطية حين يصاب الشخص المؤمن بجروح أو مرض، تصرفاً غير قانوني.

وسيتم تحقيق الهدف الثالث من الإصلاح، أي تخفيف تكاليف الرعاية الصحية، من خلال فرض ضرائب جديدة على برامج التأمين العالية التكلفة والمجموعات مرتفعة الدخل. وابتداءً من عام ٢٠١٨، سيدفع الأفراد وأصحاب العمل ضريبة تصل إلى ٤٠ في المائة عن كل دولار ينفق على أي برنامج تأمين يكلف أكثر من ٢٧٥٠٠ دولار أمريكي سنوياً. وسيتيح القانون تخفيض الميزانية الاتحادية بما يقدر بزهاء ١٤٣ مليار دولار أمريكي بحلول عام ٢٠١٩.

معالجة القيود المالية

١٣٣. يساور الكثير من البلدان المتقدمة قلق إزاء المستويات المرتفعة من الإنفاق في مجال الرعاية الصحية. فقد بلغ إجمالي الإنفاق في مجال الصحة (العام والخاص) في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في المتوسط ٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، متراوحاً بين ٥,٩ في المائة في المكسيك و ١٦ في المائة في الولايات المتحدة. وباستثناء الولايات المتحدة، يغطي الإنفاق العام جلّ الإنفاق في مجال الصحة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتموله اشتراكات أصحاب العمل والعمال والضريبة العامة.

١٣٤. وبشكل عام، لا يخلف تمويل الرعاية الصحية من الضرائب أو الميزانيات العامة، مقارنة بتمويل التأمين الاجتماعي من خلال الاشتراكات الصحية الاجتماعية، أثراً مباشراً على مستوى الإنفاق على الصحة. بيد أن نظام الولايات المتحدة الذي يمول بشكل شبه تام من الموارد الخاصة، يتميز عن غيره في ما يخص الإنفاق العام والخاص في مجال الصحة. وقد تشمل أسباب ارتفاع التكاليف في النظم الخاصة ما يلي: تجزئة مجموعات المخاطر؛ انخفاض قدرة صناديق التأمين الصحي الشرائية مقارنة بصناديق التأمين الصحي العامة الأكبر حجماً والنظم الصحية الوطنية؛ التكاليف المرتفعة للإدارة والعلاقات العامة؛ ارتفاع أجور المتخصصين في مجال الصحة.

١٣٥. وقد دفع القلق إزاء ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية البلدان الأخرى إلى تطبيق إصلاحات ترمي إلى احتواء ارتفاع التكاليف. وكان هذا حال كل من فرنسا وألمانيا وهولندا (انظر الإطار ٣-٤).

الإطار ٣-٤

إصلاح الرعاية الصحية في فرنسا وألمانيا وهولندا

أبرم الاتحاد الوطني الفرنسي لصناديق التأمين الصحي ونقابات الأطباء الثلاث في عام ٢٠٠٥، اتفاقاً ينص على ضرورة تسجيل كل فرد لدى طبيب شخصي، وإدخال بعض التعديلات على تسعيرة الأطباء. وكان الاتفاق يهدف إلى توفير مليار يورو من الإنفاق على الصحة (لا سيما في الأمراض طويلة الأجل والإجازات المرضية والوصفات، الخ). ورفع الاتفاق من تسعيرة الأطباء المتخصصين في حين أبقي على تسعيرة الطبيب العام. وكان الهدف من هذا الاتفاق بالإضافة إلى الإصلاحات التي أجريت عام ٢٠٠٤، تقييد زيارات المرضى للأطباء الاختصاصيين من خلال نظام إحالة بدلاً من اللجوء مباشرة إلى الاختصاصي، وذلك كتدبير للحد من التكاليف. ومن بين التدابير الأخرى لضبط التكاليف: تقليص العدد المرتفع من الأسرة في المستشفيات؛ عدد الأدوية التي تسدد تكاليفها - ألغى سداد تكلفة ٦٠٠ دواء من النظام العام؛ تطبيق بروتوكولات خاصة لإدارة الحالات المزمنة؛ تحديد حصص جديدة من التكاليف التي يدفعها المريض للأدوية الموصوفة والاستشارات لدى الأطباء والنقل بواسطة سيارات الإسعاف، الذي لا يغطيه التأمين الصحي الإضافي الخاص. وقد أسهمت جميع هذه التدابير في السنوات القليلة الماضية في تخفيض العجز. وأقرت فرنسا عام ٢٠٠٩ قانوناً جديداً للإصلاح في مجال الصحة. ويهدف القانون إلى تحديث نظام الرعاية الصحية وتعزيز الصحة الوقائية وتحسين إمكانية الاستفادة من الرعاية وجودتها.

وفي تموز/ يوليو ٢٠١٠، أعلنت الحكومة الألمانية عن إصلاحات في مجال الرعاية الصحية تهدف إلى تغطية العجز بواسطة زيادة الرسوم وإجراء تخفيضات طفيفة في الإنفاق. وسيرفع الإصلاح نسبة الاشتراكات في التأمين الصحي الاجتماعي من ١٤,٩ في المائة من الأجر الإجمالي للعامل إلى ١٥,٥ في المائة. بالإضافة إلى ذلك، تهدف التخفيضات في الميزانية للعاملين في مجال الصحة والمستشفيات والأدوية والإدارة إلى توفير ٣,٥ مليون يورو في ٢٠١١ و ٤ ملايين يورو في ٢٠١٢.

وفي عام ٢٠٠٦، أنشأ قانون الرعاية الصحية في هولندا سوقاً تنافسياً موحداً للتأمين الصحي، يقتضي من جميع الأشخاص شراء مجموعة أساسية من التأمين الصحي، مرفقة بخيار شراء تأمين إضافي للرعاية غير المشمولة بالنظام. ونظراً إلى أن المجموعة إلزامية، فإن الأفراد الذين لا يتسجلون أو لا يدفعون يكونون عرضة لدفع غرامة مقدارها ١٣٠ في المائة من القسط. وتشكل الأقساط الوطنية ٥٠ في المائة من تمويل الرعاية الصحية. وتهدف المساعدات المدفوعة شهرياً في الحسابات المصرفية إلى دعم المجموعات ذات الدخل الأدنى. ولئن كان الإصلاح يهدف إلى تبسيط التكاليف الإدارية، فإن تعقد النظام الجديد يقتضي قدراً هائلاً من الإدارة والبيروقراطية. وهو يشجع التنافس بين شركات التأمين. ويتعين على شركات التأمين أن تقدم مجموعة أساسية لكن يمكنها أن تتنافس على خدمة أو سعر أو نوعية رعاية، ويمكن أن ينتقل المرضى من شركة إلى أخرى مرة في السنة. وخلال السنة الأولى من تطبيق الإصلاح، غير ١٨ في المائة من المستفيدين شركة التأمين بسبب الأقساط.

١٣٦. ويواجه الكثير من البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض زيادة تكاليف الرعاية الصحية نظراً إلى أن احتياجاتها وطلباتها من الرعاية الصحية تزداد مع ارتفاع الناتج المحلي. وفي حين تتيح مستويات أعلى من النمو الاقتصادي إيصال المزيد من الموارد إلى نظام الرعاية الصحية في بعض البلدان، تواجه بلدان أخرى صعوبة أكبر في إيجاد الموارد اللازمة. ويمكن اللجوء إلى المزج بين مصادر عامة وخاصة مختلفة

لتمويل الصحة، بما في ذلك الضرائب والاشتراكات وأموال خارجية محتملة، لتوليد قاعدة الموارد للاستثمارات اللازمة في صحة السكان.

تحسين الفعالية الإدارية وضمان جودة الرعاية الصحية

١٣٧. نظراً لاتساع ضغوط التكاليف، يسعى الكثير من الحكومات إلى زيادة الفعالية الإدارية. وعلى سبيل المثال، شرعت المملكة المتحدة في عملية إصلاح للرعاية الصحية الأولية من خلال تعزيز الدور التوجيهي للأطباء العامين (انظر الإطار ٣-٥).

الإطار ٣-٥ إصلاح الرعاية الصحية في المملكة المتحدة

ركز الإصلاح الأخير الذي أجرته المملكة المتحدة في مجال الرعاية الصحية على زيادة الفعالية الإدارية. وأعلنت حكومة المملكة المتحدة في شهر تموز/ يوليو ٢٠١٠، عن خطط لإصلاح تفويض الرعاية الصحية الأولية في الخدمة الوطنية للصحة عبر تخصيص ٨٠ مليار جنيه إسترليني للأطباء العامين. وفي السابق كانت أموال الضرائب الحكومية تُحول لصناديق الرعاية الأولية، التي كانت تدفع علاج المرضى في مستشفيات المناطق التابعة لها. أما في المستقبل، فسيدفع الأطباء العامون مباشرة للمستشفيات تكاليف علاج المرضى الذين يحيلونهم إليها؛ كما سيتعين على الأطباء العامين تنظيم رعاية خارج أوقات الدوام؛ ومن المرجح أن يوفر الكثير من العيادات خدمة لمدة ٢٤ ساعة في اليوم أو خدمة في عطل نهاية الأسبوع أو خدمات مسائية.

ونتيجة لذلك، سيتم التخلي تدريجياً عن ١٥٠ صندوقاً للرعاية الأولية وهيئة صحية، وستُلغى الوظائف المرتبطة بها. وتهدف هذه الخطوة إلى تقليص البيروقراطية ومنح الأطباء والمرضى المزيد من القدرة على التحكم. وأظهرت دراسة سابقة أن صناديق الرعاية الأولية غير فعالة وتخاف المخاطرة. ووعدت الحكومة بوضع ضوابط لتجنب الهدر. وسيوقع الأطباء العامون عقوداً جديدة ويعملون في إطار مجموعات محلية لتقديم الخدمات. وهذه الإصلاحات مثيرة للجدل نظراً لآثارها المحتملة على جودة الرعاية وغيرها من المسائل.

١٣٨. وفي حين قد تساعد الإصلاحات الإدارية في تحديد إمكانيات التوفير في التكاليف وزيادة الفعالية، من الضروري ضمان عدم تدني نوعية الرعاية الصحية المقدمة بسبب مثل هذه التدابير. ويكتسي هذا الأمر أهمية كبيرة بالنظر إلى التغيرات الديموغرافية المرتقبة التي تستدعي تكثيف خدمات الرعاية الصحية مع احتياجات السكان المتغيرة. كما ينبغي كذلك أن تأخذ الإصلاحات في الحسبان التداعيات على العمالة في قطاع الصحة، الذي يستأثر بحصة هامة من العمالة.

١٣٩. ومن أبرز التحديات أمام مواصلة توسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية، ضمان استدامة تمويل الرعاية الصحية في سياق التغير الديموغرافي في البلدان النامية والبلدان المتقدمة، وبذل المزيد من الجهود لضمان استفادة الجميع من رعاية صحية جيدة النوعية في كل أنحاء العالم. ويتطلب هذا تحديد رزمة أساسية من الرعاية الصحية والاتفاق عليها في كل بلد على حدة (انظر القسم ٤-٢-٢ أدناه).

٢-٣ ضمان أمن الدخل في حالات الشيخوخة والعجز وفقدان المعيل

١٤٠. يشكل أمن الدخل في الشيخوخة حاجة عالمية تلبى بأشكال مختلفة في مختلف أنحاء العالم. وعلى الرغم من ذلك، لا تنعم سوى أقلية من الرجال والنساء المسنين بأمن الدخل خلال شيخوختهم؛ والشيخوخة لا تزال تشكل في أجزاء كبيرة من العالم خطراً رئيسياً للوقوع في الفقر.

١٤١. وبصورة مماثلة، تشكل القدرة المحدودة على الكسب بسبب إعاقة بالغة خطراً رئيسياً للوقوع في الفقر، يتهدد الرجال والنساء من ذوي الإعاقة وعائلاتهم. وتوفر معاشات العجز، التي غالباً ما تسمى معاشات الإعاقة، حماية لدخل الأشخاص المؤمن عليهم والذين لم يعودوا قادرين على العمل البتة، أو لا يمتلكون سوى قدرات محدودة على الكسب بسبب الإعاقة. وتستكمل هذه المعاشات الاكتتابية بإعانات غير اكتتابية للعجز يكون نطاق تغطيتها أوسع من السكان المؤمن عليهم.

١٤٢. وتوفر معاشات الورثة أمن الدخل للورثة، إذ تمنح إعانات تقاعدية للأزواج الباقين على قيد الحياة (الأرامل من النساء والرجال)، والأطفال الأيتام وغيرهم من ورثة العمال المؤمن عليهم، عند وفاة معيل العائلة. وفي حين تناقش بعض الدول المتقدمة جدوى معاشات الورثة في ظل ارتفاع نسب العمالة بين النساء وتوفر

المعاشات التقاعدية غير الاكتتابية، لا تزال معاشات الوراثة تلعب دوراً هاماً في توفير أمن الدخل في الكثير من البلدان النامية.^٣

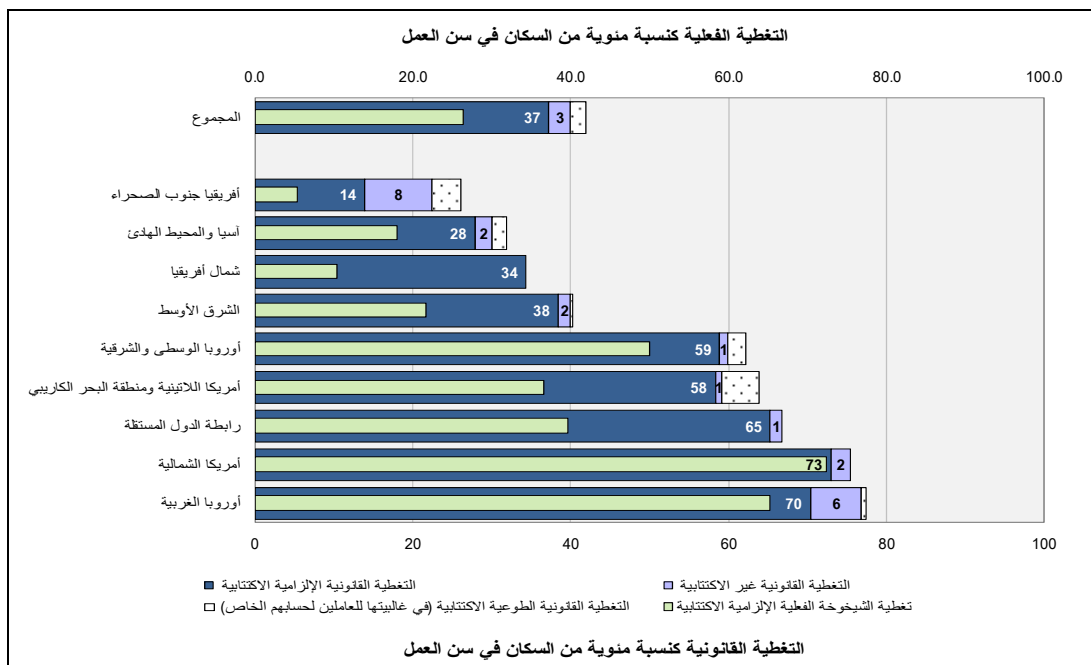
١٤٣. وفي معظم البلدان التي يكون فيها الضمان الاجتماعي متطوراً إلى حد كبير، يتوفر عادة نظام تقاعد يتألف إجمالاً من عدة برامج تقاعدية تغطي مجموعات محددة من السكان أو يكون لها أهداف مختلفة محددة. ويغطي الكثير من النظم التقاعدية هذه، وليس جميعها، أخطار الشيخوخة والإعاقة وفقدان المعيل. وقد أثبتت نظم التقاعد في الكثير من البلدان ذات الدخل المرتفع فعاليتها في الحد من فقر الدخل وغيره من أشكال الفقر لدى المسنين.^٤

١٤٤. وترتكز نظم التقاعد، في معظم البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، على المستخدمين في القطاع المنظم، لا سيما في قطاع الخدمة المدنية وفي الشركات الكبيرة. ويتعين على أولئك الذي لا يحظون بتغطية نظم التقاعد المنظمة، الاتكال على دعم عائلاتهم ومجتمعهم، مع أن هذه الأشكال غير المنظمة من الحماية آخذة في التآكل بسبب التغير الديموغرافي والهجرة والتوسع الحضري وانتشار الفقر. ونتيجة لذلك، يتزايد عدد المسنين الفقراء، وهم يمثلون نسبة مرتفعة من الفئات التي تعاني من الفقر المزمن. ولا تتلقى أغلبية المسنين في العالم دخلاً منتظماً، ويعيش الكثير منهم بأقل من دولار أمريكي واحد في اليوم.

التغطية من خلال المعاشات التقاعدية الاكتتابية وغير الاكتتابية

١٤٥. يتمتع ٤٠ في المائة من سكان العالم في سن العمل بتغطية قانونية توفرها نظم معاشات التقاعد الاكتتابية (انظر الشكل ٣-٣). وتكتسي التغطية القانونية أشكالاً متنوعة في المناطق المختلفة من العالم. ففي أمريكا الشمالية وأوروبا، يتمتع بالتغطية أكثر من ٧٥ في المائة من السكان في سن العمل في حين تقل النسبة في أفريقيا عن ثلث السكان. أما في البلدان الشيوعية سابقاً، بما في ذلك البلدان الأكثر فقراً في آسيا الوسطى، فهناك نظم شاملة لمعاشات التقاعد ورثتها تلك البلدان عن النظام السابق، وهي توفر تغطية أعلى بكثير من تلك التي توفرها نظم التغطية في البلدان الأخرى ذات الناتج المحلي الإجمالي المماثل للفرد. ولا تتعدى نسبة البرامج الاكتتابية الطوعية، في جميع المناطق، نسبة ٤ في المائة من السكان في سن العمل؛ ويسلط هذا الأمر الضوء على أهمية النظم الاكتتابية الإلزامية.

الشكل ٣-٣: معاشات الشيخوخة: التغطية القانونية والفعلية: المكتتبون النشطون من السكان في سن العمل، حسب الإقليم، ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (بالنسب المئوية)



المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة العمل الدولية وإدارة الضمان الاجتماعي/ الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي وغيرها من البيانات؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 4.1.

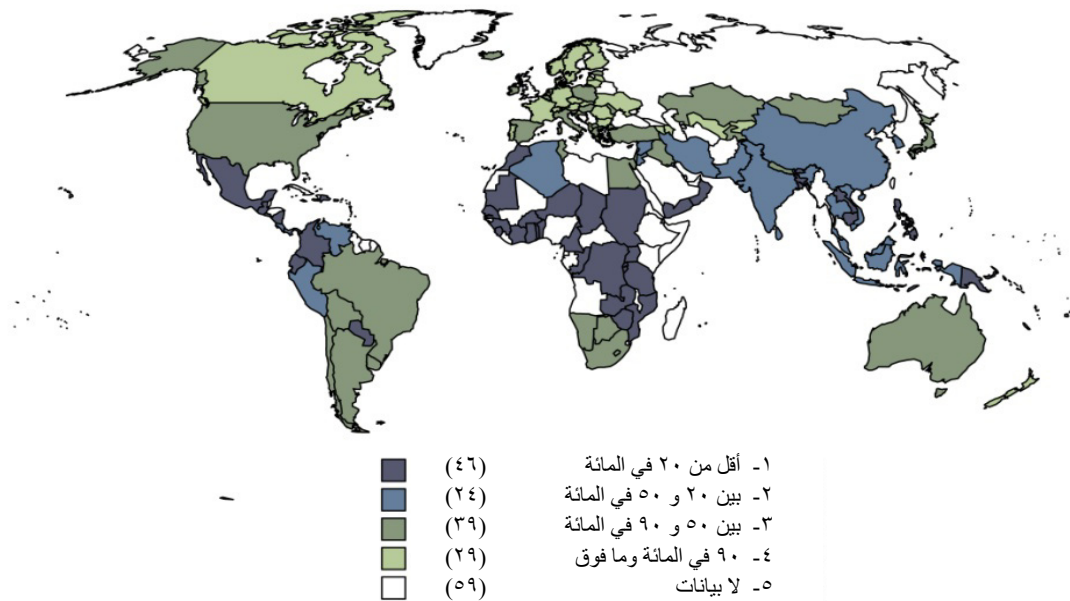
^٣ ستركز الأقسام التالية على معاشات الشيخوخة بشكل أساسي نظراً لمحدودية توفر معلومات كمية قابلة للمقارنة بشأن معاشات العجز والوراثة.

^٤ انظر: OECD: Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, Part III (Paris, 2008).

١٤٦. لكن التغطية الفعلية أقل بكثير من التغطية القانونية (الشكل ٣-٣). ويمكن أن يعزى ذلك إلى عوامل متعددة تشمل التطبيق والتنفيذ غير الكاملين للإطار القانوني وعدم الامتثال، وربما كذلك الاتجاه نحو أشكال من العمالة تتسم بعدم الاستقرار والهشاشة. وباستثناء أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية، تبقى التغطية الفعلية منخفضة نسبياً في جميع الأقاليم، على الرغم من أنها لا تزال توازي ٥٠ في المائة في أوروبا الوسطى والشرقية. أما في أفريقيا جنوب الصحراء، فلا يتمتع سوى ٥ في المائة من السكان في سن العمل من تغطية فعلية توفرها البرامج الاكتتابية، في حين تصل هذه النسبة إلى ما يقارب ٢٠ في المائة في آسيا والشرق الأوسط، و ١٠ في المائة في شمال أفريقيا (انظر الشكل ٣-٣).

١٤٧. وفي حين تشير الاعتبارات السابقة إلى المكتتبين النشطين كنسبة من السكان في سن العمل، وهم متقاعدو الغد، من المهم كذلك أن يؤخذ بعين الاعتبار الجيل الحالي من المتقاعدين وأن تحتسب آثار الإعانات غير الاكتتابية (انظر الشكل ٤-٣). وتصل نسب التغطية في بعض البلدان الأوروبية وفي كندا، إلى ما يزيد على ٩٠ في المائة، في حين تتراوح نسب التغطية في معظم البلدان الصناعية الأخرى بين ٥٠ و ٩٠ في المائة من السكان الذين تعدوا سن التقاعد، كما هو الحال في عدد من البلدان ذات الدخل المتوسط ونظم التقاعد الاجتماعي غير الاكتتابي في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. أما في أجزاء كبيرة من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، فتكون نسب التغطية أقل بكثير، ولا تزيد في أغلب الأحيان عن ٢٠ في المائة من المسنين. ويظهر الشكل ٣-٤ كذلك مدى التباينات داخل الأقاليم وأثر سياسات التقاعد الشمولية.

الشكل ٣-٤: المستفيدون من معاشات الشيخوخة كنسبة مئوية من السكان فوق سن التقاعد، لآخر عام متوفر



المصدر: بالاستناد إلى بيانات من منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة وغير ذلك من البيانات؛ انظر:

ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 4.3.

١٤٨. وفي آسيا، بذلت بعض الدول جهوداً كبيرة لتوسيع التغطية بحيث لا تقتصر على القطاع المنظم. ففي سري لانكا على سبيل المثال، نظام يغطي المزارعين وصيادي السمك، بلغ مستويات كبيرة من التغطية (٥٧ في المائة من المزارعين و ٤٢ في المائة من الصيادين). وبذلت الهند كذلك جهوداً ترمي إلى تغطية الاقتصاد غير المنظم من خلال النظام الوطني لمعاشات الشيخوخة، الذي تموله موارد مركزية ومن الولايات، ويشمل ربع مجموع المسنين: أي ما يقارب نصف المتقاعدين الفقراء. وأنشأت نيبال نظام تقاعد أساسياً غير اكتتابي يغطي جميع المسنين الذين بلغوا ٧٠ عاماً أو أكثر. واتخذت تايلند تدبيراً مؤقتاً لمواجهة الأزمة يقضي بدفع بدل مماثل للمسنين، لكنها تناقش الآن إمكانية الاستعاضة عن هذا البدل بنظام تقاعد أساسي دائم. ويتمتع سكان منغوليا وبلدان الاتحاد السوفياتي السابق بتغطية عالية نسبياً، لكن الإنفاق الضعيف على الضمان الاجتماعي في

بعض هذه البلدان، فضلاً عن بعض الشواهد الأخرى، يشير إلى أن المعاشات التقاعدية الفعلية التي تدفع حالياً غالباً ما تكون غير كافية لإبقاء المسنين بمنأى عن الفقر. وفي اليابان، يقل المؤشر عن ١٠٠ في المائة بقليل لأن الكثير من اليابانيين يتقاعدون بعد سن الستين بكثير. وبالنسبة لباقي السكان الآسيويين، يبدو أن أقلية فقط لا تزال تتمتع بنسب فعلية من التغطية تتراوح بين ٢٠ و ٤٠ في المائة، باستثناء بلدان جنوب شرق آسيا حيث التغطية أقل من ذلك. ومع الأخذ بعين الاعتبار الإصلاح الجاري للسياسات، يمكن توقع تحسن التغطية في بعض البلدان (من قبيل الجهود التي تبذلها الصين في الوقت الراهن لتوفير تغطية معينة لسكان الأرياف)، لكن معظم البلدان لا يزال يواجه التحدي المتمثل في معرفة كيفية الحد بشكل فعلي من تفشي الفقر وحدته بين فئات السكان السريعة التقدم في السن، حيث يعمل أغلبية الناس في الاقتصاد غير المنظم ولا تستفيد من أي نظام ضمان اجتماعي ائتماني.

١٤٩. وتوجد أدنى نسب التغطية في أفريقيا، حيث يستفيد ١٠ في المائة أو أقل من المسنين من معاشات تقاعدية. لكن الوضع أفضل بكثير في البلدان التي لها تقليد قديم في مجال الضمان الاجتماعي واقتصاد منظم أوسع نطاقاً من غيرها (مثل تونس والجزائر). وتوجد أعلى نسب التغطية في البلدان الأفريقية التي أنشأت، بالإضافة إلى النظم الاكتتابية للعاملين في الاقتصاد المنظم، معاشات تقاعد للجميع (ليسوتو وموريشيوس وناميبيا) أو معاشات تقاعد من المساعدة الاجتماعية تشمل شريحة واسعة من السكان (جنوب أفريقيا). ويتطلب تحقيق تغطية عالية استثمار الموارد لهذا الغرض: فتتفق موريشيوس وجنوب أفريقيا أكثر من ٥ في المائة من ناتجهما المحلي الإجمالي على معاشات التقاعد وغيرها من إعانات الضمان الاجتماعي، في حين لا تخصص بلدان أفريقيا جنوب الصحراء أكثر من ١ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، ويستخدم معظم هذه النسبة لدفع معاشات تقاعد موظفي الخدمة المدنية.

١٥٠. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، التي لها تاريخ طويل في الضمان الاجتماعي، تعكس التغطية في أغلبية الحالات نسبة العاملين في الاقتصاد المنظم: ٦٠-٣٠ في المائة باستثناء بعض جزر البحر الكاريبي حيث الاقتصاد المنظم أكثر انتشاراً. وفي البرازيل، يظهر أن معاشات التقاعد الاكتتابية مقرونة بمعاشات تقاعد ريفية واجتماعية ممولة من الضرائب، تتيح لأغلبية من السكان الحصول على بعض الدعم للدخل، على الرغم من أن الكثيرين لا يزالون من دون تغطية. وعلى الرغم من ذلك، فإن معاشات المساعدة الاجتماعية تنتشل ما يناهز ١٤ مليون شخص من دائرة الفقر المدقع. أما دولة بوليفيا المتعددة القوميات، التي بدأت منذ عدة سنوات بتطبيق معاشات تقاعدية متواضعة للجميع، فقد نجحت كذلك في تأمين تغطية جزء كبير من المسنين.

١٥١. وفي ما يتعلق بمعاشات التقاعد الاكتتابية، فقد تباينت نتائج إصلاحات التقاعد التي أجرتها عدة بلدان في أمريكا اللاتينية خلال العقود الثلاثة الأخيرة. وشهدت بعض البلدان التي تم فيها تحويل نظم التقاعد إلى نظم محددة الاكتتاب تقوم على الحسابات الفردية، تدنياً كبيراً في نسب التغطية، لا سيما بالنسبة لمجموعات العاملين الذين يتسم تاريخهم في العمالة بعدم الاستقرار وبالنسبة للنساء. كما شهدت تآكلاً في مستوى إعانات التقاعد بسبب انخفاض الاشتراكات والتقلص النسبي لفترات الاشتراك والرسوم الإدارية المرتفعة. وفي شيلي على سبيل المثال، أدى هذا الواقع إلى عودة قسم متنامٍ من السكان إلى التقاعد الأدنى. ونتيجة لذلك، التزمت حكومات العديد من البلدان التزاماً قوياً بتنظيم وإدارة نظام التقاعد، وبإدارة وتمويل حد أدنى من الضمانات وإعانات المساعدة الاجتماعية (انظر الإطار ٦-٣).

° انظر:

F. Bertranou, E. Calvo and E. Bertranou: *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?* (Cambridge, MA), Center for Retirement Research, Boston College, 2009).

الإطار ٣-٦

ثلاثة عقود من إصلاح المعاشات التقاعدية في شيلي ودور منظمة العمل الدولية

شهدت شيلي أكثر من ثلاثة عقود من إصلاح المعاشات التقاعدية. ففي عام ١٩٨١، أدخلت الحكومة العسكرية نظاماً إلزامياً من الحسابات الفردية ذات الاكتتاب المحدد، تديره شركات خاصة ويشمل العاملين المستخدمين في القطاع المنظم. وبعد عقدين من سريان هذا النظام، أظهرت الشواهد أن الإعانات المقدمة للكثير من المستفيدين منخفضة، وفقاً للمعايير الدولية، وأن التغطية ظلت غير كاملة. وكان الأفراد الأكثر عرضة للخطر من العاملين لحساب أنفسهم والعاملين الزراعيين والعاملين المؤقتين والنساء. بالإضافة إلى ذلك، فاقم الانتقال إلى هذا النظام المخصص من مظاهر عدم المساواة بين الجنسين في تلقي الإعانات ولم يحل مسائل التغطية وملاءمة الإعانات.

واقطعت شيلي ٥ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي لتغطية عملية الانتقال ودفع الالتزامات من المعاشات التقاعدية المستحقة بموجب النظام القديم. لكن على الرغم من توفر فائض مالي كبير في السنوات الأولى، كانت التكاليف مرتفعة. وبعد قرابة ٢٣ عاماً على تطبيق الإصلاح، وصلت نسبة إنفاق الحكومة على معاشات التقاعد ٥,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠٠٤، مع وجود توقعات رسمية بأن تبقى النسبة بهذا القدر أو ترتفع.

وبعد عام ٢٠٠٢، تجدد تعاون منظمة العمل الدولية التقني مع مكتب الميزانية من خلال مشروع توفير الخبرات لصياغة نموذج اكتواري، وفر أساساً للتحليل الكمية لعملية الإصلاح. كما ساهم المكتب في تحليل هدف إلى تحديد التفاعلات بين ديناميات سوق العمل وأداء الضمان الاجتماعي.

وبين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨، أنشئت لجنة "مارسيل" وكانت مهمتها اقتراح سبل التقدم وإدخال التحسينات والتعديلات على النظام القائم. ونشطت منظمة العمل الدولية في تقديم الدعم التقني لهذه اللجنة وغيرها من اللجان التي أنشأتها حكومة "باشليه" (٢٠٠٦-٢٠١٠). وأنشأ قانون إصلاح التقاعد، الذي أقر في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، نظاماً من معاشات التقاعد الأساسية ترتبط بالنظام القائم. ويقوم النظام الجديد على ثلاث دعائم: دعامة التضامن ودعامة الاكتتاب ودعامة التطوع. وأقامت مجموعة منفصلة من الإصلاحات في نظام الضمان الاجتماعي سلسلة من البرامج التي تهدف إلى مكافحة الفقر وتعزيز الإدماج الاجتماعي (برنامج شيلي للتضامن). ومن معالم النظام الجديد الرئيسية اعتماد معاش تقاعد أساسي يبلغ ١٥٠ دولاراً أمريكياً في الشهر يدفع لجميع الأشخاص الذين بلغوا ٦٥ عاماً وما فوق، بغض النظر عن اشتراكاتهم. ويتم تقليص المعاش الأساسي بشكل تدريجي استناداً إلى مستوى دخل التقاعد الاكتتابي وغيره من موارد الدخل التي يتلقاها المستفيد. ويحق لكل فرد الاستفادة من المعاش التقاعدي الأساسي إذا كان في النسبة الدنيا من التوزيع حسب الدخل، البالغة ٦٠ في المائة. ويشمل النظام كذلك معاشاً لحالات العجز يقارب ١٥٠ دولاراً أمريكياً في الشهر، بدأ العمل به في تموز/يوليه ٢٠٠٩. وهناك معاش تضامني "تكميلي" يرفع جميع معاشات التقاعد إلى ما يقارب ٥٦٠ دولاراً أمريكياً في الشهر للذين يقل إجمالي إعانات التقاعد المستحقة لهم عن هذا المبلغ. وقامت شيلي، إقراراً منها بمسؤوليات المرأة في رعاية أطفالها ومساهمتها في تجديد القوى العاملة، بتخصيص سند تقاعدي للمرأة عن كل مولود، يوضع على حسابها الشخصي. وأضحت بموازاة ذلك رعاية الأطفال متاحة بسهولة أكبر لتيسير مشاركة النساء في سوق العمل.

وحسنت هذه الإصلاحات من التغطية وحدثت من فقر ما يزيد على ٦٠٠٠٠٠ شخص عام ٢٠٠٩. كما لبثت هذه الإصلاحات الحاجة إلى مساواة أكبر بين الأجيال وبين الجنسين. وهي بالإضافة إلى ذلك لم تؤد إلى تغيير كبير في مجموع تكاليف النظام القائم بالنسبة إلى الدولة. كما أثبتت الإصلاحات أهميتها في خفض التكاليف التي تترتب على الأزمة الاقتصادية والمالية وفي الاستجابة للطلب على إعادة البناء في أعقاب الزلزال الأخير الذي ضرب البلاد في شباط/فبراير ٢٠١٠. لكن التحديات لا تزال ماثلة وتبقى هناك حاجة إلى تطبيق الطابع الإلزامي لاشتراكات العاملين لحسابهم الخاص والعمال المنزليين وضمان أنهم يتمتعون بتغطية ملائمة. لكن على الرغم من ذلك، يبدو أن النظام الجديد يعمل بشكل جيد وقد حظي بدعم واسع من قبل المكتتبين والمستفيدين في آن معاً.

المصادر: بالاستناد إلى

N. Barr and P. Diamond: "Chile: The pension system", in N. Barr and P. Diamond: *Reforming pensions. Principles and policy choices* (Oxford, New York, Oxford University Press, 2008), pp. 227-238; M. Délano: *Reforma previsional en Chile, protección social para todos* (Santiago, ILO, 2010); ILO: *La Reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT* (Santiago, 2008).

١٥٢. وتظهر الأمثلة المبينة أعلاه بوضوح أنه لا يمكن توقع أن تشمل التغطية جميع من هم بحاجة لها أو على الأقل أغلبيتهم، إلا إذا اقترنت الجهود الرامية إلى التوسيع التدريجي للتغطية من خلال نظم اكتتابية مصحوبة باعتماد معاشات تقاعدية غير اكتتابية يمكن أن توفر دعماً فورياً للدخل للأشخاص في سن الشيخوخة. ويظهر الشكل ٥-٣ العلاقة بين مستويات التنمية الاقتصادية وتغطية الضمان الاجتماعي في فترة الشيخوخة وبين مجموعة نتائج السياسات التي يمكن تحقيقها في مستوى معين من التنمية الاقتصادية. وفي حين تظهر علاقة إيجابية واضحة بين التنمية الاقتصادية وتغطية الضمان الاجتماعي في الشيخوخة، تبين نسب التغطية المرتفعة في بعض البلدان كالبرازيل وليسوتو ومنغوليا وناميبيا ونيبال أن التوصل إلى مستوى من تغطية الضمان الاجتماعي يشمل الجميع في سن الشيخوخة أمر متاح حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط.

١٥٣. ولا توفر معاشات التقاعد إعانات للمسنين وذوي الإعاقة فحسب، بل تستخدم أيضاً هذه المجموعة المحرومة، التي يعزز الدخل النقدي الذي تتلقاه وضعها داخل العائلات، كوسطاء فعليين للتحويلات الاجتماعية لكل العائلة. فالمستفيدون من المعاش التقاعدي يعيدون توزيع الدخل النقدي داخل الأسرة ويمولون الرسوم المدرسية والطبابة، الخ^٦. وثمة شواهد قوية على التجارب الإيجابية في بلدان مثل البرازيل وموريشيوس وناميبيا ونيبال وجنوب أفريقيا وزامبيا^٧. وبفضل مدفوعات معاشات التقاعد لسكان الأرياف في البرازيل، فإن نسبة الالتحاق بالمدارس لدى الأطفال بين ١٠ و ١٤ عاماً من الأسر التي تتلقى معاشات تقاعد، هي أعلى بكثير من نسبة الأطفال من الأسر التي لا تتلقى أي معاش^٨، والفتيات من العائلات التي تتلقى منحة الشيوخة في جنوب أفريقيا، يفقن في الطول الفتيات من نفس السن من الأسر التي لا تتلقى هذه المنحة^٩، بما يوازي ٤-٣ سنتمترات. وغالباً ما يمول دخل التقاعد الاستثمار في أصول أو شركات صغيرة توفر بدورها الموارد المالية لرعاية الأطفال المستضعفين بشكل كبير والأيتام. فعلى سبيل المثال، تأوي منطقة أفريقيا جنوب الصحراء ٢٦ مليون شخص من مجموع ٤٠ مليون شخص من المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في العالم، وهي لذلك المنطقة التي تضم أكبر عدد من الأسر ذات الفجوة بين الأجيال^{١٠}. ففي بوسوتونا وملوي وناميبيا وجنوب أفريقيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزمبابوي، يعيش ٥٠ إلى ٦٠ في المائة من الأيتام مع أجدادهم. وفي هذه السياقات، وخاصة حيث تكون الأشكال الأخرى من المساعدة الاجتماعية محدودة أو معدومة، تشكل معاشات التقاعد غير الاكتتابية وسيلة فعالة لدعم مستوى معيشي لائق للمسنين والأطفال في آن معاً. بالإضافة إلى ذلك، تشكل معاشات التقاعد غير الاكتتابية تدبيراً هاماً من السياسة الهادفة إلى تعزيز المساواة بين الجنسين. وتعاني النساء المسنات من إجحاف كبير ويكنّ في الإجمال أكثر فقراً من الرجال. وتعمل الأغلبية العظمى من النساء في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، طوال حياتهن في الاقتصاد غير المنظم أو في أنشطة من دون أجر. ويتم لهذا السبب استبعادهن من النظم المنظمة من الضمان الاجتماعي والصحة، بما أن هذه النظم مرتبطة بالعمالة المنظمة. ففي المناطق الحضرية في الصين مثلاً، تصل نسبة الفقر بين النساء المسنات إلى ثلاثة أو أربعة أضعاف مقارنة بالرجال المسنين^{١١}. ولهذا السبب، فإن معاشات التقاعد غير الاكتتابية تعيد عادة توزيع دخل أكبر للنساء وتلعب بالتالي دوراً مميزاً في التخفيف والحد من الفقر بين النساء المسنات.

^٦ انظر:

HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, 2004).

^٧ انظر:

H. Schwarzer and A.C. Querino: *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, ESS Paper No. 11 (Geneva, ILO, 2002); F. Durán-Valverde: *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme*, ESS Paper No. 8 (Geneva, ILO, 2002); F. Bertranou and C.O. Grushka: *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*, ESS Paper No. 5 (Geneva, ILO, 2002); A. Barrientos and P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in social protection discussion paper No. 12 (Geneva, ILO, 2003); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS Paper No. 6 (Geneva, ILO, 2002); F. Bertranou, W. van Ginneken and C. Solorio: "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", in *International Social Security Review*, Vol. 57 (2004), No. 4, pp. 3-18.

^٨ انظر:

I. Carvalho: *Household income as a determinant of child labour and school enrolment in Brazil* (Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 2000).

^٩ انظر:

E. Dufo: *Grandmothers and granddaughters: Old-age pension and intra-household allocation in South Africa*, NBER Working Paper 8061 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2000); see also R. Palacios and O. Sluchynsky: *Social pensions. Part I: Their role in the overall pension system*, SP Discussion Paper 0601 (Washington, DC, World Bank, 2006).

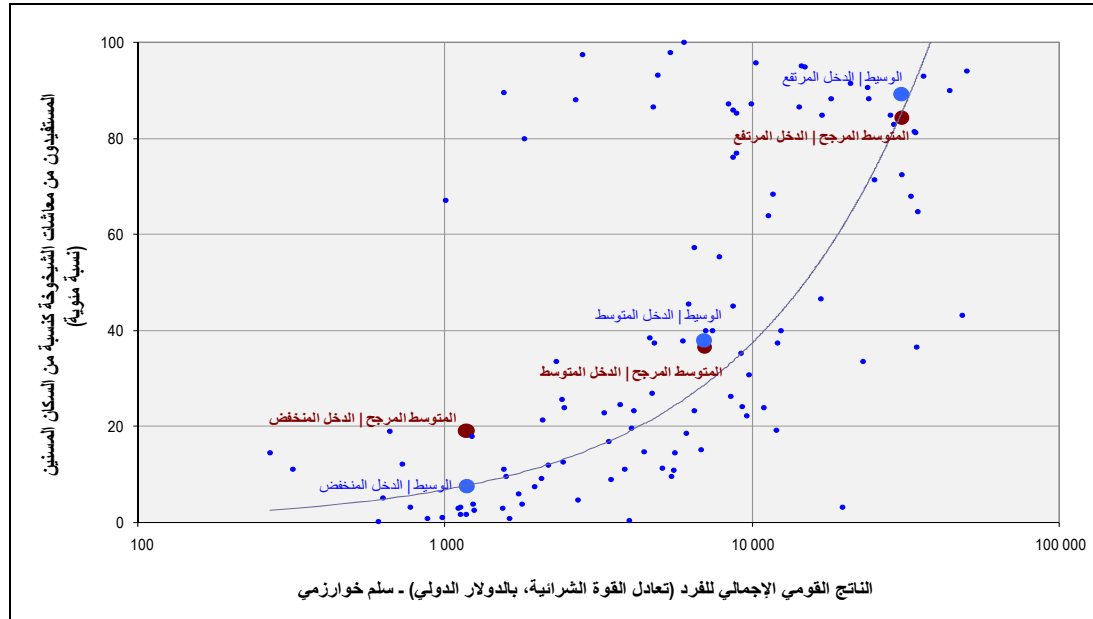
^{١٠} انظر:

United Nations Human Rights Council: *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/14/31 (New York, 2010).

^{١١} انظر:

UNFPA: *Demographic change in China: Ageing of the world's largest population*, Papers in Population Ageing No. 4 (Bangkok, UNFPA, 2007), p. 20.

الشكل ٣-٥: المستفيدون من معاشات الشيخوخة كنسبة مئوية من السكان المسنين حسب الناتج القومي الإجمالي للفرد (تعادل القوة الشرائية، بالدولار الدولي)، آخر عام متوفر



المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة العمل الدولية وإدارة الضمان الاجتماعي/ الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي وغيرها من البيانات، انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 4.2.

١٥٤. والحاجة إلى توسيع التغطية هي أكثر إلحاحاً في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض حيث مستويات التغطية منخفضة. وتميل نظم التقاعد في هذه البلدان أولاً إلى تغطية نسبة محدودة من القوة العاملة، لا سيما العاملون في العمالة المنظمة بأجر. أما في البلدان ذات الدخل المرتفع وفي عدد متنامٍ من البلدان ذات الدخل المتوسط، فأصبحت تغطية التقاعد التي تشمل الجميع أمراً واقعاً، أو هي في طور ذلك. وفي معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تقترب نسبة المستفيدين من معاشات التقاعد بالنسبة إلى عدد السكان فوق سن التقاعد من ١٠٠ في المائة من السكان المسنين أو تعادلها. لكن نظراً إلى زيادة طول العمر والقصر النسبي للحياة العملية، فضلاً عن الطلب المتزايد على الرعاية طويلة الأمد للمسنين، تتعرض معظم نظم الضمان الاجتماعي إلى ضغوط مالية متنامية. ويزيد هذا من الضغوط من أجل إصلاح نظم التقاعد وتقليص مستوى الخدمات المقدمة بالنسبة للأجيال المقبلة من المتقاعدين.

١٥٥. وفي الوقت عينه، تضطر أغلبية المسنين في العالم، لا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض، إلى مواصلة العمل في الاقتصاد غير المنظم بشكل أساسي، لأنهم غير مؤهلين لمعاشات التقاعد، أو لأن هذه المعاشات تكون منخفضة جداً في حال وجودها. وبما أن معظم هؤلاء الأشخاص عملوا في الاقتصاد غير المنظم أو في المناطق الريفية، فهم لم يكتسبوا في نظم التقاعد خلال حياتهم العملية. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن لهؤلاء الأشخاص، في معظم البلدان ذات الدخل المنخفض، الاستفادة من المساعدة الاجتماعية غير الاكتتابية أو معاشات التقاعد المتاحة للجميع، التي قد تُخرجهم من دائرة الفقر عند بلوغهم سن التقاعد، لعدم توفر نظم من هذا القبيل. ولا تتلقى سوى أقلية من السكان المسنين شكلاً من أشكال المعاشات التقاعدية من نظام الضمان الاجتماعي المنظم.

تغطية التقاعد تنطوي على بعد جنساني قوي

١٥٦. ينطوي النمط العالمي لتغطية التقاعد على بعد جنساني قوي. فالنساء في معظم بلدان العالم، أقل تمثيلاً في الاقتصاد المنظم، ويقل لذلك احتمال استفادتهن من تغطية معاشات التأمين الاجتماعي مقارنة بالرجال. وحين تحصل النساء على معاشات التقاعد التابعة للضمان الاجتماعي، بحكم حقوقهن الشخصية، فهن يتلقين عادة هذه المعاشات وفقاً لنفس الشروط التي تنطبق على الرجال، أي استناداً إلى الإيرادات وسنوات الخدمة. وفيما يمكن أن تقود الاختلافات في الأحكام القانونية بين الرجال والنساء (كتحديد سن أدنى لمختلفة للتقاعد) إلى اختلافات جنسانية حقيقية من حيث مستوى الإعانات والتغطية، تنعكس أنماط العمالة المصنفة حسب نوع الجنس في استحقاقات الضمان الاجتماعي وتجر اختلافات كبيرة في تغطية الضمان الاجتماعي. ففي الأرجنتين والأردن على سبيل المثال، يتلقى حوالي ٦٥ في المائة من مجموع الرجال فوق سن الستين معاشاً تقاعدياً، لكن ٣٣ في

المائة فقط من النساء في الأرجنتين و ١٠ في المائة من مجموع منهن في الأردن يتلقين إعانات تقاعدية. ويمكن تفسير التحيز بين الجنسين بأن احتمال استخدام النساء في المتوسط أقل من احتمال استخدام الرجال، وأنهن يتقاضين أجوراً أقل ويجمعن عدداً أقل من سنوات الخدمة، إما بسبب توقفهن عن العمل للاعتناء بأولادهن أو بسبب مسؤوليات أخرى من الرعاية، وإما لأنهن يُشجعن على ترك سوق العمل في سن أبكر من سن الرجال. ويكون هذا الأثر كبيراً في نظم التقاعد القائمة على الادخارات الفردية على وجه الخصوص.

١٥٧. ومن الأنماط الأخرى أن الزوج يكتسب في نظام تقاعدي تابع للضمان الاجتماعي، في حين تعول زوجته على معاشه التقاعدي. وهذا هو النموذج التقليدي لمعيل الأسرة الذكر. ويكون للنساء في هذه الحالة الأهلية في حقوق معاشات فرعية تقل عادة عن معاشات التقاعد التي تتلقاها بحكم حقوقها الشخصية. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تتوقف هذه الحقوق على استمرار الزواج، الأمر الذي يترك النساء في حالة محتملة من الاستضعاف. وتتوقف كيفية استفادة المرأة من حقوق التقاعد على القرارات التي تتخذ داخل الأسرة. وتتلقى الزوجة عادة، في حال وفاة زوجها، معاشاً يقل عن معاش زوجها التقاعدي السابق. وفي حال انفصال الزوجين، لا تكون هناك في أغلب الأحيان إمكانية للمطالبة بتقسيم مستحقات المعاش التقاعدي بين الزوج والزوجة. وفي أفضل الأحوال، يكون للمرأة الحق في الاستفادة من إعانات مساعدة تقاعدية ممولة من الضرائب.

١٥٨. لكن أكثر الحالات شيوعاً في العالم هي عدم استفادة أي من الزوج أو الزوجة من معاش الضمان الاجتماعي التقاعدي، إذا كانا قد عملا في الاقتصاد غير المنظم. أما حيث توجد معاشات تقاعدية ممولة من الضرائب، فتكون نسبة النساء اللواتي يستفدن من هذا النوع من التحويلات أعلى من نسبة الرجال. وفي معظم البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، يستفيد الرجال بشكل أساسي من معاشات التقاعد الاكتتابية، بينما تستفيد النساء بشكل أساسي من معاشات التقاعد الممولة من الضرائب. وعلى الرغم من أن متوسط مؤشرات التغطية قد يكون متدنياً (كما في أفريقيا) أو مرتفعاً (كما في أوروبا)، تظهر فجوة في التغطية بين النساء والرجال في كل أنحاء العالم: ففي جميع البلدان تقريباً، تقل نسبة التغطية التي تستفيد منها النساء المسنات عن تلك التي يستفيد منها الرجال المسنون.

التحديات المرتبطة بإعانات العجز

١٥٩. تشمل إعانات العجز الإعانات الاكتتابية وغير الاكتتابية التي تصرف للأشخاص من ذوي الإعاقات بهدف توفير أمن الدخل لهم وتعويضهم عن قدرات الكسب المنخفضة وتغطية احتياجاتهم الخاصة. وتغطي إعانات العجز، كما تحددها الاتفاقية رقم ١٠٢، الحالة الطارئة المتمثلة في العجز عن ممارسة أي نشاط مدر للدخل إلى حد مقرر، حيثما يحتمل أن يكون العجز دائماً أو مستمراً بعد استفاد إعانة المرض. وتشمل أشكال أخرى من إعانات العجز الإعانات غير الاكتتابية التي تقدم في الكثير من البلدان في إطار إعانات المساعدة الاجتماعية التي تدفع على شكل تحويلات نقدية أو إعانات عينية توفر حداً أدنى من أمن الدخل وتغطي الاحتياجات الخاصة وتسهل الاستفادة من الخدمات الاجتماعية.

١٦٠. وكان اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وبروتوكولها الاختياري عام ٢٠٠٦، خطوة بارزة شكلت تحولاً نموذجياً نحو تشديد أقوى على حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وعدم التمييز ضدهم وخلق بيئة مؤاتية لهم. وتعهدت الدول الموقعة على الاتفاقية اتخاذ التدابير المناسبة لضمان هذه الحقوق وتعزيز إنفاذها، لا سيما الحق في حماية اجتماعية^{١٢}.

١٦١. ودفع العدد المتنامي من المستفيدين من إعانات العجز العديد من البلدان ذات الدخل المرتفع إلى إعادة النظر في سياسات إعانات العجز وتكثيف الجهود الرامية إلى تعزيز الاندماج في سوق العمل عبر ما يلي: إصلاح عمليات تقييم القدرة على العمل؛ تعزيز المشاركة في الأنشطة المرتبطة بالعمل؛ زيادة اللجوء إلى إعانات العجز الجزئية؛ تشجيع الناس على البقاء في العمل أو الشروع فيه أو المشاركة في تدابير التعليم والتدريب؛ التحول إلى إعانات متكاملة للأشخاص في سن العمل من ذوي الإعاقة أو من دون إعاقة^{١٣}.

١٦٢. وفي معظم البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، تغطي إعانات العجز الاكتتابية نسبة صغيرة فقط من السكان. ويعتمد الكثير من النساء والرجال من ذوي الإعاقة على نظم المساعدة الاجتماعية للحصول على إعانات نقدية أو عينية، وللإستفادة من الخدمات الاجتماعية. لكن فعالية الكثير من هذه النظم تبقى محدودة بسبب شروط التأهيل غير الواضحة ونقص التنسيق مع نظم الضمان الاجتماعي الأخرى وسياسات العمالة.

^{١٢} حتى شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، كانت ١٤٧ دولة عضواً قد وقعت على الاتفاقية و ٩٦ دولة عضواً قد صدقت عليها.

^{١٣} انظر:

OECD: *Sickness, disability and work: Breaking the barriers – A synthesis of findings across OECD countries* (Paris, 2010).

ملاءمة معاشات التقاعد

١٦٣. على الرغم من توفر مجموعة معارف بشأن مدى تغطية معاشات الشيخوخة، فلا تتوفر سوى لعدد محدود جداً من البلدان معلومات من شأنها إتاحة تقييم مستوى التغطية، أي مقادير الإعانات وفقاً للمعالم المرجعية الوطنية والدولية^{١٤}. لكن مستويات الإعانة التي تصرفها نظم معاشات التقاعد التابعة للضمان الاجتماعي تتوقف بالطبع على الموارد المستثمرة. فالبلدان ذات الدخل المرتفع تتفق في المتوسط ٦,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على معاشات الشيخوخة التابعة للضمان الاجتماعي (أي ما يفوق بقليل متوسط ما تنفقه على الحماية الصحية الاجتماعية)؛ ولا تتفق البلدان ذات الدخل المتوسط سوى ١,٢ في المائة في حين تتفق البلدان ذات الدخل المنخفض ٠,٦ في المائة. ويتوقف حجم الإنفاق الوطني على الإعانات على عدد المستفيدين ومستوى الإعانات. ويبلغ متوسط الإنفاق على معاشات التقاعد للفرد فوق سن التقاعد في بلد معين، المحدد كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للفرد فيه، ٥٦ في المائة في البلدان ذات الدخل المرتفع و٣٣,٢ في المائة في البلدان ذات الدخل المتوسط و١٧,٨ في المائة في البلدان ذات الدخل المنخفض.

١٦٤. ويعيش ما يفوق ٦٠ في المائة من المسنين في العالم اليوم في بلدان صنفها الأمم المتحدة "كأقل البلدان نمواً". وستصل هذه النسبة في عام ٢٠٥٠ إلى ٨٠ في المائة تقريباً. وسيكون زهاء ٦٠ في المائة منهم في آسيا، أكثر من نصفهم في بلدين فقط هما: الصين والهند. واتخذ عدد متزايد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط خطوات لرفع هذا التحدي؛ وأقدمت هذه البلدان على تطبيق نظام تقاعد أساسي غير اكتتابي (إن كان يشمل الجميع أو كان يستند إلى الدخل) أو هي في طور دراسة الإمكانيات المتاحة. وتبين الأمثلة من بلدان طبقت هذا النوع من معاشات التقاعد، والدراسات العديدة التي أجريت في بلدان أخرى^{١٥}، أن نظام تقاعد أساسياً غير اكتتابي معقول التكلفة وممكن التطبيق حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض، وهو يشكل أكثر الحلول فعالية لردم فجوة التغطية سريعاً، والحد بذلك من الفقر لدى المسنين والتخفيف من الفقر السائد ضمن الأسر التي يعيشون فيها.

١٦٥. وكان لإصلاحات التقاعد التي استهلتها شيلي في الثمانينات من القرن الماضي والتي روج لها عقب ذلك في جميع أنحاء العالم^{١٦}، وقع رئيسي على ملاءمة الإعانات. وساد اقتناع قوي في بعض الأوساط بأن الإصلاحات التي تحول نظم المعاشات واسعة الانتشار ذات الإعانات المحددة والممولة على أساس التمويل أثناء العمل، إلى نظم اشتراك محددة وممولة سلفاً، من شأنها ضمان توفر المعاشات وإمكانية تحمل كلفتها. وكان يؤمل من جهة أولى أن تحول هذه الإصلاحات دون ارتفاع نسب الاشتراك وغيرها من تكاليف نظم التقاعد نتيجة تقدم السكان في السن: فإن لم يدفع الناس الاشتراكات لفترات أطول ويتقاعدوا في سن متأخرة، لا بد من أن تنخفض الإعانات إذا بقيت تكاليف معاشات التقاعد الإجمالية ثابتة نسبياً. وساد من جهة أخرى اعتقاد قوي بأن مثل هذه الأنظمة التي جرى إصلاحها والتي تربط بشكل وثيق المبالغ المكتتبة بالإعانات المستقبلية وتحيل مكونات إعادة التوزيع إلى خطط المساعدة الاجتماعية، من شأنها تقديم حوافز قوية للأفراد لكي يكتتبوا، وحتى لو بصورة طوعية. وبالتالي اعتُبرت هذه النظم أداة أساسية لزيادة نطاق التغطية، لتشمل على وجه الخصوص الذين يعملون لحسابهم الخاص. وافترض كذلك أن خصخصة إدارة الأموال ستقوي هذه الحوافز، من خلال تقديم نسب عوائد أعلى وأيضاً من خلال اكتساب ثقة لدى الجمهور، أعلى من ثقته بنظم عامة يدعى أنها مفلسة.

١٦٦. وأظهرت دراسات منظمة العمل الدولية وغيرها من الدراسات التي أجريت عن هذه الإصلاحات، لا سيما في أمريكا اللاتينية^{١٧} والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الوسطى والشرقية^{١٨}، أن هذه

^{١٤} تنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢ مثلاً على ضرورة أن تشكل معاشات الشيخوخة القائمة على الدخل عند التقاعد ٤٠ في المائة من الدخل السابق للمستفيد بعد ٣٠ عاماً من الاشتراكات، وعلى ضرورة تأمين هذا المستوى على الأقل لمن يكون دخلهم دون المتوسط.

^{١٥} انظر: HelpAge International (www.helpage.org) for country examples.

^{١٦} لعل من أكثر الأعمال تأثيراً تقرير البنك الدولي لعام ١٩٩٤:

Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth (New York, Oxford University Press, 1994).

^{١٧} انظر على سبيل المثال:

F.M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, ILO, 2001); F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, ILO, 2002); see also the lists of ILO technical cooperation reports and publications, available at <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf>.

^{١٨} انظر على سبيل المثال:

E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (eds): *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, ILO, 2003); *Pension reform in Central and Eastern Europe* (two volumes) (Budapest, ILO, 2002); see also the lists of ILO technical cooperation reports and publications, available at <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>.

الإصلاحات قد تحد من أمن الدخل بالنسبة للأشخاص المحميين عندما يكبرون في السن؛ أي أنها قد تحد من التغطية الفعلية للأشخاص المحميين قبل الإصلاح، ولا تفلح في تلبية التطلعات إلى زيادة تغطية الأشخاص غير المحميين قبل الإصلاح والتطلعات إلى زيادة نسب الادخار الوطني. وفي غضون ذلك، لاقت شواغل منظمة العمل الدولية صدى لها عبر عنه فريق التقييم المستقل التابع للبنك الدولي. وخلص تقرير الفريق المتعلق بتقييم مساعدة البنك الدولي في إصلاحات التقاعد، إلى أمور منها: "أن هناك شواهد ضئيلة على نجاح الدعامات الممولة من القطاع الخاص في زيادة الادخار الوطني أو في تطوير أسواق رأس المال" و"أن قلق البنك الدولي بشأن الاستدامة المالية قد آل إلى حجب الهدف الأوسع من سياسة التقاعد، ألا وهو الحد من الفقر وتحسين ملاءمة دخل التقاعد داخل نطاق القيود المالية"^{١٩}.

١٦٧. وأشارت دراسات منظمة العمل الدولية المذكورة أعلاه إلى وجود تكاليف انتقالية مرتفعة وطويلة الأمد وتكاليف إدارية ضخمة، وتوقعت نسب تعويض متدنية، لا سيما بالنسبة للنساء أو غيرهن من الأشخاص ذوي المسارات المهنية القصيرة أو المتقطعة والمداخل المنخفضة - أو أولئك الذين لا يكتسبون بشكل إلزامي سوى بمبلغ أدنى منخفض، من قبيل العاملين لحسابهم الخاص. وأظهرت التقديرات الأخيرة لنسب التعويض المستقبلي أن هذه النسب مقلبة على الانخفاض، ليس فقط في البلدان التي شرعت في ما يسمى بالإصلاحات النموذجية، إلا في حال اكتتاب الأشخاص لفترات أطول وتقاعدهم في سن متأخرة. لكن حتى ما يسمى بالإصلاحات المعلمية، كتلك التي أجرتها فرنسا وألمانيا، قد تحد بقدر كبير من نسب التعويض المستقبلية (انظر الشكل ٤-٥). وأشارت "ورقة خضراء" صدرت مؤخراً عن المفوضية الأوروبية إلى تعرض ملاءمة الإعانات المستقبلية في الكثير من البلدان^{٢٠} إلى الخطر (انظر الإطار ٤-٨).

١٦٨. والوسيلة المتبعة عامة للتكيف مع انخفاض الإيرادات تكون عادة في خفض مستويات الإعانة. وغالباً ما يؤدي هذا الخفض إلى مضاعفة عدم استقرار وضع أشد الأشخاص تأثراً من عمليات التكيف على المستويين الوطني والعالمي. وقد تؤدي الاضطرابات المتوقعة في أسواق العمل المحلية، المرتبطة بالأنماط المتغيرة لتقاسم العمل في سوق عمل متزايدة العولمة، مقرونة بعمليات التكيف العالمية، إلى "انكسار" مسارات الكثيرين المهنية. فقد تتخلل هذه المسارات فترات من البطالة أو فترات من إعادة التدريب تقتضيها ظروف سوق العمل الجديدة، وقد يواجه الأشخاص المتضررون، في أشد الاحتمالات، تطبيق نسب تعويض لن تعود متماشية مع مقتضيات اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

مالية معاشات التقاعد والأزمة العالمية

١٦٩. فرضت الأزمة اختبار ضغط إضافياً لإصلاحات معاشات التقاعد في العقود الثلاثة الأخيرة^{٢١}. ففي حال حصول كساد اقتصادي بالغ، تواجه جميع نظم الضمان الاجتماعي مشاكل فورية في التمويل. وفي ما إذا ارتفعت نسب البطالة ومدتها في المتوسط، ينجم عن ذلك انخفاض في المداخل من نظم التقاعد، التي تربط مبالغ الإعانات بالاشتراكات المدفوعة، وهو حال أغلبية هذه النظم^{٢٢}.

١٧٠. ولن يكون أثر هذه التطورات على المكتسبين ومعاشات التقاعد فورياً، بل سيظل في أغلب الظن الأشخاص الذين يتقاعدون بعد الأزمة. وسيكون الأثر في النظم محددة الإعانات، التي تحسب فيها معاشات التقاعد بغض النظر عن مستوى الاحتياطي، أقل وطأً من النظم محددة الاكتتاب، التي تكون فيها ضمانات

^{١٩} انظر:

World Bank: *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC, 2006), pp. xvi and xvii.

^{٢٠} انظر:

European Commission: *Towards adequate, sustainable and safe European pension systems* (Green Paper) (Brussels, 2010).

^{٢١} انظر:

discussion in A. Drouin and M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems. The social stabilization of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians, Ottawa, Canada, 16-18 September 2009; see also World Bank: *Pensions in crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note* (Washington, DC, 2009); OECD: *Pensions at a glance – Public policies across OECD countries* (Paris, 2009); OECD: *Preparing fiscal consolidation* (Paris, 2010).

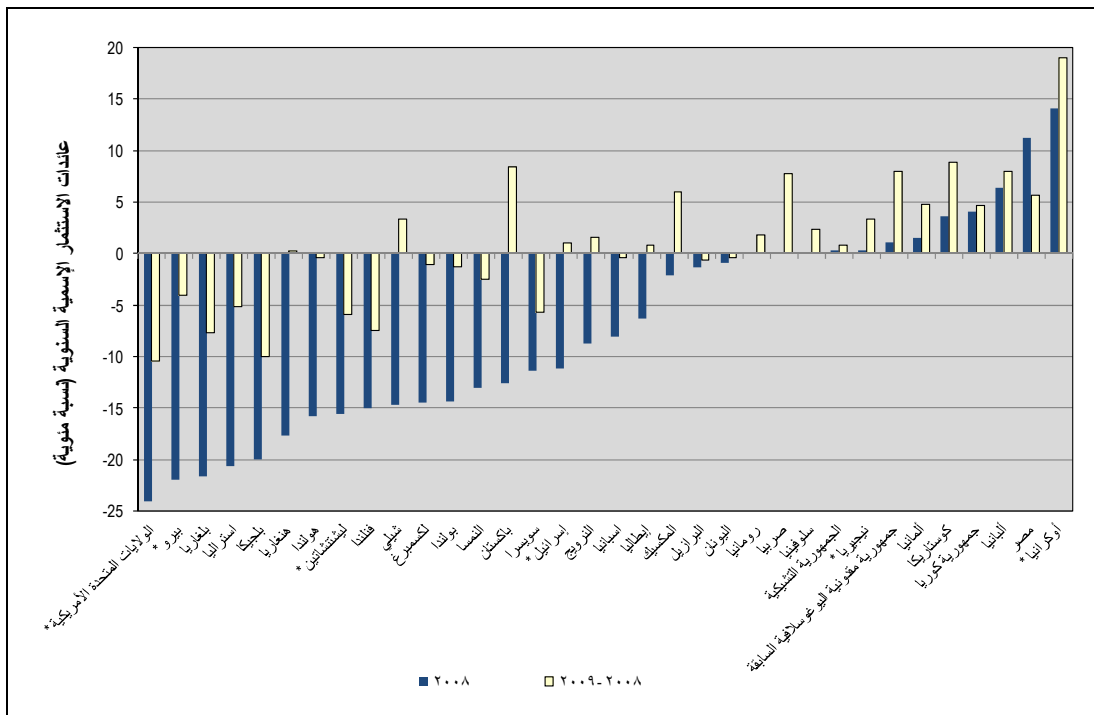
^{٢٢} انظر:

F. Bonnet, E. Ehmke and K. Hagemeyer: "Social security in times of crisis", in *International Social Security Review*, Vol. 63 (2010), No. 2, pp. 47-70.

الإعانات بطبيعتها أقل فعالية. لكن انكماش العمالة الطويل الأمد وبالتالي عدد المكتتبين، سيجبر كذلك الحكومات على تقليص التكييفات في نظم الإعانات المحددة.

١٧١. وعانت صناديق التقاعد في الكثير من الدول خسائر هائلة خلال الأزمة العالمية، لا سيما عام ٢٠٠٨. وعاد الكثير من صناديق التقاعد خلال عام ٢٠٠٩ إلى عائدات استثمار اسمية إيجابية، على الرغم من أن الأزمة مؤهلة للاستمرار في إثقال كاهل مالية معاشات التقاعد. ويظهر الشكل ٣-٦ الانكماش الهائل للكثير من صناديق التقاعد في عام ٢٠٠٨، فضلاً عن المتوسط السنوي لعائدات الاستثمار الاسمية في فترة عامين بين ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، التي بدأ خلالها كذلك العديد من الصناديق بتوليد إيرادات إيجابية. ويبين الشكل أنه وإن كان من الممكن التعويض بسرعة عن بعض الخسائر المتكبدة خلال الأزمة مع عودة الانتعاش الاقتصادي، فقد يستغرق ترميم مالية التقاعد بالكامل عدة سنوات. ومع أنه تم تعويض بعض الخسائر منذ ذلك الحين، فالواقع أن الناس فقدوا سنوات من الادخار بسبب الأزمة المالية. بالإضافة إلى ذلك، أظهرت الأزمة كذلك هشاشة مستويات معاشات التقاعد في النظم محددة الاشتراكات، وخاصة بالنسبة للأشخاص القريبين من التقاعد والذين قد لا تستعيد حافظات ادخاراتهم عافيتها في ما تبقى من حياتهم في العمل. والسؤال الآخر الذي يطرح نفسه هو ما إذا كان لتجميع الادخارات التقاعدية في الأسواق العالمية وقع كبير على ارتفاع أسعار الأصول، وما إذا كانت بالتالي قد أسهمت في المستوى الجديد من انعدام اليقين بشأن الإعانات.

الشكل ٣-٦: تأثير الأزمة الاقتصادية والمالية على قيمة احتياطي التقاعد خلال الأزمة وفي فترة الانتعاش: عائدات الاستثمار الاسمية في ٢٠٠٨ وفي الفترة ٢٠٠٩-٢٠٠٨



ملاحظة: * تشير بيانات عام ٢٠٠٩ إلى الفترة من كانون الثاني/يناير إلى حزيران/يونيه. بيانات الولايات المتحدة تشمل حسابات التقاعد الفردية. المصدر: حسابات خاصة بمنظمة العمل الدولية تقوم على بيانات: OECD: Pensions markets in focus, July 2010 (Issue 7) (Paris), statistical tables.

١٧٢. ومن المتوقع أن يتأثر احتياطي نظم التقاعد الوطنية بالأزمة العالمية لفترة طويلة. ففي حين استخدم بعض البلدان احتياطي نظم التقاعد الوطنية بشكل مباشر، عدلت بلدان أخرى لوائح صناديق التقاعد لإعطاء الحكومة القدرة على التحكم بقدر أكبر بسياسة الاستثمار المتعلقة بالصندوق، التي يمكن اللجوء إليها لإعادة توجيه الاستثمارات نحو الاقتصاد الوطني. وهذا ما حدث في أيرلندا حيث مهّد قانون استثمار الصندوق الاحتياطي لنظم التقاعد الوطنية والأحكام المختلفة (٢٠٠٩) الطريق أمام "استثمار موجه" لسبعة مليارات يورو على شكل

٢٣ انظر:

A. Pino and J. Yermo: "The impact of the 2007–09 crisis on social security and private pension funds: A threat to their financial soundness?", in *International Social Security Review*, Vol. 63 (2010), No. 2, pp. 5–30.

أسهم امتياز يصدرها مصرف أيرلندا والمصارف الأيرلندية المتحدة، فضلاً عن مساهمته في الخطة الوطنية للإنقاذ المندرجة في إطار الخطة الوطنية للانتعاش للفترة ٢٠١١-٢٠١٤.^{٢٤} وفي حين أن هذه التدابير قد تسهم في توفير السيولة اللازمة لمساعدة الشركات الوطنية المتأزمة وإنقاذ الوظائف على المدى القصير، فمن شأنها كذلك تعريض صناديق التقاعد للخطر وتهديد استدامة وملاءمة معاشات التقاعد على المدى الطويل.

١٧٣. وجعلت الإصلاحات الأخيرة في معاشات التقاعد نظم التقاعد أكثر عرضة للتأثر بالصدمات الاقتصادية وحولت الأخطار المالية والاقتصادية إلى الأفراد. وحدث هذا حيث حولت نظم معاشات التقاعد إلى نظم ممولة محددة الاكتتاب من دون وضع ضمانات ملائمة لحماية دخول المتقاعدين المستقبلية. وكان للآزمة العالمية وقع كبير جداً على العاملين القريبين من سن التقاعد، الذين قد يضطرون إلى تأجيل تقاعدهم لسنوات عدة بسبب النفاد المفاجئ لحساباتهم التقاعدية. وقُيِّمت دراسة أجريت مؤخراً أثر الأزمة على مستويات معاشات التقاعد في شيلي حيث اقتربت نظم التقاعد محددة الاكتتاب التي خضعت للإصلاح من النضوج.^{٢٥} وأظهرت هذه الحالة أنه في حين أدى ارتفاع سوق رأس المال إلى عودة الادخارات إلى مستويات ما قبل الأزمة، يبقى أن عدداً من المكتتبين، لا سيما أولئك الذين ادخروا في حافظات عالية الخطر، فقدوا في الواقع ما يصل إلى عامين من الادخار. ويعني ذلك أنهم دفعوا اشتراكات في نظم دخل الشيخوخة من دون أن يكون لذلك أي أثر على مستوى معاشهم التقاعدي. ويبين هذا مرة أخرى أوجه عدم اليقين التي تنجم عن نظم أمن دخل الشيخوخة تقوم بشكل تام على سوق رأس المال.

١٧٤. وفي حال تحولت أزمة ما أو تداعياتها الوطنية إلى تكيف طويل الأمد في أسعار الأسهم نحو الانخفاض، ينتج عن ذلك حتماً في النظم محددة الاكتتاب انخفاض الإعانات المصروفة عند التقاعد. ويقود أي إلغاء مطوّل لأسعار الفوائد وأسعار الأسهم إلى صعوبات جمة يسببها الخلل في مستويات (أسعار) المعاشات السنوية وفي إدارة صناديق الاحتياط للمعاشات السنوية. ويتوقف حجم الأثر الطويل الأمد على عمق ومدة التراجع في أسعار الأصول.

٣-٣ أمن الدخل للعاطلين عن العمل

١٧٥. ذكرت الأزمة العالمية الأخيرة العالم بأهمية تأمين الدخل للعاطلين عن العمل، حيث أن البلدان التي توفر الحماية من البطالة ونظماً مماثلة مقرونة مثالياً بسياسات سوق العمل النشطة، قد تمكنت من التفاعل مع الأزمة بشكل أسرع وأكثر فعالية من البلدان حيث لا وجود لمثبتات تلقائية كهذه.^{٢٦} ومكنت إعانات البطالة من تحقيق استقرار الطلب الإجمالي وتسهيل الانتقال إلى فرص عمل جديدة. والبطالة غير الطوعية حالة اقتصادية طارئة تواجه الكثير من الناس في اقتصادات السوق، وليس فقط في أوقات الأزمات العالمية. وتوفر نظم إعانات البطالة دعماً للدخل، حفاظاً على مستوى عيش معين لفترة محدودة عادة، للذين يواجهون بطالة مؤقتة.^{٢٧}

١٧٦. وبغية ضمان فعالية نظم إعانات البطالة، يتم عادة استكمالها بخدمات التوظيف وتدابير تعزيز القابلية للاستخدام وتدخلات أخرى متعلقة بسوق العمل. ويتضمن ذلك المساعدة على البحث عن عمل جديد أو المشورة أو التدريب أو إعادة التدريب عند الضرورة أو إعانات الأجور المؤقتة. وهناك أيضاً تدابير كالأشغال العامة أو أشكال أخرى من ضمانات العمالة، توفر للمستفيدين أشكالاً من العمالة مدفوعة الأجر. إلا أن المستفيدين من هذه

^{٢٤} انظر:

National Pensions Reserve Fund Commission: *Annual Report and Financial Statements 2009* (Dublin, 2009); Government of Ireland: *The National Recovery Plan, 2011-14* (Dublin, 2010).

^{٢٥} انظر:

R. Bluhm: *Private pensions in Chile: Costs of the financial crisis, long-run performance and public alternatives*, Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 20 (Geneva, ILO, 2010).

^{٢٦} انظر:

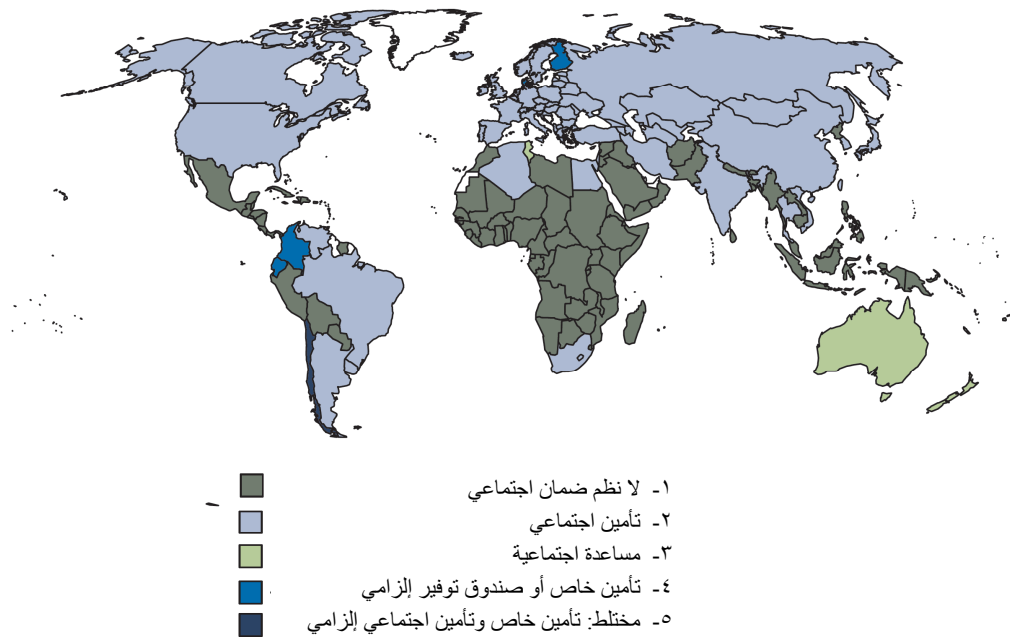
ILO: *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, report to the G20 Leaders' Summit, Pittsburgh, 24-25 September 2009 (Geneva, 2009); ILO: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (Geneva, 2010).

^{٢٧} في بعض البلدان حيث لا حماية من البطالة، أو برامج قانونية داعمة للدخل لصالح العاطلين عن العمل، توجد أحكام قانونية (عادة ما تكون مدرجة في قانون العمل أو ما عاقله من نصوص قانونية) تلزم أصحاب العمل على دفع مبلغ جزافي مساو لمرتبات عدة أشهر للعمال الذين تم تسريحهم. وتتوقف عادة مستحقات ومبالغ مدفوعات إنهاء الاستخدام هذه، على الخدمة الوظيفية السابقة لدى صاحب عمل معين. وأحد الحدود الملازمة لهذا النظام، هو في أن إلزام دفع إعانات إنهاء الاستخدام قد يفرض قيوداً إضافية على سيولة المنشآت في أوقات تنسّم بصعوبات اقتصادية.

التدابير قد يحتاجون بعد إلى تحويلات الدخل، بالإضافة إلى ما يجنونه من هذا العمل الزهيد الأجر عادة؛ كما أنهم بحاجة إلى إعانات مترابطة (من قبيل الولوج إلى أشكال أخرى من التأمين الاجتماعي، كالصحة أو معاشات التقاعد) وبحاجة بنفس القدر إلى المساعدة عن طريق تدابير تعزز القابلية للاستخدام، نظراً إلى أن الأشغال العامة حلول مؤقتة.

١٧٧. وعادة ما تكون إعانات البطالة الاكتتابية مقتصرة على العاملين في العمالة المنظمة، وهي موجودة في المقام الأول في البلدان ذات الدخل المرتفع والمتوسط. ويوضح الشكل ٣-٧ أن نظم التأمين ضد البطالة موجودة في ٦٤ بلداً، منها ١٧ بلداً توفر أيضاً إعانات مساعدة إضافية ضد البطالة (وأكثرها بلدان ذات دخل متوسط ومرتفع). وتفرض بعض البلدان حسابات ادّخار أو صناديق توفير، بيد أنه ونظراً لمحدودية وظيفة الحماية ولانعدام جميع المخاطر في هذه النظم، فهي لا تُعتبر نظاماً من الضمان الاجتماعي.

الشكل ٣-٧: النظم الموجودة للحماية من البطالة حسب نوع النظام، ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (الإعانات الدورية فقط)

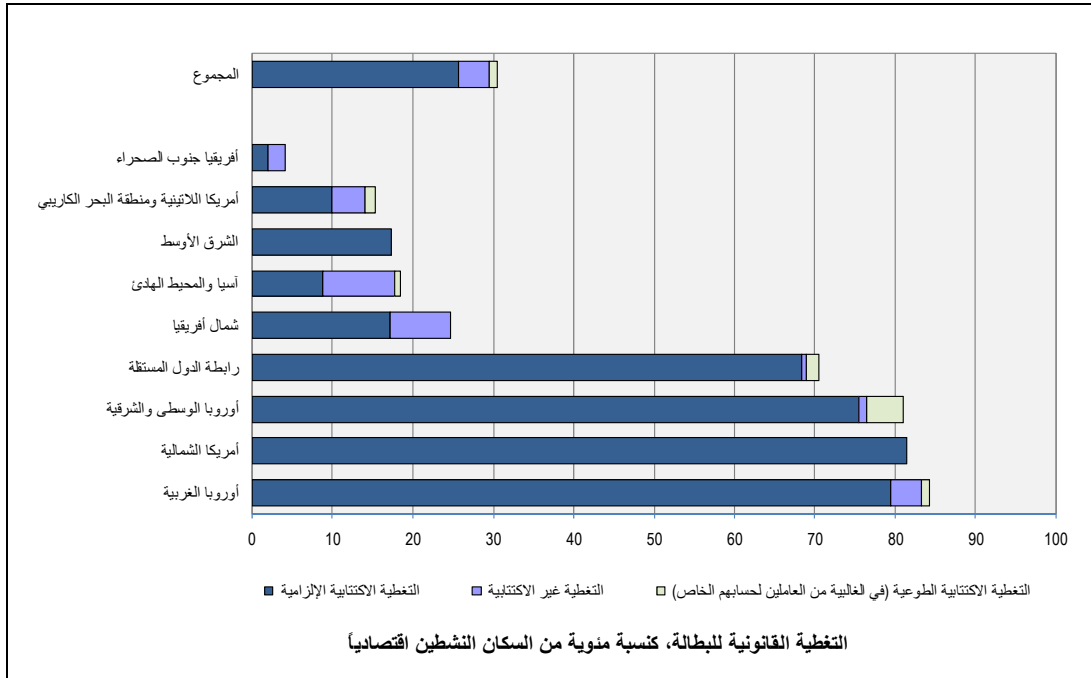


المصدر: بالاستناد إلى بيانات من منظمة العمل الدولية والرابطة الدولية للضمان الاجتماعي/ الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي وبيانات أخرى، انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 5.1.

١٧٨. وفي جزء كبير من العالم حيث الفقر المدقع مرتفع، يبدو مفهوم “البطالة” بحد ذاته دون أهمية، حيث أن على الجميع العمل للبقاء على قيد الحياة. والقضايا الرئيسية في هذه البلدان هي البطالة الجزئية والهشاشة المفرطة من حيث الأجور وأوجه أخرى من ظروف العمل السائدة في فرص العمالة لمن هم في دائرة الفقر. لكن حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض، تشكل البطالة تحدياً متنامياً، لا سيما في المناطق الحضرية المتزايدة السكان.

١٧٩. ويختلف مستوى تغطية الحماية من البطالة اختلافاً واسعاً (انظر الشكل ٣-٨). وعلى الصعيد العالمي، يتمتع أقل من ٣٠ في المائة من النشطين اقتصادياً بتغطية قانونية لأي شكل من أشكال إعانة دعم الدخل، في حال أصبحوا عاطلين عن العمل. وتصل نسبة التغطية القانونية إلى ٨٠ في المائة أو أكثر في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية وأوروبا الوسطى والشرقية، وأقل بقليل (٧٠ في المائة) في بلدان رابطة الدول المستقلة، مع أن التغطية الفعلية منخفضة جداً في المجموعة الأخيرة. وفي الأنحاء الأخرى من العالم، وحدها أقلية صغيرة مشمولة قانوناً: أكثر بقليل من ٢٠ في المائة في شمال أفريقيا، وأقل من ٢٠ في المائة في آسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط، ونسبة مئوية قليلة فقط من النشطين اقتصادياً في أفريقيا جنوب الصحراء. وتتوقف إلى حد كبير هذه الاختلافات في معدلات التغطية على نسبة العمالة المنظمة في القوى العاملة.

الشكل ٣-٨: نظم الحماية من البطالة: مستوى التغطية القانونية، التقديرات الإقليمية، كنسبة مئوية من السكان النشطين اقتصادياً، لآخر عام متوفر



المصدر: بالاستناد إلى بيانات من منظمة العمل الدولية والرابطة الدولية للضمان الاجتماعي - إدارة الضمان الاجتماعي وبيانات أخرى، انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 5.4.

١٨٠. وقد أدركت عدة بلدان متوسط الدخل، عند بلوغها مستويات أعلى من التنمية الاقتصادية، الحاجة إلى اعتماد أنظمة للحماية من البطالة، بما يمكن من تسهيل تحولات الاقتصاد الهيكلية ومواجهة الصدمات^{٢٨}. وعلى سبيل المثال، اعتمدت جمهورية كوريا التأمين ضد البطالة عام ١٩٩٥، قبل الأزمة المالية في آسيا عام ١٩٩٧ بقليل. وساعد هذا النظام البلد أيضاً على استيعاب انعكاسات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الأخيرة بشكل أكثر انتظاماً وفعالية^{٢٩}. وفي عام ٢٠٠٧، وقبل اندلاع الأزمة العالمية الراهنة، اعتمدت البحرين أيضاً نظام تأمين ضد البطالة (انظر الإطار ٣-٧).

الإطار ٣-٧ نظام التأمين ضد البطالة في البحرين

في عام ٢٠٠٧، كانت مملكة البحرين أول بلد يطبق في الشرق الأوسط نظام تأمين ضد البطالة، في سياق عملية إصلاح أوسع نطاقاً لسوق العمل. وقد أنجز ذلك بمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية التي قيمت جدوى هذا النظام ودعمت صياغة التشريع وتطبيقه. ويغطي النظام كافة العمال، الوطنيين والأجانب على السواء، ويتم تمويله بالاشتراكات على التوالي من العمال بنسبة ١ في المائة من أجورهم، ومن أصحاب العمل ومن الحكومة. ويوفر نظام التأمين ضد البطالة نوعين من الإعانات للباحثين بشكل نشط عن عمل: (١) تعويض البطالة، الذي يُدفع للباحثين عن عمل، الذين استوفوا فترة الاشتراك الدنيا، ويحل محل ٦٠ في المائة من متوسط أجر المؤمن عليه خلال آخر ١٢ شهراً من العمل، ولمدة أقصاها ستة أشهر؛ (٢) معونة البطالة التي تُدفع للباحثين لأول مرة عن عمل وللباحثين عن عمل، الذين لم يستوفوا فترة الاشتراك الدنيا، وبمعدل مقطوع (يختلف حسب مستوى التعليم) ولمدة أقصاها ستة أشهر.

^{٢٨} انظر:

J. Berg and M. Salerno: "The origins of unemployment insurance: Lessons for developing countries", in J. Berg and D. Kucera (eds): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008), pp. 80–99.

^{٢٩} انظر:

N. Prasad and M. Gerecke: *Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea* (Geneva, ILO, 2009).

وفي نيسان/أبريل ٢٠١٠، دفع نظام التأمين ضد البطالة إعانات المساعدة ضد البطالة لزهاء ٢٢٣٧ باحثاً عن عمل، يحمل ٤٠ في المائة منهم شهادة جامعية. ومنذ تطبيق هذا النظام، وجد أكثر من ١٤٠٠٠ باحث عن عمل مسجلاً وظائف جديدة. وتتمثل النساء بمستويات مرتفعة ضمن الباحثين عن عمل المسجلين، ويشكلن ٧٠ في المائة من المستفيدين من إعانات البطالة و٥٦ في المائة من الذين وجدوا وظيفة جديدة، مما يعكس ما تواجهه النساء من خطر بطالة مرتفع.

ونظراً للعدد المنخفض من عمليات إنهاء عقود الاستخدام، عالج النظام حتى الآن حالات قليلة من تعويض البطالة. لكن إذ ما ازداد عدد عمليات إنهاء الاستخدام في المستقبل نتيجة للأزمة المالية والاقتصادية، فيوجد نظام يوفر أمن الدخل للباحثين عن عمل ويدعم في الوقت نفسه بنشاط عودتهم إلى العمالة من خلال الربط بين الإعانات النقدية والمشاركة في التدريب والمواومة بين الوظائف وتوجيه المسار الوظيفي من خلال مكاتب التوظيف.

المصدر: بالاستناد إلى مكتب العمل الدولي: بناء أنظمة حماية اجتماعية مناسبة وحماية الناس في المنطقة العربية (بيروت، ٢٠٠٩)؛ مكتب العمل الدولي: مملكة البحرين: منكرة معلومات تقنية - الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل: النتائج الأولية في موضوع التأمين والمساعدة ضد البطالة (جنيف، ٢٠٠٥)؛ ومعلومات رسمية من حكومة البحرين.

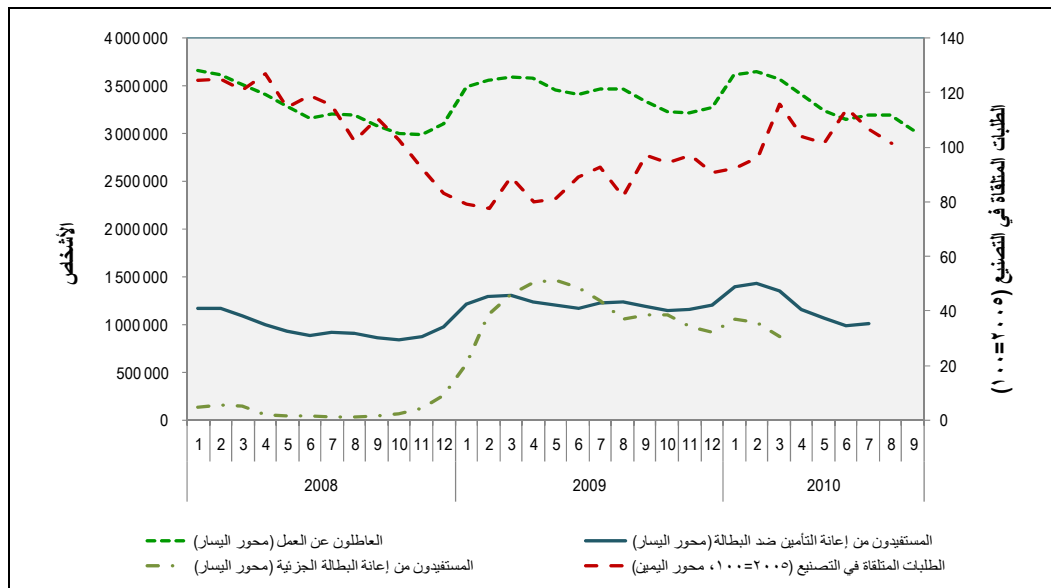
١٨١. وتجسدت إمكانيات نظم الحماية من البطالة من حيث التصدي للأزمة، في الاستجابات على الصعيد الوطني لمواجهة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، حيث ساعدت نظم الحماية من البطالة العمال وأصحاب العمل على التكيف مع الانخفاض المفاجئ في الطلب الإجمالي وتأمين المداخل ومجانسة الاستهلاك وتسهيل انتعاش الاقتصاد، كما في جنوب أفريقيا أو ألمانيا (انظر الإطار ٨-٣).

١٨٢. ويمكن أن يوفر التأمين ضد البطالة واقياً حاسماً للعمال من الانزلاق في العمالة غير المنظمة بعد فقدهم وظيفتهم. ومن خلال توفير أمن الدخل للعمال العاطلين عن العمل لفترة محدودة من الزمن، يعطي التأمين ضد البطالة العمال فرصة للبحث عن وظيفة جديدة تتطابق مع مهاراتهم، بدل أن يضطروا إلى انتهاز فرص عمل في الاقتصاد غير المنظم. ويساعد ذلك على تحسين مطابقة القوى العاملة، وبالتالي على تحسين الإنتاجية العامة للاقتصاد.

الإطار ٨-٣ إعانة بطالة جزئية في ألمانيا خلال الأزمة العالمية

كانت إعانة البطالة بعض الوقت في ألمانيا (أو تعويض العمل القصير الدوام) إحدى الأدوات السياسية الرئيسية التي استعملت خلال الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. وسمحت هذه الإعانة للشركات التي واجهت انخفاضاً في الطلب بالاحتفاظ بالعمال لساعات عمل أقل مع استمرار تأمين الدخل لهم. ويتم تعويض فقدان الكسب جزئياً بواسطة إعانة نقدية تُدفع للعمال لمدة أقصاها ستة أشهر. وقد حصل على هذه الإعانات قرابة ١,٥ مليون عامل (٥,٤ في المائة من القوى العاملة) في ذروة الأزمة في أيار/مايو ٢٠٠٩.

وبين الشكل التالي (الذي يستعمل الطلبات المتلفة في التصنيع كمؤشرات) أن الانكماش المفاجئ في الاقتصاد أدى إلى ارتفاع معتدل نسبياً في عدد العاطلين عن العمل وعدد المستفيدين من التأمين ضد البطالة (المستفيدين من إعانات المساعدة ضد البطالة غير مأخوذين في الحساب)، حيث أمكن تخفيف آثار الانكماش على العمالة بنسبة كبيرة بفعل التوسع البارز الذي شهدته إعانات البطالة الجزئية.



تعتبر هذه السياسة عاملاً من العوامل التي تفسر الانتعاش السريع نسبياً في الاقتصاد الألماني، لأنها أمنت لأصحاب العمل وضماً يسمح لهم بالاحتفاظ بعمالهم طوال الأزمة، متجنبين بالتالي تكاليف الصرف وإعادة التوظيف، ويمكنهم من الاستجابة بسرعة عند استعادة الأسواق عافيتها. وبلغ متوسط تقليل دوام العمل ٣٠,٥ في المائة، أي ما يعادل تقريباً ٤٣٢,٠٠٠ وظيفة بدوام كامل. وكان يمكن لفقدان الوظائف بهذا الحجم أن يتسبب لولا ذلك بارتفاع نسبة البطالة بحوالي نقطة مئوية.

المصدر: بالاستناد إلى

ILO: *Germany's response to the crisis*, G20 Country Brief (Geneva, 2010); Statistics from the Federal Employment Service Agency and the National Statistical Office.

١٨٣. إلا أن المصدر الرئيسي لتفشي الفقر في البلدان ذات الدخل المنخفض ليس البطالة المؤقتة، بل البطالة الهيكلية والبطالة الجزئية. ويتوقف الحل بعيد المدى على سياسات مولدة للعمالة المستدامة وعلى أطر اقتصادية كلية مناسبة، لكن لا يزال هناك حاجة إلى تدخلات تخفف من وطأة الوضع السائد. وعلى هذه الأخيرة أن تشمل دعم دخل عاطلين عن العمل والمعانين من البطالة الجزئية (الفقراء العاملين) على شكل تحويلات نقدية، فضلاً عن أنواع من ضمانات الاستخدام الأساسية على شكل أشغال عامة أو ما شابهها. وربما يشكل نظام ضمان العمالة الريفية الوطني الهندي المثال الأبرز على هذا النوع الأخير من النظم، وقد وفر منذ ٢٠٠٦ دعم دخل أكثر من ٩٢ في المائة من كافة أسر العمال الزراعيين (حوالي ربع مجمل الأسر في الهند، التي تضم على الأقل شخصاً واحداً نشطاً اقتصادياً). (انظر الإطار ٩-٣). ولهذا السبب، يُعد دعم الدخل وضمنات الاستخدام معاً من بين أسس أرضية الحماية الاجتماعية (كما تم تعريفها في الفصل ١)، التي تعمل منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة على تعزيزها، وقد تجسدت أيضاً في الميثاق العالمي لفرص العمل.

الإطار ٩-٣

نظام ضمان العمالة الريفية الوطني الهندي

تأسس نظام ضمان العمالة الريفية الوطني الهندي من خلال تبني القانون الخاص به في ٢٠٠٥. وإذ يجسد النظام الحق الدستوري في العمل، فهو يمنح المستفيدين حقوقاً قانونية، مما يميزه عن نظم مشابهة لا تمتلك السلطة القانونية فتكون أكثر عرضة للتغيرات التقديرية. إلا أن هناك بعض دواعي القلق إزاء الصعوبات التي تواجه الأسر الفقيرة الـأمية في أكثر الأحيان، في إدراك حقوقها في الممارسة.

وبحسب النظام، يحق للأسرة الريفية المطالبة بما يبلغ ١٠٠ يوم عمل في السنة، تتوفر في خطط أشغال عامة منفق عليها. وتُحفظ حصص للنساء في هذا البرنامج. وينفذ البرنامج مشاريع لتسهيل إدارة موارد الأرض والمياه، بالاقتران مع مشاريع لتطوير البنى التحتية لبناء الطرق. وتساوي الأجور المدفوعة الحد الأدنى المعتمد للأجر (والمعلن عنه رسمياً) للعمال الزراعيين في المنطقة. وإذا لم يتوفر العمل ضمن المهلة المنصوص عليها، يحق لطالبيه تلقي بدل بطالة. والبرنامج معد بطريقة تتسم فعلياً بذاتية الاستهداف، نظراً إلى أن تعيين الأجر بحد ذاته من شأنه جعل الفقير يختار الإنخراط في البرنامج في حين يعدل غير الفقير عن المشاركة.

ووصلت المخصصات المرسودة للبرنامج من الميزانية الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٦-٢٠٠٧ إلى ٠,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ووفقاً للتقديرات الرسمية للتكاليف، فقد يبلغ الإنفاق على النظام ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي متى أصبح عملياً تماماً. وتتباين وجهات النظر حول مقبولية تكلفة البرنامج.

ويعتبر البرنامج إحدى كبرى المبادرات المتكاملة القائمة على الحقوق من أجل العمالة والحماية الاجتماعية في العالم، حيث يطال قرابة ٤٠ مليون أسرة تعيش دون خط الفقر.

المصدر: بالاستناد إلى ILO: *Extending social security to all*, op. cit., pp. 89-90.

٤-٣ أمن الدخل في حال حصول إصابات في العمل

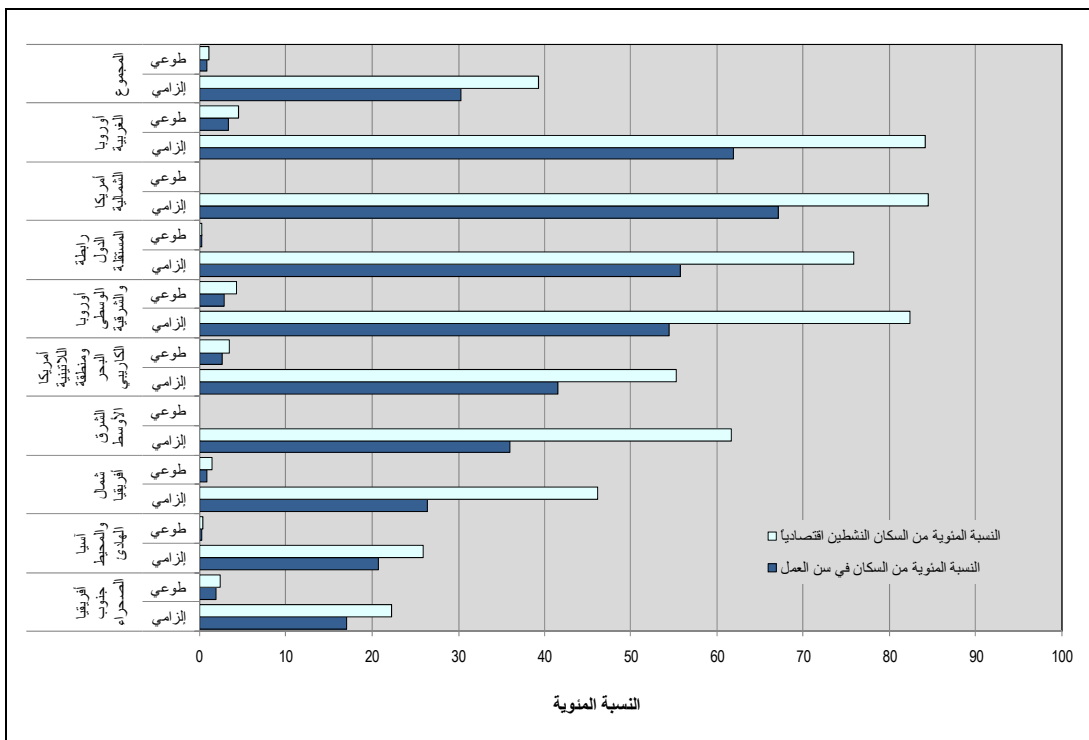
١٨٤. تقدم أكثرية البلدان في العالم بعض التغطية للحوادث المرتبطة بالعمل والأمراض المهنية^{٢٠}. وفي الواقع، كانت إصابة العمل في أكثر البلدان، أول حالة طارئة يشملها الضمان الاجتماعي. وغالباً ما تكون هذه النظم على صلة وثيقة بلوائح السلامة والصحة المهنتين، والعديد منها يشمل أيضاً عناصر وقائية، هادفة إلى تحسين السلامة في مكان العمل. إلا أن التغطية تقتصر على العاملين في الاقتصاد المنظم، وحتى في هذا النطاق، تتسم التغطية الفعلية بأنها منخفضة لأنه لا يتم التبليغ سوى عن جزء معين من الحوادث وتعويضها.

^{٢٠} انظر مكتب العمل الدولي: *قائمة الأمراض المهنية (مراجعة ٢٠١٠)* (جنيف، ٢٠١٠).

١٨٥. وغالباً ما تقوم نظم إصابات العمل التي توفر الإعانات على أساس الاشتراكات، وتشكل في بعض الحالات صندوقاً منفصلاً، بينما تُدمج أحياناً في فروع الضمان الاجتماعي الأخرى. وبسبب هذه الصلة بين مخاطر مكان العمل وبين الوقاية، تكون نظم إصابات العمل في عدة بلدان منظمة بشكل منفصل عن النظم الأخرى وتمول من اشتراكات صاحب العمل فقط. وغالباً ما تختلف معدلات الاشتراك حسب مستوى خطر وقوع الحوادث أو الأمراض في أنواع مختلفة من النشاط الاقتصادي.

١٨٦. وتمثل التغطية القانونية المقدرة، على الصعيد العالمي، أقل من ٤٠ في المائة من السكان النشطين اقتصادياً. لكن هناك تفاوتاً إقليمياً كبيراً في التغطية القانونية (انظر الشكل ٣-٩). وفي أوروبا الوسطى والشرقية والغربية، كما في منطقة رابطة الدول المستقلة وفي أمريكا الشمالية، تشمل نظم إصابات العمل حوالي ثلاثة أرباع السكان النشطين اقتصادياً، في حين أن في أفريقيا وآسيا حوالي ٢٠ في المائة فقط من هذه المجموعة المستهدفة مشمولون بها (في الدرجة الأولى بواسطة نظم مسؤولية صاحب العمل القانونية).

الشكل ٣-٩: نطاق التغطية القانونية بنظام إصابات العمل، ٢٠٠٨-٢٠٠٩



المصدر: بالاستناد إلى بيانات من منظمة العمل الدولية، الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي - إدارة الضمان الاجتماعي وبيانات أخرى؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 6.2.

١٨٧. تشير البيانات، متى توفرت، عن التغطية الفعلية، إلى أن عدد الأشخاص المشمولين فعلياً بالحماية منخفض جداً في أجزاء كبيرة من العالم. وتبين الشواهد المتاحة أنه في أكثرية البلدان التي تتوفر بصدها البيانات، أقل من نصف السكان العاملين مشمول بالحماية في حال وقوع إصابات في العمل^{٣١}. وقد يكون من الضروري بذل المزيد من الجهود لإجراء تقييم منتظم لتوسيع التغطية بواسطة بيانات تفنيس العمل وإحصاءات التعويض، للتأكد من أن كافة حالات إصابات العمل قد تم التبليغ عنها وتعويضها على النحو المناسب، ولتنسيق عمليات ومنهجيات جمع البيانات.

١٨٨. وتوفر تغطية الضمان الاجتماعي في حال حصول إصابات في العمل مساهمة هامة في حماية الناس من المخاطر المالية الناجمة عن إصابات العمل وعن الأمراض المهنية، وفي استعادة إنتاجيتهم بسرعة عبر الاستفادة من الرعاية الطبية. وغالباً ما كان التأمين ضد إصابات العمل، كما ذكر آنفاً، من أوائل حالات الطوارئ المنشأة في التأمين الاجتماعي. وهي حالة كمبوديا، حيث اعتمد صندوق الضمان الاجتماعي الوطني المنشأ حديثاً فرع إصابات العمل (انظر الإطار ٣-١٠).

^{٣١} انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 6.3.

الإطار ١٠.٣

اعتماد التأمين ضد إصابات العمل في بلد ذي دخل منخفض: مثل كمبوديا

اعتمدت كمبوديا التأمين الإلزامي ضد إصابات العمل في ٢٠٠٨، كأول فرع من نظامها الجديد للتأمين الاجتماعي الإلزامي لصالح العمال في القطاع الخاص. وجاء ذلك بعد وضع صندوق الضمان الاجتماعي الذي أنشئ في ٢٠٠٧ بموجب قانون الضمان الاجتماعي الوطني المعتمد عام ٢٠٠٢، موضع التنفيذ. وقدمت منظمة العمل الدولية مساعدة تقنية شاملة في هذه العملية، وبشكل رئيسي في وضع سياسة النظام وتصميمه. وإذ يشمل التأمين ضد إصابات العمل حالياً الشركات التي يفوق عدد موظفيها ثمانية موظفين وفقاً لقانون العمل، فهو ممول من اشتراكات أصحاب العمل بنسبة ٠,٨ في المائة من الإيرادات القابلة للتأمين. وسعيًا لدعم صناعات الملابس والأحذية التي تواجه صعوبات في الوقت الراهن، قررت الحكومة تخفيض معدل الاشتراك بالنسبة إلى الإيرادات القابلة للتأمين في هذين القطاعين بصورة مؤقتة إلى ٠,٥ في المائة لعامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، على أن تمول نسبة ٠,٣ في المائة المتبقية من الإيرادات الحكومية. ويوفر التأمين ضد إصابات العمل إعانات نقدية للعمال المصابين في حال وقوعهم في عجز مؤقت أو دائم عن العمل، ولورثة العمال المتوفين بسبب إصابات أو أمراض مهنية، فضلاً عن الرعاية الطبية للعمال المعانين من إصابات مرتبطة بالعمل وأمراض مهنية.

ولغاية تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠، كان أكثر من ١٤٠٠ شركة قد سجلت في صندوق الضمان الاجتماعي الوطني؛ وأكثرية العمال المشمولون به يعملون في صناعات الملابس والأحذية. ولغاية آذار/ مارس ٢٠١٠، قدم أكثر من ٢٥٠٠ طلب مستحقات.

المصادر: بالاستناد إلى

ILO: Report to the Government on employment injury insurance in Cambodia: Legislation, financing and administration (Bangkok, 2005); website of the National Social Security Fund: www.nssf.gov.kh; and ILO: Cambodia: Moving forward toward better social security, ILO Better Factories Cambodia Programme (Phnom Penh, 2010).

١٨٩. وتجسد الحماية الاجتماعية في حال الإصابات في العمل، أكثر من غيرها من الفروع، أهمية وجود تفاعل بناء بين السياسات الوقائية، تحديداً فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنية، وبين سياسات تفتيش العمل المتكاملة والضمان الاجتماعي^{٣٢}. وفي خطة العمل (٢٠١٠-٢٠١٦)، أشار مجلس الإدارة إلى أن سياسات الوقاية الفعلية، بالتعاون الوثيق بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين، قد تكون ذات آثار إيجابية على نظم الضمان الاجتماعي وماليتها^{٣٣}.

٥-٣ حماية الأمومة

١٩٠. يحتل التوفير الإلزامي لإعانات الأمومة اليوم المرتبة الثالثة بين فروع الضمان الاجتماعي التي توفر إعانات نقدية، بعد إصابات العمل ومعاشات التقاعد. وهو إنجاز يجب تناوله في سياق الأهمية البالغة التي أولتها تاريخياً منظمة العمل الدولية لحماية الأمومة. واعتمدت الاتفاقية الدولية الأولى المتعلقة بالضمان الاجتماعي (حماية الأمومة) في الدورة الأولى لمؤتمر العمل الدولي في عام ١٩١٩، في حين اعتمدت الأخيرة التي تنقح المعايير الأولى لحماية الأمومة، في عام ٢٠٠٠^{٣٤}. ووفقاً لاتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)، تتضمن الإعانات الاستفادة من خدمات الصحة للأمهات الحوامل وللواتي هن في سن الإنجاب ولأطفالهن، وإعانات نقدية خلال إجازة الأمومة^{٣٥}. ويجب تناول هذه الإعانات في السياق الأوسع لحماية الأمومة، على نحو التعريف الوارد في الاتفاقية رقم ١٨٣ والذي يشمل مجموعة أوسع من تدابير الحماية كحماية العمالة وعدم التمييز وأحكام متعلقة بالأمهات المرضعات.

^{٣٢} انظر على سبيل المثال: الدراسة الاستقصائية العامة بشأن اتفاقية السلامة والصحة المهنية، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)، وتوصية السلامة والصحة المهنية، ١٩٨١ (رقم ١٦٤) وبروتوكول عام ٢٠٠٢ التابع إلى اتفاقية السلامة والصحة المهنية، ١٩٨١، التقرير الثالث (الجزء أباء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

^{٣٣} مكتب العمل الدولي: خطة العمل (٢٠١٠-٢٠١٦) الرامية إلى تحقيق التصديق الواسع والتنفيذ الفعال لصكوك السلامة والصحة المهنية (الاتفاقية رقم ١٥٥ والبروتوكول الملحق بها لعام ٢٠٠٢، والاتفاقية رقم ١٨٧)، التي اعتمدها مجلس الإدارة في دورته ٣٠٧، آذار/ مارس ٢٠١٠ (الفقرة ٣٤)؛ انظر أيضاً اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنية، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧)، المادة ٤(٣)(ز).

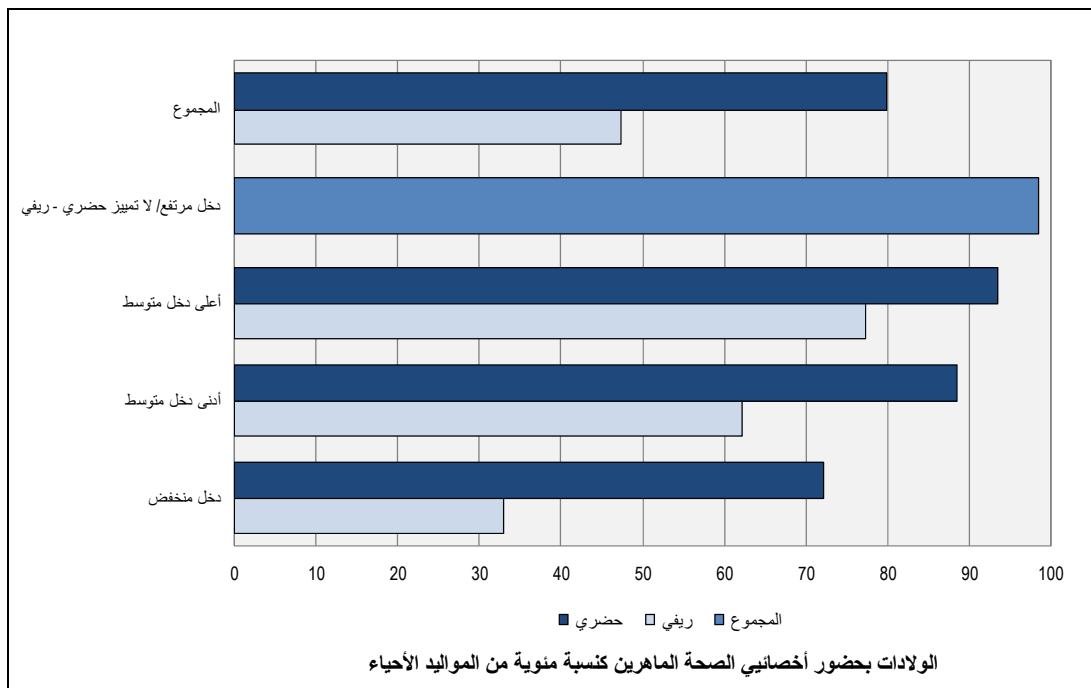
^{٣٤} مكتب العمل الدولي: اتفاقية حماية الأمومة، ١٩١٩ (رقم ٣)؛ اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

^{٣٥} للاطلاع على التشريع الوطني الخاص بحماية الأمومة، انظر:

ILO: Maternity at work: A review of national legislation. Findings from the ILO database of conditions of work and employment laws (Geneva, 2010).

١٩١. وفي ضوء التعهد الدولي بتقليص معدلات وفيات الأمهات والرضع وصغار الأطفال وتحسين صحة الأم، ضمن الهدفين الإنمائيين ٤ وه للآلفية، فإن أحكام الاتفاقية رقم ١٠٢ تعتبر ذات أهمية خاصة: ينبغي أن تشمل الإعانات المصروفة في حال الحمل والولادة وأثارهما على الأقل الرعاية في فترات ما قبل الولادة والولادة وما بعد الولادة، إما على يد أطباء وإما على يد قابلات مؤهلات، ودخول المستشفى عند الاقتضاء. وتبين الشواهد الإحصائية المتاحة أنه رغم التحسينات الأخيرة في بعض أنحاء العالم، يبقى تقديم خدمات صحة الأم غير كاف لتحقيق هذه الأهداف، في ظل وجود لامساواة كبيرة في فرص الاستفادة من هذه الخدمات، بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، خاصة في البلدان ذات الدخل المنخفض (انظر الشكل ٣-١٠). بالإضافة إلى ذلك، وفي أنحاء عديدة من العالم، تزيد آثار فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والملاريا وأمراض أخرى على الصحة، من مخاطر الموت على الأمهات والأطفال. ومن شأن توسيع وتحسين حماية الصحة الاجتماعية للنساء وزيادة إمكانيات استفادتهن من خدمات صحة الأم، أن تساهم في تحقيق نتائج أفضل.

الشكل ٣-١٠: مستويات اللامساواة في فرص الاستفادة من خدمات صحة الأم في المناطق الريفية والحضرية، لآخر عام متاح (النسبة المئوية المئوية للمواليد الأحياء)



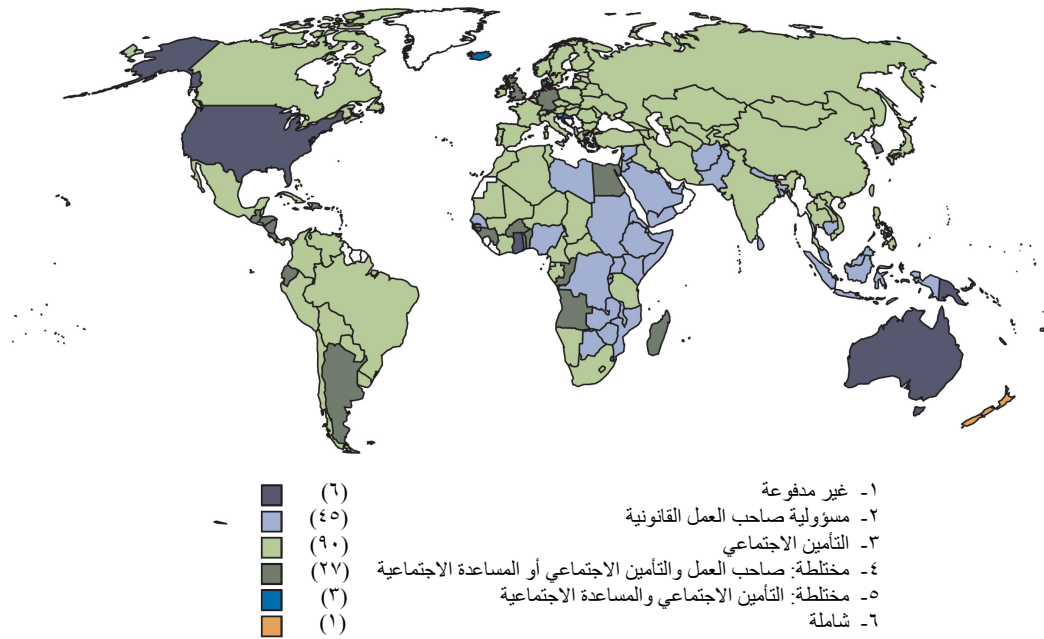
المصدر: بالاستناد إلى بيانات من منظمة العمل الدولية، منظمة الصحة العالمية، وبيانات أخرى، انظر:

ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., 2010, figure 6.4.

١٩٢. ولأمن الدخل أهميته قبل الولادة وبعد الولادة بالقدر ذاته. وهناك في غالبية من البلدان أحكام قانونية متعلقة بحماية الأمومة (٩٠ في المائة من البلدان ذات الدخل المرتفع، و٨٠ في المائة من البلدان ذات الدخل المتوسط، وأكثر من ٥٠ في المائة من البلدان ذات الدخل المنخفض)^{٣٦}. غير أن هذه الأحكام تطبق عادة على النساء العاملات في الاقتصاد المنظم فقط، وبالتالي، ففي عدة بلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، وحدها هذه الأقلية تتمتع بإعانات من نظم حماية الأمومة. ومع ذلك، يهدف عدد من المبادرات إلى توسيع تغطية إعانات الأمومة إلى أبعد من العمالة المنظمة مدفوعة الأجر. ويبين الشكل ٣-١١ أنواع البرامج الموجودة في حوالي ١٨٠ بلداً تتوفر المعلومات بشأنها. وغالبية هذه النظم من نوع التأمين الاجتماعي: في ثلثي البلدان، وفي ٥٢ في المائة من البلدان حيث هذا النوع هو البرنامج الرئيسي أو الوحيد؛ وفي البلدان الأخرى، يكون مكملاً لنظم يمولها أصحاب العمل أو نظم للمساعدة. وفي أكثر بقليل من ربع البلدان، ينبغي دفع إعانة الأمومة خلال إجازة الأمومة مباشرة من أصحاب العمل (ما يسمى مسؤولية أصحاب العمل القانونية) كما ينص عليه قانون العمل أو أحكام قانونية مماثلة.

^{٣٦} انظر: ILO: Maternity at work, op. cit.

الشكل ٣-١١: الأحكام القانونية بشأن الأمومة: أنواع البرامج في العالم، ٢٠٠٩



ملاحظة: ليس هناك من برنامج وطني في الولايات المتحدة، لكن يمكن توفير إعانة نقدية على مستوى الولاية. وفي استراليا يجمع تنفيذ برنامج إجازة والدية مدفوعة الأجر اعتباراً من الأول من كانون الثاني/يناير ٢٠١١. المصدر: بالاستناد إلى بيانات من منظمة العمل الدولية، الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي - إدارة الضمان الاجتماعي وبيانات أخرى؛ انظر: ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit. figure 6.6.

١٩٣. ومن شأن زيادة توسيع تغطية الضمان الاجتماعي للأمومة أن تساهم في تعزيز أمن الدخل والاستفادة من الرعاية الصحية للأمهات والأطفال خلال فترة حساسة جداً من حياتهم. كما بينت التجارب الدولية أن التمويل الجماعي للإعانات النقدية للأمومة عن طريق الضمان الاجتماعي يساهم في إزالة العقبات أمام عمالة النساء الشابات.

٦-٣-١ الإعانات العائلية، دعم الحد الأدنى من الدخل، والمساعدة الاجتماعية

توفير الضمان الاجتماعي للأسر التي لديها أطفال

١٩٤. بموجب أحكام الاتفاقية رقم ١٠٢، تشمل إعانات الضمان الاجتماعي المقدمة للأسر التي لديها أطفال إعانات دورية، فضلاً عن إعانات عينية كتوفير الغذاء أو المسكن أو الملابس. وهناك مجموعة واسعة من أنواع الإعانات والتمويل، منها: إعانات التأمين الاجتماعي، التي تشمل العاملين بأجر (في فرنسا وتونس)؛ إعانات الأطفال الشاملة أو شبه الشاملة الممولة من الضرائب والتي يقدم جزء منها على شكل إعفاء ضريبي؛ إعانات الإجازة الوالدية (في ألمانيا)؛ إعانات المساعدة الاجتماعية الفئوية القائمة على شرط إثبات الحاجة (في بلجيكا). ولتخطيط البرنامج انعكاسات على فعاليته من حيث مكافحة الفقر وتحسين مستويات معيشة الأسر والأطفال. وحيث يغطي برنامج إعانات الأسرة فقط العمال في الاقتصاد المنظم وأسرهم، يكون مدى التغطية محدوداً، إلا إذا اتخذت تدابير محددة لتعزيز حماية من هم خارج عن العمالة المنظمة.

١٩٥. وفي السنوات الأخيرة، قامت بعض البلدان بإصلاح الإعانات الوالدية وتوسيعها، بهدف تقديم بدائل عن الدخل للأمهات والآباء الشباب (مثلاً في ألمانيا). وتثبت التجربة الألمانية نجاعة تجارب سابقة في السويد، حيث تمكنت إعانات متعلقة بالمكاسب مرفقة بحوافز محددة، من زيادة فعالية دور الآباء بقدر كبير، وأثرت على تقاسم مسؤوليات العمل والمسؤوليات في الأسرة بين النساء والرجال.

١٩٦. وتقدم بعض البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط إعانات ائتمانية للأطفال لمجموعة صغيرة من العمال في القطاع المنظم. والشكل السائد من أشكال إعانات الأسرة، هو إعانات المساعدة الاجتماعية التي تستهدف المجموعات المستضعفة من السكان (مثلاً الأطفال اليتامى، والأسر بوالد واحد). وستناقش هذه الأشكال، مع بعض الابتكارات الهامة في هذا المجال، فضلاً عن إعانات المساعدة الاجتماعية الأخرى في الأقسام التالية.

دور نظم المساعدة الاجتماعية في البلدان المتقدمة والبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض

١٩٧. لعبت المساعدة الاجتماعية دوراً هاماً في الضمان الاجتماعي، ولو بقي مهماً نسبياً لفترات طويلة. وتلك البرامج الهادفة إلى توفير حد أدنى من الموارد للأفراد والأسر تحت مستوى دخل معين، تشمل عادة شرطاً لاثبات الحاجة، يأتي غالباً على شكل اختبار للتحقق من الدخل أو اختبار غير مباشر لقياس الدخل. ويمكن لبرامج المساعدة الاجتماعية إما التركيز على مخاطر أو احتمالات طارئة معينة (مثلاً معاشات التقاعد القائمة على شرط اثبات الحاجة)^{٣٧}، وإما توفير دعم معمم للدخل لكل المحتاجين. وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية رقم ١٠٢ تذكر بوضوح شرط اثبات الحاجة كطريقة ممكنة لتوفير الإعانات في عدة فروع، بما فيه إعانات الشيخوخة وإعانات البطالة.

١٩٨. وتشير التوصية رقم ٦٧ إلى أن "نظم أمن الدخل تعمل على تخفيف الحاجة ومنع العوز عن طريق إعادة الدخل الضائع بسبب العجز عن العمل (بما في ذلك الشيخوخة) أو العجز عن الحصول على عمل مجز، أو بسبب وفاة المعيل، إلى مستوى معقول". وينبغي قدر المستطاع صياغة هذه النظم على شكل تأمين اجتماعي إلزامي، وينبغي أن تغطي المساعدات الاجتماعية الاحتياجات الأخرى، بالاستناد إلى مستويات مقرر لفئات معينة من السكان (كالأطفال المعالين والمسنين والمسنات) وأن تكون متناسبة مع الاحتياجات "لغير هؤلاء من الأشخاص المحتاجين"^{٣٨}.

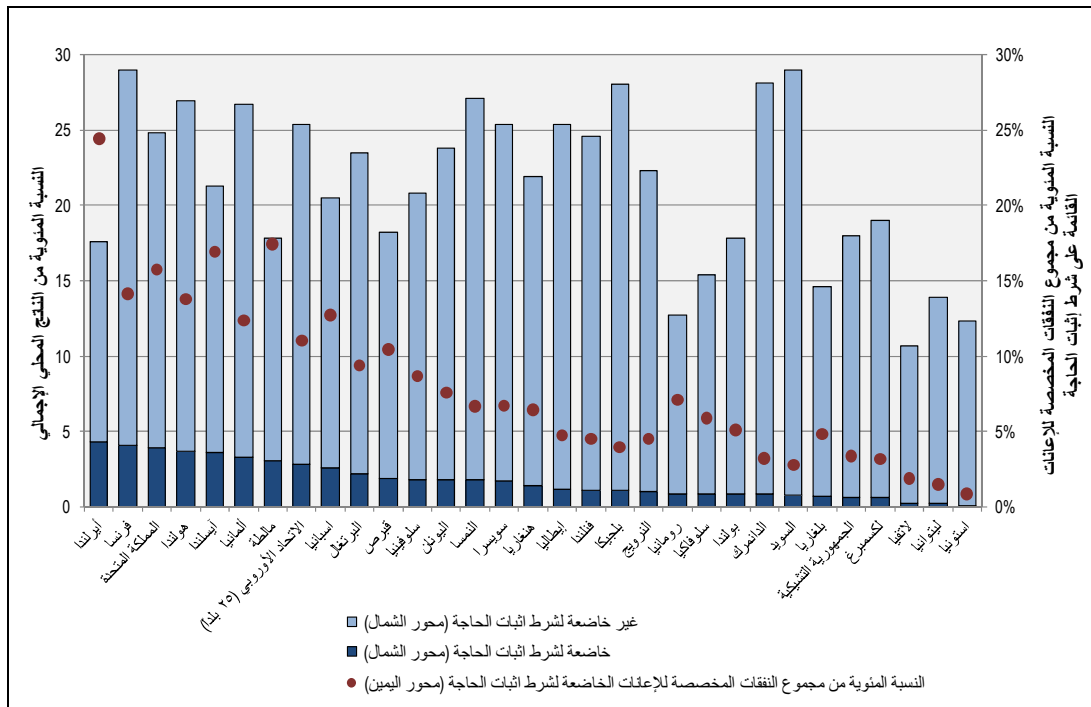
١٩٩. وتتبع معظم البلدان التي تعتمد نظاماً متطورة للضمان الاجتماعي، سياسات تغطي بموجبها نظم التأمين الاجتماعي شريحة كبيرة من السكان، في حين تلعب المساعدة الاجتماعية مجرد دور ثانوي، حيث توفر دعماً للدخل وإعانات أخرى لأقلية لا يشملها لسبب ما التأمين الاجتماعي الأساسي^{٣٩}. وفي الاتحاد الأوروبي (بالإضافة إلى آيسلندا والنرويج وسويسرا)، يقل الإنفاق على الإعانات القائمة على شرط اثبات الحاجة عن ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط، في حين يزيد إجمالي متوسط إنفاق الضمان الاجتماعي عن ٢٥ في المائة. وفي حين أن بعض البلدان في الاتحاد الأوروبي (كأيرلندا ومالطة والمملكة المتحدة) تقدم نسبة مرتفعة نسبياً من إعانات الضمان الاجتماعي عبر المساعدة الاجتماعية الهادفة، فما من بلد يتجاوز فيه إجمالي الإنفاق على إعانات المساعدة الاجتماعية ثلث إجمالي الإنفاق الاجتماعي، أي ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل ٣-١٢).

^{٣٧} جرت مناقشة برامج المساعدة الاجتماعية المركزة على احتمال طارئ محدد، في الجزء المتصل بالموضوع آنفاً في الفصل ٣.

^{٣٨} مكتب العمل الدولي: توصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧)، الفقرات ١، ٣، ٤.

^{٣٩} استراليا ونيوزيلندا أبرز استثناءين ضمن البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. في هذين البلدين، تلعب الإعانات القائمة على التحقق من الدخل دوراً مهماً في توفير الضمان الاجتماعي.

الشكل ٣-١٢: الإنفاق على الإعانات القائمة على شرط إثبات الحاجة والإعانات غير القائمة على شرط إثبات الحاجة في البلدان الأوروبية (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي والنسبة المئوية من إجمالي الإنفاق)



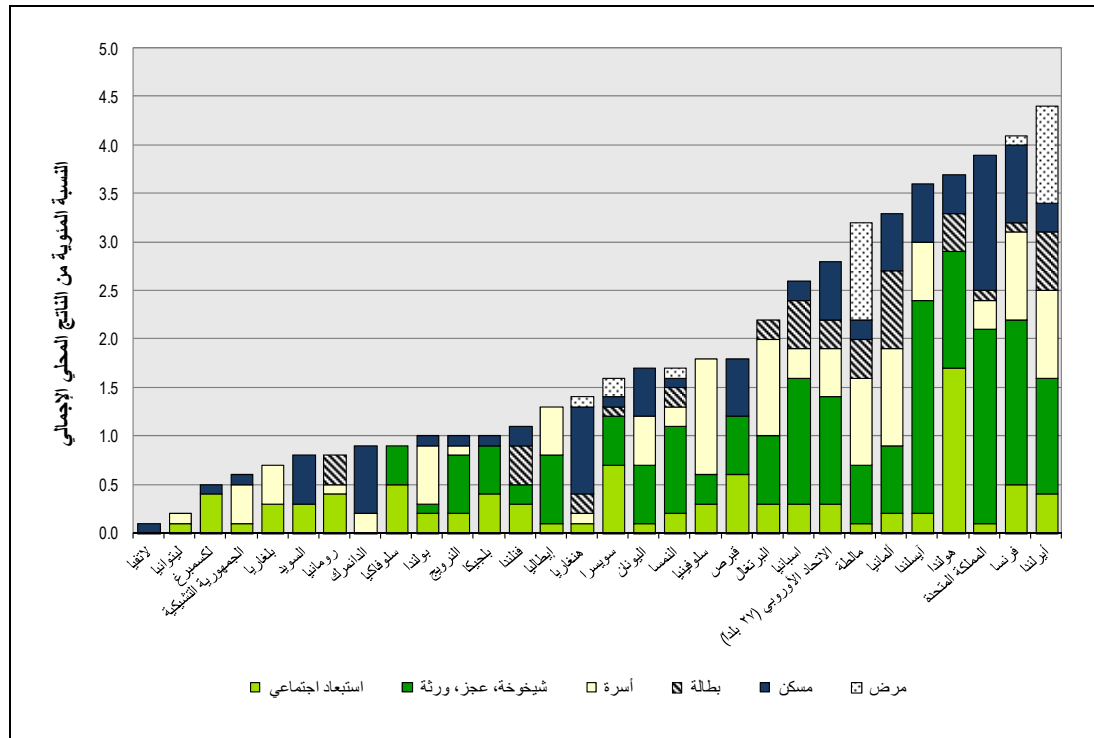
المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي وبيانات أخرى؛ انظر:

ILO: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figure 7.1.

٢٠٠. وتختلف أنماط المساعدة الاجتماعية بشكل كبير بين الدول الأوروبية من حيث معرفة الحالات الطارئة المشمولة (انظر الشكل ٣-١٣). وفي المتوسط، تذهب أكثرية الإعانات القائمة على شرط إثبات الحاجة للمسنين والأشخاص المعوقين والورثة (أكثر من الثلث، ما يمثل ١,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وتليها في المرتبة الثانية إعانات السكن (٠,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، وفي المرتبة الثالثة الإعانات العائلية (٠,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، وفي المرتبتين الرابعة والخامسة، دعم الدخل للعمال عاطلين عن العمل (٠,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) والمساعدة الاجتماعية للمجموعات المستبعدة اجتماعياً (٠,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).

٢٠١. وفي حين تلعب النظم الاجتماعية القائمة على المساعدة في أكثر البلدان المتقدمة، دوراً هاماً ولو ثانوياً في سد الثغرات الصغيرة نسبياً في التغطية، ففي الكثير من البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، لا تتمتع شريحة كبيرة من السكان وأحياناً أكثر يتهم بالتغطية.

الشكل ٣-١٣: الإعانات القائمة على شرط إثبات الحاجة في البلدان الأوروبية: المجاميع وحسب الوظيفة، ٢٠٠٧ (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي وبيانات أخرى؛ انظر:

ILO: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figure 7.2.

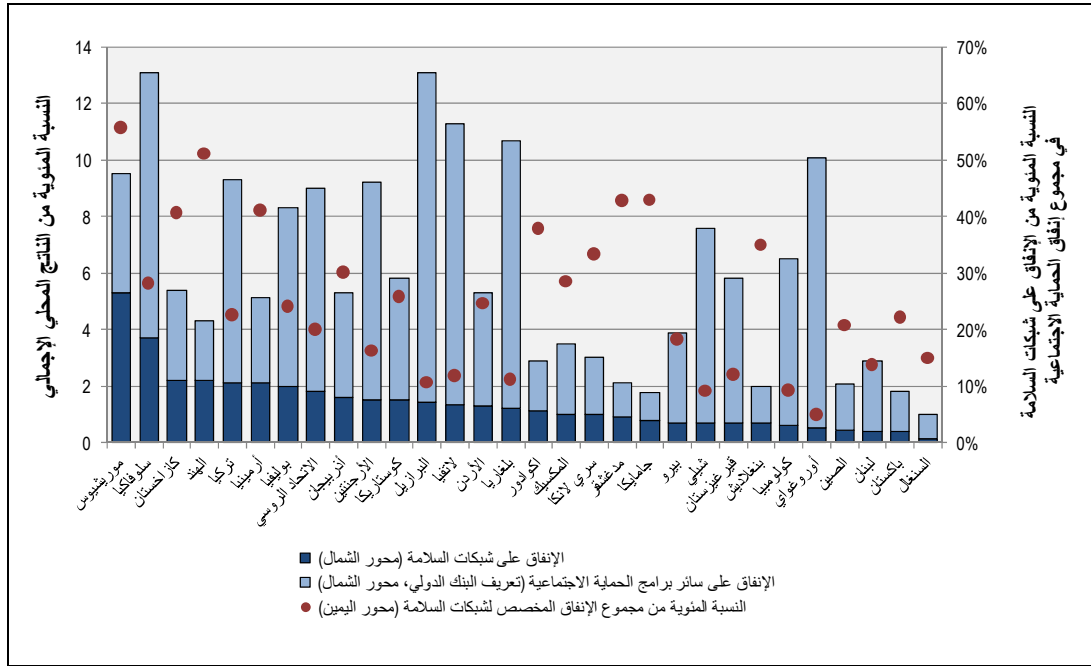
٢٠٢. وفي هذه الفئة الأخيرة من البلدان، اكتسبت نظم تحويل الدخل غير الاكتتابية مؤخراً أهمية متزايدة. وعلى وجه الخصوص في البلدان التي تحتل فيها الاقتصادات غير المنظمة مساحة كبيرة وحيث نظم التأمين الاجتماعي لا تغطي سوى أقلية من السكان، يوفر الضمان الاجتماعي غير القائم على الاشتراك فرصة ليس فقط لتخفيف وطأة الفقر بل أيضاً - أقله في بعض الحالات - لسد قسم كبير من الثغرات الكبيرة القائمة في التغطية والمبينة في الأقسام السابقة. ورغم بعض الجهود الأخيرة، يوجد القليل من الشواهد المنهجية والكمية القابلة للمقارنة، التي تبين ليس فقط الإنفاق على هذه النظم بل كذلك أعداد المستفيدين والتغطية الفعلية من حيث النسب المئوية للمجموعات المستهدفة التي تم الوصول إليها^{٤٠}. ويبين الشكل ٣-١٤ المصروفات على برامج شبكة السلامة الاجتماعية (كمؤشر على الإنفاق على برامج المساعدة الاجتماعية)، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط المختارة من بيانات البنك الدولي^{٤١}. وتبين هذه البيانات تنوعاً كبيراً في مستويات الإنفاق على شبكات السلامة الاجتماعية، تتراوح بين ما يقارب الصفر وبين أكثر من ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ونظراً للمستويات الإجمالية الأكثر انخفاضاً للإنفاق على الضمان الاجتماعي، تميل حصة إنفاق "شبكة السلامة" من إجمالي إنفاق الضمان الاجتماعي إلى أن تكون أكثر ارتفاعاً في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، مما هي عليه في البلدان الأوروبية. وهي تتراوح بين ٥ وبين أكثر من ٥٠ في المائة من إجمالي إنفاق الضمان الاجتماعي.

^{٤٠} تشمل الشواهد المتوفرة

A. Barrientos, M. Niño-Zarazúa and M. Maitrot: *Social assistance in developing countries, database (Version 5.0)* (Manchester and London, Brooks World Poverty Institute and Overseas Development Institute, 2010); World Bank: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Washington, DC, 2008).

^{٤١} البنك الدولي: المرجع نفسه. تجدر الإشارة إلى أن التعاريف المستخدمة لا تتماشى كلياً مع تعريف منظمة العمل الدولية لمصطلحات المساعدة الاجتماعية وإنفاق الضمان الاجتماعي.

الشكل ٣-١٤: إنفاق المساعدة الاجتماعية، بلدان مختارة، ٢٠٠٨ (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



ملاحظة: تعريف إنفاق المساعدة الاجتماعية لا يتماشى كلياً مع تعريف منظمة العمل الدولية.

المصدر: بالاستناد إلى

World Bank: Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work (Washington, DC, 2008).

توسيع تغطية الضمان الاجتماعي من خلال برامج المساعدة الاجتماعية في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط

٢٠٣. يجسد التنوع الكبير في مستويات الإنفاق في ما بين البلدان الدور الذي لعبته المبادرات السياسية في توسيع نطاق الضمان الاجتماعي كي يشمل الأشد فقراً.

٢٠٤. وفي العقدين الماضيين، برز جيل جديد من النظم غير الاكتئابية، المشار إليها غالباً بتعبير "نظم التحويل النقدي"، وهدفها تخفيف أو حتى مكافحة الفقر عن طريق توفير حد أدنى من الإعانات لأفراد أو أسر في العوز. ولهذه النظم عدة سمات مميزة:

- قد تكون قائمة على شرط اثبات الحاجة أم لا تكون قائمة عليه؛
- قد تغطي مدفوعاتها فترة محدودة أم غير محدودة؛
- قد تكون مشروطة أم غير مشروطة.

٢٠٥. والنظم الأكثر شهرة هي برنامج *Oportunidades* في المكسيك وبرنامج *Solidario* في شيلي ونظام *Bolsa Familia* في البرازيل (انظر الإطار ٣-١١). وكلها نظم قائمة على التحويل النقدي المشروط. وقد طبقت برامج مماثلة في ١٦ بلداً في أمريكا اللاتينية وتغطي حوالي ٧٠ مليون شخص أي ١٢ في المائة من سكان المنطقة.

٢٠٦. وفي عام ٢٠٠٧، أطلقت في مدينة نيويورك مبادرة تجريبية للتحويل النقدي المشروط، للحد من الفقر الحضري. وتقدم المبادرة حوافز مالية في ثلاثة مجالات: الصحة وتربية الأطفال ومهارات البالغين وقابليتهم للاستخدام. وتتابع مدن أخرى في الولايات المتحدة عن كثب تطور هذا البرنامج، ناظرة في إمكانية اتخاذ مبادرات مماثلة.

الإطار ١١-٣

برنامج Bolsa Familia في البرازيل

برنامج *Bolsa Familia* البرازيلي من أكبر برامج المساعدة الاجتماعية في العالم، وشمل ٤٧ مليون شخص في عام ٢٠٠٨، أي ما يوازي ربع سكان البرازيل تقريباً، واتسم بمستوى إنفاق بنسبة ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، يمثل ١,٨ في المائة من ميزانية الحكومة الاتحادية.

وللبرنامج المصمم كجزء من السياسات الاجتماعية المتكاملة هدف مزدوج: (أ) الحد من الفقر واللامساواة الحاليين بتوفير مستوى أدنى من الدخل للأسر المعتمدة؛ (ب) وضع حد لتوارث الفقر من جيل إلى جيل بجعل هذه التحويلات مشروطة بامتثال المستفيدين لمتطلبات "التنمية البشرية" (مثلاً تردد الأطفال إلى المدرسة والحضور إلى عيادات التلقيح وتدبير زيارات ما قبل الولادة). وبينت التقييمات وقفاً إيجابياً من حيث الحد من الفقر واللامساواة، مما ساهم في التقدم الذي أحرزه البلد مؤخراً في هذا الصدد، ومن حيث مستوى تردد الأطفال إلى المدرسة. وبموازاة غياب أي آثار سلبية تذكر للبرنامج على عرض اليد العاملة، فقد تبين أنه أثر بشكل إيجابي على مشاركة القوة العاملة النسائية، خاصة في درجات الدخل السفلى.

المصدر: بالاستناد إلى

ILO: *Extending social security to all*, op. cit., section 6.3.1; ILO: *Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts* (Geneva, 2009).

٢٠٧. وانتهجت بلدان في أنحاء أخرى من العالم توسيع تغطية الضمان الاجتماعي كي يشمل المجموعات الفقيرة والمستضعفة من السكان، بواسطة برامج للمساعدة الاجتماعية. وطُبقت هذه البرامج و/أو وسعت في بلدان منخفضة ومتوسطة الدخل في أنحاء مختلفة من العالم. وتشمل الأمثلة برنامج بنغلادش الذي يستهدف فائقي الفقر، وخطة بنازير لدعم الدخل في باكستان (انظر الإطار ١٢-٣)، وكذلك برامج المنح المتنوعة في جنوب أفريقيا.

الإطار ١٢-٣

توسيع دعم الدخل كي يشمل الأسر الفقيرة في باكستان

وضعت خطة بنازير لدعم الدخل في عام ٢٠٠٨، وتقدم ١٠٠٠ روبية باكستانية في الشهر (حالياً حوالي ١٢ دولاراً أمريكياً) للأسر الفقيرة، أي ١٠ في المائة من السكان. ويُشترط أن يقل دخل الأسر الشهري عن ٦٠٠٠ روبية باكستانية (حوالي ٧٥ دولاراً أمريكياً) وأن تمتلك الأسرة أقل من ثلاثة فدادين من الأرض أو منزلاً لا تتجاوز مساحته ٨٠ ياردة مربعة (٧٠ متراً مربعاً تقريباً). ويدفع المبلغ النقدي لنساء الأسرة فقط. وخصص للبرنامج في السنة المالية ٢٠٠٨-٢٠٠٩ مبلغ ٣٤ مليار روبية باكستانية، أي ما يمثل الاعتماد الثالث من الميزانية الباكستانية ويوازي ٠,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

٢٠٨. وفي بعض البلدان الأفريقية، وُضع في السنوات الأخيرة عدد من النظم الرائدة للتحويل النقدي الاجتماعي (انظر الإطار ١٣-٣ مثال زامبيا). وفي بعض هذه البلدان، تجري مناقشات للإرتقاء بهذه البرامج ودمجها كلياً في إستراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية.

الإطار ١٣-٣

خطط التحويل النقدي الاجتماعي في زامبيا

طُبق أول برنامج للمساعدة الاجتماعية في ٢٠٠٤ في مقاطعة كالومو في زامبيا كبرنامج "راند" قابل للتوسيع، يهدف إلى الحد من الفقر المدقع والجوع والمجاعة، مع التركيز على الأسر التي يترأسها المسنون والراعون للأطفال الليتامى والمستضعفين. وكانت زامبيا حتى عام ٢٠١٠ قد شملت بالتغطية بشكل جزئي خمس مقاطعات بنظم للتحويل النقدي (هي مقاطعات كالومو ومونز وكازونغولا في الإقليم الجنوبي، ومقاطعتا شيباتا وكاتيتي في الإقليم الشرقي). وتشمل التغطية حالياً ٨٠٠٠ أسرة في المقاطعات الأربع الأولى، حيث المساعدة موجهة إلى الأسر الأكثر استضعافاً، بالإضافة إلى حوالي ٥٠٠٠ فرد في مقاطعة كاتيتي مشمولين بخطة معاشات تقاعد المسنين. وتنص مذكرة تفاهم وقعتها الحكومة مع الشركاء المتعاونين على توسيع إضافي للتغطية بهدف: (١) الوصول تدريجياً إلى كافة الأسر المؤهلة في المقاطعات المشمولة حالياً، (٢) المباشرة في تطبيق نظم مماثلة في سائر المقاطعات ذات معدلات الفقر المرتفعة، (٣) التغطية التدريجية للمقاطعات ذات معدلات الفقر ووفيات الأطفال الأكثر ارتفاعاً، بمنح تستهدف الأطفال دون سن الخامسة.

وتدير البرامج وزارة التنمية المحلية والخدمات الاجتماعية، لكن التمويل صادر إلى حد كبير عن الشركاء المانحين لزامبيا. غير أن الحكومة تعهدت بزيادة مشاركتها في التمويل تدريجياً مع توسيع التغطية. وقد قدرت التكاليف المحتملة لتغطية كل الأسر المدعومة في زامبيا بزهاء ١٦ مليون دولار أمريكي، ما يساوي ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أي ٤ في المائة من تدفقات المساعدات السنوية.

ويستهدف معظم هذه النظم (باستثناء نظام كاتيتي لمعاشات التقاعد) الأسر ذات الفقر المدقع وغير القادرة على تولي أي نشاط مدر للدخل. وكان مستوى الإعانة الشهرية مقدراً أصلاً بحوالي ١٠ دولارات أمريكية لكل أسرة لتغطية تكلفة وجبة طعام في اليوم، ولم يُرتقب منها إخراج الناس من دائرة الفقر العام بل منع الفقر المدقع. وتستهدف التغطية (وهي تقتصر حالياً على) نسبة السكان الأكثر استضعافاً في المناطق المشمولة والتي تصل إلى ١٠ في المائة. وإعانات الأسر التي لديها أولاد أكثر ارتفاعاً وتعتمد في بعض المناطق شروطاً أكثر مرونة، حيث تتم زيادة الإعانات في حال تردد الأطفال إلى المدرسة أو في حال استيفاء أفراد من الأسرة لمتطلبات المشاركة في بعض برامج الصحة العامة. وكان للبرنامج وقع هام على الحد من الفقر وتحسين مؤشرات التغذية وازدياد التردد إلى المدرسة والأنشطة الإنتاجية.

المصدر:

ILO: *Extending social security to all*, op. cit., section 6.4.2; ILO-DFID: *Zambia: Social Protection Expenditure and Performance Review (SPER)* (Geneva, 2008); see, for example, F.M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, ILO, 2001); F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, ILO, 2002); see also the lists of ILO technical cooperation reports and publications, available at <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf> and <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>, and information collected during the missions of ILO officials to Zambia.

٢٠٩. وثمة حاجة لبذل الكثير من الجهود في مختلف البلدان لتحسين قواعد البيانات الوطنية المتعلقة بالمستفيدين من الضمان الاجتماعي على وجه العموم والمستفيدين من المساعدة الاجتماعية على وجه الخصوص. وما زال يترتب على المجتمع الدولي فعل الكثير لتحسين وتوحيد مقاييس المنهجية المعتمدة لقياس تغطية المساعدة الاجتماعية، ولوضع أسس بيانات أمتن لهذه القياسات.

٧-٣ استنتاج ثالث

٢١٠. في الوقت الذي أحرز فيه تقدم كبير خلال السنوات الأخيرة، ما زال توسيع نطاق الضمان الاجتماعي واحداً من التحديات الرئيسية لتحقيق نمو اقتصادي وتماسك اجتماعي متوازنين خلال العقد المقبل. والأولوية اليوم هي توفير شكل ما من أشكال الضمان الاجتماعي للنسبة التي تتراوح بين ٧٥ و ٨٠ في المائة من السكان المستبعدين من هذا الضمان، بما يسمح لهم بالعيش دون الخوف من فقدان سبل عيشهم. وقد شهدت السنوات القليلة الماضية ابتكارات واعدة في السياسات، برزت بشكل أساسي في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. ونجح أكثر من ٣٠ بلداً من هذه الفئة في اتخاذ تدابير تهدف إلى إدراج عناصر من أوضاع الحماية الاجتماعية الوطنية على شكل برامج تحويل نقدي، أو برامج تمكن توسيع الاستفادة من الرعاية الطبية بتكلفة معقولة. وتملك كل البلدان الأخرى عملياً إما خططاً رائدة على نطاق ضيق، وإما تجري نقاشاً في استراتيجيات الحماية الاجتماعية فيها. والواعد أيضاً هو الفهم المتزايد لأهمية الضمان الاجتماعي في النقاشات الوطنية، وفي النقاشات مع مجتمع التنمية الدولي. وهناك أيضاً تزايد مطرد في التعاون فيما بين مختلف الوكالات الدولية المعنية، كما فيما بين البلدان ذاتها: لقد تعزز التعاون فيما بين بلدان الجنوب على نحو يعتد به خلال السنوات القليلة الماضية.

الفصل ٤

القضايا الرئيسية المطروحة أمام مستقبل الضمان الاجتماعي

٢١١. يعرض هذا الفصل بالتفصيل القضايا المتصلة بوضع إطار للسياسات في منظمة العمل الدولية، ويناقش الفصل ٥ هذا الإطار. وستكون التحديات الرئيسية التي ستطرح في المستقبل القريب هي وضع سياسات تنمية اقتصادية واجتماعية متسقة من خلال الحوار الوطني، تمدد تغطية الضمان الاجتماعي وتحافظ على الحيز المالي الضروري وتمدده وتضمن تصميم خطط الضمان الاجتماعي وإدارتها وتسييرها بفعالية وكفاءة وإنصاف.

٢١٢. وفي هذا السياق يتعين على السياسات الوطنية أن تتصدى للعديد من القضايا التي ترد في الأجزاء الثلاثة الرئيسية من هذا الفصل. ويتناول الجزء الأول ضرورة تعريف الأهداف السياسية من نظم الضمان الاجتماعي تعريفاً واضحاً على المستوى الوطني وإدراجها على نحو متسق في أطر السياسات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع نطاقاً، ومن ثم ضمان الاتساق بينها وبين سياسات العمالة وغيرها من السياسات الاجتماعية^١. وفي حين يناقش الجزء الثاني الأسس المالية والاقتصادية لخطط الضمان الاجتماعي ويتناول بالنظر قضايا تتعلق بتكاليفها المعقولة واستدامتها، وذلك بالاستناد إلى نهج واسع النطاق يجمع تقييماً لجوانبها الاقتصادية والاجتماعية. أما الجزء الثالث من هذا الفصل فيحدد التحديات المستجدة فيما يتعلق بتصميم خطط الضمان الاجتماعي وإدارتها وتسييرها في شتى أرجاء العالم.

٤-١ ضمان اتساق السياسات الاجتماعية والاقتصادية

٢١٣. إن سياسات الضمان الاجتماعي ليست منعزلة عن سائر السياسات. فجميع السياسات الاجتماعية هي في نهاية المطاف جزء من سياسات التنمية الوطنية. والتنمية لا تتوقف عند مستوى محدد بل إنها عملية مستمرة وتسعى إلى تحقيق رؤية مجتمعية، إما صراحة أو ضمناً، عن الطريقة التي ينبغي للناس أن يعيشوا ويعملوا بها. وتوخياً إلى مواصلة تلك الرؤية المتسقة، ينبغي تحديد أهداف الضمان الاجتماعي بوضوح، كما ينبغي للترتيبات المؤسسية أن تستجيب إلى تلك الأهداف وأن تتماشى مع أهداف السياسات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع نطاقاً وتخدمها.

٢١٤. وسيساعد إدراج سياسات الضمان الاجتماعي في هذا السياق الأوسع نطاقاً على الوفاء بالالتزامات التي قطعتها الهيئات المكونة في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة في سنة ٢٠٠٨ والتي تم تأكيدها في الميثاق العالمي لفرص العمل في سنة ٢٠٠٩، فيما يتعلق بالطبيعة المتلازمة والمتراصة والمتكافئة للأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية.

٤-١-١ أهداف السياسات الاجتماعية وتصميمها المؤسسي:

ضمان اتساقها الداخلي وقدرتها على الاستجابة

٢١٥. إن تمديد تغطية الضمان الاجتماعي، كما تبين الخبرات الدولية المكتسبة، ترتبط ارتباطاً حاسماً بوضع سياسات حماية اجتماعية وطنية متسقة فيما بينها معرفة تعريفاً جيداً ومنسقة مع سياسات العمالة وغيرها من السياسات الاجتماعية ومطورة في إطار حوار وطني واسع النطاق يشمل الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من

^١ مكتب العمل الدولي: قرار واستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١، الفقرات ١٩-١٦.

الجهات صاحبة المصلحة. وهذا أمر ضروري لنظم الضمان الاجتماعي في جميع مراحل التنمية. ونمت غالبية نظم الضمان الاجتماعي الوطنية تاريخياً من دون خطة تصميم عامة ورئيسية. فقد تقاعلت تلك النظم مع الاحتياجات الناشئة والمتصورة وحلت كل مشكلة جديدة ناشئة عن طريق تكييف النظم القائمة أو اختراع مخطط إعانات جديد. وعادة ما ارتبطت درجة الحدة الملحوظة في أي مشكلة من مشاكل السياسات الاجتماعية ارتباطاً وثيقاً بمستوى التأثير السياسي للمجموعة المتضررة من تلك المشكلة المعينة. وما نشأ على مر العقود بالتالي كان نظاماً تعديدياً لم تتواصل فيها العناصر الفردية دائماً على أمثل وجه، مما أسفر عن حالات من انعدام الكفاءة وعن ثغرات وتداخل في التغطية وعن تخصيص الموارد بشكل غير مثالي. ويمكن لتطوير سياسات حماية اجتماعية متسقة أن يساعد على تحديد تلك الثغرات وسدها وعلى تحسين كفاءة النظام.

٢١٦. وأكبر تحدٍ عملي مطروح أمام تصميم أو إصلاح نظم الضمان الاجتماعي هو التفاعل بين خطط التأمين الاجتماعي وخطط الإعانات الشاملة وخطط المساعدة الاجتماعية فضلاً عن نظم الإعانات الخاصة. ويعكس الترتيب الفعلي للنظم الوطنية الخيارات الضمنية في السياسات. وخلافاً للمنظورات العامة، فإن النظم الفرعية ليست مستقلة لا مالياً ولا ضريبياً. والحيز المالي، أو مقدار الضرائب والاشتراكات التي يعترف مجتمع ما تسديدها، محدود - على الأقل على الأجل القصير. وبعبارة أخرى فإن الأموال المجمعة باعتبارها اشتراكات من العمال وأصحاب العمل في القطاع المنظم لا يمكن جمعها مجدداً باعتبارها ضريبة على الدخل أو الربح لدعم التضامن الوطني من خلال خطط المساعدة الاجتماعية. ويوجد ترابط مشابه من جانب النفقات في خطط إعانات الضمان الاجتماعي. وتؤثر مستويات الرسوم التي تعتمد عليها شركات التأمين الصحية الخاصة تأثيراً لا مناص منه في الأجور وفي مستويات الرسوم في النظم الصحية العامة.

٢١٧. ومن الضروري أن تتماشى جميع عناصر نظم الضمان الاجتماعي مع الأهداف العامة. وبالتالي فإن معاملات النظم الفرعية ينبغي أن تكفل مجتمعة وجود نظام متنسق وشامل يصل إلى الجميع بفاعلية وكفاءة.

٢١٨. وفي حين تميل البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط إلى أن ترى خطط التأمين الاجتماعي على أنها توفر التأمين أساساً للموظفين الأفضل حالاً في الاقتصاد المنظم، فغالباً ما يغيب عن الأذهان أن هذه البلدان تعتبر كذلك أنها تساعد على توليد توافق سياسي بشأن تمويل ضمان الدخل الأساسي لمن لا تشملهم تغطية التأمين الاجتماعي في الوقت الراهن، وذلك من خلال الاشتراكات أو الضرائب. ويلزم كذلك أن ينبثق إقرار أقوى في النقاشات الوطنية والدولية على حد سواء، بأهمية برامج التأمين الاجتماعي في الحد من الفقر وخفضه وفي الإصلاح العملي للبرامج القائمة.

٢١٩. وأسفر إقرار رسمي السياسات صراحة بالاحتياجات والأولويات في العديد من البلدان النامية إلى تنفيذ أشكال جديدة من الإعانات التي تمولها الضرائب. وفي حين تشكل برامج المساعدة الاجتماعية عنصراً ضرورياً من عناصر نظم الضمان الاجتماعي في جميع البلدان بالفعل، فإنها ليست كافية لمكافحة الفقر على الأجل الطويل. وفي نهاية المطاف، من الضروري تناول عوامل الفقر الرئيسية والمتنوعة مباشرة، وخاصة عامل الاستبعاد من سلسلة من "الأصول الاجتماعية". وفي بعض أجزاء العالم بدأت برامج المساعدة الاجتماعية تنتقل من شكل "شبكة سلامة" إلى إطار "ادماج اجتماعي" يتضمن الحصول على طائفة من الخدمات الأساسية، وخاصة خدمات الرعاية الصحية والتعليم وعلى الفرص الاقتصادية^٢. والسمات الأكثر شيوعاً لتلك البرامج هي حصول الأمهات والأطفال على الخدمات الصحية واستفادة الأطفال من التعليم (عن طريق التحويلات النقدية المشروطة على سبيل المثال). وينظر إلى تلك البرامج على أنها آلية قيمة تعزز قدرات الفقراء، وبالتالي تتيح لهم ملاذاً من الفقر على الأجل الطويل. ومن المفيد على وجه الخصوص ضمان استفادة الأطفال من التعليم نظراً لأنه يساعد على الحد من عمل الأطفال، الذي لا يشكل انتهاكاً لحقوقهم فحسب، بل يميل أيضاً إلى تكبيرهم في أغلال وظائف متدنية المهارات/ سبئة الأجور عندما يصبحون بالغين^٣.

٢٢٠. وجرى تعزيز الحصول على الفرص الاقتصادية إما بشكل مباشر، من خلال توفير فرص العمل (كما يتمثل في برامج الأشغال العامة) أو بشكل غير مباشر، عن طريق تهيئة الظروف اللازمة لتطوير القابلية للاستخدام وروح تنظيم المشاريع والنفاذ إلى سوق العمل (بما في ذلك منح المدخلات والحصول على الائتمان بالغ الصغر والتدريب). وكان أحد الجوانب الأخرى المهمة في التأمين الاجتماعي الشامل، هو دعم فئات معينة

^٢ انظر: ILO: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Geneva, 2006).

^٣ انظر:

ILO: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Geneva, 2010); H. Tabatabai: "Conditional cash transfers and child labour", in *Global Social Policy*, Vol. 9 (2009), No. 2, pp. 179-182.

من الفقراء في سن العمل. وتكتسي فئة النساء في سن العمل أهمية خاصة في هذا الصدد؛ وأحد الأمثلة على هذه الخطة هو قانون ضمان العمالة الريفية الوطني في الهند (انظر الإطار ٣-٩)، الذي خصص فيه نصيب معين من الأماكن للنساء. ومن بين الفئات الأخرى التي تستحق اهتماماً خاصاً، فئة "الفقراء المعدمين" الذين يواجهون عراقيل كأداء تحد من نفاذهم إلى الخدمات والفرص الاقتصادية المتاحة. وعادة ما تعمل البرامج المعنية بطريقة مكثفة وشخصية في مجالات الاستبعاد (من الأمثلة البارزة على ذلك برنامج BRAC/TUP في بنغلاديش وبرنامج *Solidario* في شيلي). وعليه، احتلت المساعدة الاجتماعية الشاملة مكانة بارزة في برنامج التنمية البشرية. فقد أصبحت أداة رئيسية للتصدي للفقير وتعزيز زيادة تماسك المجتمع في الوقت ذاته. ومع ذلك، وإن كان التأثير المحتمل للمساعدة الاجتماعية في التصدي إلى الفقر قد زاد، فإن التحديات قد زادت هي الأخرى.

٢٢١. وتوافر الخدمات الصحية وخدمات التعليم وقدرتها على تلبية الطلب المتزايد، أخذ في أن يصبح مفتاح النجاح. والشيء ذاته ينطبق على الفرص الاقتصادية من حيث استحداث فرص العمل واستدامتها، ولا سيما في ظل مناخ اقتصاد كلي غير مؤاتٍ. وثمة تحدٍ آخر مطروح وهو ضمان جودة الخدمات المقدمة وفرص العمل المستحدثة، وضمان القدرة على الاستجابة لاحتياجات الفقراء. وثمة تحدٍ خاص مطروح في قطاع التعليم على سبيل المثال، وهو ضمان ألا تترافق الزيادة في التسجيل في المدارس ونسبة الحضور مع معدلات أعلى من الانقطاع عن الدراسة أو من الإخفاق.

٢٢٢. وتبين هذه المناقشة أهمية التنسيق بين شكلي الحماية الاجتماعية الاكتتابي وغير الاكتتابي، بل أهمية تكامل سياسات الضمان الاجتماعي على نحو وثيق مع سائر القطاعات (وخاصة التعليم والصحة والعمالة)، وحذاً لو كان ذلك في إطار إنمائي عالمي ومتكامل. وبينت التجربة الدولية أن السياسات المنسقة التي تجمع بين السياسات والآليات المختلفة لاقت نجاحاً كبيراً في تمديد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي (انظر مثال الرأس الأخضر في الإطار ٤-١).

الإطار ٤-١

تمديد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الرأس الأخضر

شهد الرأس الأخضر طوال العقد المنصرم نمواً مطرداً قادته صناعة السياحة والتحويلات من المغتربين والاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة الإنمائية الرسمية، في حين ظل عجز الميزانية العامة والدين العام محدودين. وسجلت غالبية مؤشرات التنمية البشرية تحسناً كبيراً، وهي من بين أعلى المؤشرات في أفريقيا جنوب الصحراء. وبلغ العمر المتوقع عند الولادة ٧٢ عاماً وانخفض معدل وفيات الأطفال إلى النصف في ٢٠ عاماً وبلغ معدل التعليم ٨٠ في المائة وبلغ معدل التسجيل في التعليم الابتدائي نسبة ١٠٠ في المائة مؤخراً. وانخفض معدل الفقر من ٣٦,٧ في المائة في سنة ٢٠٠١ إلى ٢٦,٦ في المائة في سنة ٢٠٠٧. والرأس الأخضر هو أحد البلدان القليلة في أفريقيا، التي تتوقع تحقيق جميع الأهداف الإنمائية للألفية. واكتسب هذا البلد وضع بلد ذي دخل متوسط في سنة ٢٠٠٨.

وبعكف البلد على قدم وساق، بدعم من منظمة العمل الدولية، على تحقيق التغطية الشاملة للضمان الاجتماعي عن طريق التوليف بين التمديد التدريجي للتأمين الاجتماعي الاكتتابي (نهج عمودي) وتقديم الإعانات الأساسية غير الاكتتابية (نهج أفقي).

وتضاعفت تغطية التأمين الاجتماعي في الأعوام العشرة الأخيرة من ١٤ إلى ٢٩ في المائة من السكان النشطين اقتصادياً. وتشمل إعانات التأمين الاجتماعي في جملة أمور معاشات الشيخوخة والعجز والورثة وتغطية الرعاية الصحية وإعانات الأمومة والمرض والأبوة وبدل الأسرة. وتشارك مؤسسة التأمين الاجتماعي الرئيسية (المعهد الوطني للتأمينات الاجتماعية) في الوقت الراهن في تحسين الكفاءة والإدارة والامتثال وفي تمديد التغطية إلى الفئات التي كانت مستبعدة من قبل مثل العمال المنزليين والعاملين لحسابهم الخاص.

وتمدد نطاق برامج الضمان الاجتماعي التي تمولها الضرائب كذلك بشكل ملحوظ في الأعوام الأخيرة. ويصل المعاش غير الاكتتابي، الذي أطلق في سنة ١٩٩٤، إلى ٩٠ في المائة من السكان المستهدفين في الوقت الراهن، وقد عززه إنشاء المركز الوطني للمعاشات الاجتماعية. وأخذ مستوى المعاشات التقاعدية يزيد بانتظام حتى بلغ اليوم ٤٥٠٠ إسكودوس (حوالي ٦٠ دولاراً أمريكياً)، وهو أحد أعلى المستويات في السياق الأفريقي. وتغطي الخدمات الصحية الأساسية حوالي ١٠٠ في المائة من السكان من خلال الجهود المتضافرة التي تبذلها وزارتا الصحة والضمان الاجتماعي. ومنذ الاستقلال استخدم الرأس الأخضر الأشغال العامة كثيفة العمالة (FAMOs) باعتبارها وسيلة لضمان الدخل للفقراء العاملين. ويصل ما بين ١٥٠٠٠ و ٢٠٠٠٠ شخص، ثلثهم من النساء، إلى تلك الأشغال في كل عام، ويمثل ذلك العدد نسبة كبرى من السكان النشطين (حوالي ١٥ في المائة في سنة ١٩٩٠). وجرى إصلاح الأشغال العامة في الآونة الأخيرة لكنها لا تزال عنصراً مهماً في توفير أمن الدخل للعاطلين عن العمل وللفقراء العاملين على حد سواء. ويُقدم برنامج أمن الدخل للأطفال، أساساً من خلال برنامج الأغذية المدرسية. وأدرج الأطفال المعوقون في الآونة الأخيرة في خطط المعاشات التقاعدية غير الاكتتابية.

وأُسفر ما يبذل من جهود متضافرة ومنسقة على خير وجه بهدف تمديد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي من خلال البرامج الاكتتابية وغير الاكتتابية، عن تحقيق زيادة مثيرة للإعجاب في معدل التغطية.

٢٢٣. والعبارة الرئيسية المستخلصة مما يزيد على مائة عام من التجربة هي أن هناك نهجاً مؤسسية مختلفة لتحقيق أهداف السياسات الاجتماعية. والمهم هو أن تكون أهداف نظام الضمان الاجتماعي واضحة وأن ترصد فعاليتها وكفاءتها على الدوام. ويؤدي الرصد الدائم على الأرجح إلى تكيف تلك النظم على الدوام مع الوقائع الاقتصادية والاجتماعية والسكانية الجديدة ومع القيم المجتمعية المتغيرة. وتخضع أنجع نظم الضمان الاجتماعي إلى حالة مستمرة من الإصلاح، ويدل ذلك على القوة المؤسسية وليس على الضعف في التصميم.

٢-١-٤ ضمان الاتساق الخارجي في سياق السياسات الاجتماعية الأوسع نطاقاً

٢٢٤. تدعم سياسات الضمان الاجتماعي عدداً أكبر من أهداف سياسة الحماية الاجتماعية. ويمكنها أن تساعد على تصحيح بعض حالات انعدام المساواة بين الرجال والنساء في أسواق العمل، ويمكنها أن تدعم الأسر المتأثرة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز من خلال تقديم الحد الأدنى من المداخل وتقديم خدمات الرعاية الصحية، ويمكنها أن تدعم العمال المهاجرين في التصدي للمخاطر المعينة التي يتعرضون لها^٤. ومن ناحية أخرى، يمكن لتدابير الصحة والسلامة المهنية "الوقائية" التي تخفف المخاطر أن تخفف الإنفاق على خدمات الضمان الاجتماعي "الملطفة"، مثل تسديد الإعانات في حالة وقوع حادث مهني أو في حالة الإصابة بمرض.

تعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة وحماية الناس

٢٢٥. تعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الحماية الاجتماعية والعمالة إنما هو جزء من الولاية الرئيسية لمنظمة العمل الدولية. وليس على سبيل الصدفة أن اتفاقيتين من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وهما اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)، واتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)، تتناولان صراحة قضايا تتعلق بالمساواة في المعاملة وعدم التمييز وحماية حقوق العمال المهاجرين. ويكتسي تعزيز تكافؤ الفرص لفئات السكان التي عادة ما تتأثر بالتمييز (بمن فيهم النساء والعمال المهاجرون)، أهمية خاصة. ومن منظور اقتصادي، تضر الممارسات التمييزية بسير أسواق العمل وتتل من التوزيع الفعال للموارد البشرية وتعرقل النمو الاقتصادي في نهاية المطاف. ومن منظور اجتماعي، تؤدي الممارسات التمييزية إلى الاستبعاد الاجتماعي (بما في ذلك الاستبعاد من التعليم والاستخدام وأمن الدخل والحصول على الخدمات الاجتماعية)، كما أنها تؤدي إلى الاستضعاف والفقير.

٢٢٦. وفيما يتعلق بمنع التمييز الجنساني في العمالة وتعزيز زيادة المشاركة في المجتمع، فإن نظم الضمان الاجتماعي المصممة جيداً يمكن أن تؤدي دوراً قوياً في تعزيز مشاركة القوى العاملة النسائية والحث على إضفاء طابع منظم على العمالة للنساء والرجال على حد سواء وتعزيز التوازن بين العمل والمسؤوليات الأسرية. ومن الأمثلة على ذلك تقديم إعانات الأمومة من خلال التأمين الاجتماعي (على نقض تقديمها من خلال مسؤولية أصحاب العمل)، مما يحول المسؤولية عن تسديد أجور النساء أثناء إجازة الأمومة من فرادى أصحاب العمل إلى مجموعة مخاطر أوسع نطاقاً^٥، الأمر الذي يساوي تكاليف العمل بين الرجال والنساء ويساهم بالتالي في منع التمييز ضد الشابات في أسواق العمل ويساهم في الوقت ذاته في ضمان حماية الدخل للأمهات الشابات وأطفالهن على حد سواء. ويوضح ذلك الطريقة التي تساعد بها تدابير الضمان الاجتماعي المصممة جيداً على تعزيز المساواة في الفرص والعمالة للنساء.

٢٢٧. ويتزايد النظر إلى تعزيز المساواة في معاملة العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي على أنه ضرورة اجتماعية وليس مجرد ضرورة اقتصادية. ويزداد الإدراك بأن استبعاد العمال المهاجرين عن خطط التأمين الاجتماعي الوطنية يمكن أن يؤدي إلى تقسيم أسواق العمل مما يعود بتداعيات سلبية كذلك على المواطنين. وإدراج العمال المهاجرين في ظل الظروف نفسها التي يخضع لها المواطنون لا يضمن فحسب المساواة في المعاملة (من حيث الاشتراكات والإعانات على حد سواء)، بل يتلافى أيضاً تقسيم أسواق العمل. ونجح العديد من البلدان تشريعات الضمان الاجتماعي لديه على نحو يضمن المساواة في معاملة العمال المهاجرين، أو أبرم اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي لضمان الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين (انظر اتفاق أمانة الجماعة الكاريبية بشأن الضمان الاجتماعي في الإطار ٢-٤ على سبيل المثال).

^٤ انظر توصية منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز وعالم العمل، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)؛ ومكتب العمل الدولي: *مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل* (جنيف، ٢٠٠١).

^٥ انظر على سبيل المثال، مكتب العمل الدولي: *دراسة جدوى بشأن تنفيذ مخطط إعانات نقدية للأمومة*؛ تقرير مقدم إلى حكومة المملكة الأردنية الهاشمية (جنيف، ٢٠٠٧).

الإطار ٢-٤ اتفاق أمانة الجماعة الكاريبية بشأن الضمان الاجتماعي

سعيًا إلى ضمان الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم، أبرمت الدول الأعضاء في أمانة الجماعة الكاريبية في سنة ١٩٩٧ اتفاقاً متعدد الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي يحمي حقوق العمال المهاجرين في إعانات الضمان الاجتماعي طويلة الأجل في البلدان المشاركة في الاتفاق (أنتيغوا وبربودا؛ جزر البهاما؛ بربادوس؛ بليز؛ دومينيكا؛ غرينادا؛ غيانا؛ هايتي؛ سانت كيتس ونيفس؛ سانت لوسيا؛ سانت فنسنت وجزر غرينادين؛ سورينام) مع بعض الاستثناءات؛^٦ ترينيداد وتوباغو؛ المملكة المتحدة). وتوخياً إلى تحقيق مواءمة تشريعات الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء، يؤكد اتفاق أمانة الجماعة الكاريبية بشأن الضمان الاجتماعي مبادئ المساواة في معاملة المقيمين، بغض النظر عن جنسيتهم، بموجب تشريعات الضمان الاجتماعي لدى الدول الأعضاء، والحفاظ على الحقوق المكتسبة أو التي يجري اكتسابها، فضلاً عن حماية تلك الحقوق والحفاظ عليها بغض النظر عن تغيرات الإقامة في أقاليم كل منها.

وبموجب هذا الاتفاق يؤمن على العمال المهاجرين في البلد الذي يعملون فيه من بين البلدان المشاركة ويحق لهم الحصول على الإعانات نفسها التي يحصل عليها مواطنو البلد المضيف. وتراعى الاشتراكات التي سددت قبل فترات العمل في البلدان الأخرى في حساب الاستحقاقات.

المصادر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية الخاصة بالممارسة الجيدة فيما يتعلق بالعمال المهاجرين وموقع الجماعة الكاريبية على الإنترنت: (www.caricom.org).

٣-١-٤ ضمان الاتساق الخارجي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية

الضمان الاجتماعي والعمالة والتقاعد

٢٢٨. يمول الإنفاق الاجتماعي بالضرائب والاشتراكات مما يؤثر لا محالة في تكاليف العمل والعبء الضريبي الواقع على أصحاب العمل والمستخدمين. وعلى مدى عقود، نظر إلى ذلك الأمر على أنه يحد من القدرة على المنافسة والاستخدام. ولم يتزايد إدراك أن اتفاق الضمان الاجتماعي هو في الواقع استثمار في الإنتاجية وفي تثبيت الاقتصاد والمجتمعات، سوى في السنوات الأخيرة.

٢٢٩. ومع ذلك فإن تصميم الإعانات من الأهمية بمكان، إذ يمكن لحوافز الاقتصاد الكلي الخاطئة أن تقوض الآثار الاقتصادية الكلية للاستثمار في الضمان الاجتماعي. وقد يحدث ذلك إذا تسببت مستويات الإعانات أو تصميمها في مستوى غير مرغوب فيه من التعتل أو الانسحاب من سوق العمل، مما يسفر عن معدلات إعالة مرتفعة لا داعي لها وتخفيض الإنتاج وكنتيجة لذلك عدم الكفاءة الاقتصادية.

٢٣٠. وقد تستلزم استجابة السياسات بفعالية لتلك التحديات تكييف نظام الضمان الاجتماعي، بل قد تستلزم أيضاً معالجة توافر فرص العمل الجيدة والتنسيق المناسب بين سياسات سوق العمل (لا سيما سياسة سوق العمل النشطة) وسياسات الأجور من ناحية وسياسة الضمان الاجتماعي من ناحية أخرى. وتعد تدابير زيادة قابلية استخدام المستفيدين الفعليين والمحتملين من الضمان الاجتماعي، ضرورة ولكن لا يمكنها أن تكون فعالة إن لم تتوفر فرص عمل لائق من حيث العوائد وظروف العمل.

٢٣١. والمعاشات التقاعدية (التي يمكن أن تعتبر أجوراً مؤجلة)، هي إعانة مصممة صراحة لتسمح للناس بترك سوق العمل في سن معينة^٦. ومعاشات الضمان الاجتماعي المنظمة متجذرة في القيم طويلة العهد من التضامن بين الأجيال، وقد أصبحت سريعاً جزءاً مهماً من الترتيبات المتوارثة بين الأجيال وتعتبر مكملاً ضرورياً للترتيبات غير المنظمة. وقد تطور الفهم الشائع لطبيعة "التقاعد" (ومن ثم طبيعة "إعانة التقاعد")، وتغير على مدى القرن المنصرم في بلدان أوروبا وغيرها من البلدان المتقدمة حيث الحق في التقاعد مضمون لغالبية السكان.

٢٣٢. ومنذ ما يزيد على مئة عام، عندما أرسيت أول خطط للمعاشات التقاعدية في أوروبا كانت مهمتها أضيق نطاقاً تتمثل في تقديم دخل معين لمن لا يقدر على مواصلة العمل بسبب سنهم ووضعهم الصحي. حتى أن اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٩٢) تربط بوضوح بين سن الحصول على المعاشات والقدرة على العمل: "لا يجوز أن يتجاوز السن المقرر ٦٥ سنة أو سناً أعلى يمكن أن تحدده السلطة المختصة مع إيلاء الاعتبار الواجب لقدرة الكبار على العمل في البلد المعني" (المادة ٢٦، الفقرة ٢). وسن التقاعد الفعلي إذ يعكس تحولاً في التوازن المتواصل بين العمل والحياة، بدأ في الانخفاض في البلدان ذات

^٦ يستند القسم التالي إلى مكتب العمل الدولي: العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد (جنيف، ٢٠٠٩).

الدخل المرتفع وبعض البلدان ذات الدخل المتوسط، وإن كان الناس يعيشون في المتوسط لأعمار أطول ويتمتعون أكثر فأكثر بصحة جيدة نسبياً. والآن ثمة إشارات متنامية على أن الميل إلى التقاعد مبكراً أخذ في التغير أو يتعين أن يتغير.

٢٣٣. وعلى النقيض من ذلك، قد يرغب الناس في التقاعد مبكراً في البلدان ذات الدخل المنخفض والعديد من البلدان ذات الدخل المتوسط، التي لديها نظم ضمان اجتماعي غير متطورة، لكن الظروف الاقتصادية تجبرهم على مواصلة العمل. ومن دون الحصول على تقاعد يمكن تحمل أعبائه، قد يضطر الناس للعمل رغماً عن رغبتهم وإن تدهورت أوضاعهم الصحية. ولا يزال ذلك في الواقع هو الوضع السائد في العالم: إذ يظل الناس يعملون حتى سن متقدمة للغاية وغالباً حتى الموت.

٢٣٤. ويمكن التفرقة بين عوامل (الدفع) غير الطوعية وعوامل (الجذب) الطوعية التي تحدد التقاعد. وأكثر عوامل الدفع التي تذكر في الغالب هي المشاكل الصحية؛ وتشمل العوامل الأخرى العمالة الزائدة نتيجة للانكماش أو لإعادة الهيكلة الاقتصادية وانخفاض الرضا الوظيفي ومسؤوليات الرعاية وتغير دور فرادى العمال أو طبيعة عملهم نفسها. ومن بين عوامل الجذب الأمن المالي، أي إن القدرة على تحمل أعباء التقاعد هي الأهم؛ وتشمل العوامل الأخرى فرصة الرعاية المنزلية و/أو قضاء الوقت مع الأسرة والرغبة في التمتع بوقت جيد وبالهوايات.

٢٣٥. والحاجة الاقتصادية هي أهم سبب في مواصلة العمل، لكنها ليست العامل الوحيد. وتساهم أسباب واعتبارات عملية وشخصية أخرى كذلك في اتخاذ كبار السن قرار العمل لفترة أطول أو العودة إلى صفوف القوى العاملة بعد فترة غياب. وقد يكون من بين الأسباب الأخرى للبقاء في العمل هي الرضا الوظيفي والرغبة في البقاء في صحة جيدة ونشاط. وقد تساعد سوء الحالة الصحية على تبرير قرار التقاعد مبكراً، لكن تحسن الحالة الصحية والرفاه وتحسن التوازن بين العمل والحياة قد تكون عوامل تحفز اتخاذ قرار بالبقاء في العمل. وتعتبر العلاقة الجيدة مع الزملاء والمديرين، بما في ذلك الشعور بالتقدير والانتماء، فضلاً عن طول مدة الاستعداد على نحو أفضل للتقاعد، من مكاسب امتداد الحياة العملية.

٢٣٦. ويتعين أن تدرج رغبات وخطط التقاعد للعمال المسنين الذين يملكون البدائل، في السياق الاجتماعي واسع النطاق الذي يشمل قرارات يجب على الحكومات والمنشآت والشركاء الاجتماعيين وطائفة عريضة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني اتخاذها على المستويين الوطني والمحلي. وينظر العديد من العمال إلى الحق في التقاعد والحصول على رعاية طبية مجانية أو رخيصة التكلفة على أنها عائدات مؤجلة مقابل العمل في شبابهم، كما تبرهن على ذلك الصراعات التي دارت مؤخراً بشأن سن التقاعد في العديد من البلدان. وعلى المجتمعات التي تبقى على سن مبكر نسبياً للانسحاب من القوى العاملة أن تقبل ما قد تكلفه إعادة توزيع الدخل الضمنية هذه من حيث المستويات العامة للرفاه إن لم تعوضها زيادة إنتاجية القوة العاملة الأخذة في الانكماش. وبالنظر إلى آثار التوزيع العامة فإن طريقة تكييف رغبات العمال المسنين مع احتياجات الشركات والمنظمات من القوة العاملة وسير المجتمع برمته بسلاسة نسبياً، أخذة في التحول إلى تحدٍ اجتماعي.

٢٣٧. ويتخذ امتداد فترات الحياة المهنية وتزايد معدلات العمال المسنين في العمالة مكاناً بارزاً في جداول أعمال السياسات في العديد من البلدان. وقد حدد الاتحاد الأوروبي هدفين رئيسيين لنفسه فيما يتعلق باستخدام المسنين. ففي سنة ٢٠٠١، وضع المجلس الأوروبي في ستوكهولم هدفاً يقضي بأن يشارك على الأقل نصف سكان الاتحاد الأوروبي، الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٥ و ٦٤ عاماً في العمالة، في موعد أقصاه سنة ٢٠١٠. وعقب ذلك ما خلاص إليه مجلس الاتحاد الأوروبي في برشلونة في سنة ٢٠٠٢ من استنتاج بأنه "ينبغي السعي إلى تحقيق زيادة تدريجية بحوالي خمسة أعوام في السن الفعلي المتوسط الذي يتوقف فيه الناس عن العمل في الاتحاد الأوروبي بحلول سنة ٢٠١٠"، وكان الهدف من ذلك زيادة الجهود للسماح للعمال المسنين بالبقاء فترة أطول في سوق العمل. وتراعي مبادئ أوروبا التوجيهية المتكاملة لسنة ٢٠٢٠ بشأن سياسات الاقتصاد والعمالة في الدول الأعضاء^٧، الصادرة عن الاتحاد الأوروبي، ضرورة تحسين وضع سوق العمل للعمال المسنين. وتشدد هذه المبادئ التوجيهية على ضرورة دعم استراتيجية إدارة القوى العاملة الشائخة بواسطة سياسات اقتصادية واجتماعية متسقة ومنسقة، وهي تشدد كذلك على أن تعزيز زيادة مشاركة القوى العاملة من خلال سياسات تعزيز النشاط مع التقدم في السن والمساواة بين الجنسين والمساواة في الأجر وإدراج الشباب والمعوقين والمهاجرين الشرعيين وغيرهم من الفئات المستضعفة في سوق العمل.

^٧ انظر:

European Commission: *Europe 2020: Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States* (Brussels, 2010).

٢٣٨. ومع ذلك، فإن تمديد فترة الحياة المهنية لا يناسب الجميع. أولاً هناك مسنون يعانون من اعتلال صحي أو يقضون حياتهم المهنية في ظروف عمل صعبة أو لديهم فترة اشتراكات طويلة. وتشير البحوث إلى أن الوضع الصحي والظروف الصحية من المتغيرات الهامة التي توضح سبب الانسحاب مبكراً من سوق العمل. ومن المرجح أن يتقاعد العمال اليدويون أو العمال ذوو المؤهلات المتدنية قبل الموظفين والعمال ذوي المؤهلات المرتفعة. والجانبان النوعيان للعمل والصحة هما عاملان مهمان على حد سواء في تحديد مشاركة العمال المسنين في سوق العمل.

٢٣٩. وكشفت البحوث في أمريكا اللاتينية كذلك الصلات المهمة بين جودة العمل والصحة وطول الحياة المهنية^٨. فضلاً عن ذلك، يمكن لظروف عمل العمال المسنين أن تؤثر في تفضيلهم المتعة على العمل. فالعمل الذي يضر بالصحة والعمل المجهد والمتدني الأجر لا يكاد يحفز العمال على البقاء في العمل. وعندما لا يستطيع الناس العمل قبل سن التقاعد القانوني، ينبغي لهم أن يكونوا قادرين على الاعتماد مبدئياً على معاش عجز مناسب، يعقبه معاش تقاعد لائق بعد تخطي سن التقاعد القانوني. أما بالنسبة إلى سائر العمال، فإن قرار التقاعد قبل بلوغ سن التقاعد القانوني يمكن أن يكون طوعياً برمته. وهذه هي حالة من بدأ العمل في سن مبكر نسبياً ودفع الاشتراكات في الضمان الاجتماعي لأعوام عديدة. فتقاعد هذه الفئة من العمال مبرر بالكامل، وينبغي أن يستطيع هؤلاء العمال التقاعد بشروط مقبولة وبمعاش تقاعدي لائق. ولكي يعمل الفرد فترة أطول يجب أن يتمتع بصحة جيدة وأن يتقبل فكرة العمل لفترة أطول وأن تسنح له الفرصة لذلك. وظروف عمل المستخدمين المسنين والصحة والسلامة في العمل وإمكانيات التعلم المتواصل وأوقات العمل المناسبة وتنظيم العمل طوال دورة الحياة، كلها أمور تضطلع بدور حيوي في هذا الصدد.

٢٤٠. ويجب أن تدخل إصلاحات على السياسات الرئيسية الرامية إلى المساهمة في مشاركة السكان المسنين في العمالة المنتجة والعمل اللائق، على أن يقدم نظام المعاشات التقاعدية نفسه الحوافز الفعالة للتقاعد مبكراً حيثما يكون ذلك ممكناً، لكن لا بد من أن تترافق تلك السياسات بسياسات في مجالات أخرى: تعزيز العمالة للعمال المسنين ومكافحة التحامل والتمييز على أساس السن وتعزيز القابلية للاستخدام والتعلم المتواصل وضمان بيئة عمل مأمونة وصحية وتكييف أوقات العمل والحياة المهنية وتنظيم العمل^٩.

٢٤١. وعلى كل مجتمع في نهاية المطاف أن يوازن بين مصالح دافعي الاشتراكات النشطين ودافعي الضرائب ومصالح الفئات التي ترغب في التقاعد في وقت مبكر أو متأخر وحاجة الاقتصاد للحفاظ على حجم معين للقوة العاملة لتوليد المستوى المرغوب فيه من الدخل الوطني والميل إلى الحفاظ على قوى عاملة محلية كبيرة وأسر أصغر حجماً. ويمكن حل تلك المعضلات الوطنية من ناحية الرياضيات، أما سياسياً فتتخطى المناقشات بشأن سن التقاعد بكثير كونها مجرد نقاشات بشأن سياسات الضمان الاجتماعي؛ فهي معارك تحدد حجم الاقتصاد وتوزيع دخله ونسيج المجتمع في حد ذاته.

تعزيز انتقال العمالة إلى القطاع المنظم

٢٤٢. إن أحد التحديات الكبرى المطروحة أمام عدد كبير من البلدان هو ارتفاع مستويات السمة غير المنظمة في العمالة وخطر تزايد تلك السمة. ووفقاً لتعريف المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل، فإن انعدام التغطية بالضمان الاجتماعي يعتبر إحدى سمات العمل غير المنظم^{١٠}. ويسجل العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط مستويات مرتفعة من العمالة غير المنظمة. وتعمل غالبية القوى العاملة في أجزاء كبرى من العالم في ظروف من انعدام السمة المنظمة وغياب أي حماية بالضمان الاجتماعي. وفي حين تقل مستويات السمة غير المنظمة بكثير عموماً في غالبية البلدان ذات الدخل المرتفع مقارنة بالبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، تسود الشواغل إزاء زيادة العمالة الهشة والسمة غير المنظمة في بعض البلدان. وساهمت تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية كذلك في زيادة السمة غير المنظمة في أجزاء كبرى من العالم، وقد تسفر عن آثار سلبية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية على الأجلين المتوسط والطويل.

^٨ انظر:

J.A. Paz: *Envejecimiento y empleo en América Latina y Caribe*, Employment Working Paper No. 56 (Geneva, ILO, 2010).

^٩ تناقش هذه السياسات بالتفصيل في مكتب العمل الدولي: *العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد* (جنيف، ٢٠١٠)، الفصل ٣.

^{١٠} المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل: *مبادئ توجيهية بشأن تعريف إحصائي للعمالة غير المنظمة* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٣).

٢٤٣. وأحد تحديات انتقال العمالة إلى القطاع المنظم يتمثل في كفاءة تغطية الضمان الاجتماعي للعمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وللعاملين لحسابهم الخاص. ومن بين الخطوات المهمة التي اتخذت هناك تغطية تلك الفئات بمظلة الحماية الاجتماعية التي توفرها تشريعات العمل والضمان الاجتماعي، لكن ذلك لا يكفي لضمان التغطية الفعالة نظراً لأن نسب الامتثال لتلك التشريعات متدنية. وشارك عدد من البلدان في تعزيز تمديد التغطية لتشمل تلك الفئات (انظر مثلاً من الأردن في الإطار ٤-٣).

الإطار ٣-٤

تعزيز تغطية الضمان الاجتماعي للعمال في المنشآت الصغيرة في الأردن

عقب تدشين الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع في الأردن في سنة ٢٠٠٥، أطلقت مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردنية مبادرة لتمديد التغطية، ركزت على المنشآت الصغيرة التي يقل عدد موظفيها عن خمسة موظفين، ومن المقرر أنها تشمل ١٥٠٠٠٠ منشأة وتستخدم ٣٤٠٠٠٠ عامل. وبدأ هذا البرنامج في محافظة العقبة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ بحملة محلية للمعلومات والتسجيل، ثم غطى البرنامج محافظتي إربد ومعا. ومن المتوقع أن يزيد توسيع نطاق هذه الحملة لتشمل البلد كله بحلول سنة ٢٠١١ بمستويات تغطية تبلغ ١٠٠٠٠ عامل في كل عام. وممد قانون الضمان الاجتماعي الجديد المعتمد في سنة ٢٠١٠، التغطية القانونية لتشمل العمال في المنشآت الصغيرة.

المصدر: بالاستناد إلى مواد من مؤسسة الضمان الاجتماعي، الأردن.

٢٤٤. وبدأت بعض البلدان في منح تخفيضات مؤقتة أو دائمة في معدلات اشتراك المنشآت الصغيرة في ظل ظروف معينة. وقد تكون تلك السياسات فعالة للغاية في التغلب على المصاعب الأولية التي تواجهها المنشآت الجديدة والنامية، ومع ذلك يتعين تصميم تلك السياسات بعناية لتلافي الآثار السلبية على ملائمة الإعانات أو الإنصاف بين الفئات المختلفة من الأشخاص المؤمن عليهم أو الاستدامة المالية للضمان الاجتماعي برمته.

٢٤٥. وقد يكون للجهود المبذولة لجعل الإجراءات الإدارية سلسلة أمام المنشآت الصغيرة تأثير مشابه على تشجيع امتثال هذه المنشآت لها. وإحدى أهم العراقيل المطروحة أمام المنشآت الصغيرة هي الإجراءات الإدارية المعقدة وغير الشفافة، وخاصة الإجراءات الإدارية المتعلقة بتسجيل موظفيها وتسديد الاشتراكات بشكل منتظم على أرباح عادة ما تكون غير مستقرة^{١١}. وفي بعض البلدان أحرزت عمليات استعراض الإجراءات الإدارية أو إنشاء مراكز دعم للمنشآت الصغيرة نتائج إيجابية (انظر مثلاً من بلغاريا في الإطار ٤-٤).

الإطار ٤-٤

تعزيز تغطية الضمان الاجتماعي لعمال المنشآت الصغيرة في بلغاريا

سعيًا إلى نقل العمالة غير المنظمة إلى القطاع المنظم، استهلكت رابطة الصناعيين البلغارية مع منظمة العمل الدولية مشروعاً تمخض عن إنشاء مراكز لسداد الاشتراكات لدى منظمات أصحاب العمل الإقليمية (أعضاء رابطة الصناعيين البلغارية). وتدعم تلك المراكز التي شكلت على غرار الأمانات الاجتماعية البلجيكية المنشآت الصغيرة والمتوسطة (حتى ٥٠ مستخدماً) في إدارة إجراءات التسجيل وحساب الأجور وسداد الاشتراكات وإجراء مشاورات بشأن تشريعات العمل والضمان الاجتماعي. والأهداف الرئيسية لتلك المراكز هي تخفيض حجم الاقتصاد غير المنظم في بلغاريا (باعتبار ذلك إحدى أولويات رابطة الصناعيين البلغارية)، وتوسيع نطاق الخدمات التي تقدمها منظمات أصحاب العمل إلى أعضائها. وأدرج تنظيم أنشطة مراكز سداد الاشتراكات في قانون الضمان الاجتماعي، ويتعين تسجيل تلك المراكز لدى وكالة الدخل الوطنية ومؤسسة الضمان الاجتماعي الوطنية.

المصادر: بالاستناد إلى:

ILO: A solution for members of employers' organizations: The Payroll Administration Services, How to move from informality to formality (Geneva and Budapest, 2005); European Commission: Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Report of the Expert Group (Brussels, 2007).

^{١١} انظر على سبيل المثال:

ILO: Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, Geneva, 27–29 November 2007 (Geneva, 2007).

٢٤٦. وقد تساعد زيادة المرونة في جمع الاشتراكات كذلك الناس الذين يتلقون أجوراً غير منتظمة على الاشتراك في خطط الضمان الاجتماعي. وأظهرت خطط *monotributista* التي تنفذ في الوقت الراهن في أمريكا اللاتينية أنها تستطيع أن تدرج الناس في الخطط التي كانوا مستبعدين منها حتى الآن بحكم الواقع (انظر الإطار ٥-٤).

الإطار ٥-٤

خطط *monotributista* في الأرجنتين والبرازيل وأوروغواي

مددت الأرجنتين والبرازيل وأوروغواي تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العاملين لحسابهم الخاص من خلال خطط "monotributista" التي تعد خططاً وطنية متكاملة ومبسطة تسد عن طريقها المنشآت الصغيرة والعاملون لحسابهم الخاص الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي.

وفي الأرجنتين تشمل التغطية القانونية لنظام المعاشات والتقاعد المتكامل العاملين لحسابهم الخاص (أي غالبية فئات العاملين لحسابهم الخاص والمهنيين المستقلين الذين يحصلون على دخل منتظم). ويمكن للعامل الذين يندرجون في هذه الفئة من صغار دافعي الاشتراكات أن يختاروا التسجيل عن طريق الخطة المبسطة لصغار دافعي الاشتراكات (*Monotributo*) التي تشمل الضرائب على الدخل وضريبة القيمة المضافة والاشتراكات في المعاشات. وتنطبق هذه الخطة كذلك على صغار دافعي الاشتراكات (*Monotributo Eventual*) وعلى بعض فئات العمال المستضعفين المسجلين ولكنهم مستثنون من السداد بشروط معينة (*Monotributo Social*).

وفي أوروغواي يمكن للمنشآت الصغيرة جداً (المحددة وفقاً لعدة معايير، بما فيها عدد العمال المستخدمين وحجم تجددهم) أن تستخدم خطة الضرائب الشاملة (*Monotributo*) لسداد ضرائبها واشتراكاتها في الضمان الاجتماعي. ورغم أن هذه الخطة كانت قاصرة في البداية على أنواع قليلة من المؤسسات فقط، مدد إصلاح نفذ في سنة ٢٠٠٧ نطاق تغطية هذه الخطة لتشمل عدداً أكبر من المؤسسات. وتنتج هذه الخطة النفاذ إلى جميع إعانات التأمين الاجتماعي فيما عدا إعانات البطالة.

أما البرازيل فتغطي فيها خطة *Monotributo* العاملين لحسابهم الخاص والمنشآت الصغيرة بثلاثة برامج مختلفة (نفذت في ١٩٩٦ و ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩)، تتوقف على حجم المنشأة.

وتبين القرائن المتوفرة بشأن خطط *monotributista* أنها نجحت في زيادة معدلات تغطية العاملين لحسابهم الخاص، إلا أنه يتعين تصميمها بعناية لكي تضمن تحقيق الإنصاف بين فئات العمال المختلفة.

المصدر: بالاستناد إلى:

F.M. Bertranou: Informal economy, independent workers and social security coverage in Argentina, Chile and Uruguay (Santiago de Chile, ILO, 2007).

٢٤٧. وتوضح التجربة الدولية أن من الممكن تصميم خطط الضمان الاجتماعي بطريقة تعزز بفعالية انتقال العمالة إلى القطاع المنظم.

٢٤٨. وما يوضح ذلك هو تمديد تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمال المنزليين (والعديد منهم من النساء)، الذين يحتاجون إلى مواجهة التحديات المعينة الناشئة عن أن أصحاب العمل هم أسر معيشية خاصة لا شركات، فضلاً عن مواجهة الطبيعة غير النمطية للعمل المنزلي وتقلب ظروفه^{١٢}. ومن المرجح أن تنتج التدابير الناجحة عن التوليف بين عوامل عديدة، منها ما يلي: تصميم مجموعات إعانة جذابة وميسورة للعمال؛ وضع آليات حفز لأصحاب العمل؛ إدراج تدابير المخاطبة والإنفاذ، مثل حملات المعلومات وإذكاء الوعي بشأن أهمية تغطية الضمان الاجتماعي؛ إشراك منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الوطنية؛ إنشاء نظام رصد فعال. ومدد عدد من البلدان (بما فيها الهند وأوروغواي)، تشريعات العمل وتغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمال المنزليين. وأدرجت جنوب أفريقيا العمال المنزليين في نظم التأمين من البطالة لديها (انظر الإطار ٤-٦). ويقدم العديد من البلدان (مثل بلجيكا والبرازيل وفرنسا وألمانيا) حوافز مالية لأصحاب العمل لإضفاء طابع منظم على علاقات الاستخدام التي تتضمن العمل المنزلي فيما يتصل بنظم السداد المبسطة لاشتراكات الضمان الاجتماعي. وسيكون تقييم أثر واستدامة التدابير المتخذة حتى الآن من الأهمية بمكان لتعزيز التقدم المحرز في تمديد حماية الضمان الاجتماعي لتشمل القطاع المتنامي من العمل المنزلي (تغلب فيه النساء).

^{١٢} انظر مكتب العمل الدولي: العمل اللائق من أجل العمال المنزليين، التقرير الرابع (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

الإطار ٦-٤

تمديد تأمين البطالة ليشمل العمال المنزليين في جنوب أفريقيا

في سنة ٢٠٠٣ أدرجت وزارة العمل العمال المنزليين في صندوق تأمين البطالة، الذي أنشئ ليوفر دعم الدخل للعمال العاطلين عن العمل أثناء فترة البطالة. ويقدم هذا الصندوق إعانات بطالة وأمومة وتبن، كما يقدم إعانات في حالة المرض أو الوفاة، وهو يغطي جميع العمال المنزليين، بمن فيهم مديرو شؤون المنزل والبستانيون والسائقون المنزليون والأشخاص الذين يرعون أي شخص في المنزل (ولا يشملون عمال المزارع).

وتشمل التزامات أصحاب العمل تسجيل العاملين لديهم في صندوق تأمين البطالة وتسديد الاشتراكات بانتظام والإفصاح عن التفاصيل الخاصة بالعاملين لديهم في كل مرة يحدث تغيير. والقانون واضح في أن عدم الامتثال لذلك هو جرم يستدعي العقاب. ويجب على أصحاب العمل تسديد اشتراكات تأمين البطالة بنسبة ٢ في المائة من قيمة أجر كل عامل في الشهر، على أن يقتسم كل من صاحب العمل والعمال ١ في المائة لكل منهما من هذه النسبة. ويمكن للعمال المنزليين أن يطالبوا بالإعانة إذا كانوا يعملون لدى أكثر من صاحب عمل واحد وفقدوا وظيفتهم لدى أحد أصحاب العمل أو إذا توفي صاحب العمل. ويكون للعامل الذي يسدد اشتراكات وفقد وظيفته لدى أحد أصحاب العمل، رغم أنه لا يزال موظفًا، الحق في الإعانات إذا انخفض الدخل الإجمالي لمسدد الاشتراكات لأقل من مستوى الإعانة التي كان سيتلقاها لو أصبح عاطلاً عن العمل تمامًا. فضلاً عن ذلك يجب على العمال التسجيل باعتبارهم باحثين عن عمل ومستعدين للعمل. وضع صندوق تأمين البطالة إجراءات ودشن خدمة مجانية على الإنترنت لتقليل العراقيل الإدارية التي يواجهها أصحاب العمل ولتخفيض التكاليف الإدارية للصندوق.

وفي الفترة من سنة ٢٠٠٣ إلى سنة ٢٠٠٨ سجل الصندوق ما يزيد على ٦٣٣٠٠٠ عامل منزلي وما يزيد على ٥٥٦٠٠٠ صاحب عمل منزلي، وجمع ما يزيد على ٣٩٥ مليون راند (٥٣ مليون دولار أمريكي). وحتى سنة ٢٠٠٨ تلقى ما يزيد على ٣٢٤٠٠٠ عامل منزلي عاطل مؤقتًا عن العمل الإعانات، وشكل ذلك حوالي ٢٠٠ مليون راند (٢٧ مليون دولار أمريكي) من مدفوعات الضمان الاجتماعي. وكانت غالبية المستفيدين من النساء.

٢٤٩. ويعد تمديد تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العاملين في مجال الزراعة تحدياً كبيراً آخر. وي طرح انتشار العمل الموسمي والأجور المتدنية وغير المنتظمة فضلاً عن حجم وطبيعة المؤسسات صعوبات خاصة أمام تمديد تغطية الضمان الاجتماعي. ويكتسي ذلك الأمر أهمية خاصة بالنسبة إلى النساء اللاتي عادة ما يعملن لدى أسر دون تقاضي أجر. ومع ذلك تبين الخبرات الدولية كذلك طائفة استجابات سياسية ممكنة لتمديد تغطية الضمان الاجتماعي، بما في ذلك المعاشات الريفية (مثل البرازيل) أو خطط الاشتراكات المكيفة مع أوقات الحصاد (في خطط التأمين الصحي للمجتمع المحلي في جمهورية تنزانيا المتحدة على سبيل المثال) أو التأمين الصحي المدعوم (مثل غانا).

٢٥٠. والسمة غير المنظمة هي إحدى العقبات الرئيسية التي تعرقل التنمية الاقتصادية. فلا يمكن لأي مجتمع أن يحرر القدرة الكاملة لقوته العاملة، ومن ثم القدرة الكاملة لاقتصاده، إذا كانت أجزاء كبرى من هذه القوة العاملة سجنية الوظائف غير المنتظمة وغير المحمية وبالتالي المنخفضة الإنتاجية. ويمكن لإعانات الضمان الاجتماعي أن تزيد من الإنتاجية، لكن من الضروري ضمان أنها لا تضع في الوقت ذاته عوائق فعلية أمام العمالة المنتظمة. والتصميم السليم للنظم الإدارية هو أحد الشروط الضرورية للتقليل من العوائق الإدارية التي تعرقل الاشتراك في نظم الضمان الاجتماعي وتسديد الضرائب؛ ومن الشروط الأخرى الإعانات الجذابة التي توفر الحوافز للاشتراك في نظم الضمان الاجتماعي، لكن الإنفاذ الفعال والموثوق وجمع الضرائب يشكل في نهاية المطاف شرطاً كافياً يحدد ما إذا كانت الخطط إلزامية أو طوعية بحكم الأمر الواقع. والدولة التي لا تستثمر في قدرتها على إنفاذ الاشتراكات وجمع الضرائب لن تستطيع أبداً أن تتحرر من قيود السمة غير المنظمة.

دورة حميدة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية

٢٥١. إن الاستثمار في تمديد ضمان الحماية الاجتماعية بشكل مساهمة حاسمة في وضع استراتيجية متسقة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وإذا كانت تلك الاستثمارات مصممة ومدارة جيداً، فيمكنها أن تولد دورة حميدة تقضي إلى مجموعة متسلسلة منطقياً من سياسات الحماية الاجتماعية والعمالة. ومن الجلي أنه من دون الاستثمار في تمديد نطاق الحماية الاجتماعية الأساسية - عل الأقل - لا يمكن للبلدان أن تحرر القدرات الإنتاجية الكاملة لقوتها العاملة وأن تستغل بالتالي قدرتها الكاملة على تحقيق النمو. ومن ثم يوفر هذا الاستثمار الأساس لوضع سياسات عمالة فعالة تسفر بدورها عن الإسراع في انتقال القوة العاملة إلى القطاع المنظم وبالتالي زيادة مستويات النمو المستدام والمنصف، وهو بدوره شرط مسبق لتمويل زيادة مستويات الرفاه الاجتماعي. وينبغي أن تستند عملية التنمية هذه إلى مبادئ موثوقة على النحو المنصوص عليه في معايير منظمة العمل الدولية وأن يقودها الحوار الاجتماعي للحفاظ على التوافق المجتمعي، وأن تجري في إطار عمليات البرامج القطرية للعمل اللائق.

٢٥٢. وستساعد هذه الاستثمارات على جعل السكان يتمتعون بما يكفي من الصحة ويتغذون ويتعلمون جيداً مما يسهل استخدامهم في الاقتصاد المنظم. ومتى استطاع الناس الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم وبالتالي الانتقال من أنشطة الكفاف المتدنية الإنتاجية ليصبحوا من دافعي الضرائب والاشتراكات، تمكن الاقتصاد عندها فقط من النمو فعلاً وبات من الممكن فرض ضرائب على المداخل لتمويل الدولة ونظم الضمان الاجتماعي التي يمكن أن تساعد على تحقيق مستويات أعلى من الرفاه والنمو. وعندما يكون الناس في وضع يسمح لهم بدخول سوق العمل المنظم، توفر زيادة مستويات الضمان الاجتماعي إن كانت مصممة جيداً، الحوافز الضرورية لبقائهم في العمالة المنظمة، فضلاً عن الأمن المالي الذي يسمح للفرد بالتكيف مع التغير التكنولوجي والاقتصادي من خلال التدريب وإعادة التدريب. وزيادة مستوى الضمان الاجتماعي هو أحد الشروط التي يتعين استيفائها للاحتفاظ بمستويات السمة المنظمة مرتفعة.

٢-٤ إرساء وضمان التكلفة المعقولة والاستدامة المالية لنظم الضمان الاجتماعي

٢٥٣. أصبحت التكلفة المعقولة لنظم الحماية الاجتماعية واستدامتها شاغلاً رئيسياً يخالغ البلدان في جميع مراحل التنمية الاقتصادية. وأثناء العقود الماضية نوقش وكتب الكثير بشأن الاستدامة المالية لزيادة مستويات الحماية، ولا سيما بشأن ضرورة احتواء التكاليف في المجتمعات الشائخة. ومع ذلك ينبغي لأية مناقشة حكيمة بشأن التكاليف المعقولة ألا تتناول التكاليف والتداعيات المالية لنظم الضمان الاجتماعي على الأجل الأقصر وحسب، بل ينبغي أن تقارن بين التكاليف على الأجل الأقصر وعلى الأجل الطويل معاً وأثارها وفوائدها المباشرة. ولا يزال تحدي الاحتفاظ بالحيز المالي وتمديده وتحديد المستويات المثلى للإنفاق العام مطروحاً ما دام الاقتصاد يتطور وما دام عليه أن يجد أفضل توازن بين مجالات الإنفاق الاجتماعي وغيره من مجالات الإنفاق العام المتعارضة. ولا يزال ذلك موضوعاً من مواضيع الساعة حتى بالنسبة إلى البلدان التي تسجل مستويات مرتفعة من التنمية الاقتصادية. ومع ذلك فإن ضرورة تمويل رزم الحوافز الشاملة ستتشئ ضغطاً إضافياً على الإنفاق الاجتماعي في المستقبل القريب.

٢٥٤. ويمكن تناول التكلفة المعقولة لكل نظام من نظم الضمان الاجتماعي وفقاً لثلاثة معايير، هي: (١) نظام الضمان الاجتماعي ينبغي أن يقوم على علاقة معقولة بين التكاليف المالية والنتائج؛ (٢) نظام الضمان الاجتماعي ينبغي أن يتلافى العوامل الخارجية السلبية؛ (٣) ينبغي وجود توازن مناسب بين الإعانات التي تمولها الاشتراكات والإعانات التي تمولها الضرائب. وانطلاقاً من تلك المعايير، يلتفت القسم التالي إلى مسائل تتعلق بالتكلفة المعقولة للضمان الاجتماعي في البلدان التي لديها نظم ضمان اجتماعي ناضجة والبلدان الأفقر على حد سواء.

١-٢-٤ التكلفة المعقولة للنظم الأساسية

٢٥٥. أدرك العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط في الأعوام الأخيرة فقط الآثار الإيجابية التي يمكن أن تخلفها الاستثمارات في الضمان الاجتماعي على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وبدأت تلك البلدان تدرج نظم الضمان الاجتماعي بانتظام في استراتيجياتها التنموية. وافترضت غالبية الحكومات بكل بساطة على ما يبدو أن التحويلات الاجتماعية من شأنها أن تلقي عبئاً كبيراً جداً على الاقتصادات النامية وتضر بالنمو وبالتالي تكون تكلفتها غير معقولة بالنسبة إلى البلدان الأفقر. وفي الوقت ذاته شهد العديد من تلك البلدان أزمة اجتماعية طال أمدها قبل بداية الانكماش الاقتصادي العالمي الراهن. ومع ذلك تهيم على الساحة الحجج الاقتصادية التي تؤيد إتاحة الموارد للاستثمار في الضمان الاجتماعي. وأشار البنك الدولي في سنة ٢٠٠٥ إلى أن الفقر خطر يحدق بالأمن وأن نقص الأمن يقف حجر عثرة أمام مناخ الاستثمار^{١٣}. وثمة إقرار واسع النطاق كذلك بأن الناس يمكنهم المشاركة في أنشطة منتجة إذا كانوا يتمتعون بأدنى مستوى من الضمان المادي وبالتالي يمكنهم تحمل أعباء المخاطرة بتنظيم المشاريع، إذا كانوا يتمتعون بالصحة الجيدة ولا يعانون من الجوع، وإذا كان يمكنهم أن يستندوا إلى مستوى معقول من التعليم على الأقل. ومن دون خطط التحويلات الاجتماعية الأساسية التي تعزز الصحة وبلوغ مستويات مناسبة من التغذية والاستقرار الاجتماعي، لا يمكن للبلدان أن تحرر قدرتها الإنتاجية الكاملة.

^{١٣} انظر:

World Bank: *World Development Report 2005: A better investment climate for everyone* (Washington, DC, 2004).

٢٥٦. ومقدار الموارد العامة التي تخصص للضمان الاجتماعي مهم بالنسبة إلى مستويات التغطية الفعلية والحاصلات الاجتماعية. وأوضح الأمثلة على ذلك هو الرعاية الصحية. وإذا كانت النفقات من الأموال الخاصة لا تقابلها نفقات كبرى على الصحة العامة (أي نفقات من ميزانية واحدة أو أكثر من ميزانيات الحكومة وخطط الضمان الاجتماعي) فيمكن توقع تسجيل ارتفاع في معدلات الوفيات وانخفاض في متوسط الأعمار الصحية بين السكان. والأمر ذاته ينطبق على الاستثمارات في الإعانات النقدية التي توفر أمن الدخل في حالات الشيخوخة والعجز والبطالة وما إلى ذلك؛ فهناك علاقة متينة بين المبالغ التي تستثمرها البلدان في إعانات الضمان الاجتماعي وانتشار الفقر أو غيره من المؤشرات الاجتماعية.

٢٥٧. وافترض العديد من مخططي التنمية لفترة طويلة أن الحيز المالي ليس كافياً في تلك البلدان لتمويل إعانات الضمان الاجتماعي، وبالتالي افترضوا أن تكاليف الضمان الاجتماعي غير معقولة بالنسبة إليهم. وهذا الافتراض ليس صحيحاً: فأدنى مجموعة من الضمان الاجتماعي معقولة التكاليف حتى في أفقر البلدان، كما بينت ذلك تقديرات أجرتها منظمة العمل الدولية مؤخراً لتكاليف أدنى مجموعة من الضمان الاجتماعي في البلدان ذات الدخل المنخفض. وقدمت دراستان أجرتهما منظمة العمل الدولية عن التكاليف في سبعة بلدان في أفريقيا جنوب الصحراء وخمسة بلدان آسيوية تقديراً أولياً لتكاليف توفير مجموعة حماية اجتماعية أساسية افتراضية في البلدان ذات الدخل المنخفض الآن ولهذه التكاليف في العقود المقبلة^{١٤}. وشملت المجموعة التوضيحية إعانات الأطفال الأساسية والنفوذ الشامل إلى الرعاية الصحية الأساسية وخطة لضمان العمالة (١٠٠ يوم) للفقراء في نطاق سن العمل النشط ومعاشاً أساسياً شاملاً للشيخوخة والعجز^{١٥}. وتبين هاتان الدراستان أن من المتوقع أن تبلغ التكاليف السنوية الإجمالية المبدئية لمجموعة الحماية الاجتماعية الأساسية العامة (باستثناء النفوذ إلى الرعاية الصحية الأساسية الممولة بالفعل إلى حد ما) من حوالي ٢,٢ إلى ٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة ٢٠١٠ (انظر الشكل ٤-١).

^{١٤} يرد موجز لنتائج هاتين الدراستين في:

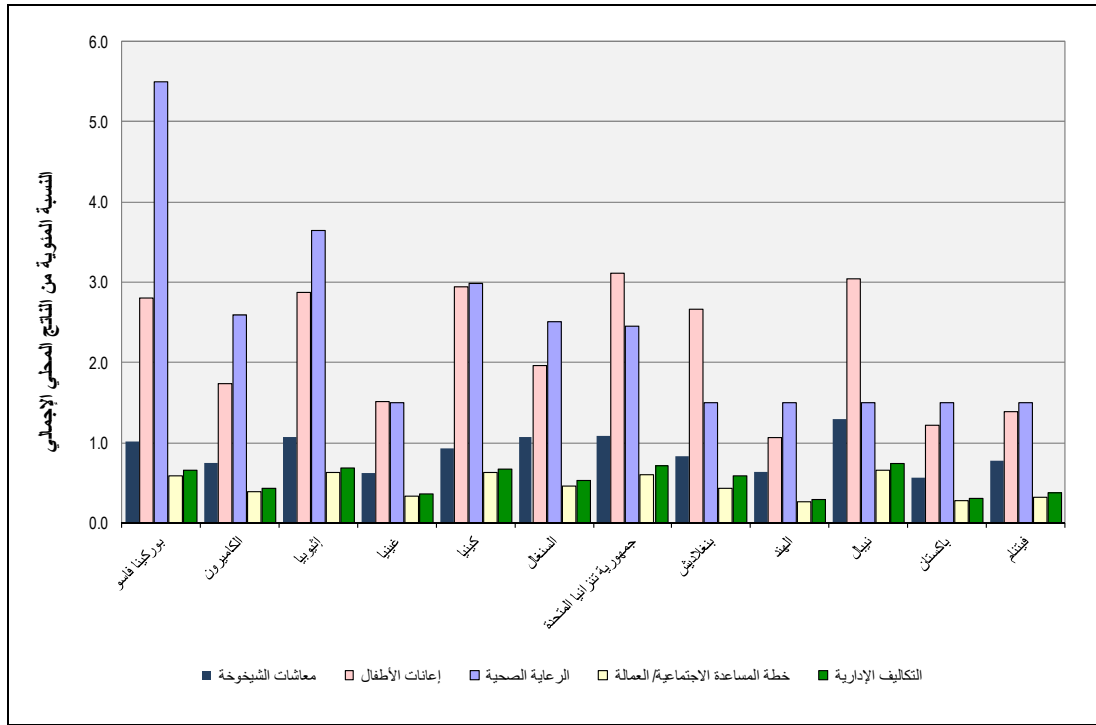
ILO: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings, Paper No. 3 (Geneva, 2008).

انظر أيضاً:

Karuna Pal et al.: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper 13 (Geneva, ILO, 2005); S. Mizunoya et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper 17 (Geneva, 2006).

^{١٥} افترض أن يحدد معاش الشيخوخة والعجز المحاكى الشامل عند ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد، مع حد أقصى يبلغ دولاراً أمريكياً واحداً (تعادل القوة الشرائية) لكل يوم (يزداد تماشياً مع التضخم) وأن يصرف إلى جميع الرجال والنساء الذين يبلغون ٦٥ عاماً أو أكثر والأشخاص في سن العمل المصابين بحالات عجز وخيمة (افترضت نسبة الاستحقاق عند ١ في المائة من السكان في سن العمل، مما يعكس تقديراً محافظاً جداً لنسبة العجز). وحدد مبلغ إعانة الأطفال عند نصف مبلغ المعاشات. وحسبت تكاليف النفوذ الشامل للرعاية الصحية الأساسية على أساس نسبة الموارد البشرية الصحية البالغ عددها ٣٠٠ مهني من مهنيي الصحة لكل ١٠٠٠٠٠ نسمة.

الشكل ٤-١: تكاليف عناصر مجموعة الحماية الاجتماعية الأساسية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة من أفريقيا وآسيا، ٢٠١٠



المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية.

٢٥٨. وفي حين تبدو تكلفة مجموعة الحماية الاجتماعية الأساسية في متناول العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض، سيكون من الضروري في غالبية الحالات تنفيذ هذه المجموعة تدريجياً. وقد تحتاج بعض هذه البلدان إلى أن تضافر الجهود مع مجتمع الجهات المانحة الدولية أثناء فترة انتقال مناسبة. وقد تستطيع البلدان ذات الدخل المنخفض كذلك أن تعيد تخصيص مواردها القائمة مثلاً عن طريق زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية زيادة تدريجية، وذلك على سبيل المثال لتحقيق هدف إنفاق يبلغ ٢٠ في المائة من الإنفاق الحكومي الإجمالي في نهاية المطاف.

٢٥٩. وتبين النتائج التي حاكتها منظمة العمل الدولية على نطاق جزئي عن جمهورية تنزانيا المتحدة والسنغال أن إدراج إعانات الشيخوخة النقدية الأساسية يمكن أن يكون له أثر كبير على الحد من الفقر^{١٦}. وقدرت حالات المحاكاة المذكورة تكلفة إعانات معاشات الشيخوخة والعجز بمستويات حددت عند ٧٠ في المائة من خط الفقر الغذائي لكل فرد مؤهل للحصول على الإعانة. وتبين نتائج حالات المحاكاة أن إدراج معاش شامل للشيخوخة في جمهورية تنزانيا المتحدة من شأنه أن يخفض معدلات الفقر بنسبة ٩ في المائة، وأن يكون له أثر قوي جداً بالنسبة إلى المسنين والمسنات (٣٦ في المائة) وبالنسبة إلى ٢٤ في المائة من الأفراد الذين يعيشون مع أفراد مسنين في الأسرة. وعلى النقيض من المتوقع أن يكون لمعاشات العجز والشيخوخة في السنغال أثر أكثر إيجابية في الأشخاص المسنين، ولا سيما المسنات، وأفراد أسرهم.

٢٦٠. وما أكثر إقناعاً بذلك من الممارسات النظرية سوى تجربة الحياة الواقعية. فثمة مجموعة متنامية من القرائن المستقاة من العالم النامي على نجاح تنفيذ مجموعات الضمان الاجتماعي الأساسية (انظر الفصل ٣). وثمة طرق عديدة لتحقيق تغطية الضمان الاجتماعي بتكلفة ميسورة في سياق البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، وذلك كخطوة أولى لوضع استراتيجية وطنية لتطوير الضمان الاجتماعي. وفي حين تتوخى بعض البلدان أن تمدد نطاق التأمين الاجتماعي وأن تولف بينه وبين المساعدة الاجتماعية، تدعم بلدان أخرى تغطية التأمين الاجتماعي للفقراء لتمكينهم من التمتع بالمشاركة في الخطط العامة، ولا تزال بلدان أخرى تسعى إلى

^{١٦} انظر:

F. Gassmann and C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper 16 (Geneva, 2006).

إرساء خطط شاملة أو مشروطة تمويلها الضرائب، وهي تعرف كذلك باسم خطط التحويلات الاجتماعية. ولكل نهج مزاياه وقيوده وكل منها سيتوقف على القيم الوطنية وتجربة الماضي والأطر المؤسسية. وتبين الأدلة أن التقدم نحو تمديد تغطية الضمان الاجتماعي سهل المنال في كل مكان تقريباً.

إتاحة الحيز المالي اللازم في البلدان النامية

٢٦١. استحدث مفهوم الحيز المالي مؤخراً في المناقشات والنقاشات التي تجريها المنظمات الدولية (وخاصة في سياق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية)^{١٧}. وعرف الحيز المالي بأنه "توفير حيز في الميزانية يسمح للحكومات بتقديم الموارد للأغراض المرغوب فيها من دون أن يضر ذلك باستدامة الوضع المالي للحكومة"^{١٨}. وانبثق مفهوم الحيز المالي من الضغوط المفروضة على الحكومات لتخفيف القواعد المتعلقة بالميزانية وذلك لإتاحة المجال للاستثمارات المنتجة التي من شأنها أن تولد أموالاً في المستقبل. وتستهدف تلك الاستثمارات أساساً تراكم رأس المال المادي، إلا أن المنطق نفسه طبق بنجاح على الاستثمار في رأس المال البشري (التعليم والصحة أساساً) نظراً لأن هناك من قال بأن تلك الاستثمارات ستعود عليهم هم أيضاً بالمكاسب بمرور الوقت. ويستلزم إتاحة حيز مالي كذلك مراعاة إمكانية تعزيز حشد الموارد المحلية وإدخال الإصلاحات الضرورية لضمان تهيئة البيئة الإدارية والمؤسسية والاقتصادية المؤاتية لتكون إجراءات السياسات هذه فعالة^{١٩}.

٢٦٢. وتحتاج البلدان ذات الدخل المنخفض، التي تسجل معدلات فقر عالية وفيها اقتصادات كبرى غير منظمة، إلى الضمان الاجتماعي أكثر من أي بلدان أخرى، ومع ذلك قد تكون لديها أولويات مختلفة ينبغي تطوير فروع بشأنها أولاً وبشأن كيفية تمويل الإعانات وتقديمها. وثمة دراسات لا تبين بوضوح أن من الممكن جعل تكلفة الضمان الاجتماعي في تلك البلدان معقولة فحسب، بل تبين أن ذلك ضروري أيضاً باعتباره عنصراً من عناصر التنمية^{٢٠}.

٢٦٣. وكما وضحنا في الفصل ٢-٣، فإن حجم الاستثمار في الضمان الاجتماعي (ومن ذلك، مدى تغطية الضمان الاجتماعي للسكان ومستواه) يتوقف إلى مدى كبير على الإرادة السياسية والاجتماعية السائدة (للحكومات ومسددي الضرائب والمنتخبين)؛ وهذا ما يحدد إلى مدى بعيد الحيز المالي المتاح لتمويل برنامج الضمان الاجتماعي وليس غيره من البرامج.

٢٦٤. وتتمتع كل البلدان، مهما كان مستوى الدخل فيها، بدرجة معينة من الحرية في تحديد سياساتها. وكما يبين التقرير العالمي للضمان الاجتماعي ٢٠١٠-٢٠١١^{٢١}، الصادر عن المنظمة، ثمة علاقة ضعيفة جداً بين مستويات الناتج المحلي الإجمالي وحجم الحكومة. والبلدان التي تتشابه فيها مستويات الدخل تختلف اختلافاً كبيراً فيما يتعلق بحجم الحكومات المقاس بحجم المالية العامة. ويعزى ذلك في كثير من الحالات إلى اختلاف الأولويات المجتمعية التي عادة ما تتشكل عبر التاريخ. بيد أنه في بعض الحالات التي يكون فيها إنفاق الحكومة منخفضاً جداً قد يشير ذلك بكل بساطة إلى تدني قدرة السلطات على جباية الضرائب وغيرها من العائدات وجمعها. ويتمثل التحدي الرئيسي في تلك البلدان باعتماد وإنفاذ إصلاحات ضريبية لزيادة الموارد المالية، بما

^{١٧} يستند هذا القسم إلى:

L. Aguzzoni: *The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia* (Geneva, ILO, forthcoming);

انظر كذلك: M. Cichon et al.: *Financing social protection* (Geneva, ILO and ISSA, 2004).

^{١٨} انظر:

P.S. Heller: *Understanding fiscal space*, IMF Policy Discussion Paper (Washington, DC, IMF, 2005), p.3. See also R. Perotti: *Fiscal policy in developing countries: A framework and some questions*, Policy Research Working Paper (Washington, DC, World Bank, 2007).

انظر أيضاً:

R. Perotti: *Fiscal policy in developing countries: A framework and some questions*, Policy Research Working Paper (Washington D.C., World Bank, 2007).

^{١٩} انظر:

R. Roy and A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (New York, UNDP, 2009).

^{٢٠} انظر:

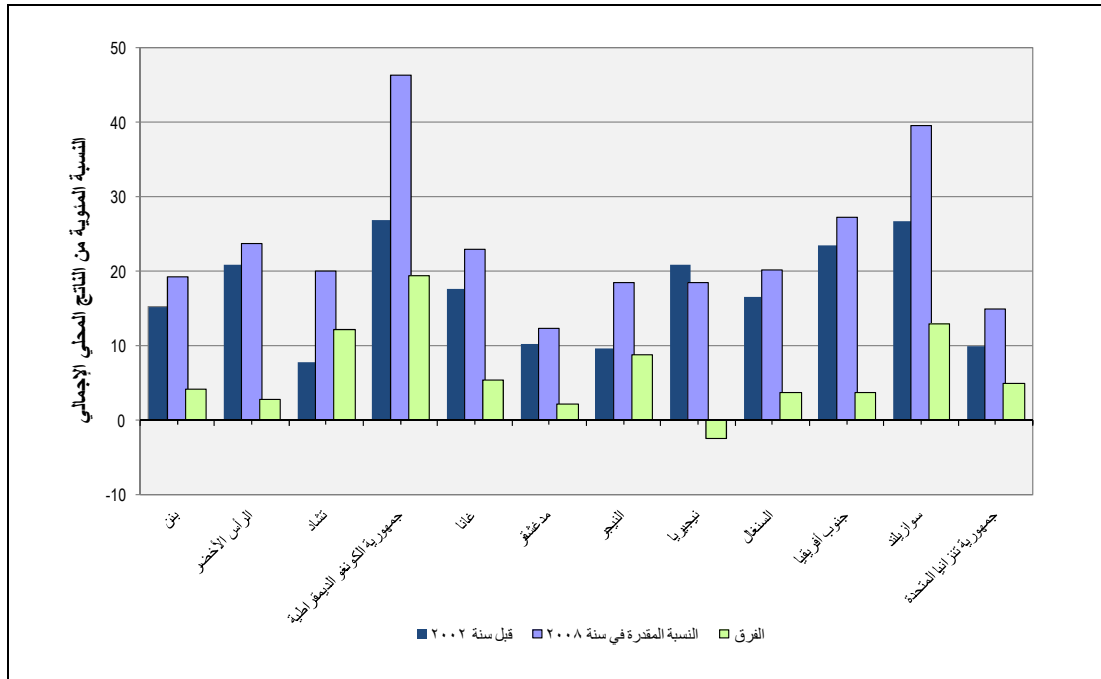
A. Barrientos: "Introducing basic social protection in low-income countries: Lessons from existing programmes" in P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building*, pp. 253–273 (London, Palgrave, 2009), pp. 269–270.

^{٢١} انظر: ILO: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit.

في ذلك تعزيز فعالية وكفاءة جمع الضرائب. لكن ذلك قد يعني أيضاً ضرورة تنقيح برامج الإنفاق لجعلها تستجيب للأفضليات المجتمعية أكثر فأكثر من أجل زيادة رغبة الجمهور في تسديد الضرائب.

٢٦٥. ومن الجلي أن ثمة حالات لا يمكن أن يمدد فيها الحيز المالي للتحويلات الاجتماعية بسهولة على الأجل القصير جداً. ويتعين تقييم كل حالة بالتفصيل. ومع ذلك قد يكون "الحيز السياسي" الذي يتيح التحرك المالي أوسع نطاقاً بكثير مما يفترض غالباً. ويستخلص من ذلك أن القرارات الخاصة بسياسات تمويل نظم الضمان الاجتماعي والمفاوضات الرامية إلى التوصل إلى توافق مالي في الآراء بين مختلف أصحاب المصلحة في حافظة الإنفاق العام، تتخذ بأسلوب خاص بكل بلد على حدة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المداخل المحلية في أفريقيا زادت من سنة ٢٠٠٢ إلى سنة ٢٠٠٧ (أي في فترة ما بعد مونتييري) بحوالي ٢٣٠ مليار دولار أمريكي. وفي أفريقيا جنوب الصحراء وحدها زادت نسبة المداخل العامة المحلية في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٤ نقاط مئوية من سنة ٢٠٠٢ إلى سنة ٢٠٠٧ (انظر الشكل ٤-٢). ونظراً للمستوى الكافي من الأولوية في السياسات، يبدو من الواقعي إدراج مجموعة من إعانات الضمان الاجتماعي المتواضعة، ربما على مدى عقد من الزمان، بتكلفة صافية تبلغ حوالي ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل ٤-٢: زيادة الموارد العامة المحلية في بلدان أفريقية مختارة



المصدر:

OECD and UN Economic Commission for Africa: *Development finance in Africa: From Monterrey to Doha* (Paris and Addis Ababa, 2008).

٢٦٦. وثمة العديد من التهج لإتاحة حيز مالي لتمويل الإنفاق العام، رهناً بنوع البرنامج المرغوب فيه وسياقه. ويتضمن ذلك اعتبارات ذات طبيعة قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل، نظراً لأن البرامج العامة التي تجمع الموارد من أجلها، هي على الأرجح مشاريع طويلة الأجل تستلزم وجود حيز مالي على الأجل الطويل وليس فقط في سنة تنفيذها. ويمكن التفرقة بين أربع فئات من الأدوات المالية العامة، وهي^{٢٢}:

- المساعدة الإنمائية الرسمية؛
- تمويل العجز؛
- إعادة إيلاء الأولوية للنفقات وكفاءتها؛
- حشد الإيرادات المحلية.

^{٢٢} انظر:

Development Committee: *Fiscal policy for growth and development – An interim report*, background report prepared for a Development Committee Meeting, 23 April 2006 (Washington, DC, World Bank, 2006).

٢٦٧. *المساعدة الإنمائية الرسمية*. إن توفر الضمانات الخارجية لتمويل الإنفاق العام هو مصدر جذاب للتمويل في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، وخاصة في ضوء الالتزامات الدولية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية ومبادرات تخفيف عبء الدين. ومع ذلك لا يمكن الاتكال على الضمانات الخارجية باعتبارها مصدراً مستداماً على الأجل الطويل للحيز المالي نظراً لأن القدرة على التنبؤ بها محدودة وأنها تفرض تكاليف باهظة على البلد المستفيد. وعليه، فإن المساعدة الإنمائية الرسمية هي مصدر جذاب للتمويل في العديد من البلدان لكن لها عيوب كذلك، مثل خطر توليد درجات من الاتكال على المعونة يمكن تلافيها. ولا يمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تكون مصدراً منتظماً طويل الأجل لتمويل التحويلات الاجتماعية. وذكر المدير العام لمكتب العمل الدولي في سنة ٢٠١٠ ما يلي: "تظهر حسابات منظمة العمل الدولية أن مجموعة منافع الأرضية الاجتماعية الأساسية [...] ستكلف قرابة ٤٦ مليار دولار أمريكي سنوياً [...] وهذه الموارد ستكون كافية لإنقاذ حوالي ٤٤٢ مليون شخص من براثن الفقر الأشد حدة... وقد تبلغ التكلفة [...] ٣٨ في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية لسنة ٢٠٠٩".^{٢٣} ومن شأن تمديد قائمة البلدان المستحقة من البلدان الأقل نمواً لتشمل البلدان الأقل تقدماً أن يزيد من تكلفة وضع مجموعة إعانات أساسية إلى حوالي ١١٧ مليار دولار أمريكي سنوياً وبالتالي فهو يزيد المساعدة الإنمائية الرسمية بنسبة ١١٢ في المائة. وليس من المرجح أن يخصص المجتمع العالمي ما يكفي من المساعدة الإنمائية الرسمية لسد ثغرات الفقر العالمية من خلال التحويلات الاجتماعية على أساس دائم. ويمكن أن تمثل المساعدة الإنمائية الرسمية بالنسبة إلى عدد مختار من البلدان ذات الدخل المنخفض، التي لديها حيز محدود للنفذ إلى موارد أخرى على الأجل القصير، مصدراً مهماً للتمويل المؤقت. لكن سيستلزم ذلك التخطيط بعناية للتمويل اللازم على الأجل المتوسط في الميزانية عندما سيتعين الاستعاضة بالموارد المحلية عن المنح الخارجية.

٢٦٨. *تمويل العجز*. من المصادر المحتملة الأخرى لإتاحة الحيز المالي، هناك الاقتراض من الخارج أو من الداخل على حد سواء. ومع ذلك يتعين سداد الأموال المقترضة وبالتالي سيتعين حشد الإيرادات، عاجلاً أم آجلاً، لرد هذه الأموال المقترضة. وقد لا يمكن استدامة زيادة مستويات الاقتراض بالنسبة إلى البلدان التي تراكمت عليها مستويات مرتفعة من الديون أصلاً. وإذا استخدم الاقتراض لتمويل العجز المالي للحكومة بدلاً من تمويل مشروع معين، فسيتمتع النظر في استدامة القرض في ضوء وضع الدين عموماً في البلد المذكور^{٢٤}. ولئن أخذ في الاعتبار تاريخ الدين الدولي وتداعياته، ينبغي للمقترضين والمقرضين أن يتعلموا من أخطاء الماضي وأن يخططوا أية أفاق جديدة للاقتراض ويقيموها بعناية.

٢٦٩. *إعادة إيلاء الأولوية للإنفاق وكفاءتها*. أثناء السعي إلى إتاحة الحيز المالي، ينبغي أن تكتسي إعادة إيلاء الأولوية للإنفاق وزيادة كفاءته أهمية في جدول الأعمال. وسيطلب ذلك إجراء استعراض مستفيض وشامل لجميع بنود الإنفاق العام لتحديد المجالات التي تتطلب التحسين. وقد تساعد آليات تتبع الإنفاق ونظم الرقابة الداخلية وإجراءات مراجعة الحسابات على تخصيص الموارد على أمثل وجه. ويمكن لآليات التخطيط المالي المناسبة، بل ينبغي لها، أن تدعم هذه العملية.

الإطار ٤-٧

أثر الأشكال البديلة للضرائب على توزيع الدخل في أمريكا اللاتينية

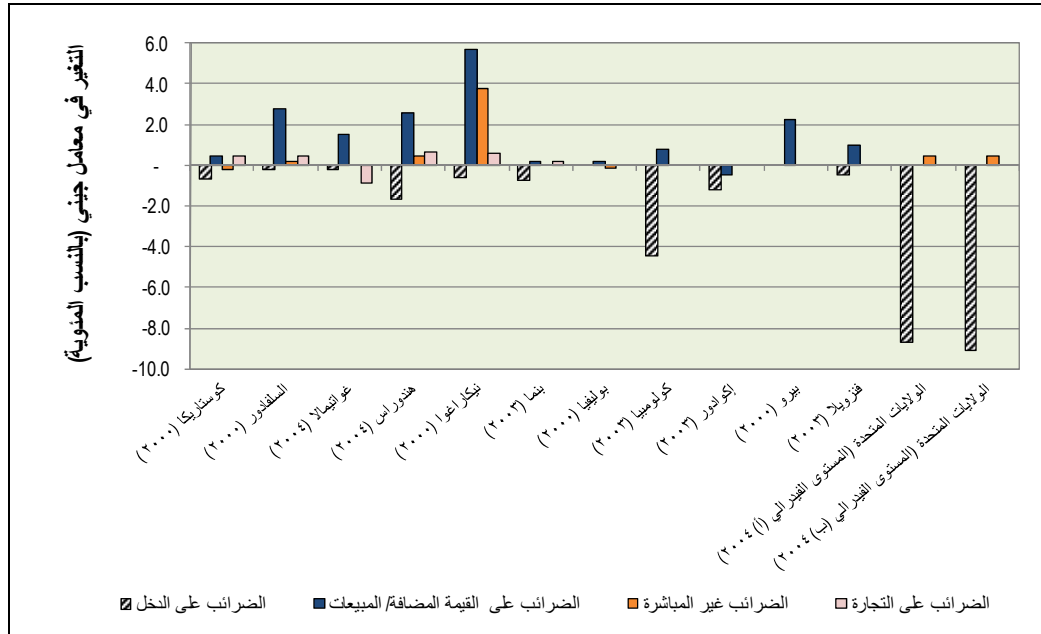
حللت دراسة أجريت مؤخراً آثار الأشكال المختلفة للضرائب في انعدام المساواة في الدخل في بلدان مختارة من أمريكا اللاتينية. ويبين الشكل الوارد أدناه بعض الآثار الكمية الأساسية للضرائب في انعدام المساواة في الدخل (مقاسة بمعامل جيني). وتؤكد الآثار المنطق النظري ولكن عموماً تظل آثار الضرائب المختلفة في انعدام المساواة في الدخل متدنية نسبياً. وتبين مقارنة تلك البلدان بالولايات المتحدة أن الضرائب على الدخل يمكنها نظرياً أن تخلف أثراً كبيراً على انعدام المساواة، ولكن تلك الامكانية ليست مستخدمة في أمريكا اللاتينية. ويعزى ذلك إلى أن نسبة الضريبة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المختارة هي أدنى بكثير عنها في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبالتالي تظل إمكانية التأثير في توزيع الدخل متدنية نسبياً. ومنطقياً يظل الحجم المالي المحتمل للتحويلات متدنياً نسبياً كذلك، وبالتالي فإن أثر كل من الضرائب والتحويلات في المساواة في الدخل في أمريكا اللاتينية هو على القدر نفسه من التدني إذا قورن ببلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أي حوالي ثلث الأثر فحسب في مجموعة البلدان الخمسة عشر الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

^{٢٣} انظر مكتب العمل الدولي: *الانتعاش والنمو بالترافق مع العمل اللائق*، تقرير المدير العام، التقرير الأول (جيم)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، ٢٠١٠، الفقرة ١٣٤.

^{٢٤} انظر: Heller, op. cit.

وتستخلص الدراسة أن "قدرة الضرائب المحدودة على إعادة التوزيع، ولا سيما مقارنة بقدرة الإنفاق الاجتماعي، تبين أن محور تركيز سياسات الضرائب في أمريكا الوسطى ينبغي أن ينصب على زيادة المداخل بفاعلية. [...] وغالباً ما توجد مقايضة بين تصاعد الضريبة وقدرتها على زيادة الإيرادات: إذا كان تصاعد الضريبة مشتق من الإعفاءات أو الفرق في معدلات الضريبة، فإن قاعدته يمكن أن تتآكل. وتوسيع نطاق القاعدة الضريبية لزيادة مجموعة الموارد المتاحة ليعاد توزيعها من خلال الإنفاق الاجتماعي قد يعزز التصاعد العام للسياسة الضريبية - وإن كان ذلك يستلزم إزالة الإعفاءات التصاعدية. ومع ذلك لا توحى تلك الاستنتاجات بأن اعتبارات الإنصاف ينبغي أن تغيب عن النقاشات الخاصة بالسياسات الضريبية. وتبين القرائن أن الضرائب على الدخل يمكن أن تكون أقل تصاعداً والضرائب على القيمة المضافة وضرائب المبيعات أقل تناقصاً بكثير في بعض البلدان من غيرها. وقد يعكس ذلك جزئياً الاختلافات في الهياكل الاقتصادية بين البلدان، لكن القصور في تصميم الضرائب يؤدي دوراً كذلك على ما يبدو. وقد تضر أوجه القصور تلك في الوقت ذاته بالإنصاف والكفاءة والفعالية والبساطة الإدارية. وعلى سبيل المثال فإن الإعفاءات التي تميز القطاعات الغنية من المجتمع تميزاً غير متناسب قد تجعل الضرائب تتناقص بشكل أكبر وقد تيسر التهرب الضريبي وتدني الدخل".

آثار أشكال الضرائب المختلفة في انعدام المساواة في الدخل في بلدان مختارة في الأمريكتين



ملاحظة: (أ) بما في ذلك اشتراكات الضمان الاجتماعي؛ (ب) باستثناء اشتراكات الضمان الاجتماعي.

المصادر: بالاستناد إلى

R. Cubero and I. Vladkova Hollar: *Equity and fiscal policy: The income distribution effects of taxation and social spending in Central America*, IMF Working Paper No. 10/112 (Washington, DC, IMF, 2010), pp. 33 (for quotation), 38; own calculations.

٢٧٠. حشد الإيرادات المحلية. ثمة توافق واسع النطاق في الآراء على أن حشد الموارد المحلية، بالنسبة للبلدان الفقيرة كذلك، سيتعين أن يكون أهم مصدر من مصادر تمويل الإنفاق العام لتحقيق التنمية المستدامة^{٢٥}. ولا يفضي حشد الموارد المحلية إلى الآثار الجانبية السلبية التي تقضي إليها الموارد الخارجية، لكن تلك العملية قد تكون مطلوبة من حيث القدرة الإدارية والقدرات التقنية على حد سواء، وعادة ما تستغرق الإصلاحات الشاملة عدة أعوام لكي تنفذ. ويستلزم إدخال إصلاحات على النظام الضريبي في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض (خاصة في البلدان التي يسودها الاقتصاد غير المنظم وزراعة الكفاف على نطاق واسع)، اتخاذ تدابير ترمي إلى توسيع القاعدة الضريبية وتصميم نسب ضريبية تدريجية فعالة وتحديث إدارة الضرائب

^{٢٥} انظر:

Heller, op. cit.; R. Roy and A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (London, UNDP/Earthscan, 2009); D. Bräutigam, O-J. Fjeldstad and M. Moore (eds): *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent* (New York, Cambridge University Press, 2008); P.S. Heller: "Strengthening revenue mobilization efforts in Sub-Saharan Africa", in L. Wallace (ed.): *Deepening structural reform in Africa: Lesson from East Asia* (Washington, DC, IMF, 1997), pp. 39-53.

ومكافحة التهرب من الضرائب. وإذ تعتبر الضرائب عنصراً مهماً من عناصر بناء أي دولة، فهي أساسية لحياة هذه الدولة وتنميتها، كما يتخطى دورها بأشواط مجرد تمويل تحقيق أهداف الحكومة.

٢٧١. وكيف يمكن للبلدان أن تحدد القدرة غير المستغلة لحشد الإيرادات؟ ذكرت التقديرات أن حجم الإيرادات المجمعة في البلدان ذات الدخل المنخفض من خلال الضرائب يمكن أن ترتفع من ١ إلى ٤ نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي على مدى الأعوام العشرة المقبلة^{٢٦}. ومع ذلك سيتعين أن يكون أي تقييم يجرى لإمكانية زيادة الإيرادات المحلية خاصة بكل بلد إلى حد كبير. فبلدان أفريقيا جنوب الصحراء على سبيل المثال تسجل في المتوسط نسبة للضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي تبلغ حوالي ٢٠ في المائة (مقارنة بمتوسط يبلغ ٣٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، وظلت تلك النسبة مستقرة إلى حد بعيد أثناء الأعوام الثلاثين الماضية. وعلى الرغم من أن النسبة العامة ظلت ثابتة جداً أثناء تلك الفترة، قد تغير تكوين الإيرادات الآتية من الضرائب تغيراً كبيراً: ففي حين انخفضت نسبة الإيرادات الآتية من التجارة الدولية، مبنية في انخفاض التعريفات الجمركية في أعقاب موجات العولمة الأخيرة، انخفضت الإيرادات الآتية من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة (إلى مدى أقل). وتبين القرائن أن مستويات الإيرادات يمكن أن تزيد في البلدان ذات الدخل المنخفض عندما تتقدم تلك البلدان من مستويات دخل منخفض إلى مستويات دخل أعلى؛ غير أن الوصول إلى المستوى الأمثل من نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي سيكون خاصاً بكل بلد بقدر كبير. وتتأثر سياسات الضرائب بالعوامل الهيكلية والجهود المبذولة لجمع الضرائب. وفي حين تتغير العوامل الهيكلية عادة على الأجل الطويل، يمكن لجهود جمع الضرائب أن تتغير على الأجل القصير.

٢٧٢. ويلزم الاستراتيجيات الممكنة لزيادة حشد الإيرادات أن تميز بين الفئات الرئيسية للإيرادات: الضرائب المباشرة (عادة ما تكون الضريبة على الدخل والضريبة على الأرباح والثروة والضريبة على أرباح الشركات) والضرائب غير المباشرة (وأهمها ضريبة القيمة المضافة، وكذلك ضريبة الاستهلاك وضريبة المبيعات) والضرائب التجارية (التعريفات على السلع المستوردة والمصدرة)، بما يضمن فرض ضرائب مناسبة ومنصفة على أساس قاعدة ضريبية عريضة. وعلى الرغم من أن المزيج المعين من الأدوات سيتوقف على الأداء الضريبي الراهن لكل بلد على حدة، فإن غالبية الاستراتيجيات المقترحة تنطبق على الغالبية العظمى من البلدان. وقد سجلت الإيرادات المجمعة من الضرائب التجارية انخفاضاً هاملاً في غالبية البلدان ذات الدخل المنخفض على مدى العقود الأخيرة ومن المرجح أن تواصل انخفاضها. ومع ذلك يتعين على البلدان ذات الدخل المنخفض أن تعزز قدرتها على فرض الضرائب على التجارة الدولية. وقد يفضي ذلك على الأرجح إلى إعادة تنظيم نظام الجمارك وترشيد الإجراءات الجمركية لكي يكون لديها نظام فعال من حيث التكلفة ويتمتع بالكفاءة. وعقب انخفاض الضرائب التجارية، سدت الضرائب غير المباشرة في غالبية الحالات الثغرات في إيرادات الحكومات.

٢٧٣. ونجح العديد من البلدان في إدراج ضريبة القيمة المضافة، وقد تتطلب تلك الضريبة إجراء المزيد من التكيف لضمان التطبيق العادل وكبح استهلاك السلع الضارة للمستهلكين (مثل التبغ والكحول) أو للمجتمع (مثل البترول). ويبين الجدول ٤-١ أنه في بلدان مثل البرازيل وغانا تميل الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات (التي يسهل جمعها نسبياً)، إلى أن تمثل نسبة من إيرادات الحكومة العامة أكبر منها في البلدان الأوروبية النمطية. ولا يعني ذلك أن زيادة الضرائب غير المباشرة حل عادل لضرورة زيادة الإيرادات.

٢٧٤. ويستحق أثر إدخال إصلاحات ضريبية في توزيع الدخل الوطني أن يولى الاهتمام عن كثب، ولا يمكن عزله عن السياسات الخاصة بالتحويلات. ولدى الحكومات أداتان رئيسيتان لتغيير توزيع الدخل الوطني، وهما: فرض الضرائب (بما فيها اشتراكات الضمان الاجتماعي)، والتحويلات الاجتماعية. ويمكن أن يكون لكليهما نظرياً، آثار تصاعدية أو تناقصية أو أن يلغي كل منهما الآخر. وما يهم في نهاية المطاف هو مجموع حصائل الضرائب والتحويلات. وبميل الأثر الإجمالي لجميع التحويلات الاجتماعية بكل وضوح إلى أن يكون تصاعدياً. ويسمح جمع الضرائب والاشتراكات بتمويل التحويلات الاجتماعية، لكن يمكنه أن يقلل أو يزيد من الآثار التصاعدية للتحويلات التدريجية. ويتوقف ذلك الأثر على الوزن النسبي للأشكال المختلفة من الضرائب في نظم الضرائب الوطنية والتصميم المعين للعناصر المكونة الفردية. وفي حين ترتبط أشكال معينة من الضرائب عادة بالسمة التناقصية أو التصاعدية، فإن التصميم الفعلي للضريبة قد يعدل هذه السمات العامة. وعلى سبيل المثال يعتقد عموماً أن الضريبة على الدخل تصاعدية، ولكن يمكن تصور وجود استثناءات على ذلك. وفي حين يعتقد أن الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك والمبيعات تناقصية، لكن بعض هذه الآثار يمكن أن تخفف عن

^{٢٦} انظر:

S. Gupta and S. Tareq: "Mobilizing revenue: Strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa's developmental needs", in *Finance & Development*, Vol. 45 (2008), No. 3, downloadable at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fda.htm>.

طريق إعفاء بعض السلع والخدمات الأساسية من الضرائب غير المباشرة أو عن طريق فرض معدلات ضريبية مختلفة. ولا تخلف اشتراكات التأمين الاجتماعي عموماً أية آثار إذا فرضت كنسبة موحدة من الأجور أو الدخل. ومع ذلك تقع آثار مختلفة إذا منح الناس الذين يتقاضون دخلاً منخفضاً فترات توقف عن سداد الاشتراكات و/أو أدرجت حدود قصوى لاشتراكات الأشخاص الذين يتقاضون دخلاً مرتفعاً. ويحلل الإطار ٤-٧ الأثر الحقيقي لمختلف أشكال الضرائب في البلدان النامية.

٢٧٥. ومن منظور الإنصاف والكفاءة، قد يلزم مواصلة تكيف الضرائب على الدخل وأرباح الشركات، فضلاً عن الضرائب على الأملاك، لتبسيط النظام الضريبي وتوسيع نطاق القاعدة الضريبية وتقييد الإعفاءات وضمان فرض معدلات ضرائب مناسبة ومنصفة على جميع مستويات توزيع الدخل. ويمكن كذلك لاستعراض اللوائح والترتيبات المؤسسية في إدارة الضرائب أن يحقق نتائج إيجابية في هذا الصدد.

الجدول ٤-١: إيرادات الحكومة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي		البلدان النامية				
المملكة المتحدة	ألمانيا	السويد	أسبانيا	البرازيل	غانا	
35.55	36.31	43.01	32.86	31.70	23.78	إجمالي الإيرادات من الضرائب والاشتراكات
14.23	11.64	17.09	10.08	6.88	6.41	الضرائب المباشرة
10.29	10.54	13.08	8.28	10.17	10.56	الضرائب على السلع والخدمات
6.36	7.07	9.58	5.13	9.84	7.83	- الضرائب العامة على السلع والخدمات
2.89	2.55	2.73	2.04	0.32	2.50	- ضرائب الاستهلاك
1.04	0.92	0.91	1.06	0.00	0.28	- ضرائب أخرى
6.87	13.27	11.69	12.13	13.01	*	الاشتراكات الاجتماعية
4.16	0.86	1.15	2.37	1.64	6.81	ضرائب أخرى
-	-	-	-	6.52	8.17	إيرادات أخرى

* تشير البيانات عن غانا إلى ميزانية الحكومة وهي لا تشمل صناديق الضمان الاجتماعي. المصادر: بالاستناد إلى البيانات المستقاة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (ألمانيا وأسبانيا والسويد والمملكة المتحدة)، وصندوق النقد الدولي (غانا)، ومعهد البحوث الاقتصادية التطبيقية ووزارة الخزانة (البرازيل).

٢٧٦. ويتعلق أحد أكبر التحديات المطروحة أمام معظم البلدان ذات الدخل المنخفض في السنوات المقبلة بفرض الضرائب على القطاع غير المنظم. ويشكل الحجم الكبير للاقتصاد غير المنظم في تلك البلدان أحد أسباب سوء جمع الإيرادات من الاقتصاد غير المنظم الذي يتسم بصغر الوحدات وارتفاع عدم التجانس وتدني العوائد المتوقعة، فضلاً عن تزايد ضريبة القيمة المضافة (وما يصحبها من آثار سلبية محتملة على الإنصاف)، هناك نهجان رئيسيان بشأن فرض الضرائب على الاقتصاد غير المنظم، وهما: الضرائب المفروضة على الرابطات والضرائب الجزافية. وميزة الضرائب على الرابطات هي أنها تكون ثمرة المفاوضة بين الحكومة وربطات الأعمال (التي تتفاوض باسم أعضائها). وثمة شرطان لنجاح تنفيذ الضرائب المفروضة على الرابطات: يتعين من ناحية أن تخضع الحكومة لضغط كبير لجمع الإيرادات الإضافية؛ ويجب من ناحية أخرى وجود نظير (تقر به أعضاء الرابطات) يمثل دوائر الأعمال غير المنظمة. ومن الأمثلة على نجاح تنفيذ هذه الضريبة هو الاتفاق الذي أدرجت بموجبه ضريبة الدخل في قطاع المواصلات غير المنظم في غانا في سنة ١٩٨٧. ويتضمن الاقتراح الثاني إدراج نظام "جزافي" لمشاريع الأعمال الصغيرة. وفي هذا النظام تسدد مشاريع الأعمال ضرائب تتعلق ببعض السمات الملحوظة، مثل الإيجار المدفوع أو دوران الموظفين أو حجم مباني المشروع.

٢٧٧. وي طرح إيجاد الحيز المالي وتوسيعه تحدياً يتعين على الحكومات أن تتصدى له، مدعومة بحوار اجتماعي مع الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة. ويستلزم ذلك قاعدة معارف عريضة عن المستويات الراهنة والمستقبلية للإنفاق والإيرادات، بالاستناد إلى سيناريوهات عن تطور المتغيرات المتعلقة

بالسكان والاقتصاد الكلي وسوق العمل. ويمكن لاتباع نهج وضع الميزانيات الاجتماعية أن يوفر أداة مفيدة لدعم عملية تخطيط السياسات هذه (انظر الإطار ألف - ثانياً ١ - في المرفق). وعلى النقيض ذاته، فإن النماذج التحليلية الجزئية التي تستند إلى أوضاع الأسر المعيشية والتي تحاكي آثار الضرائب والتحويلات في دخل تلك الأسر، تساعد على التنبؤ بالآثار التوزيعية المحتملة لآليات التحويلات وزيادة الإيرادات، وتقدم بالتالي معلومات مهمة لعملية اتخاذ القرارات الوطنية التوافقية. ول سوء الحظ فإن تلك الأدوات المهمة جداً للإدارة السديدة، فضلاً عن الحوار الاجتماعي الفعال، ليست مطورة بما يكفي في معظم البلدان النامية.

٢٧٨. ومن الناحية العملية فإن مجتمع التنمية الدولية أغفل العلاقة بين زيادة الإيرادات والسلع والتشارك في الإدارة، إغفالاً كبيراً في حين تركزت غالبية الجهود على خفض الإنفاق، وتركزت بدرجة أقل على زيادة الإيرادات. وبالرغم من إيجابيات الإصلاحات الأخيرة في نظام الضرائب وإدارة الضرائب في البلدان ذات الدخل المنخفض، يطرح تساؤل عما إذا كان التوازن السليم قد تحقق بين الضرائب القسرية ومعلومات مسددي الضرائب والمشاركة في الحوار الدائر بشأن الحاجة إلى الإيرادات العامة واستخدامها.

٤-٢-٢ التكاليف المعقولة لنظم الضمان الاجتماعي الناضجة

٢٧٩. نوقشت التكاليف المعقولة لنظم الضمان الاجتماعي الناضجة بشكل موسع في سياق التغير الديمغرافي. وأثارت الزيادات المتوقعة في نسب الاعتماد الاقتصادي على مدى العقود المقبلة شواغل بشأن استدامة الاقتصادات الأوروبية وغيرها من الاقتصادات المتقدمة. ومن المتوقع في سنة ٢٠٥٠ أن يكون مقابل كل مواطن مسن شخصان في سن العمل في الاتحاد الأوروبي، مقارنة بالنسبة المسجلة حالياً وهي أربعة أشخاص مقابل واحد.

التكيف مع التغير الديمغرافي

٢٨٠. سيزيد التقدم في السن من الإنفاق على المعاشات التقاعدية والصحة والرعاية طويلة الأجل في العقود المقبلة؛ لكن نظراً لتدابير تدعيم الإنفاق، التي نفذها العديد من البلدان بالفعل أثناء العقد المنصرم، فإن هذا الأمر لا يتعين أن يشكل تهديداً كبيراً للتوازن المالي في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية و/أو الميزان الضريبي لميزانيات الحكومة. وإن لم يكن التغير الديمغرافي مداراً إدارة جيدة (أسوأ سيناريو)، فإن تأثيره في استدامة نظم التحويلات الاجتماعية الوطنية (حتى في البلدان التي لديها نظم متطورة جداً) يمكن أن يكون أقل حدة من التأثير الذي يشيع افتراضه. بيد أن ذلك سيستلزم تكيف السياسات، مثل التدابير المتخذة لتصميم الحماية الصحية الاجتماعية على نحو يستجيب لتحول أنماط الأمراض، ولتحسين التنسيق بين الخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية والحد من نقص عدد العاملين في مجال الرعاية الصحية (لا سيما العاملون في مجالي التمريض والرعاية) وتمديد تغطية الرعاية طويلة الأجل وإعاناتها.

٢٨١. وبين أحدث تنبؤ أتاحته لجنة السياسات الاقتصادية في الاتحاد الأوروبي بشأن التكاليف المشتركة لأهم إعانات الضمان الاجتماعي كنتيجة لتقدم السكان في السن، أنه لا يزال هناك ما يبعث على الاعتقاد بأن الانتقال الديمغرافي الأوروبي يمكن إدارته (انظر الجدول ٤-٢). ولطالما كان أهم مؤشر لما يزعم بأنه "كارثة ديمغرافية" أوروبية في الضمان الاجتماعي، نسبة اتكال المسنين على الضمان الاجتماعي. ومع ذلك قد لا تكون تلك المشكلة كبيرة كما تبدو، والسبب في ذلك بسيط إذ يمكن بسهولة إثبات أنه بالاستناد إلى سرعة تقدم السكان في السن في غرب أوروبا، فإن زيادة الوقت الذي يقضى في العمل بحكم الأمر الواقع قد يكون حلاً في غالبية خطط المعاشات. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق زيادة نسب مشاركة الفئة العمرية ما بين ١٥ و ٦٤ عاماً في القوة العاملة من خلال اتخاذ تدابير مختلفة، مثل زيادة نسب مشاركة النساء في القوة العاملة وزيادة نسب مشاركة اليد العاملة عموماً نتيجة للدخول مبكراً في القوة العاملة. ولكن يمكن أولاً على أغلب الظن الإبقاء على المستوى الحالي لنسبة اتكال السكان الشائخين في أوروبا على الضمان الاجتماعي في العقود الخمسة المقبلة من خلال الزيادة التدريجية في سن التقاعد بحكم الأمر الواقع من حوالي ٦٠ عاماً (في الوقت الراهن) إلى ٦٥ عاماً.

الجدول ٢-٤: الزيادات المتوقعة في الإنفاق الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٧-٢٠٦٠

المستوى في	النسبة المئوية في الناتج المحلي الإجمالي		التغير بالنقاط المئوية مقارنة بسنة ٢٠٠٧
	٢٠٠٧	٢٠٣٥	٢٠٦٠
المعاشات التقاعدية	10.2	+1.7	+2.4
الرعاية الصحية	6.7	+1.0	+1.5
الرعاية طويلة الأجل	1.2	+0.6	+1.1
إعانات البطالة	0.8	-0.2	-0.2
التعليم	4.3	-0.3	-0.2
المجموع	23.2	+2.8	+4.6

المصدر:

European Commission: *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-60)*, European Economy Series No. 2, 2009 (Luxembourg, 2009), table 1.

٢٨٢. ويشير الجدول ٢-٤ إلى أن متوسط الزيادة المتوقعة في الإنفاق الوطني على الضمان الاجتماعي يبلغ أقل من ٥ نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي على مدى العقود الخمسة المقبلة، وهي نسبة يفترض التمكن من إدارتها، وإن كانت كبيرة. ومع ذلك ثمة فوارق كبرى بينفرادى البلدان، وهو أمر يتعلق بعملية التقدم في السن نفسها أقل مما يتعلق بسمات البرامج، بما في ذلك تمويلها واستحقاقها وسخاء الإعانات فيها. وتلك الإسقاطات تراعي الآثار المتوقعة لإصلاحات الضمان الاجتماعي التي أدرجت في التشريعات ونفذت بالفعل (بما في ذلك الأساليب الجديدة لحساب الإعانات وزيادة سن التقاعد)، كما تراعي الزيادات المتوقعة في نسب المشاركة في اليد العاملة والعمالة. واتخذت المفوضية الأوروبية تدابير لتدبير بشكل فعال أثر التقدم في السن في نظم الحماية الاجتماعية والاقتصاد برمته. وكانت إحدى أهم هذه التدابير إصدار ورقة خضراء في تموز/ يولييه ٢٠١٠ بشأن المعاشات التقاعدية، ولأول مرة تسعى تلك الورقة إلى تحقيق توازن بين الحفاظ على الاستدامة المالية والحفاظ على الملاءمة الاجتماعية (انظر الإطار ٤-٨).

٢٨٣. ومع ذلك، لعل احتمال أن الناتج المحلي الإجمالي ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد، ستكون معرضة للخطر عندما يتقدم السكان في السن وتنكمش القوى العاملة القابلة للاستخدام، هو أكثر أهمية بكثير من الانشغال بالاستدامة المالية لخطط المعاشات التقاعدية وغيرها من خطط الضمان الاجتماعي. والتقدم في السن في ظل الظروف الراهنة قد يكبح النمو الاقتصادي ويخفض في المتوسط إلى النصف مستويات النمو على الأمد الطويل مقارنة بما يمكن أن يتوقع من مستويات نمو تبلغ ما بين ٢ و ٢,٥ في المائة لكل سنة في وضع لا يكون فيه تقدم السكان في السن قيداً على نمو العمالة.

الإطار ٨-٤

نظم المعاشات التقاعدية في الاتحاد الأوروبي:

ورقة الاتحاد الأوروبي الخضراء (تموز/ يولييه ٢٠١٠):

"نحو نظم معاشات تقاعدية أوروبية مناسبة ومستدامة وأمنة"

طورت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عموماً النظم الوطنية لمعاشات الضمان الاجتماعي لتسمح للمسنين من سكانها بالحق في الحصول على مستويات معقولة من الراحة والكرامة. وغالبية هذه الخطط هي خطط تدرج عموماً في فئة الإعانات المحددة، ومن النوع الذي يتعلق بالمداخل عامة أو أنها تتضمن عنصراً رئيسياً منها؛ والعديد منها ممول على أساس التمويل أثناء العمل لا التمويل المسبق أو ترتيبات المدخرات. ولكن بمعزل عن ذلك، طورت كل دولة عضو نظام صرف المعاشات لديها في ضوء الظروف والتصورات الخاصة بها، لدرجة أن تُهجأ تختلف اختلافاً كبيراً تسود في الوقت الراهن؛ وليس هناك بكل تأكيد اتجاه نحو إيجاد حل "موحد للجميع".

ومن الشائع في الوقت الراهن مع ذلك أن صرف المعاشات في إطار الحدود الأوسع للضمان الاجتماعي يفرض قيوداً متزايدة على المالية الوطنية، نتيجة عاملين بصورة خاصة، هما: الاتجاه الديمغرافي المزدوج نحو استئطالة العمر وانخفاض معدلات الخصوبة، مما يسفر عن توازن متغير تصعب إدارته بين العمال المكتسبين "النشطين" والمستفيدين من المعاشات؛ أما العامل الثاني فهو الانكماش الاقتصادي الحاد والمكلف الذي شهده العالم منذ سنة ٢٠٠٧.

وأجرت المفوضية الأوروبية دراسات مستفيضة لتحديد السمات الأساسية لتلك التجربة الشائعة والنهج السياسية المتاحة أمام الدول الأعضاء. وعليه، نشرت المفوضية في تموز/ يوليه ٢٠١٠، ورقة خضراء بعنوان: "نحو نظم معاشات تقاعدية أوروبية مناسبة ومستدامة وأمنة"، وهي تتضمن نتائج هذا العمل على أساس مؤقت، ليجري بعد ذلك تحديثها في ضوء التعليقات والردود.

وفضلاً عن التحديات التي يطرحها تقدم السكان في السن والأزمة المالية العالمية (يعقبها في الوقت الراهن عملية تدعيم مالية واسعة النطاق)، ترد في هذه الورقة الخضراء مجموعة من القضايا الناشئة في سياق الإصلاحات الأخيرة في عدد من البلدان سعياً إلى تحقيق الاستدامة المالية، والتي فاقمت من تحدي تقديم معاشات تقاعدية مناسبة.

وتضع هذه الورقة الخضراء إطاراً من الأهداف يمكن السعي ضمنه إلى إيجاد حلول تتعلق بالسياسات. والهدف الجامع محدد على أنه الحفاظ على الملاءمة والاستدامة، وهما يشكلان على النحو الوارد في الورقة الخضراء وجهين لعملة واحدة؛ وقد تتوقف التكلفة المعقولة لنظم المعاشات التقاعدية في الاتحاد الأوروبي بشكل حاسم على التدابير الأخرى التي ستتخذ إلى جانب الإصلاحات التي أدخلت أصلاً. وتمضي هذه الورقة في ذكر طائفة من المسائل القائمة التي يجب التصدي لها، بما فيها المسائل الناشئة عن زيادة حراك اليد العاملة في الاتحاد الأوروبي، والجوانب التنظيمية وتوزيع المخاطر (التي تتعلق بالاستثمارات وغيرها من الأمور) في ضوء التطور الناشئ لسوق داخلي للمعاشات، وضرورة تحسين التعليم والوعي في المجال المالي. وتطرح من بين القضايا البارزة قضية سرعة زيادة معدلات ائكال المسنين على الضمان الاجتماعي، الملحوظة إلى حد ما في جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وتداعيات ذلك على زيادة تكاليف صرف المعاشات التقاعدية عاماً بعد عام. وكما أشير، فإن استقالة العمر أمر مرحب به في حد ذاته، لكنه أدى إلى أن الناس في الاتحاد الأوروبي يقضون الآن في المتوسط ثلث حياتهم البالغة في سن كان يعرف تقليدياً بأنه النطاق العمري لتقاضي المعاشات؛ ويبدو أن هذا الاتجاه الإيجابي أبعد عن أن يكون قد بلغ حده. ومن بين النهج الرئيسية تمكين العمال المسنين، سواء من النساء أو الرجال، من البقاء لفترة أطول في سوق العمل؛ ويعكس ذلك العمل الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية مؤخراً مما يشير إلى ضرورة إدماج سياسات معاشات الضمان الاجتماعي في سياسات العمالة المناسبة. ومع ذلك فإن الردود الأولى على الورقة الخضراء، الواردة من اتحادات نقابات العمال الأوروبية، توضح أن ضرورة التشجيع على تمديد فترات الحياة العملية إن ترجمت إلى مجرد رفع سن التقاعد القانوني، فإن تلك السياسات قد تثير معارضة شديدة.

المصدر:

European Commission: "Green Paper: Towards adequate, sustainable and safe European pension systems", COM(2010)365 final (Brussels, July 2010).

٢٨٤. وعكس النقاش بشأن التغير الديمغرافي والضمان الاجتماعي في السنوات الأخيرة كذلك تحسن فهم تعقيد تلك العلاقة. وعوضاً عن النظر في معدلات اعتماد السكان المسنين على الضمان الاجتماعي، بات من المقبول الآن على نطاق واسع أن التكيف مع التغير الديمغرافي لا بد من أن يراعي تماماً الصلة بين الأداء الاقتصادي والعمالة والضمان الاجتماعي. وإذ تعكس الاستجابات السياسية المتكاملة أثر التغير الديمغرافي على أسواق العمل والعمالة، يتعين أن تتصدى إلى النقص المحتمل في المهارات وتعزز الإنتاجية وتستفيد من التنوع الأوسع نطاقاً في القوة العاملة من حيث الجنس والسن والمنشأ الإثني، وتيسر تحقيق التوازن بين العمل والأسرة للنساء والرجال، وتضمن أمن الدخل والنفاذ إلى الخدمات الاجتماعية^{٢٧}.

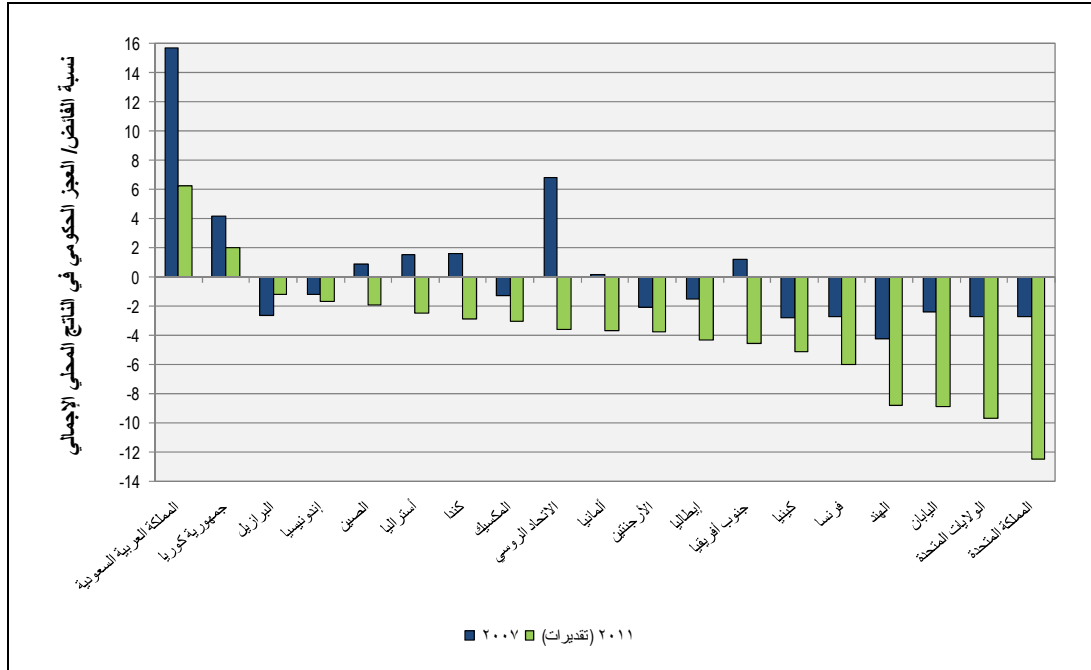
ضمان الموارد المالية من أجل الضمان الاجتماعي في أوقات التقشف

٢٨٥. في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية يواجه العديد من البلدان، على اختلاف مستويات تنميتها، حالات عجز حكومية كبيرة ومتنامية. وكما يبين الشكل ٤-٣ فإن من المتوقع أن تسجل ميزانيات الحكومات في جميع البلدان التي تتوفر بشأنها البيانات، فيما عدا بلدين، عجزاً في سنة ٢٠١١، وذلك نتيجة إلى تضائل الإيرادات وتزايد النفقات. ويبين هذا التطور وجود ضغط متزايد على الإنفاق الحكومي، بما فيه على الضمان الاجتماعي.

٢٨٦. وتعرض أوجه العجز بهذا المقدار، بكل وضوح، ضغطاً هائلاً لتدعيم الإنفاق العام. ومع ذلك ينبغي لردة الفعل المباشرة للاقتصادات المتقدمة (وخاصة في أوروبا) إزاء أزمة الديون ألا تقوم على احتواء الإنفاق في وقت لم يتحسن فيه الاقتصاد الحقيقي سريعاً. ومن شأن خفض الإنفاق أن يؤثر على أغلب الظن في التحويلات وأجور القطاع العام والاستثمار العام. ومن شأن هذا التأثير أن يتمثل في انخفاض في الطلب المؤاتي للدورة الاقتصادية وانخفاض في البنية التحتية وما ينجم عن ذلك من آثار سلبية طويلة الأمد على النمو.

^{٢٧} للحصول على مزيد من التفاصيل عن المناقشة انظر مكتب العمل الدولي: العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي (الجنيف، ٢٠١٠).

الشكل ٤-٣: تقديرات صندوق النقد الدولي لمستويات العجز الحكومي قبل الأزمة وبعدها (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: IMF: Fiscal Monitor: Fiscal exit: From strategy to implementation (Washington, DC, 2010).

٢٨٧. ولعل الاستجابة الأكثر عقلانية تكون في توسيع نطاق المداخل المحلية. ولا يوجد سبب وجيه يبرر لماذا تستطيع النمسا (٤٨,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) والدانمرك (٥٥,٦ في المائة) وفنلندا (٤٧ في المائة) والسويد (٥١,٩ في المائة) دعم معدلات الإيرادات العامة بنسبة ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين أن غيرها مثل ألمانيا (٤٤,٤ في المائة) واليونان (٣٦,٩ في المائة) والمملكة المتحدة (٣٦,٩ في المائة) والولايات المتحدة (٣٠,٤ في المائة) تستطيع فقط أن تدعم معدلات الإيرادات العامة بنسبة تتراوح بين ٣٥ و٤٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^{٢٨}. ولا يوجد سبب لافتراض أن إعادة التوزيع من خلال الضرائب تخفض تلقائياً الطلب الإجمالي.

٢٨٨. ويقدر صندوق النقد الدولي أن إمكانية زيادة الإيرادات في فرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة تتراوح بين ٤ و٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^{٢٩}. والإجابة على ما يبدو هي أن بعض البلدان التي لديها عجز أولي منهجي بدرجة أكبر في الميزانية عليها أن تزيد من إيراداتها. فإذا استثمرت جزءاً من هذه الزيادات في مجالات إنتاجية مثل التعليم والصحة والإنتاج المؤاتي للبيئة وإعادة تأهيل البنية التحتية وكذلك الضمان الاجتماعي باعتباره محفزاً للطلب المحلي، فإن ذلك يمكن أن يعزز النمو والعمالة العامة على وجه الخصوص. وعلى النسق ذاته في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض هناك دعوات إلى زيادة حشد الإيرادات المحلية لتمويل التنمية^{٣٠}. وما يبدو ضرورياً هو سياسة لزيادة الضرائب، تؤدي إلى زيادة الإنتاجية والاستثمارات وتعزز المساواة في الوقت ذاته.

^{٢٨} الإيرادات الحكومية العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، لعام ٢٠٠٩، مستمدة من IMF World Economic Outlook database.

^{٢٩} انظر:

IMF: Navigating the fiscal challenges ahead, IMF Fiscal Monitor Series, 14 May 2010 (Washington, DC, 2010), pp. 45–47.

^{٣٠} انظر:

UNECA: Economic report on Africa 2010: Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa (Addis Ababa, 2010).

٢٨٩. ومع التآرجح بين التوسع المالي الذي أسفرت عنه الأزمة إلى التدعيم المالي التالي لها، ثمة خطر من أن تؤدي تدابير التقشف المالي إلى الإضرار بالانتعاش، وخاصة فيما يتعلق بتوسيع نطاق العمالة المنتجة وضمان مستويات مناسبة من الحماية الاجتماعية، مما قد يسفر عن زيادة في الفقر والاستضعاف على الأجلين القصير والطويل. ويعزى ذلك جزئياً إلى تحيز هيكلي في تدابير التدعيم المالي في بعض البلدان التي تركز فيها تدابير التقشف أساساً على الضمان الاجتماعي وبرامج الإنفاق الخاصة بسوق العمل، مما يؤثر بصورة رئيسية في فئات الدخل المنخفض، في حين يشهد في الوقت ذاته من يتقاضون دخلاً مرتفعاً والشركات الكبرى انخفاضاً في أعبائهم الضريبية^{٣١}.

٢٩٠. وبينت تجربة الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي الآثار الوخيمة التي يمكن لتدابير التقشف غير المتوازنة جيداً أن تخلفها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان. وأحد الدروس الرئيسية المستفادة من سياسات التكيف الهيكلي هو ضرورة صون الاستثمار في التنمية البشرية، إن لم يوسع نطاقه، في أوقات التقشف لعدم الإضرار بالإنتاجية والنمو والتماسك الاجتماعي في المستقبل. وتعزيز نظم الحماية الاجتماعية، في الاقتصادات الناشئة على وجه الخصوص، يمكن أن يساعد على تعزيز الطلب المحلي وخفض الإفراط في الادخار وخفض المستويات المرتفعة بإفراط في انعدام المساواة والمساهمة في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية أكثر إنصافاً واستدامة^{٣٢}.

٢٩١. وزيادة مستويات مشاركة النساء والرجال في العمالة هدف لازم للمحافظة على مستويات المعيشة في المجتمعات الشائخة وليس فقط لتثبيت خطط المعاشات التقاعدية. ومواصلة زيادة سن التقاعد بحكم الأمر الواقع وليس بحكم القانون وبشكل عادل (على النحو الذي يحاول العديد من البلدان الأوروبية تحقيقه حالياً)، سيظل تحدياً سياسياً لا مفر منه. لكن أعظم مهمة للعقد المقبل هي ضمان فرص عمل مناسبة للعمال المسنين، وفي ذلك مفتاح النجاح في الحد من أزمة التقدم في السن إلى نسب معقولة.

٣-٢-٤ اعتبارات التكلفة في مقابل الإعانة: العلاقة بين التكاليف والنتائج المالية

٢٩٢. رغم أن التغير الديمغرافي استلزم، وقد لا يزال يستلزم، بعض التكيف، تظل نظم الضمان الاجتماعي في البلدان المتقدمة جزءاً لا يتجزأ من البنية الاجتماعية والاقتصادية لاقتصاداتها. وفي الاتحاد الأوروبي وغيره من البلدان ذات الدخل المرتفع، كانت برامج الضمان الاجتماعي فعالة في تحقيق هدفها الرئيسي: وهو خفض انعدام المساواة في الدخل والحد من الفقر (انظر كذلك القسم ١-٢-١).

٢٩٣. ومن المقبول تماماً الآن أن انتشار الفقر وانعدام الأمن الاقتصادي يهددان استدامة النمو الاقتصادي في البلدان على اختلاف مستويات التنمية^{٣٣}. وأضحى من الجلي أن السياسات المنسقة والرامية إلى تعزيز العمالة والحد من الفقر والتصدي للشواغل التوزيعية، أبلت بلاء حسناً في التخفيف من تداعيات الأزمة والتحرك في اتجاه تحقيق انتعاش سريع. وتضطلع برامج الضمان الاجتماعي المصممة جيداً بدور حاسم في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة.

٢٩٤. وتساعد القرائن على دحض الحجج القائلة إن المستويات المرتفعة من الإنفاق الاجتماعي لا يمكن تحملها في ضوء التنافس العالمي. ومن المنظور التاريخي والعالمي، يمكن إثبات أن أنجح البلدان في تحقيق النمو المستدام والحد من الفقر على الأجل الطويل قد وضعت كلها نظم ضمان اجتماعي شاملة؛ وكلها لديها اقتصادات مفتوحة في الوقت ذاته. وفي حين قد تشح حتى الآن القرائن التي تبين الصلة السببية بين الضمان الاجتماعي والأداء الاقتصادي الإيجابي، فالمعروف هو أن كلاهما موجود في الآن ذاته في جميع البلدان الناجحة. وقد قررت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن تستثمر بقوة في الضمان الاجتماعي - عموماً أكثر من ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي - كجزء من استراتيجياتها على الأجل الطويل لتحقيق النمو والحد من الفقر. ولعل الأمر الأهم هو أن تلك البلدان بدأت في ذلك عندما كانت فقيرة. وقد بدأت تلك البلدان في مرحلة ما في وضع استراتيجيات لتعزيز النمو المترافق مع الانصاف، وقد أثبتت نجاحاً في ذلك.

^{٣١} انظر: ILO: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next* (Geneva, 2010), pp. 57-75.

^{٣٢} انظر على سبيل المثال:

R. Torres: "Incomplete crisis responses: Socio-economic costs and policy implications", in *International Labour Review*, Vol. 149 (2010), No. 2, pp. 227-237.

^{٣٣} انظر:

ILO: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Geneva, 2008).

٢٩٥. ومع ذلك أثبت التاريخ الحديث لتلك البلدان أن الإنفاق الاجتماعي المرتفع ليس شرطاً يكفي وحده لتحقيق النجاح في الحد من الفقر وانعدام المساواة وفي دعم النمو الاقتصادي. وتبين الخبرات المكتسبة أن أحد الشروط الضرورية للنجاح هو الإدارة السديدة، بمعناها الواسع. وفي هذا الإطار من ثم، وإن كان ينبغي أن يخصص الإنفاق الاجتماعي ويتم احتواؤه بطريقة حكيمة في الانتعاش الاقتصادي بما يسمح بتلافي الاتكال غير المبرر على التحويلات، فإنه ينبغي السماح لمثل الإنفاق بأن يمتد عند الضرورة في أوقات الأزمات الاقتصادية والاجتماعية.

٢٩٦. وفي أوقات الأزمات الاقتصادية الوطنية والعالمية تضطلع نظم الضمان الاجتماعي بدور مهم باعتبارها مثبتات اجتماعية واقتصادية على السواء. ولا يساعد صرف إعانات الحماية الاجتماعية للعمال العاطلين عن العمل وغيرهم من المتلقين المستضعفين على الحيلولة دون دخول الأفراد وأسرهم في دوامة فقر عميقة فحسب، بل يساعد أيضاً على الحد من انخفاض الطلب الإجمالي، ويقلل بالتالي من العمق المحتمل للانكماش ويفتح الطريق أمام الانتعاش. ومن المهم بمكان في العديد من البلدان التي يوجد فيها برامج لدعم إعانات البطالة وغيرها من إعانات الضمان الاجتماعي ودعم الدخل، أن تكون التدابير المتخذة لتعزيز تلك البرامج (من قبيل توسيع نطاق شروط الأهلية وزيادة مبالغ الإعانات أو زيادة الأموال المخصصة لها من الميزانية) جزءاً من رزم الحوافز الاقتصادية.

٢٩٧. ومع ذلك تواجه نظم الضمان الاجتماعي في الوقت الراهن معضلة لا مناص منها وهي أنها تسجل أدنى مستويات من الإيرادات في وقت هي في أمس الحاجة إليها لكي تقدم الدعم إلى المداخل. وقد يستلزم ذلك أن تقوم الحكومات بإنفاق أموال طائلة استثنائياً، فضلاً عن السماح باستنفاد احتياطي الضمان الاجتماعي. وتصدياً لأزمة وقعت سابقاً في سنة ١٩٣٥، أدرجت حكومة الولايات المتحدة المعاشات التقاعدية وإعانات البطالة في سياسات "الاتفاق الجديد". ومرة أخرى في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، اعتمد مجلس النواب في الولايات المتحدة تمديداً لإعانات البطالة باعتبارها جزءاً من رزمة حوافز اقتصادية أوسع نطاقاً لتعزيز استحداث فرص العمل والإبقاء عليها، والاستثمار في البنية التحتية وتقديم المساعدة في مجالي الاقتصاد والطاقة. وعلى النقيض ذاته، تمثل زيادة مخصصات برامج الضمان الاجتماعي المختلفة جزءاً مهماً من خطة الانتعاش الاقتصادي الأوروبية التي أوصت بزيادة مؤقتة في مستوى إعانات البطالة وفترة صرفها للأسر المعيشية المتضررة من الأزمة^{٣٤}. وتشكل خطط التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية بكل وضوح أدوات مهمة للحد من العواقب الاجتماعية المنبثقة عن هذه الأزمة.

٢٩٨. فضلاً عن ذلك، فإن أحد الاستنتاجات المتفق عليها من الأزمة المالية التي ضربت آسيا في أواخر التسعينيات من القرن المنصرم، هو أنه لو وجدت في ذلك الحين برامج لدعم الدخل لكان أثر الأزمة أقل تدميراً. بيد أنه في حين أسرعت بعض البلدان (مثل جمهورية كوريا) في تنفيذ خططها لتأمين العمال في الاقتصاد المنظم ضد البطالة وعززت تغطية الضمان الاجتماعي لديها عموماً (وهي استراتيجية اتبعتها تايلند بعد ذلك)، فإن غالبية سكان العالم لا يزالون يفتقرون إلى سبل الحصول على الضمان الاجتماعي.

٢٩٩. ويتعين وضع السياسات في عدد من البلدان الصناعية لضمان الحيز المالي الضروري للتحويلات الاجتماعية، وخاصة عندما تواجه ضغوطاً متزايدة على الميزانيات نتيجة للحاجة إلى تمويل رزم الحوافز الهائلة. وثمة إشارات بالفعل إلى أنه سيتعين في المستقبل تكييف الإنفاق الاجتماعي نظراً لأن البلدان تواجه الحاجة إلى تمويل مستويات الديون المرتبطة بالأزمة.

٣-٤ تصميم نظم ضمان اجتماعي تتسم بالفعالية والكفاءة وتسييرها وإدارتها

٣٠٠. تتسم نظم الضمان الاجتماعي بالفعالية والكفاءة عندما تحقق أهداف سياساتها بتكلفة مناسبة ومن دون آثار جانبية غير مرغوب فيها. ولا يمكن استدامة نظم الضمان الاجتماعي إلا إذا صممت لتستجيب لاحتياجات الناس وإذا كانت تدار بشكل مناسب وموثوق. وما من شيء يقوّض مصداقية نظم الضمان الاجتماعي أكثر من إدارتها إدارة سيئة تهدر الأموال ولا تلبي احتياجات الناس. وأثناء السنوات الأخيرة برز عدد من قضايا الساعة يستحق الاستفاضة في مناقشته. فأولاً دار نقاش بشأن أفضل الطرق لضمان أن تصل الإعانات المصروفة إلى السكان كلهم أو إلى عدد من الفئات المستهدفة، من باب الأولوية، وأن تكون هذه الإعانات مناسبة وأن تضمن طريقة صرف الإعانات والإشراف عليها.

^{٣٤} انظر:

Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan* (Brussels, 2008), p. 8.

٤-٣-١ تصميم البرامج وتنفيذها لتمديد تغطية الضمان الاجتماعي

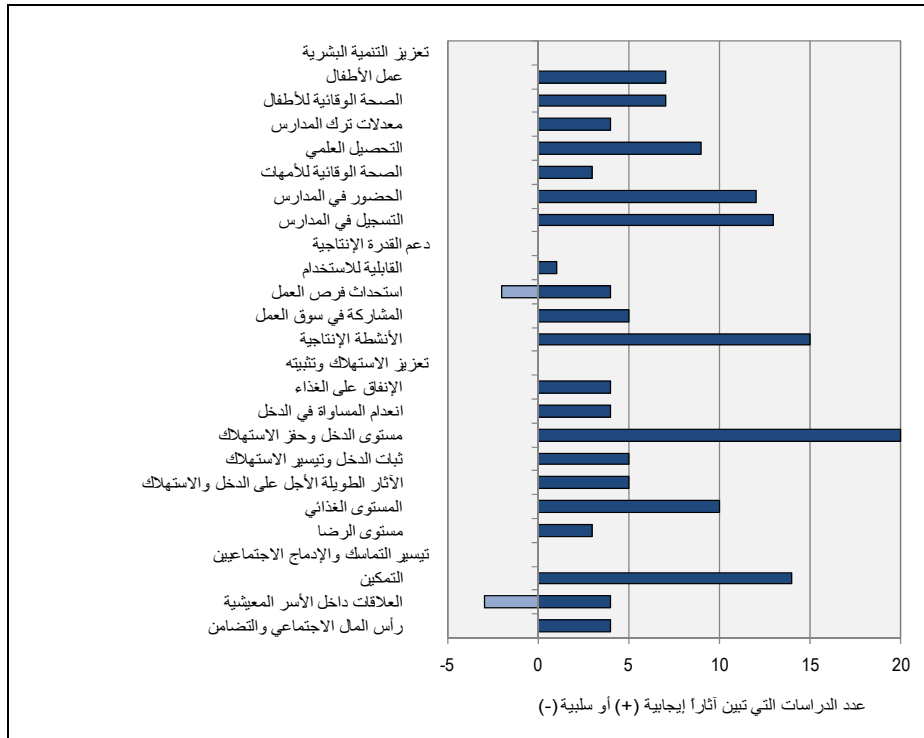
الاستجابة إلى تحدي التغطية

٣٠١. يعكس تزايد الاهتمام ببرامج المساعدة الاجتماعية في السنوات الأخيرة الاعتراف بأن نسبة كبيرة من السكان في سن العمل تفتقر إلى الحد الأدنى من الشروط الاقتصادية الضرورية للحياة اللائقة، وحتى في السياقات التي تكون الخطط الاكتتابية فيها راسخة تماماً. وتعزز خطط المساعدة الاجتماعية أمن الدخل للفقراء كانعكاس للتضامن الاجتماعي مع الفئات الفقيرة من المجتمع، التي ينبغي أن تستفيد أيضاً من الثروة التي يولدها ذلك المجتمع.

٣٠٢. وعلى أساس وظيفة إعادة التوزيع هذه، فهمت المساعدة الاجتماعية أساساً على أنها "شبكة سلامة" تحمي الأشخاص الذين لا يمكن للرابط بين التأمين الاجتماعي والعمالة أن يؤمن دخلاً مضموناً لهم. وفي غالبية الحالات فهمت هذه الحماية على أنها مؤقتة، نظراً لأنه كان من المتوقع أن يؤدي سير الاقتصاد المعتاد في المجتمع إلى إعادة إدراج المستفيدين في النظام الاقتصادي. وهناك جانب آخر مهم من جوانب إعادة التوزيع وهو تواصل نفاذ المستفيدين إلى "الأصول الاجتماعية" (التعليم والصحة على سبيل المثال)، مما يحسن صمودهم في مواجهة الفقر.

٣٠٣. وثمة قرآن دامغة على أن برامج المساعدة الاجتماعية فعالة في تحقيق أهدافها. وجمعت منظمة العمل الدولية في شكل "دراسة جامعة" نتائج حوالي ٨٠ دراسة عن برامج التحويلات النقدية التي أجريت في حوالي ٣٠ بلداً غالبيتها من البلدان النامية في العالم أثناء الأعوام العشرة الماضية، والتي تقدم عناصر لأرضية التحويلات الاجتماعية^{٣٥}. ويتضمن الشكل ٤-٤ نتائج هذه الدراسة الجامعة في تقييم موجز واحد لمختلف خطط التحويلات النقدية. ويبين هذا الشكل أن الآثار المقاسة لخطط التحويلات الاجتماعية في ٣٠ بلداً أسهمت بوضوح وإيجابية في تعزيز التنمية البشرية ودعم الاستخدام التام للقرارات الإنتاجية وتعزيز وتثبيت الاستهلاك وتيسير تحقيق التماسك والإدماج الاجتماعيين.

الشكل ٤-٤: موجز لتقييمات أثر خطط التحويلات الاجتماعية القائمة في ٣٠ بلداً



ملاحظة: يبين هذا الشكل عدد الدراسات التي بينت وجود تأثير إيجابي أو سلبي واضح (الفئات التي غطتها ثلاث دراسات أو أكثر فقط). والدراسات التي تبين أنه لا توجد أية آثار أو أن الآثار غير واضحة، لا تتجلى في هذا الشكل.

المصادر: بالاستناد إلى

I. Orton: Reasons to be cheerful: How ILO analysis of social transfers worldwide augurs well for a basic income – with some caveats, paper presented at the 13th International Congress of the Basic Income Earth Network, São Paulo, June–July 2010; ILO (2010), op. cit.

^{٣٥} انظر: ILO: Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium (Geneva, 2010).

٣٠٤. واستنتجت الدراسات التي أجرتها منظمة العمل الدولية وغيرها من الدراسات عن خطط التحويلات الاجتماعية القائمة أن هذه الخطط تخلف عموماً آثاراً إيجابية على الفقر والصحة والتغذية والوضع الاجتماعي للمتلقيين (ولا سيما النساء)، كما تتلافى الآثار الجانبية الضارة على مشاركة السكان الفقراء الذين تخدمهم في سوق العمل.

٣٠٥. فضلاً عن الآثار الاجتماعية الإيجابية المهيمنة للتحويلات النقدية، فإن الدراسات التي حللت الآثار الاقتصادية لخطط التحويلات النقدية استنتجت أيضاً أن لهذه الخطط آثاراً إيجابية على سلوكيات منظمي المشاريع في الأسر المتلقية. واستخدم العديد من الأسر جزءاً من التحويلات النقدية للاستثمار في الأنشطة الزراعية صغيرة الحجم، بما في ذلك شراء الماشية. وعليه، حاولت هذه الأسر أن تولد مصادر للدخل يمكن أن توفر كذلك درجة من الحماية من الصدمات الاقتصادية في المستقبل، وخاصة أزمات أسعار الغذاء. وفي ناميبيا على سبيل المثال حفزت معاشات الشيخوخة والعجز الشاملة الأسواق لصالح السلع والخدمات المنتجة محلياً. وفي البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض - وكذلك في البلدان الصناعية - أظهرت التحويلات الاجتماعية قدرتها على أن تقوم مقام الميثبات الاقتصادية.

٣٠٦. ونشرت منظمة العمل الدولية مؤخراً تقريراً يصف طائفة من البرامج في بلدان مختارة^{٣٦}. ويلاحظ التقرير أن أثر تلك البرامج مشجع بشكل عام، وأنها تسهم كثيراً في تحقيق حصائل مرغوب فيها في مجالات التغذية والصحة والتعليم والحد من الفقر في الدخل وانعدام المساواة فيه وتحسين المهارات والحصول على الفرص.

٣٠٧. وتبين طائفة الأمثلة أن البلدان ذات الدخل المنخفض يمكنها أن تحسن بفعالية معدلات التغطية في فترة وجيزة نسبياً. ومن الجلي أن ثمة روابط وثيقة بين مستوى الدخل في أي بلد وبنية سوق العمل فيه والمستوى العام من التغطية المحققة، لكن يمكن للبلدان بالتأكيد أن تحقق إنجازات بسرعة فائقة. ويوضح استعراض الممارسات الراهنة كذلك تنوع تصميم الإعانات وترتيبات صرفها. وفي الواقع ثمة طرق عديدة لتحقيق المجموعة الأساسية من إعانات الضمان الاجتماعي. وبالنسبة إلى الرعاية الصحية توجد في غالبية البلدان المستعرضة خطط عديدة (التأمين الاجتماعي/ الوطني والخطط التي تمويلها الضرائب والقسائم وما إلى ذلك). وتبين هذه البرامج مستويات مختلفة من الاندماج مع غيرها من مجالات السياسات مثل الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية أو العمالة. وفي حين تتولى الحكومة عادة المسؤولية العامة عن صرف الإعانات المناسبة، يمكن لصرف الإعانات أن يتم من خلال وسائل القطاعين العام والخاص (الهادفة للربح وغير الهادفة للربح) بمستويات مختلفة من اللامركزية. وسيكون لكل نهج مزاياه ومشاكله وسيتوقف كل منها على المسار التاريخي. وفي أية حال ينبغي لتصميم الإعانات وصرفها أن يراعي القدرات (مثل القدرة على دفع الاشتراكات) واحتياجات المستفيدين. والمهم في نهاية المطاف أنه ينبغي أن يحصل جميع الناس على فرص النفاذ إلى الضمانات الأساسية. والمهم قبل كل شيء هو حصيللة استراتيجيات الضمان الاجتماعي الوطنية، إذ تعتبر الطرق والوسائل التي تحقق البلدان بواسطتها هذه الحصائل ثانوية.

٣٠٨. وتبين الخطط الجديدة التي ظهرت في شتى أرجاء العالم أن ثمة توافقاً متنامياً في الآراء بشأن أهمية تمديد تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل الجميع، بغض النظر عن مستوى التنمية في أي بلد. ويبين ذلك تحقيق تقدم كبير تجاه الوفاء بجانب حقوق الإنسان في الضمان الاجتماعي. ويعكس هذا التقدم على ما يبدو اعترافاً أكبر بالإسهام الأساسي للضمان الاجتماعي في الحد من الفقر والتنمية البشرية. ويتخذ كل من أمن الدخل والنفاذ إلى الرعاية الصحية مكاناً مركزياً في الحماية التي توفرها هذه الخطط الجديدة.

النجاح في التصميم

٣٠٩. إن ظهور برامج غير اكتتابية واسعة النطاق لدعم الدخل في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، في سياق الحد من الفقر، قد أبرز النقاش الدائر بشأن الاستهداف القائم على شروط "الموارد" (الدخل أو الثروة). وما يدفع هذا النقاش إلى الأمام هو عدد من الاعتبارات التي تشمل التكاليف والقدرة على تحملها والفعالية وانعدام المساواة في الدخل والقيم والحقوق واتجاهات العمالة والدعم السياسي. وفيما يلي عرض لبعض عناصر هذا النقاش.

^{٣٦} انظر: ILO: *Extending social security to all* (Geneva, 2010).

٣١٠. ويمكن الاضطلاع بالاستهداف القائم على الوضع الشخصي للأفراد بطرق عديدة، منها:
- شرط اثبات الحاجة (اختبارا الدخل والإنفاق)، على الرغم من أن هذا الشرط يستلزم بيانات ذات جودة عالية لا تتوفر لدى العديد من البلدان وقد يكون وضعه موضع التنفيذ مكلفاً، لكن يمكن تقديره بأساليب "بديلة" لاثبات الحاجة؛
 - الاستهداف الجغرافي الذي تقدم من خلاله التحويلات إلى كل من يعيش في مناطق ترتفع فيها معدلات الفقر؛
 - الاستهداف القائم على المجتمع المحلي، الذي يستخدم هياكل المجتمع لتحديد أفقر فئاته أو من يستحق الإعانة وفقاً لمعايير متفق عليها؛
 - الإعانات الخاصة بكل فئة، التي تصرف لمن يعترف بانتمائهم لفئة مستضعفة معينة من السكان (مثل السكان الأصليين)؛
 - الاستهداف الذاتي كما في برامج العمل التي تقدم أجوراً أدنى من أجور سوق العمل، بالاستناد إلى منطق مفاده أن الفقراء وحدهم هم من سيختارون الدخول في تلك البرامج.
٣١١. والاستهداف موجود في العديد من البرامج التي تمولها الضرائب والتي تقدم معاشات الشيخوخة وإعانات الأطفال وإعانات لمن يبلغون سن العمل ولكنهم لا يستطيعون إعالة أنفسهم بواسطة عمل مدفوع الأجر. وهو يستخدم كذلك في برامج الصحة كما ذكر آنفاً، كما أنه يدرج عادة إلى جانب شروط أخرى للحصول على الإعانات مثل السن (أي معاشات الشيخوخة)، ومحل الإقامة (مثل البرامج الريفية) أو السلوك (مثل التردد إلى المدارس).
٣١٢. وتتعلق الحجج الصريحة التي تؤيد الاستهداف بالتكاليف المعقولة والكفاءة والمساواة في الأجر. وتذكر الحجج بكل بساطة أنه بسبب قلة عدد المستفيدين من البرامج المستهدفة مقارنة بالبرامج الشاملة، فإنها أرخص وأكثر استدامة^{٣٧}. وبتركيز إعادة توزيع الدخل على الفقراء، فإن التدخلات المستهدفة تؤدي نظرياً إلى الحصيلة نفسها من الحد من الفقر بمرور أقل، ولذلك فهي أنجع. وتعتبر كذلك التدخلات المستهدفة للسبب ذاته أدوات أكثر نجاعة من تدابير إعادة التوزيع الشاملة في الحد من انعدام الإنصاف في الدخل.
٣١٣. وقد اضطلعت تلك الحجج، ولا تزال تضطلع، بدور رئيسي في تنفيذ برامج اثبات الحاجة أو ما شابهها من برامج مستهدفة في شتى أرجاء العالم. وعلى الرغم من ذلك كان الأساس التصوري لهذه البرامج موضع شك في عدد من الجوانب. ويمكن تحديد مجالات عدة لنقدها.
٣١٤. فاولاً إن حججاً مثل التي وردت آنفاً بكل بساطة لا تراعي السمة الدينامية للفقراء، نظراً لأن تحويل الاستهداف إلى الفقراء فقط لا يمنع الفقر بأية حال من الأحوال. ومن شأن أي نهج أكثر استباقاً وأكثر تطلعاً إلى المستقبل ألا يركز الموارد حصرياً على الفقراء أصلاً، بل أن يشمل المهنيين بالسقوط بين براثن الفقر.
٣١٥. وثانياً إن الحجج المذكورة أعلاه (التي تركز على الفعالية الخاصة لبرامج الاستهداف)، هي أقوال عامة كانت موضع تشكيك قوي في السياق الذي ترتفع فيه نسبة الفقراء بين السكان (ونتيجة ذلك هي أن يكون أي "ادخار" ينتج عن الاستهداف متدنياً على الأرجح) والذي يكون فيه تنفيذ الاستهداف مكلفاً وصعباً، مما يسفر عن اندماج كبير وعن أخطاء في الاستبعاد؛ وتحدث هذه السيناريوهات في البلدان ذات الدخل المنخفض^{٣٨}. وبشكل أعم، هناك من يجادل بأن جميع أساليب الاستهداف لا تناسب جميع أنواع الإعانات، وأنها ليست على قدر نفسه من النجاعة فيما يتعلق بأخطاء الاندماج/ الاستبعاد؛ وتختلف الطلبات الإدارية والإحصائية اختلافاً كبيراً. وفي النهاية فإن هذا الأمر صحيح بالنسبة إلى التكاليف أيضاً.
٣١٦. وثالثاً إن تكلفة الاستهداف هي مجال يجب أن يخضع في حد ذاته للنقاش، وهناك من يجادل بأن بعض الأساليب يمكن أن تكون مكلفة على نحو غير مناسب. وتضرب حالة شرط اثبات الحاجة مثلاً يمكن فيه لتكلفة تنفيذ أسلوب الاستهداف أن تمثل نسبة كبيرة من التكلفة الإجمالية للبرنامج. ويعزى ذلك إلى أن تحديد الفقراء

^{٣٧} انظر على سبيل المثال:

D. Coady, M. Grosh and J. Hoddinott: *The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons* (Washington, DC, World Bank, 2003).

^{٣٨} انظر على سبيل المثال:

T. Mkandawire: *Targeting and universalism in poverty reduction*, Social Policy and Development Programme Paper No. 34 (Geneva, UNRISD, 2005).

بدقة، حيثما تشح البيانات الموثوقة عن السكان (ونظم البيانات) ويشح تحديثها، أمر معقد ومكلف للغاية. ومع ذلك استطاعت بعض البرامج أن تنفذ الاستهداف من خلال اختبار اثبات الحاجة البديل بتكلفة متدنية نسبياً. ولوحظ عموماً أنه كلما زادت نجاعة آلية الاستهداف (من حيث انخفاض أخطاء الاندماج) زادت تكلفتها على الأرجح وزادت إمكانية ارتباطها بأخطاء الاستبعاد. وبإيجاز، من المستحيل تقييم تكاليف الاستهداف من دون الإشارة إلى أخطاء الاندماج والاستبعاد المرتكبة.

٣١٧. ورابعاً من المهم ضمان شفافية النظام: فلا بد من ضمان أن المستفيدين والمستفيدات المحتملين يستطيعون فهم ما إذا كان يحق لهم الحصول على الإعانة أم لا؛ وعند ذلك فقط يمكن أن يكونوا في وضع الحصول على حقوقهم (بما في ذلك الفرص المتاحة لطلب إعادة النظر في قرار متخذ). ويساعد ذلك على احتواء آثار الوصم، وعلى ضمان أن الإعانات تصل إلى الفئات المستهدفة وتعمل على الصون من الفساد.

٣١٨. وأخيراً، يجادل البعض بأن تكاليف الاستهداف ينبغي ألا تراعي التكاليف الإدارية للتنفيذ فحسب، بل التكاليف غير المباشرة التي تقع على المشاركين في البرنامج؛ وهذا يعني أن البرامج التي تكون التكاليف الإدارية منخفضة فيها (كما هي الحالة غالباً في أساليب الاختيار الذاتي) لا يزال يمكن أن تكون مكلفة للغاية عندما تأخذ في الحسبان التكاليف التي تقع على المشاركين. وتتعلق بعض الأمثلة على ذلك بتكلفة الوقت المقضي والانتقال وخسارة الفرص الأخرى للحصول على الدخل والرسوم اللازمة للحصول على الوثائق الضرورية (والرشاوى في بعض الحالات) وإمكانية الوصم والإضرار باحترام الذات وتماسك المجتمع والتقويض المحتمل لشبكات الدعم غير المنظمة.

٣١٩. ومن بين الجوانب الأخرى المثيرة للجدل حول الاستهداف هناك الآثار المحتملة للاستبعاد. فيشير مؤيدو الاستهداف من ناحية إلى أن تلك البرامج تقلل من الاستبعاد إلى حده الأدنى لأن تصميمها يجعلها أكثر مراعاة للاحتياجات والقدرات الخاصة للفقراء. ويجادل البعض بأن هذه المراعاة التي يتيحها التصميم ربما تكون أكثر شيوعاً منها في البرامج الشاملة حيث يستند التصميم إلى "مثال موحد للأسرة المعيشية". ومن ناحية أخرى تسود شواغل من أن يزيد الاستهداف من الاستبعاد عن طريق فرض شروط (تتعلق بالدخل أو الثروة) يصعب تقييمها، أو عن طريق استحداث تكاليف مباشرة وغير مباشرة للمستفيدين المحتملين أو بأن تتطلب الكثير من المؤسسات المحلية من أجل تنفيذها.

٣٢٠. ومن المهم ألا يغيب عن الأذهان التعقيد التقني والاختلاف الواسع في التجارب في الخطط المستهدفة وحصائلها التجريبية. وهذه السمات هي التي حفزت النقاش بشأن الاستهداف وفقاً للموارد الشخصية والوضع الشخصي، وهي تعد بتمديد هذا النقاش. ومن الصحيح كذلك أن هذا النقاش يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالعوامل السياسية. وبخلاف القضايا التقنية المحضة، أثرت السياسات والأيدولوجيا في السمة غير الإدماجية النسبية للنقاش بشأن الاستهداف ذي الصلة، كما حددت السياق الذي تطرح فيه مسألة إدراج الاستهداف القائم على الموارد وتعريف عتبات الموارد التي تحدد الأهلية للحصول على الإعانات. وتنعكس تلك الأسئلة نفسها إلى مدى بعيد، نظم مختلفة من القيم والسلطة التي يمكن للجهات الفعالة المختلفة أن تتمتع بها على الساحة السياسية العربية لتعزيز قيمها ومصالحها. وقد تمتعت البرامج المستهدفة على ما يبدو بشريحة اجتماعية معززة أثناء العقد المنصرم، وذلك ربما لأنها تعتبر عادلة من حيث أنها تدعي معالجة احتياجات من هم في أمس الحاجة إليها، وبذلك يمكن أن تسهم في الحد من حالات انعدام المساواة. وفي الوقت ذاته تحوم شكوك إزاء عدم استيفاء عملية تحديد الأهلية للإعانات على الدوام المعايير المناسبة للاستقلال والشفافية.

٣٢١. وأخيراً في هذا المجال، مثل العديد من الجوانب الأخرى في الحماية الاجتماعية، فإن كل خيار ينطوي على مزاياه وعيوبه الخاصة. ومن المهم النظر في تلك المزايا والعيوب لا بطريقة منفصلة ولكن بطريقة شاملة. وكما تبين آنفاً فإن تحسين بعض الجوانب قد يكون له آثار سلبية على جوانب أخرى. والنقاش الدائر بشأن الاستهداف القائم على الدخل والثروة وغيرهما من الموارد يميل بثبات إلى أن يفصل المناقشة عن أهداف البرنامج المعنية وسياق تنفيذها وسمات المستفيدين منها. والاستهداف ليس إلا أداة ينبغي أولاً تقييم كل من جواهرها وتصميمها وفقاً لإسهامها في تحقيق تلك الأهداف. وفيما يتعلق بهدف الحد من الفقر، فإن برامج الاستهداف الفعالة أثبتت أن لها حصائل إيجابية جداً. ومع ذلك ينبغي ألا تعتبر هذه البرامج الوسيلة الوحيدة لتحويل الدخل بفعالية إلى الفقراء ولا الوسيلة الكافية لمكافحة الفقر وحدها.

الاستجابة إلى تحدي الملاءمة - ضمان موثوقية الإعانة

٣٢٢. من الجلي أن نظم الضمان الاجتماعي تتطلب نوعين من التثبيت على الأجل الطويل، وهما: التثبيت المالي والتثبيت الاجتماعي. وما دفع غالبية النقاشات بشأن الإصلاح في العقود الماضية، صراحة أو ضمناً، هو الحاجة المتصورة أو الفعلية للتثبيت المالي. وركزت السياسات على مجموعتين رئيسيتين من الإنفاق في

الميزانيات الاجتماعية الوطنية، وهما المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية. وقد تحول التثبيت المالي للمعاشات التقاعدية والخطط الصحية بشكل كبير، بتوافق عام ضمني، إلى الإبقاء على معدلات ثابتة للاشتراكات في خطط المعاشات التي تمولها الاشتراكات أو الإبقاء على النسبة الكبيرة من الإنفاق على المعاشات من الناتج المحلي الإجمالي أو الإبقاء على النفقات الحكومية الإجمالية ثابتة في الخطط التي تمولها الضرائب. وتبدو غالبية إصلاحات المعاشات ناجحة بشكل معقول في هذا الصدد. ولاقت الإصلاحات الصحية نجاحاً أقل وأصبح احتواء التكاليف في الرعاية الصحية شأغلاً مهماً على السياسات العامة منذ أواخر السبعينيات من القرن المنصرم - وذلك غالباً على حساب الانشغال بجودة الرعاية وملاءمتها.

ضمان أمن الدخل في الشيخوخة

٣٢٣. لا يزال ضمان استدامة وملاءمة نظم المعاشات التقاعدية يكتسي الأهمية، كما كان لمدة ٢٥ عاماً على الأقل. وقد استهل منشور صادر عن البنك الدولي نقاشاً دولياً نشطاً وسلسلة من إصلاحات المعاشات في سنة ١٩٩٤^{٣٩}، وقد دعا هذا المنشور إلى وضع نظام معاشات يقوم على ثلاث ركائز، تكون الركيزة الأولى في شكل معاش مساعدة اجتماعية متواضعة الاستهداف أو شاملة تمولها الضرائب، وتكون الركيزة الثانية خطة ادخار فردية إلزامية تستند إلى النموذج الشيلي، أما الركيزة الثالثة فتكون خطة ادخار فردية طوعية، وذلك كوسيلة لتلافي تكاليف المعاشات المتوقعة والمتزايدة. وظلت الشكوك تخالغ منظمة العمل الدولية في العقود الثلاثة الماضية عندما ترسخ نموذج البنك الدولي في أمريكا اللاتينية ولاحقاً في أوروبا الوسطى والشرقية. وكانت النقطة الرئيسية في النقد الذي وجهته منظمة العمل الدولية هي أن الإصلاحات القائمة على الاشتراكات المحددة لن تؤدي إلى مستويات إعانات يمكن التنبؤ بها ومن ثم إلى ضمان أمن دخل حقيقي في الشيخوخة. وفي الوقت ذاته ولسوء الحظ أكد تأثير الأزمة الجارية على خطط المعاشات المحددة الاشتراكات هذا الرأي. ويرد في الإطار ٤-٩ موجز لتاريخ النقاش بشأن المعاشات.

الإطار ٤-٩

موجز عن تاريخ النقاش بشأن إصلاح المعاشات

ركز نموذج الإصلاح في البنك الدولي على المعاشات التي تديرها جهات خاصة والتي تمول تمويلًا كاملاً، باعتباره "الركيزة الثانية" من خطة معاشات تقوم على ركائز عديدة. وكانت الرسالة الرئيسية التي بعث بها تقرير تجنب أزمة الشيخوخة: سياسات لحماية المسنين وتعزيز النمو، هي أن هذا النظام سيعزل خطط المعاشات عن الآثار المترتبة على تقدم المجتمع في السن وسيزيد كذلك من النمو بفضل زيادة الادخار الوطني.

وقرب نهاية التسعينات من القرن المنصرم تلقى نموذج البنك الدولي (لا سيما تركيزه على عناصر الادخار القسرية) انتقادات من داخل مؤسسات بريتون وودز وخارجها. وتركز الانتقاد على العديد من القضايا الرئيسية. وقد تبين أنه ليس من الواضح بأية حال من الأحوال أن التمويل الوطني المسبق لخطط المعاشات تجعل المعاشات في الواقع أقل عرضة لآثار التقدم في السن أو الإدارة السيئة أو الصدمات الاقتصادية. واعتبر الدليل على التأثير في النمو غير حاسم. وقد تبين أن نظام التمويل أثناء العمل وتمويل النظم يتطلب كل منهما إدارة سديدة واستدامة النتائج الاقتصادية لضمان بقائها. والخصخصة في حد ذاتها لم تحسن جودة الإدارة. وغالباً ما أخفت الإصلاحات المنهجية أن مستويات الإعانة الفعلية قد انخفضت مع مرور الوقت. وأشار الكثيرون كذلك إلى أن تمويل الانتقال من نظام التمويل أثناء العمل أو النظم الممولة جزئياً إلى خطط ممولة كلياً، قد أدى إلى وقوع مشاكل مالية انتقالية في غالبية البلدان.

وفي سنة ٢٠٠٠، عرضت منظمة العمل الدولية موقفها من نظم المعاشات المتعددة الأجزاء في تقرير بعنوان: معاشات الضمان الاجتماعي: التطور والإصلاح. وإن كان نموذج منظمة العمل الدولية تقييداً بقدر أقل، فقد شددت المنظمة على أهمية ملاءمة مستويات الإعانة (لتوفر أمن الدخل في سن الشيخوخة وبالتالي تمنح الناس حقاً في تقاعد يمكن تحمل أعبائه)، وتمديد التغطية (والهدف النهائي من ذلك جعل التغطية شاملة)، وسيادة الإدارة السديدة بوصفها شرطاً لا غنى عنه لسير جميع نظم المعاشات سيراً سليماً. ولخص مؤلف من مؤلفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في سنة ٢٠٠٠ جوهر موقف منظمة العمل الدولية بالقول: "إن منظمة العمل الدولية لا ترغب أساساً في أن تقبل النظم التي لم يعد يمكنها أن تضمن للأشخاص المؤمن عليهم سجل اشتراكات كامل بما يفوق الإعانات على مستوى الكفاف" (Queisser, (2000) p. 37). ونظراً لأن الحد الأدنى من معدلات التعويض الذي تقتضيه اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، قريب من العديد من خطوط الفقر الوطنية النسبية، فإن منظمة العمل الدولية قد أيقنت على موقفها.

^{٣٩} انظر:

World Bank: *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994).

وفي حين أن النقاش السياسي الأكاديمي كان على اشتداد داخل المؤسسات أو خارجها، أدرجت طائفة من الإصلاحات على المعاشات في عدد من البلدان في عدد من البلدان أثناء التسعينات من القرن المنصرم وأثناء العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. واتباعاً للنموذج الشيلي، أدرج ١١ بلداً آخر في أمريكا اللاتينية جزء الإذخار القسري في نظم المعاشات لديها. وقد أعقبت تلك الموجة الأولى من الإصلاحات النموذجية المنهجية في أمريكا اللاتينية إصلاحات في ١٣ بلداً في أوروبا الوسطى والشرقية وآسيا الوسطى (بلغاريا وكرواتيا وإستونيا وهنغاريا وكازاخستان ولايتيا وليتوانيا وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة وبولندا ورومانيا والاتحاد الروسي وسلوفاكيا وأوكرانيا)، نفذت النظم المتعددة الأجزاء، وهي أساساً صيغ مبسطة من إصلاحات أمريكا اللاتينية.

وأدت أزمة سنة ٢٠٠٨ وما بعدها إلى تطورات جديدة في تاريخ إصلاحات المعاشات. وقد عكست الأرجنتين وبوليفيا بفعالية إصلاحاتهما القائمة على الحسابات الفردية. وتناقش بعض بلدان أوروبا الوسطى والشرقية إعادة تحجيم الجزء الخاص من نظم المعاشات لديها (كرواتيا وهنغاريا وبولندا).

ومع ذلك اعتمد عدد كبير من البلدان الأوروبية ما يدعى "الإصلاحات البارامترية" (وإن كانت غالباً مغفلة) على نظمها للمعاشات، ولم يغير ذلك جذرياً نموذج أمن الدخل للمسنين. ومن هذه البلدان ألمانيا وفرنسا. وركزت هذه الإصلاحات عموماً على تكيف بعض البرامترات، وذلك على وجه الخصوص من خلال زيادة سن الحصول على المعاشات وتعديل شروط الأهلية، وخفض الاستحقاقات المتعلقة بالإعانات من خلال التغييرات في صيغ المعاشات أو قواعد وضع المؤشرات، ومن خلال إضافة جزء جديد على نظام المعاشات. ونفذت السويد وإيطاليا إصلاحات أدرجت مبادئ اشتراكات محددة المفهوم في تحديد مستويات الإعانة في المستقبل، على الرغم من أنها أبقّت في الوقت ذاته على سمة التمويل أثناء العمل لخطة المعاشات الرئيسية. ودعت منظمة العمل الدولية إلى عدد من هذه الإصلاحات وشاركت فيها.

المصادر: بالاستناد إلى

A. Diop: "Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned," address to the Wissenschaftliches Kolloquium "Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik", held in Berlin, 2 Apr. 2008; ILO: *Social security for all: Investing in global social and economic development*. A consultation, Issues in Social Protection Discussion Paper No. 6 (Geneva, 2009); World Bank: *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994); C. Gillion, J.A. Turner, C. Bailey and D. Latulippe (eds): *Social security pensions: Development and reform* (Geneva, ILO, 2000).

انظر كذلك

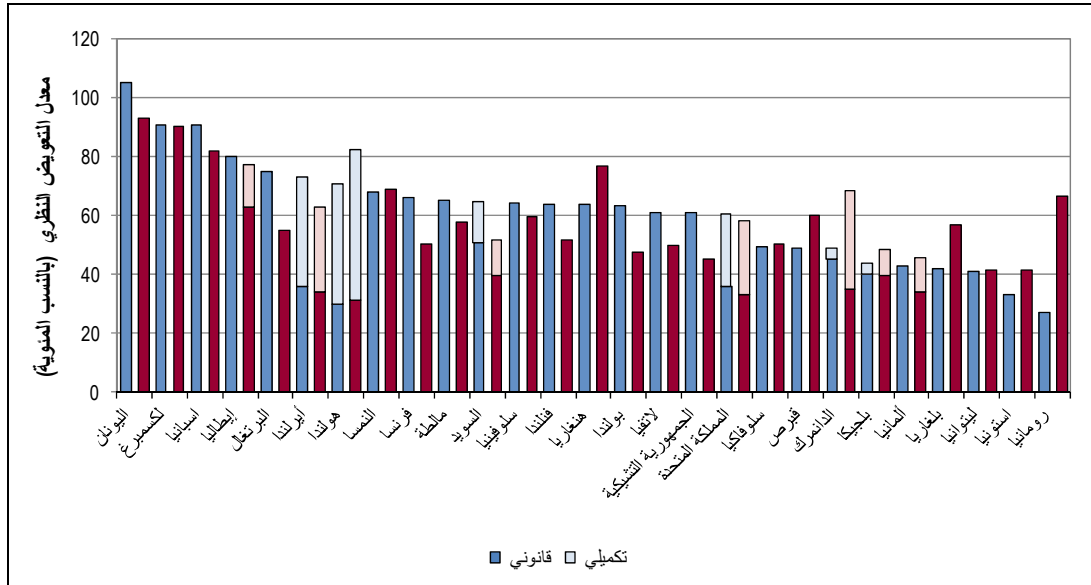
C. Gillion: "The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office", in *International Social Security Review*, Vol. 53 (2000), No. 1, pp. 35-63; and M. Queisser: "Pension reform and international organizations: From conflict to convergence", in *International Social Security Review*, Vol. 53 (2000), No. 2, pp. 31-45.

٣٢٤. وستخفض نظم المعاشات الجديدة معدلات التعويض تخفيضاً كبيراً في جميع البلدان التي تجري فيها الإصلاحات "النموذجية". ووفقاً لتقديرات أخيرة صدرت عن الاتحاد الأوروبي^{٤٠}، فإن الإنفاق الإجمالي التالي للإصلاح آخذ في الركود في بعض البلدان بل قد ينخفض بين سنتي ٢٠٠٧ و٢٠٦٠. وهذا الأمر يبعث على القلق في البلدان التي تنتقل من مبدأ الإعانات المحددة إلى مبدأ الاشتراكات المحددة - مثل إستونيا وإيطاليا ولايتيا وبولندا والسويد. وتتشابه الأوضاع السكانية الراهنة والمتوقعة في جميع هذه البلدان: فنسب الاتكال السكانية ستتضاعف بحلول سنة ٢٠٥٠، وذلك له نتيجة حسابية بسيطة وهي أن معدلات التعويض ستخفض وستكون غير مضمونة جداً نظراً إلى حد كبير لأداء سوق رأس المال غير القابل للتنبؤ به. وفي بولندا تبين الحسابات التي أجرتها المؤسسة المشرفة على صناديق المعاشات أن معدلات التعويض الوسيطة ستبلغ ٥١ في المائة للرجال و٣٣ في المائة للنساء (بافتراض أن الرجال يعملون ٤٤ عاماً ويتقاعدون في سن ٦٥ عاماً، وأن النساء تعملن ٣٩ عاماً وتتقاعدن في سن ٦٠ عاماً، وهما عمرا التقاعد القانونيان في الوقت الراهن). وهذه المعدلات من التعويض هي أدنى بكثير من المستويات المسجلة قبل الإصلاح والتي بلغت في المتوسط ٦٠ في المائة. فضلاً عن ذلك فإن آثار الإصلاحات تناقصية إلى حد ما: ففي بولندا على سبيل المثال سيسجل أكبر انخفاض في معدلات التعويض بالنسبة إلى من يتقاضون أدنى أجور في حين أنها ستزايد فعلياً بالنسبة إلى من يتقاضون أعلى أجور. وتوصلت دراسة حديثة أجراها الاتحاد الأوروبي إلى النتيجة ذاتها، وقد راعت هذه الدراسة معدلات التعويض النظرية لأجور العمال المتوسطة بعد ٤٠ عاماً من العمل (انظر الشكل ٤-٥).

^{٤٠} انظر:

European Commission, Indicator Sub-Group of the Social Protection Committee: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006-46* (Brussels, 2009).

الشكل ٤-٥: معدلات التعويض النظرية لمعاشات الشيخوخة في بلدان الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٦ و ٢٠٤٦



ملاحظة: يتضمن هذا الشكل البياني عمودين لكل بلد؛ وعمود الأيسر لكل بلد يبين معدلات التعويض النظرية لحالة الأساس في سنة ٢٠٠٦؛ وبالنسبة إلى بعض البلدان يتضمن هذا العمود المعاشات الإضافية (التظليل الفاتح). أما العمود الأيمن فيبين معدلات التعويض النظرية في سنة ٢٠٤٦. وتعرف حالة الأساس على أنها المستخدم الذكر العازب والمنقرغ الذي تغطيه غالبية خطط المعاشات القانونية العامة لمستخدمي القطاع الخاص في البلد المعني، والمعاشات الوظيفية الإضافية، حسب الاقتضاء، والذي يبلغ مساره الوظيفي ٤٠ عاماً.

المصدر: بالاستناد إلى

European Commission, Indicator Sub-Group of the Social Protection Committee: Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates 2006-46 (Brussels, 2009).

٣٢٥. وفي بعض البلدان، من المتوقع أن تنخفض مستويات الدخل النسبية للمؤهلين للحصول على معاش تقاعدي وأن تتعرض لمزيد من الاختلاف والتقلب عما قبل الإصلاح. فضلاً عن ذلك، ثمة أسباب وجيهة لتوقع أن الإصلاحات ستضر كذلك بفئات الدخل المنخفض بشكل غير متناسب. وإذا أخذنا في الاعتبار معدلات البطالة الماضية المرتفعة للغاية بين أشد الفئات تضرراً بالانتقال الاقتصادي، فإن مستويات الإعانة المقدمة للعديد من الناس ذوي الدخل المنخفض ستكون منخفضة جداً وقد تؤدي إلى حدوث استبعاد اجتماعي لفئات كبيرة من المسنين والمعوقين الذين قد ينخفض دخلهم إلى خط المساعدة الاجتماعية.

٣٢٦. ومع ذلك، تشير حسابات الاتحاد الأوروبي إلى ما تبين من قبل من أن البلدان التي بدأت تجري ما يسمى بإصلاحات نموذجية لن تكون الوحيدة التي ستشهد انخفاضاً في معدلات التعويض - ما لم يدفع الناس الاشتراكات لمدد أطول بكثير ويتقاعدون في سن متأخرة أكثر. وتبين حالات المحاكاة الخاصة بفرنسا والجمهورية التشيكية أنه حتى البلدان التي اتبعت ما يسمى بالإصلاحات البارامترية قد تشهد انخفاضاً كبيراً إلى حد ما في معدلات التعويض في المستقبل. ومع ذلك فإن هذه الانخفاضات هي أسهل للتنبؤ بها من الانخفاضات الناتجة عن الإصلاحات النموذجية.

٣٢٧. وفي بعض الحالات قد يكون هناك تبريرات لخفض مستويات الإعانات، إن تبين أن الوعود المقدمة أثناء مرحلة التصميم كانت مغالية في السخاء (مثل معدلات التعويض في خطط المعاشات للموظفين الحكوميين، التي تقرب من ١٠٠ في المائة في بعض الحالات). وقد أعدت منظمة العمل الدولية توصيات محددة بشأن آليات مراقبة التكلفة في عدد من المشاريع القطرية، واستندت جميعها إلى تحليلات الميزانيات الإكوتارية والاجتماعية؛ وقد أعدت قائمة بالخيارات التي وضعت باعتبارها أساساً وقائعيًا لعملية الحوار الاجتماعي الوطني.

٣٢٨. ويجدر النظر كذلك في وظائف الحماية في خطط المعاشات بمزيد من التفصيل. فإن الاضطرابات في أسواق العمل الوطنية - فيما يتعلق بالأنماط المتغيرة لتقاسم العمل في سوق عمل يتزايد عولمة - فضلاً عن عمليات التكيف العالمية، قد تسفر بالنسبة إلى الكثير من الناس عن "انكسار" مساراتهم الوظيفية التي تتخللها فترات من البطالة أو فترات من إعادة التدريب. وبالنسبة إلى هؤلاء الناس فإن المعاشات المستمدة من الخطط القائمة على الاشتراكات المحددة، أي الخطط التي تخضع إلى الإصلاحات النموذجية، ستكون الأكثر تهوياً في

المستقبل. وقد لا تعود معدلات التعويض الناشئة عن ذلك تستوفي حتى الحد الأدنى من الشروط المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة العمل الدولية - مما يعني أنها لن تعود تقدم تأميناً مضموناً ضد الفقر في حالتي الشيخوخة والعجز. وبالتالي قد يزحف انعدام أمن الدخل مجدداً إلى حياة العديد من العمال ومستحقي المعاشات في أوروبا.

٣٢٩. وقد أغفل مفهوم التثبيت الاجتماعي لبعض الوقت. ويعني التثبيت الاجتماعي أنه لا يسمح لمستويات المعاشات أن تنخفض إلى ما دون معايير مرجعية دنيا معينة. واتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الاجتماعي هي الصكوك القانونية الوحيدة المتفق عليها عالمياً، التي تحدد هذه المعايير المرجعية. وتنص الاتفاقية رقم ١٠٢ على أن يبلغ مستوى المعاش على الأقل ٤٠ في المائة "من إجمالي الدخل السابق للمستفيد" بعد ٣٠ عاماً من الخدمة (المادة ٦٥(١))، وكذلك في الحالات التي تكون فيها المداخل السابقة أقل من المتوسط. ويمكن بالتالي اعتبار ذلك على أنه معيار مرجعي لمعدل التعويض الأدنى الضروري للتثبيت الاجتماعي لخطّة المعاش. ويعني ذلك أنه ينبغي ألا يؤدي أي إصلاح في المعاشات إلى خفض معدلات التعويض إلى ما دون هذا المعيار المرجعي. ويمكن ترجمة المعيار المرجعي لتعويض الإعانة البالغ ٤٠ في المائة بعد ٣٠ عاماً إلى معدل متراكم أدنى يبلغ ١,٣٣ في المائة من الدخل السابق عن كل سنة من الاشتراك، ويمكن تطبيقه على خطط المعاشات التي تقوم على الإعانات المحددة والاشتراكات المحددة على حد سواء. وتوجد علاقة في أية خطة بين معدل الاشتراك المدفوع إلى الخطة ومعدل العائد المحقق من ناحية، ومتوسط العمر المتوقع عند التقاعد ومعدل التراكم الضمني، وبالتالي معدل التعويض الذي توفره الخطة من ناحية أخرى^{٤١}. وفي حالة معدل الاشتراك الثابت في الخطة الممولة القائمة على الاشتراكات المحددة، عندما يكون الهدف هو الوصول إلى معدل تعويض معياري على النحو المحدد في الاتفاقية رقم ١٠٢، فإن من شأن استخدام هذه العلاقة أن يمكن بسهولة من تقييم أي معدل عائد يجب ضمانه.

ضمان ملائمة الرعاية الصحية

٣٣٠. إن مفتاح الحفاظ على التكاليف الصحية عند مستويات معقولة مع ضمان مستوى مقبول من الجودة والملاءمة في الوقت ذاته، هو حماية مجموعات الإعانات الأساسية التي يجب أن تتوفر للجميع. وقد اعتمدت هذه الاستراتيجيات في الآونة الأخيرة العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وأصلحت مجموعات الإعانات المقدمة من خلال خطط الحماية الصحية بغية تحقيق المزيد من الإنصاف والنجاعة والتصدي لقضايا تتعلق بالنزاعات المتأصلة في نهج الشمول مقابل استهداف الفقراء وتوزّع الرعاية والجودة. ومع ذلك فإن العديد من الإصلاحات أسفر في الواقع عن فرض قيود على النفاذ إلى الرعاية الصحية المناسبة تماماً والتي من شأنها أن تكون مفتاحاً لتحقيق الأولويات الصحية العالمية، مثل الأولويات المنصوص عليها في الأهداف الإنمائية للألفية بشأن الرعاية الصحية للأم والطفل؛ وافترقت كذلك إلى التكيف مع التغيرات الديمغرافية والوبائية والاحتياجات والتوقعات، مما أفضى إلى حالات من عدم الكفاءة في تقديم الخدمات. وقد ركزت بعض البلدان بنجاح على النهج التكاملي دون أن تقصر المجموعات على التكاليف المنخفضة والتدخلات الأساسية جداً.

٣٣١. ولا يكفي تحديد محتوى مجموعة الإعانة وفقاً للأولويات الصحية، فقضايا التنفيذ مهمة كذلك. وثمة بعض الشروط المسبقة على المستويين المنهجي والعالمي للتنفيذ الناجح لمجموعات الإعانات الأساسية، وذلك لتحقيق الغايات العامة لحماية الصحة الاجتماعية. وهي تتضمن ما يلي:

- إتاحة الحيز المالي وتوليد الأموال المحلية لتخصيص ما يكفي من الموارد في المناطق الريفية والحضرية، وتعزيز النظام المالي عموماً؛
- تعزيز جانب الطلب بغية تمكين الفقراء والمستضعفين، وذلك على سبيل المثال من خلال تقديم القسائم والإعانات النقدية المشروطة والاستعانة بممولين آخرين؛
- تحديد الاشتراكات وفقاً للقدرة على السداد؛
- استخدام جميع آليات التمويل الصحي - التعددية - الموجودة بطريقة منسقة تسمح بسد الثغرات في التغطية وتحقيق النفاذ الشامل إلى الخدمات الصحية. وتشمل الفرص المتاحة للربط على سبيل المثال بين

^{٤١} للحصول على مزيد من التفاصيل انظر:

A. Drouin and M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems: The social stabilization of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, paper presented to the International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians, held in Ottawa, 16–18 September 2009.

النظم الصحية الوطنية والخطط الاجتماعية والخطط القائمة على المجتمعات المحلية. فضلاً عن ذلك ينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على الفاعلية في تقديم الخدمات عن طريق تحديد مسؤوليات مقدمي خدمات الرعاية وإجراءات طلب الحصول على خدمات الرعاية بوضوح وما إلى ذلك؛

- ضمان إجراء الحوار والإبلاغ والمشاركة على المستويين الاجتماعي والوطني لمنح الإمكانات لمختلف الفئات في المجتمع المدني؛
- تقديم الدعم لتحسين الجودة، وذلك مثلاً من خلال المشتريات الاستراتيجية وإدارة الجودة وضمان التدريب المناسب وشروط العمل اللائق للقوى العاملة في مجال الصحة ورصد أداء مقدمي الخدمات واستعراض مجموعات الإعانات.

تعزيز أهداف التنمية البشرية من خلال الضمان الاجتماعي:
قدرة وحدود الإعانات رهناً بالمشاركة في سائر البرامج الاجتماعية

٣٣٢. إن استخدام التحويلات النقدية المشروطة هو أحد أهم التطورات من بين جميع الإضافات الجديدة على طرائق الضمان الاجتماعي على مدى العقود المنصرمة. ويستهدف العديد من برامج التحويلات النقدية المشروطة الأسر المعيشية الفقيرة التي لديها أطفال. وتعتبر هذه البرامج مبتكرة ومتمايزة لعدد من الأسباب، هي: "١" آليات الاستهداف فيها؛ "٢" المستفيدين منها يحصلون على إعانات نقدية لا عينية؛ "٣" التحويلات مشروطة إذ إنها غالباً ما تفرض شروطاً سلوكية على الأفراد/ الأسر المعيشية لتلقيها. وتجبر هذه الشروط الأفراد على القيام ببعض الأعمال المتعلقة بأهداف التنمية البشرية (أي زيارات الأطفال للعيادات أو ضمان مستوى مرتفع من الحضور إلى المدارس). ولا تزال تلك البرامج وسائل شائعة بشكل متزايد لتحسين حصائل التنمية البشرية والحد من الفقر. ومع ذلك، دار نقاش عن أثر وتداعيات الشروط على فعالية هذه الخطط. وتناقش الفقرات التالية بتفصيل أكبر العديد من القضايا الرئيسية التي تحيط بتطبيق التحويلات النقدية المشروطة وطبيعتها في الوقت الراهن. فأولاً هل تخدم الشروط المدرجة في برامج التحويلات النقدية المشروطة حقوق الإنسان؟ وثانياً هل تحدث هذه الشروط تغييراً ملحوظاً فيما يتعلق بفعاليتها؟ وثالثاً هل تعزز "مجموعة" الفقراء أو تحد منها؟ ورابعاً هل يمكن تكرارها في أماكن أخرى، نظراً لأن غالبية التجارب المكتسبة إلى الآن كانت في أمريكا اللاتينية؟

٣٣٣. وتختلط الآراء بشأن تداعيات وضع الشروط في التحويلات النقدية المشروطة من حيث حقوق الإنسان. ويجادل البعض بأنها تتعارض بطبيعتها مع جدول أعمال حقوق الإنسان وتعرقله، في حين يشدد آخرون على أهمية الالتزامات التي تكمل تلك الحقوق.

٣٣٤. والحجة الأولى هي أن حقوق الإنسان غير مشروطة وأن الصحة والتعليم على غرار الضمان الاجتماعي، هي من حقوق الإنسان المعترف بها عموماً، فليس من المقبول إذا إنكار حق من حقوق الإنسان الأساسية من خلال فرض شروط وإنفاذها في برامج التحويلات النقدية المشروطة^{٤٢}. وما يفاقم هذه المشكلة هو أن الوفاء بالشروط يتوقف على حد سواء على المستفيدين وعلى توافر وجودة الخدمات الاجتماعية الأساسية. وعدم وجود تلك الخدمات يعني بحكم الأمر الواقع استبعاد فئة من الناس هي في حاجة إلى الحصول على الحق في الضمان الاجتماعي. وهناك من يجادل بأن هذه الحالة تلاحظ خاصة في الأقاليم المحرومة من الخدمات الاجتماعية وحيث ترتفع تقليدياً مستويات الاستضعاف. فضلاً عن ذلك فإن تكلفة الفرصة البديلة (من حيث المال والوقت) للوفاء بشروط التحويلات النقدية المشروطة، قد تضر بأشد المستضعفين الذين يميلون إلى أن يواجهوا أكبر صعوبات في الوفاء بهذه الشروط. وهناك من يجادل أيضاً بأن المسؤولية عن الوفاء بهذه الشروط تقع فقط على عاتق الأفراد/ الأسر المعيشية، وعليه فإن التحويلات النقدية المشروطة تنم ضمناً عن فكرة الفقراء "المستحقين" و"غير المستحقين"، مما يثير قلقاً من منظور حقوق الإنسان. فالحقوق عالمية بطبيعتها ولا يمكن أن تستند إلى مفاهيم الجدارة.

٣٣٥. ومع ذلك، كما ذكر آنفاً، فقد دُعي إلى وضع الشروط كذلك من منظور قائم على الحقوق. وذكرت التحويلات النقدية المشروطة في الواقع على أنها طريقة لتعزيز توليفة من الحقوق ووسيلة تحقيقها. وبشكل ذلك تحولاً مهماً في المنظور لأن هذه الحقوق، وإن كانت شاملة من حيث المبدأ، ظلت حبراً على ورق من حيث الممارسة، بالنسبة إلى العديد من الفقراء، إن لم يكن غالبيتهم. أي إن التحويلات النقدية المشروطة قد تشكل

^{٤٢} انظر على سبيل المثال:

R. Künnemann and R. Leonhard: *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals* (Stuttgart, Brot für die Welt, 2008), p. 22.

طريقة عملية لسد الثغرة بين الأساس القانوني للحقوق والوفاء بها من الناحية العملية. وهناك من يجادل بأنه يمكن تحقيق ذلك لأن من المسلم به أن معرفة أوضاع المستفيدين وسلوكهم عامل رئيسي لتجسيد حقوقهم. فضلاً عن ذلك فإن التحويلات النقدية المشروطة يمكنها أن تؤثر تأثيراً إيجابياً في سلوك غير المستفيدين الذين قد يرغبون في المشاركة هم أيضاً. وبشكل أعم، هناك من يجادل بأنه حيثما تكون هذه الشروط ملزمة للمستفيدين وللسلطات العامة أيضاً، فإن هذه البرامج يمكن أن تساعد على توفير الشروط الضرورية (أي توفير الخدمات الأساسية) للوفاء بها. لذلك تعرض التحويلات النقدية المشروطة الآن باعتبارها أداة للتشارك في المسؤولية، مثل الحديث الذي يؤيد برنامج الحافطة الأسرية (Bolsa Familia) في البرازيل (انظر الإطار ٤-١١). ولا يمكن في نطاق هذا الاستعراض إجراء أية مناقشة مستفيضة عن مكاسب جانب العرض، لكن يكفي القول إن التحويلات النقدية المشروطة تميل إلى عرض حدود الخدمات الاجتماعية الأساسية القائمة ويمكنها أن تؤدي دوراً قيماً في التشجيع على تحديثها.

٣٣٦. فضلاً عن ذلك، من الضروري عند تقييم دور الشروط في برامج التحويلات النقدية المشروطة، مراعاة الطريقة التي تنفذها بها السلطات العامة. فعدم الامتثال لها في الواقع يمكن أن يخلف أثراً مختلفاً في برامج مختلفة. وقد تكون محفزاً لاتباع نهج عقابي يؤدي إلى استبعاد المستفيد. ويمكن على النقيض ذاته، أن يفهم عدم الالتزام على أنه دوراً في الكشف عن ضعف الأفراد، الأمر الذي يسلط الضوء على التوازن - أو عدم التوازن - بين الحلول المقدمة واحتياجات المستفيد. ويمكن لذلك الأمر أن يؤدي إلى خلق "مجموعة من الآثار"، تؤدي الاستفسارات فيها إلى تحسين الحلول تدريجياً.

٣٣٧. وفي الختام تبين الاستنتاجات الأخيرة في اقتصادات السلوك أن "الأسر المعيشية قصيرة النظر عادة ما تتخذ إجراءات يمكن أن تقلل من رفاهها على الأجل الطويل (...). ويوفر فرض الشروط قيداً يحد من الآثار السلبية لقصر النظر"^{٤٣}. أي إن التحويلات النقدية المشروطة يمكن أن توفر أداة لحماية الفقراء من اتخاذ قرارات لا تتسق مع أهداف التنمية البشرية أو، إن سلّمنا جدلاً، مع أفضل المصالح لأفراد الأسر المعيشية.

٣٣٨. أما الحجة الرئيسية الثانية المقدمة لتفضيل خطط التحويلات النقدية المشروطة على الخطط غير المشروطة هي أن الشروط تقوم مقام محفز قوي للأسر للاستثمار في الصحة وتعليم أطفالها على وجه الخصوص. ويشكل فرض الشروط كذلك عاملاً محفزاً، إن لم يكن ملزماً، للسلطات العامة للاستثمار في الخدمات ذات الصلة عندما يكون توفيرها وجودتها لا يبعثان على الرضا. ومن الناحية العملية حققت التحويلات النقدية المشروطة حصائل جيدة تميل إلى تأييد هذه التأكيدات على الرغم من القلة النسبية لتوثيق البحوث المنهجية إلى الآن. وبيّن تقييم تأثير فرض البرنامج المكسيكي للتحويلات النقدية المشروطة *Progres*، شروطاً تتعلق بالتعليم، على التسجيل في المدارس والحضور إليها أن هذا التأثير كبير. ومع ذلك يمكن للتحويلات النقدية غير المشروطة أيضاً أن تحقق حصائل إيجابية بشأن التنمية البشرية. وقد ساعد معاش الشيخوخة في البرازيل على زيادة نسبة الحضور إلى المدارس، وهناك قرائن تدل على أن النقود المصروفة من خلال خطة المعاشات الناميبيية قد أنفقت في نهاية المطاف على تعليم الأطفال، بالرغم من غياب الشروط. وعليه لا يمكن الافتراض تلقائياً بأن الشروط نفسها هي الأساسية في تحقيق أهداف التنمية البشرية. بيد أن عنصر الشروط يساعد على تحسين تقبل التحويلات الاجتماعية الموجهة إلى الفقراء. ويمكن لفرض الشروط أن يحسن قبول الخطط من الناحية السياسية لأنه يعكس أدبيات التبادل الاجتماعي، أي أن تحقيق المنفعة للفقراء (ولسائر أفراد المجتمع بالقدر ذاته)، ينبغي أن يكون متوازناً بطريقة ما من خلال المسؤوليات.

٣٣٩. ويمكن أن يكون للتحويلات النقدية المشروطة كذلك عدد من الجوانب السلبية من حيث أهداف التنمية البشرية. فإن لم تستوف الأسر المعيشية على سبيل المثال الشروط الخاصة بالصحة، فقد تستبعد من الحصول على منافع تنموية أخرى مشمولة في التحويلات النقدية المشروطة نفسها، مثل الحد من الفقر وتحسين التغذية. فيتعذر تحقيق هدف التنمية البشرية وتعزيزه عن طريق "معاينة" الأسر المعيشية من خلال تعليق حصولها على الإعانات أو عن طريق استبعادها من البرامج بسبب عدم الوفاء بالالتزامات، في حين أن من سيعاني من ذلك مباشرة هم الأطفال على الأرجح وليس من يجب عليهم الوفاء بالالتزامات فعلاً.

٣٤٠. وثالثاً، هناك من يجادل بأن التحويلات النقدية المشروطة إذ تيسر النفاذ إلى خدمات الصحة والتعليم وتحسن الدخل فإنها تعزز "مجموعة" الفقراء. فضلاً عن ذلك يمكن لفرض الشروط أن يعزز قوة المفاوضة ووضع المرأة والطفل في داخل الأسرة المعيشية، وقد يكتسي هذا الجانب أهمية خاصة للنساء والأطفال نظراً

^{٤٣} انظر:

A. de Brauw and J. Hoddinott, *Is the conditionality necessary in conditional cash transfer programmes? Evidence from Mexico*, IPC One Pager No. 64 (Brasilia, International Poverty Centre, 2008), p. 1.

لأنهم يشغلون تقليدياً مواقع الخاضعين في الأسر المعيشية. وقد تساهم هذه الشروط كذلك في التغلب على الآثار التي تسفر عن الوصم والتي لولا ذلك لأنفق عليها ما قد ينفق على الرفاه. ومن ناحية أخرى يرى البعض التحويلات النقدية المشروطة على أنها تمثل شكلاً من أشكال روح الشح لدى الآباء، مما يبين قلة الإيمان بمعرفة الفقراء بما هو أفضل لهم ولأسرهم.

٣٤١. ورابعاً، من بين الجوانب المهمة الأخرى للنقاش الدائر هناك مسألة ما إذا كان من الممكن إعمال التحويلات النقدية المشروطة في بلدان أخرى غير "البلدان التي اعتمدتها مبكراً" في أمريكا اللاتينية. وهل هي مناسبة ومجدية في الحقيقة في البلدان ذات الدخل المنخفض حيث يقل تطور البنية التحتية؟ وما يمكن القيام به في بلد كبير وذي دخل متوسط مثل البرازيل يختلف عما هو مجدٍ في بلد ذي دخل منخفض جنوب الصحراء. فالبلدان ذات الدخل المنخفض تعرقلها في ذلك على الأرجح القيود الكبرى المفروضة على جانب العرض، أي النقص الشديد في المدارس والعيادات وقلة الموارد في الميزانية. ويرى العديدون أن هناك قلقاً مستمراً من أنه قد يكون من الأجدى، في البلدان ذات الدخل المنخفض، إعادة توجيه الموارد اللازمة لإدارة الشروط واستخدامها في تحسين الخدمات الاجتماعية القائمة. وتفرض القيود على جانب العرض ضغطاً أكبر بكل وضوح في البلدان الأكثر فقراً وفي المناطق داخلها.

٣٤٢. ومن المستبعد تسوية هذا النقاش في المستقبل القريب، لكن التحويلات النقدية المشروطة أصبحت وسيلة جديدة وواحدة للحد من الفقر وتحسين حصائل التنمية البشرية.

٢-٣-٤ ضمان الإدارة السديدة والأداء الإداري السليم

٣٤٣. في حين يزداد توافق الآراء بشأن ضرورة كفاءة حصول الجميع على أمن الدخل والرعاية الصحية الأساسية، يدور حوار جوهري بشأن مسألة مكملة لذلك وهي الطريقة التي يمكن بها تقديم هذه الإعانات على نحو فعال وفعلي. فحسن التسيير والإدارة هما في نهاية المطاف العاملان اللذان يحددان ما إذا كانت خطط الضمان الاجتماعي الوطنية تعمل أم لا. وحسن التسيير والإدارة يمكن أن يعوض عن بعض الآثار السلبية لسوء تصميم النظام، لكن حسن التصميم وحده لن يستطيع أبداً - من دون الإدارة السديدة والتسيير - أن يقدم ضماناً اجتماعياً حقيقياً للناس.

٣٤٤. وثمة طرق عديدة يمكن بها تنفيذ مجموعة من إعانات الضمان الاجتماعي، لكن هناك كذلك بعض الخطوات والمبادئ العامة التي يتعين اتباعها في تسلسل منطقي من الإجراءات، وهي:

- وضع أهداف واضحة للسياسة العامة (مثل توفير أمن الدخل لفئات معينة في شأن طوارئ معينة والحد من الفقر بين فئات مستهدفة والحد من انعدام المساواة في الدخل وضمان الإنصاف بين الجنسين والقدرة على الاستجابة وما إلى ذلك)؛
- تصميم المؤسسات وآليات تقديم الإعانات وصرفها، بما في ذلك تصميم آليات التمويل المناسبة والإطار التشريعي الذي يستجيب إلى تلك الأهداف؛
- استخدام الحوار الاجتماعي لتحقيق توافق الآراء الوطني والحفاظ عليه بشأن الأهداف وآليات التنفيذ؛
- تقنين التصميم في عملية تشريعية؛
- رصد التنفيذ وتقييمه وتكييفه على أساس دائم.

٣٤٥. وعملية التنفيذ والتسيير والتنظيم والإدارة والرصد برمتها يجب أن تفي بشروط الشفافية والقدرة على التنبؤ بها والقابلية للمساءلة وأن تكون قادرة على المشاركة من خلال الحوار والشاركة الاجتماعيين الفاعلين والشاملين والتمثليين في الإدارة والتسيير. ومع ذلك فإن إدارة خطط الضمان الاجتماعي تختلف اختلافاً ملحوظاً من بلد لآخر. وتتنوع طائفة الخيارات المتاحة في العالم بين الإدارة العامة من خلال الوزارات أو الوكالات المتخصصة والمؤسسات (شبه) المستقلة (المؤسسات شبه العامة) مروراً بالمؤسسات الهجينة العامة والخاصة وصولاً إلى النظم المخصصة كلياً أو جزئياً تحت إشراف الدولة. ولتحقيق الشفافية والإدارة الفعالة من جانب الشركاء الاجتماعيين بشكل عملي في هذه البيئة التعددية، يستلزم ذلك تعيين مديرين و"حكام" مدربين، ويستلزم كذلك استخدام أدوات إدارية سليمة. ونسب التكاليف الإدارية الباهظة جداً التي تبيّن أنها التقييمات الإكثورية التي يجريها مكتب العمل الدولي لخطط الضمان الاجتماعي الوطنية تشير بانتظام إلى أن العديد من الخطط والنظم تعاني من نقص مزمن في الاستثمار في هذه المجالات.

٣٤٦. ولا يزال تدريب مديري وحكام خطط الضمان الاجتماعي يعاني من نقص في التطور في العديد من الخطط الوطنية. ومن الضروري زيادة الجهود المبذولة لتوفير التدريب المناسب في الإدارة المالية والعامة

وتصميم السياسات العامة للضمان الاجتماعي. وتستحق النظم التي تعيد توزيع ما بين ٥ و ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الوطني استثماراً أكثر بكثير في فعاليتها وكفاءتها.

٣٤٧. ومن بين مجموعات أدوات الإدارة التي يزداد تطبيقها، هناك مؤشرات الأداء التي تسمح لحكام النظم بتقييم ما إذا كانت نظم الضمان الاجتماعي الوطنية أو مكوناتها لا تزال "متماشية" مع أهدافها المذكورة. وقد طور العديد من الخطط الوطنية مؤشرات الأداء المذكورة التي تبين على سبيل المثال ما إذا كانت الخطط تستغرق وقتاً طويلاً للغاية لمعالجة الطلبات أو ما إذا كانت تفرض تكاليف إدارية مفرطة أو ما إذا كانت لا تستجيب لشكاوى الزبائن. وتضع منظمة العمل الدولية مجموعة موحدة من هذه المؤشرات التي ستستخدم في خدماتها الاستشارية التقنية.

٣٤٨. وتبين التجربة الوطنية فضلاً عن ذلك أهمية آليات الرصد المؤسسية التي تتقصى أداء نظم الضمان الاجتماعي وبيئتها (الاقتصاد الكلي وسوق العمل والظروف الاجتماعية) بشكل متكامل، ويمكن أن تستخدم كنظام إنذار مبكر للتعرف على الظروف المتغيرة والتكيف معها، إن كان ذلك ضرورياً.

٣٤٩. ولا يسمح تنوع السياقات المؤسسية الوطنية بنهج موحد إزاء الإدارة السديدة للضمان الاجتماعي، لكنه يدعو إلى إيجاد حلول مكيّفة مع السياقات الوطنية تحقق كل أهداف السياسة العامة في كل بلد بفاعلية وكفاءة. وتبين التجربة الدولية التي تتجلى في معايير ومبادئ الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية أن العناصر التالية يتعين أن تكون موجودة لضمان الأطر المؤسسية الفعالة:

- يتعين على الدول أن تضطلع بالمسؤولية العامة عن ضمان السعي إلى تحقيق الأهداف المجتمعية بشكل متوازن؛
- المشاركة الثلاثية في إدارة خطط الضمان الاجتماعي تضمن تمثيل من يمولون الضمان الاجتماعي ويستفيدون منه؛
- امتلاك زمام الأمور في خطط الضمان الاجتماعي وقدرتها على الاستجابة على المستوى الوطني.

٣٥٠. ويرد العديد من مبادئ الإدارة السديدة في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي. وتحتوي هذه الصكوك عدداً من الأحكام التي تضمن حقوق الأشخاص المشمولين بالتغطية (بما في ذلك الحق في الطعن والمعاملة غير التمييزية) ومشاركتهم في صنع القرارات، كما تحتوي على أحكام تتعلق بالمساءلة والتمويل السليم والعاقل.

٣٥١. وتولي التوصية رقم ٦٧ أهمية كبرى للتنسيق السليم بين نظم الضمان الاجتماعي: ينبغي توحيد الإدارة أو تنسيقها مع نظام عام لخدمات الضمان الاجتماعي، وينبغي تمثيل دافعي الاشتراكات (المستخدمون وأصحاب العمل على حد سواء) من خلال منظماتهم، في الهيئات التي تحدد السياسة الإدارية أو تقدم المشورة بشأنها، وتقترح التشريعات أو تصمم اللوائح. وإذا كانت هناك سلطة منفصلة تدير التأمين الاجتماعي، ينبغي أن ترتبط بالسلطات التي تدير المساعدات الاجتماعية وخدمات الرعاية الطبية وإدارات الاستخدام في هيئة تنسيق المسائل ذات الأهمية المشتركة. وينبغي إنشاء مجالس استشارية مركزية وإقليمية تمثل إلى جانب النقابات وأصحاب العمل، هيئات مثل روابط المزارعين وروابط المرأة وجمعيات حماية الأطفال، بغرض تقديم توصيات بتعديل القوانين والأساليب الإدارية، والمحافظة بشكل عام على الاتصال بين الإدارة والأشخاص المشمولين بالحماية.

٣٥٢. وإدارة خطط الضمان الاجتماعي بمشاركة فعالة من الشركاء الاجتماعيين هي مجال من المجالات الرئيسية في الحوار الاجتماعي. وتنص الاتفاقية رقم ١٠٢ على مشاركة الأشخاص الذين تشملهم الحماية في تفسير خطط الضمان الاجتماعي، كما ينص على ذلك العديد من الاتفاقيات الأخرى بشأن الضمان الاجتماعي. ويشمل ذلك مشاركتهم في مجالس إدارات مؤسسات الضمان الاجتماعي وفي المجالس الاقتصادية والاجتماعية الوطنية (انظر الإطار ٤-١٠). وفي بعض البلدان التي تعاني فيها المؤسسات الوطنية الرسمية للحوار الاجتماعي من قلة التطور، تعد مجالس الإدارة الثلاثية لمؤسسات التأمين الاجتماعي إحدى المجالات القليلة الرسمية للتبادل والتعاون بين الشركاء الاجتماعيين والحكومة.

الإطار ٤-١٠

هولندا: إصلاح المعاشات من خلال الحوار الاجتماعي

تتبع هولندا تقليداً راسخاً في الحوار الاجتماعي، وكان ذلك عاملاً مساهماً رئيسياً في إنشاء وإدارة خطط المعاشات الوظيفية الكبرى التي تغطي معظم القوى العاملة. وقد أسفر تأثير الأزمة المالية والاقتصادية العالمية عن خلق وضع لم يستوف فيه العديد من صناديق المعاشات الشروط التنظيمية. فضلاً عن ذلك، فإن خطة المعاشات تتأثر باستقالة العمر المتوقع، وكنتيجة لذلك فهي تتأثر بارتفاع نسب الاعتماد على المعاشات. وفي آذار/مارس ٢٠٠٩ طلب مجلس الوزراء من المجلس الاجتماعي والاقتصادي أن يقدم إليه توصيات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ بشأن إجراء تغيير في سن التقاعد. وهذا المجلس هو هيئة استشارية وتشاورية مكونة من ممثلي أصحاب العمل وممثلي النقابات وخبراء مستقلين. ومع ذلك فشلت المفاوضات بين الشركاء الاجتماعيين الهولنديين بسبب قضايا مثار خلاف بينهم. وأعرب الاتحاد الهولندي لدوائر الصناعة وأصحاب العمل عن رغبته في إحالة بعض المخاطر التي تحدد بالاستثمار في المعاشات إلى أعضاء الخطة، في حين رفض الاتحاد الهولندي لنقابات العمال أن يرفع سن التقاعد ما لم توفر ضمانات للعمال أو الناس المستضعفين الذين تطول مساراتهم الوظيفية، أي المستخدمين الذين يدخلون سوق العمل في سن مبكر.

وفي الوقت ذاته توصل ائتلاف الأحزاب في الحكومة الهولندية إلى اتفاق بشأن رفع سن التقاعد القانوني: أولاً سيرفع سن التقاعد من ٦٥ عاماً إلى ٦٦ عاماً في سنة ٢٠٢٠، ثم إلى ٦٧ عاماً في سنة ٢٠٢٥. ومع ذلك تأجلت المناقشات بين الشركاء الاجتماعيين بشأن إصلاح المعاشات مرة أخرى عندما انهارت الحكومة الهولندية في شباط/فبراير ٢٠١٠. وبعد أسابيع من المفاوضات أقر الشركاء الاجتماعيون بضرورة التوصل إلى اتفاق ثنائي لتلافي اتخاذ الحكومة إجراءات من طرف واحد. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٠ توصلوا إلى اتفاق يضع لوائح جديدة تنظم سن التقاعد في خطط المعاشات الوظيفية، واتفقوا فيه بصورة خاصة على رفع السن من ٦٥ عاماً إلى ٦٦ عاماً في سنة ٢٠٢٠. وسعيًا إلى مراعاة استقالة العمر المتوقع، فإن العمال الراغبين في التقاعد في سن ٦٥ عاماً سيواجهون انخفاضاً في إعانات المعاش التقاعدي بنسبة ٦,٥ في المائة. وسيتوقف أي رفع آخر في سن التقاعد على إجراء تقييم منظم لتطور العمر المتوقع كل خمسة أعوام ابتداء من سنة ٢٠١٥.

المصادر: بالاستناد إلى

M. Grunell: "Social partners agree on retirement age and pension schemes", in *EIR Online*, 2 Aug. 2010; Y. Ghellab: *Recovering from the crisis through social dialogue*, Dialogue in Brief No. 1, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009).

٣٥٣. وفي ختام الدورة التاسعة والثمانين لمؤتمر العمل الدولي (٢٠٠١) طالبت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بوضع استراتيجيات ضمان اجتماعي وطنية تكون منسقة مع استراتيجيات العمالة وغيرها من السياسات الاجتماعية ومربوطة بها، وتكون موضوعاً على أساس الحوار الاجتماعي^{٤٤}.

٣٥٤. وأظهرت التجارب المكتسبة أثناء العقد المنصرم أن وضع استراتيجيات وطنية للضمان الاجتماعي يمكن أن يطرح تحديات لأنه يتطلب مستوى عالياً من التنسيق الضروري بين الوزارات المختلفة (مثل وزارات العمل والشؤون الاجتماعية والتنمية الاجتماعية والصحة والتخطيط والمالية، فضلاً عن الوزارات المعنية بقضايا الجنسين)، والوحدات الحكومية الأخرى ومؤسسات التأمين الاجتماعي ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة. ومع ذلك فإن هذه العملية من الأهمية بمكان وتتطلب مراعاة تعقيبات سياسات الحماية الاجتماعية والروابط بينها والتفاعلات مع سائر مجالات السياسات. ومشاركة الشركاء الاجتماعيين في هذه العملية حاسمة في إيجاد حلول متوازنة ومستدامة (انظر الإطار ٤-١١).

٣٥٥. ولضمان وضع آليات للإدارة السديدة تقدم إعانات تراعي الجنسين بشكل فعال وفعلي، ولا يمكن تكييفها حسب الاقتضاء مع الاحتياجات المتغيرة سوى في ظروف من الحوار الاجتماعي المستنير. والطريقة العملية الوحيدة لإيجاد توازن بين تحديات التغطية المرتفعة والإعانات المناسبة والتمويل المستدام، هي من خلال الحوار وتوافق الآراء. وتكتسي مسألة كيفية تحقيق مثل هذا التوازن أهمية كبرى في الحوارات الدائرة حول الإصلاحات الضرورية لتكييف نظم الضمان الاجتماعي مع التغيرات الديمغرافية. وتكتسي هذه القضية أهمية متجددة بسرعة حالياً في حقبة ما بعد الأزمة حيث يتعين تمويل رزم الحوافز الكبرى من الإيرادات العامة. والخطر القائم هو تخطي الحوار الاجتماعي تحت ضغط، مما قد يؤثر سلباً في السلام والاستقرار الاجتماعيين.

^{٤٤} مكتب العمل الدولي: قرار واستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١، الفقرة ١٦.

الإطار ٤-١١

عملية الحوار الاجتماعي الوطني بشأن الضمان الاجتماعي

في أوروغواي، ٢٠٠٧-٢٠٠٨

قام ١٨ بلداً على الأقل في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي في السنوات الأخيرة بتنفيذ عمليات حوار اجتماعي لدعم وضع سياسات للحماية الاجتماعية. وابتداءً من سنة ٢٠٠٧ شاركت في "الحوار الوطني بشأن الضمان الاجتماعي" في أوروغواي حوالي ٨٠ مؤسسة، بما فيها الحكومة وأصحاب العمل والعمال والمستفيدون والمنظمات الدولية والأوساط الأكاديمية. وقامت لجنة بالتحضير لهذا النقاش الذي دار لمدة تسعة أشهر والذي دعمته خمس لجان تقنية. ووجهت الدعوة إلى منظمة العمل الدولية لتشارك في تدشين عملية الحوار في سنة ٢٠٠٧، وتتابع النقاشات وتدعم تحضير التقارير عن هذا الحوار. وفي ختام المرحلة الأولى في سنة ٢٠٠٨، أثمرت عملية الحوار عن عشرة اتفاقات أساسية.

ومهد العديد من الاقتراحات المقدمة الطريق أمام إدخال الإصلاحات؛ وتناول أبرز اقتراحين من هذه الاقتراحات قواعد الإعانات الخاصة بالمعاشات والبطالة. وتضمن إصلاح خطة معاشات الشيخوخة خفض الحد الأدنى لسنوات الاشتراك المطلوبة للأهلية في المعاش، واتخاذ تدابير ترمي إلى تيسير تغطية العمال ذوي المسارات الوظيفية المتقطعة في الاقتصاد المنظم، ومنح علاوة للمرأة مقابل سنة من التأمين عن تربية كل طفل، وتعزيز المساواة بين الجنسين. وعزز إصلاح برنامج إعانات البطالة التنسيق مع سائر برامج الضمان الاجتماعي ومع سياسات سوق العمل النشطة، كما عزز تمديد فترة الإعانة المقدمة للعمال المسنين العاطلين عن العمل، وإدراج نماذج إعانات تدريبية تنخفض فيها مستويات الإعانة بمرور الوقت، وتمديد الإعانة تلقائياً لفترة شهرين أثناء فترات الركود الاقتصادي.

وفضلاً عن الإصلاحات الناشئة عن عملية الحوار الاجتماعي هذه، فإن الخطة المسماة "Plan de Equidad" (أي تمديد تغطية إعانات الأطفال وتحسين نظم الوساطة في سوق العمل) والإصلاح الضريبي (الذي أدرج ضريبة على الدخل وجعل نظام الضرائب أكثر تصاعدياً) والإصلاح الصحي (الذي يمدد الاشتراك الإلزامي في برنامج صحي)، قد ولدت زيادة كبيرة في التغطية وتقدماً في مكافحة الفقر. وقد أعلن الرئيس الجديد بدء مرحلة ثانية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

٤-٤ استنتاج رابع

٣٥٦. التفت هذا الفصل إلى التحديات الرئيسية المطروحة أمام سياسات الضمان الاجتماعي، وعرض الاختيارات والخيارات المتاحة أمام السياسات الوطنية. ولعل أكثر استنتاجاته تفاؤلاً، هو أنه يمكن القيام بشيء ما في كل مجال تقريباً، نظراً إلى الحاجة الفاضحة إلى الضمان الاجتماعي وقدرته الهائلة على المساعدة على سد ثغرة الفقر وزيادة المساواة وتعزيز الأداء الاقتصادي وعملية التكيف في سوق العمل وتكميل سائر السياسات الاجتماعية. وعندما تحدد الأهداف بوضوح وواقعية ومنهجية يمكن إنشاء المؤسسات وإتاحة الحيز المالي من خلال الاستثمار في الإدارة السديدة. والشروط المسبقة لتحقيق نجاح طويل الأجل هي تكوين رؤية واضحة ومتسقة عن الاقتصاد والسياسة الاجتماعية والإدارة السديدة القائمة على المحافظة على توافق الآراء الوطني وتغذيته من خلال الحوار الوطني، والرغبة في الاستمرار في رصد أداء نظم الضمان الاجتماعي الوطنية والمرونة في التكيف مع التغيير. ويتعين الإبقاء على نظم الضمان الاجتماعي المحدثة في حالة من التغيير المستمر لكي تظل ملائمة. ومن بين الشروط المسبقة للإدارة القادرة على الاستجابة، الاستثمار في الأشخاص الذين يصممون النظام ويديرونه ويشرفون عليه. وهذا أيضاً أمر يمكن تحقيقه في كل مكان.

الفصل ٥

اتجاه سياسات المنظمة في المستقبل

٣٥٧. يتناول هذا الجزء النهج الاستراتيجية المختلفة التي بدأت منظمة العمل الدولية في اعتمادها، وذلك استناداً إلى ما تقدم من تحليل. ويمكن تصنيف تلك النهج بصفة عامة في مجموعتين من الاستراتيجيات هما: استراتيجيات إنشاء نظم وطنية للضمان الاجتماعي أو توسيع تغطية تلك النظم؛ استراتيجيات الحفاظ على استدامتها في المدى الطويل ويرد في هذا الفصل بيان مجموعتي الاستراتيجيات هاتين.

١-٥ استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي

٣٥٨. اعتمد اجتماع الخبراء الثلاثي لمنظمة العمل الدولية بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي، المعقود في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩ كما ذكر آنفاً، استراتيجية ذات بعدين لحملة عالمية بشأن توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل الجميع، يكون فيها التوسيع "أفقياً" و"عمودياً" (انظر الإطار ١-٥).

الإطار ١-٥

استنتاجات اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي (جنيف، أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩)

جاء في الملخص الذي أعده الرئيس أن المشاركين في الاجتماع الثلاثي كانوا متفقين إلى حد كبير بشأن "أهمية الضمان الاجتماعي ودوره لا في رفاه الأفراد فحسب وإنما أيضاً فيما يتصل بالنمو والتنمية الاقتصادية بصفة عامة. وظهر توافق في الآراء بخصوص الحق الشامل في الضمان الاجتماعي وضرورة تمتع الجميع به؛ وذكرت جميع الجهات بأهمية الحوار الاجتماعي".

وشدد الملخص على أن استراتيجية توسيع تغطية الضمان الاجتماعي ذات البعدين، التي اقترحتها منظمة العمل الدولية، حظيت بقبول واسع. وناشد الملخص منظمة العمل الدولية تكثيف جهودها في مجال تشجيع التصديق على اتفاقيات الضمان الاجتماعي الرئيسية وتنفيذها، وذلك في إطار جدول أعمال المنظمة للسنوات المقبلة.

وأكد ملخص الرئيس الحاجة إلى توسيع التغطية أفقياً من خلال تنفيذ وتعميم مجموعة من السياسات العامة الأساسية الرامية إلى توفير أمن الدخل الأساسي للسكان البالغين سن العمل وخدمات الرعاية الصحية الأساسية للجميع وإعانات الدخل المركزة على الأطفال والمنسقة ضمن حزمة سياسية مع سياسات التعليم/ الصحة/ سوق العمل والأسرة، فضلاً عن توفير المعاشات الأساسية للمسنين والمعوقين، وهي عناصر اعتبرها المتحدثون الحكوميون استثماراً اجتماعياً سيساهم أيضاً في التنمية الاقتصادية المستدامة. وحظيت هذه الرؤية بتأييد العمال الذين طالبوا أيضاً إلى جانب حكومات شتى بصياغة معيار عمل دولي بشأن أرضية الحماية الاجتماعية. وفي حين قال أصحاب العمل إن العمالة والقابلية للاستخدام عنصران مهمان لتطوير الحماية الاجتماعية وتمويلها، فقد أعربوا عن تفضيلهم لآلية غير ملزمة اعتقاداً منهم أن اتباع نهج عملي قائم على أفضل الممارسات سيكون أكثر الآليات فعالية لبلوغ هدف توسيع تغطية الضمان الاجتماعي.

٣٥٩. وسبقت هذا الاجتماع مناقشات في اجتماعات ثلاثية إقليمية (في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧ بالنسبة إلى أمريكا اللاتينية؛ أيار/ مايو ٢٠٠٨ بالنسبة لآسيا والمحيط الهادئ؛ وللدول العربية في أيار/ مايو ٢٠٠٨)، وهي اجتماعات وفرت الأساس لاجتماع الخبراء وجسدت استثماراً كبيراً من جانب المكتب في عملية تشاور بخصوص سياسة الضمان الاجتماعي^١. والتزام ٤٧ حكومة أفريقية و٢٦ مندوباً من أصحاب العمل و٢٦ مندوباً

^١ انظر:

ILO Social Security Policy Briefing series: Documento 4, Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina, (2008); Paper 5, Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States (2008); Paper 6, Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage (2008).

عمالياً شاركوا في المؤتمر الإفريقي الثاني للعمل اللائق، المعقود في ياوندي في تشرين الثاني/ أكتوبر ٢٠١٠ بعنوان "توفير أرضية حماية اجتماعية من خلال الميثاق العالمي لفرص العمل"، هو التزام يؤكد صلاحية الاستراتيجية ذات البعدين في سياق بلدان تتسم - حتى الآن - بتغطية ضمان اجتماعي محدودة جداً (انظر الإطار ٢-٥).^٢

الإطار ٢-٥

"إعلان ياوندي الثلاثي بشأن تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية"

عُقد المؤتمر الإفريقي الثاني للعمل اللائق في ياوندي في ٢٠ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ بعنوان "توفير أرضية حماية اجتماعية من خلال الميثاق العالمي لفرص العمل"، وحضره مندوبون من ٢٧ دولة أفريقية عضواً في منظمة العمل الدولية، منهم ٢٦ ممثلاً لأصحاب العمل و٢٦ ممثلاً للعمال. واعتمد المؤتمر في ٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ "إعلان ياوندي الثلاثي بشأن تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية".

وناشدت الوفود والحكومات والشركاء الاجتماعيين في أفريقيا "أن تتخذ خطوات حاسمة لتحسين مستوى الضمان الاجتماعي للجميع في أفريقيا باعتماد استراتيجية ذات بعدين لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي الفعلية"، على النحو التالي:

- "ينبغي أن يتمثل البعد الأفقي في الإسراع في تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، وذلك من خلال حزمة دنيا من التحويلات والحقوق والاستحقاقات تتيج الحصول على الرعاية الطبية الضرورية وتوفر دخلاً كافياً لجميع المحتاجين إلى تلك الحماية".
 - "ينبغي أن يتوخى البعد العمودي توفير مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي - تتمشى على الأقل مع متطلبات التغطية والإعانات المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) - لأكثر عدد ممكن من أفراد مجتمعاتنا وفي أقرب وقت ممكن، شريطة أن يقوم ذلك على سياسات ترمي إلى تنظيم الاقتصادات الأفريقية غير المنظمة بصورة تدريجية".
 - ودعا المندوبون أيضاً إلى "تعزيز الجهود في سبيل اتخاذ إجراءات عاجلة من أجل التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ على أوسع نطاق ممكن" وطالبوا منظمة العمل الدولية "بحث... خيار اعتماد آلية جديدة تسترشد بها البلدان في تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني". ودُعيت المنظمة إلى أداء دور قيادي في صياغة خطة عمل استراتيجية للمتابعة المشتركة مع الاتحاد الإفريقي ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وجهات أخرى.
- المصدر: منظمة العمل الدولية: إعلان ياوندي الثلاثي بشأن تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية، المعتمد في المؤتمر الإفريقي الثاني للعمل اللائق، ياوندي، ٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠.

١-١-٥ مبادئ لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي

٣٦٠. أجرى مؤتمر العمل الدولي، في دورته التاسعة والثمانين المعقودة في عام ٢٠٠١، مناقشة عامة بشأن الضمان الاجتماعي^٣. وتضمنت ما خلص إليه المؤتمر من قرار واستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي، قائمة مفصلة بالجوانب التقنية والاجتماعية والسياسية الواجب مراعاتها في صياغة نهج يلائم المنظمة ويتبع في بلورة السياسات والممارسات في ميدان الضمان الاجتماعي.

٣٦١. ويمكن إجمالاً تقسيم قائمة الاستنتاجات إلى أربعة فروع:

- قائمة مبادئ أساسية بدءاً بتأكيد إعلان فيلادلفيا على "الالتزام منظمة العمل الدولية أمام المبدأ بنشر الدعوة بين مختلف أمم العالم إلى برامج من شأنها أن تحقق مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة" (النقاط من ١ إلى ٣ من الاستنتاجات).
- مجموعة ملاحظات بخصوص المبادئ والخيارات التي ينبغي أن يسترشد بها في تطوير النظم الوطنية للضمان الاجتماعي، بدءاً بفكرة "عدم وجود نموذج مثالي واحد في مجال الضمان الاجتماعي" (النقاط من ٤ إلى ٦ من الاستنتاجات).

^٢ انظر:

ILO: Yaoundé Tripartite Declaration on the Implementation of the Social Protection Floor, adopted at the Second African Decent Work Symposium, Yaoundé, 8 October 2010.

^٣ مكتب العمل الدولي: الضمان الاجتماعي: القضايا، التحديات والآفاق، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١.

– مجموعة ملاحظات بشأن ترجمة هذه المفاهيم الأساسية إلى نظم عملية للضمان الاجتماعي ضمن إطار العمل اللائق. ونقطة الانطلاق هي أنه بالنسبة إلى "الأشخاص في سن العمل، فإن أفضل وسيلة لتوفير دخل مأمون هي من خلال تحقيق العمل اللائق"، وصولاً إلى الاستنتاج ١٦ ومفاده أنه "في إطار المبادئ الأساسية ... ينبغي على كل بلد أن يقرر استراتيجية وطنية للعمل على توفير الضمان الاجتماعي للجميع (...). تكون مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باستراتيجيته في مجال العمالة". وتشمل المسائل المطروحة في هذا السياق الجوانب الديمغرافية (بما فيها التقدم في السن) والمالية (بما فيها ضرورة الاستدامة المالية) فضلاً عن جوانب مشتركة بين مجالات عديدة منها الحاجة إلى سياسات تراعي نوع الجنس وقيام نظم الحماية الاجتماعية على مبدأ التضامن (النقاط من ٧ إلى ١٦ من الاستنتاجات).

– عرض لطريق المضي قدماً، يركز على مقترح تنظيم حملة كبيرة للترويج لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي، علاوة على بعض التوجيهات بخصوص كيفية تحقيق المنظمة أوجه التآزر مع هيئاتها المكونة ومع المجتمع الدولي من الخبرات المعنية ومع الوكالات الدولية الأخرى.

٣٦٢. وانطلاقاً من المناقشة العامة في عام ٢٠٠١ وولاية المنظمة ودستورها والصكوك القانونية المذكورة أعلاه والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يمكن استخلاص مجموعة من العناصر أو المبادئ الأساسية تتمثل في ما يلي: التغطية الشاملة؛ التحقيق التدريجي لهذه التغطية بالتزامن مع توفير حماية فورية من التمييز؛ الملاءمة، بما في ذلك معادلة الإعانات؛ الإعانات القائمة على الحقوق؛ التعددية؛ الاستدامة المالية؛ الإدارة السديدة؛ التركيز على النتائج. ويمكن أن ترشد هذه المبادئ القرارات السياسية والاستراتيجية الوطنية.

التغطية الشاملة

٣٦٣. يقصد بالتغطية الشاملة الهدف السياسي المتمثل في حصول جميع الناس على الأقل على مستوى أدنى كافٍ من الضمان الاجتماعي الرسمي. ولا يعني هذا بالضرورة أن طبيعة الإعانات والمنظمة المكلفة بالمنفعين هي ذاتها بالنسبة إلى جميع فئات السكان. ولا يمكن أن يعني ذلك أيضاً بصورة واقعية، وإن كان هذا من دواعي الأسف، أن هذه التغطية الشاملة يمكن بلوغها على الفور. غير أن التغطية الشاملة تفترض هنا أن تركز البلدان أولاً على تنفيذ "حزمة أساسية" من الإعانات، وذلك في شكل تحويلات تنبع من "أرضية حماية اجتماعية".

٣٦٤. وتكتسي التغطية الشاملة في بعض الحالات بالضرورة طابع هدف إنمائي تدريجي يتعين بلوغه في غضون إطار زمني محدد. وليس باستطاعة جميع البلدان توفير طائفة كاملة من إعانات الضمان الاجتماعي أو إرساء النظم اللوجيستية اللازمة لتغطية جميع السكان على الفور. ومع ذلك، ينبغي اعتبار التغطية الاجتماعية هدفاً واضحاً يتعين بلوغه تدريجياً.

التحقيق التدريجي للتغطية الشاملة

٣٦٥. يمكن أن تبين الخطط الإنمائية في جميع البلدان كيفية بلوغ هدف حصول الجميع على مجموعة أساسية من الإعانات في غضون إطار زمني واقعي. ويستدعي ذلك بالضرورة اتخاذ قرارات بشأن أولويات مخططات الإعانات ومراحلها بالتوازي مع ضمان حماية فورية من التمييز. ويمكن تركيز الاهتمام في البداية على تدعيم جوانب نظم الحماية الاجتماعية التي توفر الإعانات ذات الإمكانات الأقوى فيما يتصل بالحد من الفقر على الأمدين القصير والطويل، وضمان تزايد قدرة السكان الإنتاجية.

٣٦٦. إن تصور نظام وطني للضمان الاجتماعي كبناء متعدد الطبقات، أمر مفيد ومن الواضح أن تطويره ينبغي ألا يتوقف في الطابق الأسفل. ويمكن أن يختار مجتمع ما - بحسب مرحلة التنمية التي بلغها - إعطاء أولوية كبيرة إلى تنفيذ حزمة إعانات من أرضية الحماية الاجتماعية. وكما تقدم ذكره، لا يمثل ذلك سوى الخطوة الأولى من عملية تصاعدية غايتها توفير مستويات أعلى من الضمان لأكثر عدد ممكن من الناس، كلما وحالما، تسمح بذلك تنمية الاقتصاد الوطني المستمرة.

٣٦٧. وينبغي أن تتسع فرصة نمو نظم الضمان الاجتماعي الوطنية باتساع الحيز المالي من خلال النمو الاقتصادي. ولا بد في هذا السياق من أن تصمم النظم بطريقة عقلانية، وإن كانت تدريجية (من الناحية المالية)، أي قادرة على الاستجابة إلى الاحتياجات ذات الأولوية بترتيب منطقي، ومركبة على نحو يتيح رفع مستوى الضمان تبعاً لزيادة التنمية الاقتصادية. وفي إطار حافظة موارد وطنية إجمالية، يجب في أي مرحلة من مراحل التنمية، تحديد حجم الاشتراكات والضرائب المخصصة لأولويات الضمان الاجتماعي على أساس توافق آراء وطني.

الملاءمة ومعادلة الإعانات

٣٦٨. للملاءمة بعدان. فأولاً، يجب أن تمكن الإعانات جميع المقيمين من تلبية احتياجاتهم الأساسية. وهذا هو المستوى الأدنى من الملاءمة الذي ينطبق على جميع المقيمين بصرف النظر عما إذا كانوا يدفعون الضرائب والاشتراكات أم لا. ويجب أن تكون الإعانات كافية لتمكين جميع المنتفعين من أن يعيشوا حياة ذات مغزى من الناحية الاجتماعية. ويعني ذلك أن مستويات الإعانات يجب أن تحدد بحيث يبلغ دخل المنتفع خط الفقر وبحيث تستجيب سلة الخدمات الصحية المتاحة للمنتفعين إلى المستويات الوطنية للخدمات الأساسية التي يمكن أن يوفرها البلد. ومن الواضح وجود حيز كبير لحرية التقدير على الصعيد الوطني فيما يتصل بالمستويات الكافية للدخل الأدنى أو لخطوط الفقر أو المجموعة الملائمة من الخدمات الصحية. ويبدو من المستحيل وغير العملي وضع تعريف موحد في هذا الصدد. غير أنه يمكن اعتبار الإعانات غير ملائمة إذا لم تسمح للمنتفعين بشراء مجموعة من السلع والخدمات التي تكفل لهم سد الرمق والعيش بصحة لا تكون أسوأ من صحة شخص ذي دخل متوسط في المجتمع مع احتمالات مرض متشابهة (ويتمتع بسبل الحصول على الخدمات الصحية).

٣٦٩. ويتمثل البعد الثاني للملاءمة في مفهوم معادلة الإعانات، ومعناه ضرورة أن يؤمن للناس عائد مناسب من ضرائبهم أو اشتراكاتهم. ومن الواضح أنه يجب في مستويات الإعانات، بعد سنوات طويلة من الاشتراك في نظام معاشات مثلاً، أن تكون متناسبة إلى حد ما مع جهد دفع الاشتراكات وألا تعكس فقط مستويات الاحتياجات الأساسية. والنتيجة الرئيسية التي يتعين على نظام الإعانات النقدية بلوغها هي أمن الدخل. ويمكن ضمان أمن الدخل عندما يولد المخطط مستوى من تعويض الدخل يمكن التنبؤ به. وتحدد اتفاقيات منظمة العمل الدولية - لاسيما الاتفاقية رقم ١٠٢ - مستويات ملاءمة تربط معدلات التعويض الدنيا بعدد سنوات الاشتراك.

تقديم الإعانات باعتباره حقاً قانونياً

٣٧٠. تقديم الإعانات باعتباره حقاً قانونياً له بعدان هما: حقوق الإنسان الأساسية؛ وحقوق المشتركين المكتسبة في الحصول على إعانات تعادل أو تناسب ما دفعوه من اشتراكات. وينبغي تحديد الحق في الإعانات تحديداً دقيقاً بحيث تتجلى كحقوق للمقيمين و/أو المشتركين يمكن التنبؤ بها. وينبغي أن تحمي الإعانات جميع المقيمين باعتبارها حقاً واضحاً في الحماية من الفقر.

٣٧١. وإذا كانت الإعانات قائمة على اشتراكات أو ضرائب مرصودة، ينبغي أن يحدد القانون بدقة طبيعة العلاقة بين الاشتراكات الواجب دفعها ونطاق ومستوى الإعانات التي يحق للمشارك بها. وينبغي أن تكون مستويات الإعانات الدنيا متمشية مع ما جاء في الاتفاقية رقم ١٠٢ أو في اتفاقية أحدث عهداً تنص على مستويات حماية أعلى.

التعددية

٣٧٢. لا تعني الملاءمة، شأنها في ذلك شأن الشمولية، ضرورة توحيد السبل من أجل بلوغ الهدف. فهناك طرق كثيرة يمكن أن تنفذ بها مجموعة من ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية، وفقاً للظروف المذكورة أعلاه، أو مستويات ضمان اجتماعي أعلى في إطار استراتيجية ضمان اجتماعي وطنية شاملة.

٣٧٣. وستسعى بعض البلدان إلى توسيع تغطية الضمان الاجتماعي والجمع بينه وبين المساعدة الاجتماعية، في حين ستيسر بلدان أخرى تمتع الفقراء بفضل المساعدات بتغطية التأمين الاجتماعي (يمكن أن يكون ذلك على المستوى المجتمعي)، ويمكن أن تضع بلدان أخرى نظاماً شاملاً ممولة من الضرائب. وتوجد طائفة واسعة من الخيارات والتشكيلات فيما يتصل بمجموعة وسائل التمويل وتصميم مستحقات الإعانات وتراكمتها والترتيبات الإدارية، بما فيها مثلاً آليات ضمان الوفاء بالتزامات دفع الاشتراكات والتقليل إلى أدنى حد من حدوث الأضرار المعنوية. ولكل نهج مزاياه وعيوبه، وهو يتوقف على الالتزامات السابقة والقيم الوطنية. ويبقى الهدف الرئيسي في نهاية المطاف تمتع جميع الناس بالضمانات الأساسية.

٣٧٤. وتبين التجربة والقرائن العالمية عدم وجود نموذج "مثالي" واحد لتوفير الضمان الاجتماعي والحماية الصحية أو سبيل واحد إلى بلوغ التغطية الشاملة.

الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية

٣٧٥. ينبغي تمويل نظم الضمان الاجتماعي على نحو يكفل إلى أقصى حد ممكن استدامتها واستمرارها الماليين والضريبيين والاقتصاديين في المدى الطويل. ولا يمكن الحفاظ على أي نظام شامل للضمان الاجتماعي دون قاعدة إيرادات ثابتة. وكما أنه لا وجود "لنظام مثالي واحد في مجال الضمان الاجتماعي"، لا يوجد مستوى مثالي واحد للإنفاق الاجتماعي. وتعكس حصة الإنفاق الاجتماعي من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً عاملين

رئيسيين هما: المعدل الديمغرافي، أي متوسط عدد المنتفعين إلى مجموع السكان؛ المعدل المالي، أي متوسط مقدار الإعانة أو القيمة النقدية لمتوسط الإعانة سنوياً لكل منتفع ومقدار الناتج المحلي الإجمالي للفرد. ويعتمد العنصر الأول اعتماداً كبيراً غير حصري على هيكل السكان والأمراض والعمالة في البلد المعني، لكن يمكنه أن يعتمد أيضاً على عوامل سلوكية وإدارية مثل السن التي "يسمح فيها" للناس أن يتقاعدوا، بل يشجع فيها الناس على التقاعد من سوق العمل. أما العنصر الثاني، أي المعدل المالي، فيعكس بصورة عامة القيم المعيارية لمجتمع ما فيما يتصل بالمستويات الملائمة للإعانات. ويعكس العاملان كلاهما ضمناً عدداً من الخيارات السياسية لمجتمع معين ويمكن من ثم تصحيحها بخيارات سياسية أخرى. ولا تصبح المخططات غير مستدامة بسبب ما يسجل من زيادات في المعدل الديمغرافي أو المالي لأن:

- القرارات السياسية الضمنية أو الصريحة المتصلة بسخاء النظم تتعارض مع القرارات السياسية التي تحدد الحيز المالي للنظام برمته أو لبعض فرادى مخططات الإعانات؛
- تصميم مخططات الإعانات يوفر حوافز تؤثر سلباً على مستويات الإنتاجية العامة ويقلص من ثم الحجم العام للناتج المحلي الإجمالي إلى حد غير مقبول بالنسبة إلى المجتمع ككل.

٣٧٦. وتقوم الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية ببساطة على التأكد من اقتران الوعود المقطوعة بالاستعداد للدفع. ويقتضي هذا شفافية مطلقة بخصوص مستويات الإنفاق المتوقعة في المدى الطويل والحيز المالي اللازم لتمويل تلك الإعانات. ويمكن ضمان ذلك بواسطة سيناريوهات اكتوارية وسيناريوهات ميزنة اجتماعية طويلة الأجل ينبغي أن تكفل هي الأخرى عدم إهدار الموارد بسبب إدارة غير فعالة.

المسؤولية عن الإدارة

٣٧٧. ينبغي أن تبقى الدولة الكفيل الأول والأخير لحقوق الضمان الاجتماعي، في حين ينبغي أن يشارك الممولون/ المشتركون والمنتفعون في إدارة المخططات والبرامج. ويعني ذلك أن الدولة يجب أن تتحمل المسؤولية الأولى عن الضمان الاجتماعي لجميع الأشخاص المقيمين في إقليمها. ومع ذلك، فحيثما كان أصحاب العمل والعمال يشاركون مباشرة في تمويل نظم الضمان الاجتماعي، ينبغي أن يؤدي هؤلاء دوراً مباشراً في الإشراف على النظم وإدارتها وضمان تقديم الإعانات وفقاً لمقتضيات القانون. وفي المخططات الممولة من الضرائب، ينبغي أن تكون مشاركة أصحاب العمل والعمال ومنظمات المجتمع المدني الأخرى في شكل مشورة. وبالنظر إلى تزايد تعقيد إدارة مخططات الضمان الاجتماعي وتسييرها، ينبغي أن يكون أعضاء آليات الإشراف والإدارة مدربين تدريباً مناسباً يخولهم الاضطلاع بمسؤولياتهم. ويقتضي هذا الأمر على نحو متزايد حداً أدنى من المعارف المالية وتصميم مجموعة من المؤشرات العتيدة لقياس أداء المخطط.

التركيز على النتائج

٣٧٨. إن نتائج استراتيجيات الضمان الاجتماعي الوطنية هي الأهم وليس الطرق والسبل التي تضعها البلدان لبلوغ تلك النتائج، إذ يمكن بل ينبغي على نحو ما ذكر في الفقرات أعلاه، أن تكون تلك الطرق والسبل متنوعة بحسب تنوع ظروف البلدان ذاتها. ويتسم الضمان الاجتماعي بطبيعته بشيء من التعقيد التقني، ولطالما سعى المنظرون والمختصون إلى تعميق فهمهم لتلك الجوانب التقنية "وللمراجعات" المفترضة بين أمور مثل زيادة رفاه المنتفعين إلى أقصى حد وزيادة الجدوى الاقتصادية أيضاً إلى أقصى حد.

٣٧٩. ويتمثل المبدأ الرئيسي لنهج سياسي عملي في أن التركيز والاهتمام ينبغي أن ينصباً على نتائج سياسات الحماية الاجتماعية وليس على وسائل وأساليب بلوغ تلك النتائج، أي أن المهم هو دفع الإعانات وكفايتها بالنسبة إلى أصحاب الحقوق أو المحتاجين إليها، وليس تفاصيل آليات تصميم المخطط.

٣٨٠. وفي تقديم خدمات المشورة التقنية وبناء القدرات المتصلة بالضمان الاجتماعي، ينبغي أن يكون النهج المتبع - بطبيعة الحال في إطار ولاية منظمة العمل الدولية على النحو المنصوص عليه في الدستور والوارد في الاتفاقيات والتوصيات، نهجاً عملياً بالأساس، يركز على السعي إلى تحقيق النتائج الاجتماعية المثلى بدلاً من الخوض بعمق مفرط في نقاشات أكاديمية بشأن عمليات وأساليب تحقيق تلك النتائج. وستفاس النتائج على أساس المبادئ المذكورة التي تعكس جوهرياً القيم الواردة في مجموعة الصكوك القانونية التي تستمد منها منظمة العمل الدولية شرعيتها. والمهم في تقييم منظمة العمل الدولية للنظم الوطنية هو أساساً التأكد مما إذا كانت النتائج الاجتماعية القائمة على المبادئ المذكورة أنفاً قد تحققت.

٢-١-٥ توسيع الضمان الاجتماعي في بعده الأفقي والعمودي: نموذج سياسات "سلم الضمان الاجتماعي"

٣٨١. في ضوء المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نهج منظمة العمل الدولية، يمكن اعتبار الاستراتيجية النظرية لحملة توسيع تغطية الضمان الاجتماعي استراتيجية ذات بعدين في جوهرها. ويشمل أحد البعدين توسيع أمن الدخل والحصول على الرعاية الصحية ولو بمستوى أساسي بسيط بحيث يتمتع بهما السكان كافة. ويمكن أن يسمى هذا البعد توسيعاً "أفقياً". ويتوخى البعد الثاني توفير مستويات أعلى من أمن الدخل والحصول على رعاية صحية أفضل بدرجة تحمي مستوى معيشة الناس حتى عند مواجهة أحداث طارئة مثل البطالة واعتلال الصحة والعجز وفقدان المعيل والشيخوخة. ويمكن أن يسمى هذا البعد الجانب "العمودي" للتوسيع. وينبغي السعي إلى توسيع تغطية الضمان الاجتماعي ببعديه الأفقي والعمودي معاً وفقاً للظروف الوطنية.

٣٨٢. ويتوخى البعد الأفقي توسيع المستوى الأساسي للإعانات الرئيسية بحيث تشمل أكبر عدد من الفئات السكانية بأسرع وقت ممكن، في حين يتوخى البعد العمودي توسيع نطاق التغطية، أي نطاق الإعانات ومستواها كي يبلغ المستوى المنصوص عليه في الاتفاقية رقم ١٠٢، بل يتجاوزه على النحو المبين في اتفاقيات محدّثة أخرى لمنظمة العمل الدولية.

البعد الأفقي

٣٨٣. بصرف النظر عن تعدد مصادر انعدام الأمن وخطورتها وعن القدرة على التصدي لها، ينبغي أن يكفل الضمان الاجتماعي الوفاء بحاجتين أساسيتين للجميع هما: الدخل الأساسي والحصول على الرعاية الصحية. وينبغي في الآن ذاته ألا يحجب التشديد على أهمية الضمان الاجتماعي وجود تدخلات عديدة أخرى للحد من انعدام الأمن، كما ينبغي ألا يمس ضرورة توطيد العلاقة بين توفير الضمان الاجتماعي وجوانب أخرى من الإجراءات العامة.

٣٨٤. وغني عن الذكر أن من المهم لكل أسرة وفرد في العالم تأمين دخل أساسي (على الأقل). فمن الواضح أن الحصول على دخل هو بديهياً أحد محاور التركيز والمحفزات الرئيسية في جميع المجتمعات المعاصرة. ويرد في توصية أمن الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وصف أعمق لهدف مخططات أمن الدخل. من ذلك أن: "تعمل نظم تأمين الدخل على تخفيف الحاجة ومنع العوز عن طريق إعادة الدخل الضائع بسبب العجز عن العمل (بما في ذلك الشيخوخة) أو العجز عن الحصول على عمل مجز أو بسبب وفاة العائل، إلى مستوى معقول" (الفقرة ١).

٣٨٥. وتحديد "المستوى المعقول" مسألة مفتوحة، وينطبق ذلك أيضاً على تعريف أمن الدخل الأساسي والرعاية الصحية الأساسية. ويتعلق الأمر بالاحتياجات المتصلة مثلاً بالخدمات الصحية، كما يتعلق بالخيارات السياسية ومناقشات إمكانية تحمل التكاليف على المستوى الوطني. ورغم الحاجة الشديدة إلى أمن الدخل والحصول على الرعاية الصحية وتكريس الحق الشامل في الضمان الاجتماعي، يبقى مستوى الاستبعاد من التغطية عالياً جداً على الصعيد العالمي، لاسيما في البلدان النامية، على نحو ما نوقش بالتفصيل في فروع أخرى من هذه الوثيقة.

٣٨٦. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أشار مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة إلى نهج استراتيجي جديد إزاء ضرورة التوسيع الأفقي من خلال ترويج مجموعة من ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية في إطار أرضية حماية اجتماعية واسعة (انظر الفرع ١-٥-٣ أدناه).^٤

البعد العمودي

٣٨٧. يمثل مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية نهجاً استراتيجياً حاسماً في توسيع التغطية "الأفقية" في صفوف الفئات المستضعفة والمستبعدة، لاسيما العاملون في الاقتصاد غير المنظم. ولا تستطيع البلدان ذات القدرة المالية المحدودة، في المدى القصير، توفير الحماية المتكاملة للضمان الاجتماعي بمستويات الإعانات ولطائفة الطوائف المذكورة في معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

٣٨٨. وإذا توسع البلدان حيزها المالي من المتوقع أن تتخذ، في إطار الاتفاقيات^٥، خطوات كي توفر تبايعاً مستويات أعلى من الخدمة. وسيتمثل الهدف في بناء مستوى أعلى وإتاحة فرص أوسع من مجرد الاكتفاء بالمستوى الأساسي.

^٤ انظر: UN CEB: Global financial crisis – UN system joint initiatives (New York, 2009).

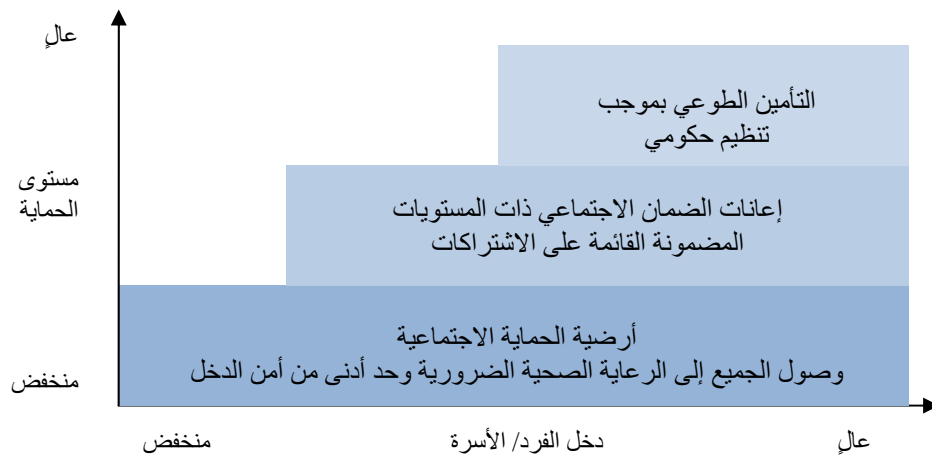
^٥ تحدد الاتفاقية رقم ١٠٢ والاتفاقيات اللاحقة مستويات حماية أعلى فيما يتعلق بمختلف الطوائف.

٣٨٩. ومن الواضح أن فئات السكان التي تفوق مستويات دخلها "خط الفقر" ستسعى، ولها الحق في ذلك، إلى استحداث تدابير ضمان اجتماعي توفر لها مستويات من تعويض الدخل في حال فقدانه تكون أعلى بكثير مما قد يعتبر كافياً لأغراض الحماية من الفقر. وتوجد آليات متطورة إلى حد ما لبلوغ تلك المستويات من تعويض الدخل أو الحصول على الرعاية الصحية الجيدة، وهي تتراوح بين التأمين الاجتماعي ونظم الحماية المجتمعية ومخططات الإعانات المحددة الممولة من الضرائب والتأمين الخاص الإلزامي. وتنص اتفاقيات منظمة العمل الدولية على مستويات إعانات دنيا وتساعد من ثم على تشجيع تعويض الدخل بفعالية في البلدان المصدقة عليها. أما في البلدان الأخرى فتتيح تلك الاتفاقيات مجموعة فريدة من المعايير المرجعية الدنيا المقبولة دولياً بخصوص مستويات الإعانات، يمكن استخدامها لتقييم تصميم نظم ضمان اجتماعي وطنية تساعد على بلورة التطلعات الوطنية طويلة الأجل في شكل خطط وطنية لتطوير الضمان الاجتماعي. ويمكن أن تدعم منظمة العمل الدولية الحكومات والشركاء الاجتماعيين في وضع سيناريوهات واقعية لتطوير الضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني من خلال توفير مجموعة من مقاييس أفضل الممارسات.

سلم الضمان الاجتماعي

٣٩٠. يمكن مما سبق تصوير توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في شكل سلم متدرج للضمان الاجتماعي (انظر الشكل ٢-٥).

الشكل ٢-٥: سلم الضمان الاجتماعي



٣٩١. ويضم المستوى السفلي مجموعة من الضمانات الأساسية للجميع. وبالنسبة إلى القادرين على دفع الضرائب أو الاشتراكات، يمكن إحداث مستوى ثان من الإعانات باعتبار ذلك حقاً (معرفاً ومحمياً قانوناً فيما يتصل بالمستويات الدنيا). وأخيراً، يمكن وضع ترتيبات تأمين طوعي خاص "على المستوى الأعلى" لفائدة من يحتاجون إلى مستويات حماية أعلى أو يرغبون فيها (لكن هذه الترتيبات ينبغي أن تكون موضع تنظيم ورقابة عامة على غرار جميع مخططات التأمين الخاص). وصورة السلم هذه مناسبة لجميع البلدان رغم أن عدد الأشخاص الذين تقتصر حمايتهم الوحيدة على الضمانات الاجتماعية الدنيا، أعلى بطبيعة الحال في البلدان ذات الدخل المنخفض أو الحيز المالي المحدود.

٣-١-٥ البعد الأفقي: بناء أرضية حماية اجتماعية

٣٩٢. لاحظ مؤتمر العمل الدولي، في دورته التاسعة والثمانين المعقودة في عام ٢٠٠١، ارتفاع مستويات الاستبعاد الحالية. وجاء في استنتاجاته بشأن الضمان الاجتماعي ما يلي: "من الأولويات الأولى تلك السياسات والمبادرات التي يمكن أن تحقق الضمان الاجتماعي لأولئك غير المشمولين بالنظم القائمة". وبناء عليه، أعلن المؤتمر في دورته الحادية والتسعين المعقودة في عام ٢٠٠٣، انطلاق الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع، بهدف دعم توسيع هذه التغطية.

٣٩٣. وسعيًا إلى تحقيق هدف توفير أمن الدخل للجميع، بما في ذلك الحماية المالية من الإنفاق الصحي المدمر إلى جانب حصول الجميع على خدمات الرعاية الصحية، توصي منظمة العمل الدولية، وهي تعترف بمواجهة

بلدان كثيرة ذات الدخل المتوسط والمنخفض لقيود مالية قوية، بأن تسعى تلك البلدان في البداية إلى توفير مجموعة أساسية وبسيطة من ضمانات الضمان الاجتماعي.

أربعة ضمانات اجتماعية أساسية

٣٩٤. تتمثل ضمانات الضمان الاجتماعي المقترحة فيما يتصل بأمن الدخل في تأمين دخل لمن لا يمكنهم أو لا ينبغي لهم العمل: وينبغي على وجه التحديد توفير الحماية للأطفال (بالاقتران مع سياسات أخرى تيسر حصولهم على الرعاية الصحية والتغذية والتعليم) وللنساء الحوامل وللمسنين والأشخاص المعوقين. وينبغي أن يقرن دعم الدخل بضمنات العمالة و/أو غير ذلك من سياسات سوق العمل بالنسبة إلى القادرين على العمل والراغبين فيه لكنهم مستبعدون من الوصول إلى وظائف توفر لهم دخلاً كافياً.

٣٩٥. وبتنظيم ضمانات أمن الدخل لفئات السكان تلك ذات الاحتياجات الخاصة يُقطع شوط كبير صوب تحقيق الهدف العام المتمثل في توسيع نطاق الضمان الاجتماعي بحيث يشمل الجميع. والدافع إلى تزويد الأسر بدعم خاص لرعاية الأطفال هو ضرورة تأمين رفاه الأطفال المعالين. أما المسنون والمعوقون، الذين يتعذر عليهم بصفة عامة كسب دخل كافٍ أو أي دخل من العمل فيعتمدون اعتماداً مباشراً على دعم الدخل ليعيشوا حياة كريمة ويحتاجون من ثم إلى اهتمام خاص. وبالنسبة إلى السكان البالغين سن العمل، ينبغي أن يحول تأمين الدخل دون العوز الناجم عن نقص فرص كسب الدخل أو البطالة. وينبغي أن يقرن ذلك بسياسات تعزز وصول النساء والرجال على نحو متكافئ إلى العمالة المجزية وتمتعهم بفرص ومعاملة منصفة داخلها ضمن السياق الأوسع لبرنامج العمل اللائق^٦. علاوة على ذلك، ييسر هذا التصنيف إمكانية التدرج في تنفيذ مجموعة الضمانات الأساسية وفقاً لأولويات فرادى البلدان وقدراتها.

٣٩٦. وإجمالاً، تتوخى مجموعة الضمانات الأساسية التي تروّجها منظمة العمل الدولية تحقيق الأمور التالية:

- تمتع جميع المقيمين بالحماية المالية اللازمة للحصول على مجموعة خدمات الرعاية الصحية الأساسية المحددة على الصعيد الوطني، وقبول الدولة في هذا الصدد تحمل المسؤولية العامة عن ضمان ملائمة نظم التمويل والخدمة التعددية (عادة)؛
- تأمين الدخل لجميع الأطفال على الأقل في مستوى خط الفقر المحدد على الصعيد الوطني، وذلك من خلال إعانات خاصة بالأسر/الأطفال ترمي إلى تيسير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية؛
- ينبغي أن يتمتع جميع أفراد الفئات العمرية النشطة غير القادرين على كسب دخل كافٍ في أسواق العمل بحد أدنى من أمن الدخل بفضل المساعدة الاجتماعية أو مخططات التحويلات الاجتماعية (مثل ضمان الدخل الأدنى للنساء خلال الأسابيع الأخيرة من الحمل والأسابيع الأولى بعد الوضع) أو من خلال مخططات ضمانات العمالة؛
- ينبغي أن يتمتع جميع المقيمين المسنين أو المعوقين^٧ بأمن الدخل على الأقل في مستوى خط الفقر المحدد وطنياً، وذلك بواسطة معاشات الشيخوخة والإعاقه.

المرونة ومفهوم الضمانات

٣٩٧. ينبغي أن يُحدّد مستوى الإعانات ونطاق تغطية السكان (أهلية الحصول على المعاشات الاجتماعية على أساس السن مثلاً) بالنسبة إلى كل ضمان على نحو يراعي الظروف الوطنية (الحيز المالي الممكن والهيكل الديمغرافي والاتجاهات السكانية وتوزيع الدخل ومعدلات الفقر والتباينات، الخ) والمقتضيات السياسية وخصائص الفئات المشمولة والنتائج المتوقعة. غير أن مستوى الإعانات ينبغي ألا ينزل بأي حال من الأحوال تحت الحد الأدنى الذي يكفل الوصول إلى سلة أساسية من الأغذية وغيرها من السلع والخدمات الضرورية. وفي حين يتعين تحديد محتوى حزم إعانات الرعاية الصحية على المستوى القطري، من المهم وضع حدود دنيا معينة سعياً إلى بلوغ الهدف العام للحماية الصحية الاجتماعية. ولا بد من أن تصمم حزم الإعانات على نحو لا يراعي الأولويات العامة فحسب بل يأخذ بعين الاعتبار الإنصاف وتيسر التكلفة فضلاً عن احتياجات الأفراد وطلباتهم وتصوراتهم^٨. وإذ يوضع في الحسبان مبدأ الشمول، ينبغي أن يركز تحديد تلك الحزم تركيزاً متكاملاً

^٦ هكذا يؤدي أمن الدخل وظيفة تمكينية بالنسبة إلى هذه الشريحة، بحيث يسمح بتطوير أشكال من الاستقلال الذاتي تدعم قدرات أفراد هذه المجموعة على مواجهة المخاطر وسد احتياجاتهم.

^٧ هذا يعني درجة إعاقه تستبعدهم من المشاركة في سوق العمل.

^٨ يتضمن ذلك: (أ) سد احتياجات الرعاية الصحية من حيث شكل عبء المرض وحجمه؛ (ب) الاستجابة إلى الطلبات من حيث النوعية والتطلعات؛ (ج) تحديد الإعانات من حيث الرعاية الأولية والثانية (والثالثة إن وجدت) والرعاية الوقائية؛ (د) ضمان الحق القانوني في الصحة والإجازة المرضية وإجازة الأمومة.

على أضعف الفئات؛ وقد تظهر حاجة إلى القيام بتدخلات محددة الأهداف. ويمكن أن تساعد أدوات النمذجة على تقييم التكاليف وتبعات مختلف سيناريوهات الإعانات على الميزانية. ويمكن أن يستفيد صنع القرارات على المستوى الوطني من القرائن المستقاة من بلدان أخرى فيما يتعلق بنتائج مبادرات مماثلة علاوة على تقنيات المحاكاة المصغرة.

٣٩٨. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المجموعة المذكورة من ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية لا تقبل بوضوح نهج الحلول الموحدة. وتتيح بلورة العناصر الأربعة لأرضية الحماية الاجتماعية في مفهوم الضمانات الاجتماعية قدراً كبيراً من المرونة على الصعيد الوطني فيما يتصل بالشكل الفعلي لإعانات الضمان الاجتماعي التي يمكن أن تقي بهذه الضمانات. ويمكن تنظيم الإعانات باعتبارها إعانات شاملة (على غرار المعاشات الشاملة الممولة من الضرائب أو الخدمات الصحية الوطنية الشاملة) أو ضمن مخططات تأمين اجتماعي ذي تغطية كاملة (ما يعني دعم تغطية التأمين بالنسبة إلى بعض فئات السكان)، ويمكن أن تكون مشروطة أو غير مشروطة، أو منظمة في مخططات مساعدة اجتماعية تكفل حصول من يفتقرون إلى أي شكل آخر من أشكال التغطية وخدمهم دون غيرهم على تأمين الدخل والرعاية الصحية. والمهم هو أن يتمكن كل من يحتاج إلى دخل أو خدمات صحية من الحصول على تلك التحويلات نقداً أو عينا دون الخضوع لشروط تستبعد فعلياً من نطاق التغطية. ويعني مصطلح الضمانات أيضاً أن تحويلات الدخل والخدمات الصحية الأساسية سواء أكانت شاملة أو محددة الأهداف تقتضي تأمين الإعانات بواسطة أحكام قانونية فعالة. وينبغي أن تكون هذه الضمانة جزءاً من العقد الاجتماعي الصريح أو الضمني الذي تقوم عليه جميع المجتمعات الكريمة.

٣٩٩. ويفضي نهج الضمانات أيضاً إلى المرونة التي تجعل مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية متلائماً مع جميع نظم الضمان الاجتماعي الوطنية الممكنة. وهكذا تبطل المشكلة التي كثيراً ما تطرح بخصوص صعوبة موازنة هذا المفهوم مع الهيكل التنظيمي الوطني القائم للضمان الاجتماعي. فحزمة الضمانات الأربع تضع في الواقع حداً أدنى للأداء فيما يتصل بنطاق أمن الدخل والخدمات الصحية ومستواها والحصول عليها في نظم الضمان الاجتماعي الوطنية. وينبغي أن تستوفي جميع نظم الضمان الاجتماعي الوطنية معايير الجودة تلك.

٤٠٠. والدافع إلى اعتماد مجموعة أساسية من ضمانات الضمان الاجتماعي نابع من الحقوق، لكن مستوى الإعانات ونطاقها في أي بلد سيعكسان القدرة العامة على تمويل الإعانات. واعتماد استراتيجية وطنية ثاقبة الرؤية فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي إلى جانب تشخيص الاحتياجات ذات الأولوية يمكن أن يساعد على التدرج في تنفيذ مختلف البرامج الاجتماعية والأدوات السياسية المتعلقة بفرادى الضمانات. وتبين الأمثلة المستقاة من بلدان كثيرة ذات دخل متوسط ومنخفض أن بعض عناصر الأرضية يسير التكلفة في كل مكان، في حين قد يتعين بالنسبة إلى عناصر أخرى الانتظار إلى حين يتسنى توسيع الحيز المالي بواسطة قرارات سياسية وإدارية أو نتيجة للنمو الاقتصادي.

٤٠١. وحتى إذا لم يتسنى تنفيذ جميع ضمانات الضمان الاجتماعي دفعة واحدة، يبقى من الضروري اعتماد حزمة الضمانات الأربع باعتبارها أهدافاً سياسية يمكن أن تنفذ تدريجياً إن لزم الأمر. وبهذه الطريقة تتجنب البلدان السهو عن الهدف العام المتمثل في توفير حماية شاملة لجميع المقيمين؛ وتكون قادرة على تقييم تكلفة الفرص ومواصلة الوعي بها عندما يعلق تطبيق الضمانات الأخرى أثناء البت في الأولويات. لذلك ينبغي أن تقتضي صياغة حزمة الضمانات الأساسية إلى قرارات سياسية عقلانية قائمة على الكفاءة من حيث التكلفة.

٤٠٢. وعندما تزيد البلدان من القدرة المالية، يمكن أيضاً أن تتطور نظم ضمانها الاجتماعي فيتحسن نطاق الإعانات والخدمات المقدمة ومستواها ونوعيتها.

٤-١-٥ البعد العمودي: الارتقاء نحو دليل عن أفضل حماية بالضمان الاجتماعي

٤٠٣. إن الحماية الاجتماعية، كما أشير إليه آنفاً، لا يمكن أن تقبع في "الطابق السفلي". فكما تنمو الاقتصادات وتزداد قدرتها على التكيف، ينبغي أن ينمو أمن دخل الناس ويزداد حصولهم على الرعاية الصحية في موازاة ذلك. وعلى نحو ما تبين في الفصول السابقة، اتسع نطاق نظم الضمان الاجتماعي وتغطيتها على مدى القرن العشرين بأكمله تقريباً في البلدان الصناعية. وقد أثبتت هذه النظم أهميتها كضامن للتماسك الاجتماعي خلال الظروف العصيبة التي فرضتها عليها الأزمة الراهنة. وتدعم منظمة العمل الدولية البلدان في جميع مراحل تطوير نظم ضمانها الاجتماعي سعياً إلى بناء رؤية طويلة الأمد تتماشى مع التطلعات المعبر عنها في المعايير المحدثة ورفيعة المستوى المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

٤٠٤. ويمكن أن تجري منظمة العمل الدولية في إحدى فترات السنتين المقبلة تحليلاً معمقاً لمخططات ونظم الضمان الاجتماعي ذات الأداء الحسن فيما يتصل بالجوانب التالية:

(١) نطاق الحماية ومستوياتها، بما في ذلك قدرتها على الاستجابة إلى التحديات الجديدة الناشئة مثل الحاجة إلى تقديم الرعاية طويلة الأجل في "المجتمعات المسنة" أو ضرورة توفير أشكال ملائمة من الحماية لمن يمارسون أشكالاً غير عادية من الوظائف، وقدرة مستويات الحماية تلك على دعم التكيف في سوق العمل والعمالة المنتجة للعمال المسنين والأشخاص المعوقين ومن يتحمل مسؤوليات أسرية؛

(٢) سبل ضمان الفعالية والكفاءة في آليات تقديم الإعانات وجمع الإيرادات؛

(٣) سبل ضمان عمليات حوار وطني نشطة وجدية بشأن مستقبل الضمان الاجتماعي، تتيح الحيز السياسي اللازم من خلال توافق آراء وطني قوي ومستدير بخصوص مستويات الضمان الاجتماعي المحبذة والمتيسرة؛

(٤) نشر آليات لضمان الاستدامة في المدى الطويل وكفاية الحيز المالي.

٤٠٥. ويمكن جمع هذه التجارب الوطنية في دليل عن أفضل حماية بالضمان الاجتماعي، يمكن أن يستخدم كمقياس للخيارات البديلة المتصلة بخطط تطوير الضمان الاجتماعي أو الرؤى بعيدة المدى في البلدان. وحالما يوضع هذا الدليل، يمكن أن تباشر منظمة العمل الدولية عملية استعراض للمستويات الأعلى المنصوص عليها في اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة، أي اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [الجدول الأول المعدل في ١٩٨٠] (رقم ١٢١)، واتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)، واتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)، واتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)، لضمان استمرار ملاءمتها لتطلعات المجتمعات إلى الضمان الاجتماعي في مواجهتها للمنافع والمخاطر المتصلة بالعولمة السريعة.

٢-٥ استراتيجيات ضمان الاستدامة

٤٠٦. لا تكون استدامة نظم الضمان الاجتماعي في خطر إلا إذا لم تعد قائمة على توافق آراء مجتمعي واسع. ويكون توافق الآراء المجتمعي في خطر إذا اعتبرت المخططات غير واقعية أو متعارضة مع جدول أعمال السياسات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع، أو إذا اعتبرت غير ملائمة من الناحية الاجتماعية أو غير مستدامة من الناحيتين المالية أو الاقتصادية، أو إذا نُظر إليها على أنها تدار إدارة سيئة ومبذرة.

١-٢-٥ ضمان الاتساق مع سياسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية الوطنية وغيرها من أهداف برنامج العمل اللائق

٤٠٧. لا يمكن تصميم سياسات الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية الأعم وتنفيذها على نحو معزول. فنجاحها واستدامتها في المدى الطويل مشروط بكونها جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية وطنية شاملة ومتسقة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومن الواضح أن استراتيجيات التنمية توضع في أغلب الأحيان للبلدان النامية والناشئة، لكن التنمية الاجتماعية والاقتصادية لا تتوقف عند بلوغ مستويات الناتج المحلي الإجمالي التي تضعها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فجميع البلدان والمجتمعات على تطور مستمر وتحتاج إلى استراتيجيات شاملة لسياساتها الاجتماعية والاقتصادية.

٤٠٨. ويحدد النموذج الإنمائي لمنظمة العمل الدولية بواسطة الأهداف الاستراتيجية لبرنامج العمل اللائق. وقد نصّ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة على أن هذه الأهداف "متلازمة ومتراصة ومتكافئة". ونتيجة لذلك قدّم النموذج الإنمائي للمنظمة بوضوح في استنتاجات المناقشة المتكررة عن العمالة خلال مؤتمر العمل الدولي في دورته التاسعة والتسعين في عام ٢٠١٠.^٩

^٩ "يُنظر أكثر فأكثر إلى الطبيعة المتلازمة والمتراصة والمتكافئة للأهداف الاستراتيجية الأربعة في الميثاق العالمي لفرص العمل ليس فقط على أنها استجابة فعالة للأزمة واستراتيجية للانتعاش، بل أيضاً على أنها إطار لنموذج جديد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية، يتسم بالنمو المركز على العمالة والموجه نحو الدخل ويترافق بالإنصاف: "١" لا يمكن تحقيق كامل طاقات النمو الاقتصادي والاجتماعي لمجتمع ما، إذا لم يكن الناس يستفيدون من أرضية للحماية الاجتماعية؛ "٢" في السياق نفسه، لا يمكن تمويل نظم الضمان الاجتماعي ما لم يكن هناك قاعدة سليمة من حيث الاقتصاد والعمالة؛ "٣" لا يمكن تحقيق العمالة المختارة بحرية من دون احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ "٤" من غير الممكن ضمان تقاسم عادل للمنافع المتأتبة عن مكاسب الإنتاجية والنمو ولأعباء التكيف في فترات الأزمات الاقتصادية في غياب الحوار الاجتماعي؛ "٥" لا يمكن تحقيق مكاسب الإنتاجية ونمو العمالة ما لم يكن هناك بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة". مكتب العمل الدولي: الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، ٢٠١٠، الفقرة ٤٢.

٤٠٩. وتتضمن الفصول السابقة ودراسة المنظمة المعنونة توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع (٢٠١٠) دلائل كثيرة على أن هذا النموذج الإنمائي، أو على الأقل بعض عناصره، متبع في عدد من الاقتصادات النامية والناشئة التي أقرت أرضية حماية اجتماعية، كما اعتمدت عليه اقتصادات متقدمة على مدى عملية نزوحها الاقتصادي.

٤١٠. ويمثل ارتفاع مستويات السمة المنظمة في الاقتصاد بدوره شرطاً لا غنى عنه كي يتوفر للمجتمعات حد أدنى من الضمان الاجتماعي والعدالة الاجتماعية ومستوى معيشة لائق. ففي غياب مستويات عالية من السمة المنظمة في الاقتصاد، لا يمكن لأي حكومة جمع الضرائب التي تحتاجها المجتمعات الكريمة.

٤١١. ومن أهم الآثار الملموسة لتنفيذ صيغ وطنية من هذا النموذج الإنمائي القائم على العمل اللائق هو أن العديد من البلدان ستستحدث أدوات سياسية محددة لتسريع وتيرة عملية بلوغ الغاية الإنمائية المحددة في الأهداف الإنمائية للألفية (أي الأهداف من الأول إلى الخامس).

٤١٢. وتتمثل التدابير الملموسة لسياسات الضمان الاجتماعي من أجل دعم هذا النموذج ومن ثم دعم الأهداف الإنمائية للألفية في السياق الوطني، فيما يلي:

(١) الاستثمار في سياسات تيسر التعليم الأساسي، مثل الإعانات المشروطة أو غير المشروطة الخاصة بالأطفال والأسر، التي تساعد على تأمين القابلية للاستخدام مستقبلاً في سوق العمل المنظمة؛

(٢) الاستثمار في سياسات تحسن الوضع الصحي والتغذوي للسكان بمن فيهم القوة العاملة الحالية والمستقبلية، مثل سياسات الحماية الصحية الاجتماعية والإعانات النقدية أو العينية التي تكفل حداً أدنى كافياً من الغذاء؛

(٣) الاستثمار في إعانات تشجع بصفة مباشرة المشاركة في سوق العمل مثل مخططات ضمانات العمالة؛

(٤) الاستثمار في إعانات تيسر التدريب وإعادة التدريب والتعلم المتواصل، مثل: بدلات التدريب الخاصة بالباحثين عن وظائف؛ تيسير تكييفات سوق العمل والتغييرات الهيكلية الناجمة عن عوامل منها تغير السياقات الديمغرافية وطبيعة العمالة وتحول أنماط الإنتاج نتيجة لتربط الأسواق وسلاسل الإنتاج على الصعيد العالمي ولتغير البيئة والمناخ؛

(٥) ضمان مستويات مناسبة من العمالة والأجور والدخل وظروف العمل، والقيام في الآن ذاته بتصميم إعانات الضمان الاجتماعي على نحو يحافظ على قدرة السكان على دفع الاشتراكات وبحول دون الاتكال الزائد على إعانات الضمان الاجتماعي. فالاعتماد المفرط على تلك الإعانات ناجم إلى حد كبير عن الانسحاب المبكر أو غير اللازم من سوق العمل، مما قد يستدعي تدعيم الحوافز وظروف أسواق العمل، التي تتيح للناس الاحتفاظ بوظائفهم اللائقة بصورة معقولة أو العثور على وظائف من هذا القبيل أو التقاعد في وقت لاحق، الخ؛

(٦) الاستثمار في إعانات تشجع مشاركة النساء في سوق العمل وتعلمهن المتواصل من خلال سياسات تسهل على الأمهات والآباء تحمل مسؤوليات الرعاية مثل إعانات وخدمات رعاية الأطفال والمعاشات الاجتماعية الخاصة بالأجداد في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض مما يتيح لهم تخفيض مشاركتهم في سوق العمل والتفرغ لرعاية الأحفاد بينما يشارك الوالدون في العمالة المجزية؛

(٧) الاستثمار في إعانات من قبيل إعانات الإعاقة الجزئية والبطالة الجزئية، وهي إعانات تتيح لذوي القدرة المحدودة على كسب الرزق بسبب المرض (بمن في ذلك الأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز) والإعاقة ومسؤوليات الرعاية وما إلى ذلك، الإبقاء على نشاطهم الاقتصادي إلى أقصى حد؛

(٨) الاستثمار في إعانات تعزز استهلاك السلع والخدمات المنتجة محلياً بوسائل منها المعاشات الأساسية المخصصة لسكان الأرياف في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض؛

(٩) وضع أحكام بسيطة ويسهل فهمها فيما يتصل بالإعانات وتحديد مستويات معقولة من الإعانات تتوافق والاحتياجات ذات الأولوية لدى الناس، وتقديم حوافز للحث على البقاء في الاقتصاد المنظم أو الانضمام إليه؛

(١٠) تشجيع حوار اجتماعي يدعم تحقيق التوازن بين الآثار الاقتصادية والأهداف الاجتماعية لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية والحفاظ من ثم على توافق الآراء الاجتماعي اللازم للتقدم الاقتصادي والاجتماعي،

وذلك بطرق منها مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في تحديد نطاق ومستويات وشروط الإعانات التي يمولونها بواسطة الاشتراكات أو الضرائب؛

(١١) الاستثمار في إعانات يمكن أن تكون بمثابة عوامل تثبيت اجتماعي واقتصادي مباشر في أوقات الأزمات.

٤١٣. ووسائل ضمان دعم المنظمة المتسق للنموذج الإنمائي موجودة بالفعل. فعلى الصعيد الوطني، حيث يتعين على منظمة العمل الدولية إسداء المشورة السياسية والتقنية، لا يمكن أن تكون سياسات الضمان الاجتماعي سياسات على حدة، بل يجب اعتبارها عناصر وأدوات في سياسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية الوطنية التي تؤثر تأثيراً واضحاً على السياسات المالية الوطنية. لذلك، تقوم أنشطة الضمان الاجتماعي في سياق التعاون التقني والمشورة المقدمين من منظمة العمل الدولية على البرامج القطرية للعمل اللائق وجهود مبادرة "أمم متحدة واحدة" من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

٤١٤. وتؤدي سياسات الضمان الاجتماعي التي يروجها المكتب دوراً تكميلياً وداعماً واضحاً في تحسين ظروف العمل وحماية العمال المهاجرين وحماية الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وأفراد أسرهم. ويتمثل أحد التحديات السياسية الرئيسية في تيسير تكيفات سوق العمل بالنظر إلى تغير البيئة الديمغرافية وطبيعة العمالة وتطور أنماط الإنتاج بسبب ترابط الأسواق وسلاسل الإنتاج على الصعيد العالمي وكذلك تغير المناخ والبيئة.

٤١٥. وتتمثل الوسيلة الرئيسية لصياغة سياسات اجتماعية واقتصادية متناسقة على المستوى الوطني، على نحو يعكس جميع الأبعاد الاستراتيجية لبرنامج العمل اللائق، في تكثيف الحوار الاجتماعي بشأن دور نظم الضمان الاجتماعي الوطنية وطبيعتها وتصميمها داخل إطار السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأوسع. وفي هذا الصدد تتمثل الخطوة الأولى في بناء خبرة الشركاء الاجتماعيين في مجال الضمان الاجتماعي.

٥-٢-٢ ضمان الملاءمة الاجتماعية

٤١٦. في عالم أخذ في الشيخوخة ومتسم بتغير الهياكل والاحتياجات الاجتماعية، عالم يواجه عدداً من الأزمات المالية والضرورية والاقتصادية والسياسية والبيئية المعقدة والمتفاعلة في أحيان كثيرة، لا بد من أن تشهد نظم الضمان الاجتماعي الوطنية طلباً متزايداً على خدماتها من جهة. ومن جهة أخرى، عادة ما تحد تلك الأزمات من الحيز المالي المخصص لإعانات الضمان الاجتماعي. وإضافة إلى ذلك، تؤثر ضغوط متعارضة في الاقتصاد العالمي على الإنفاق الاجتماعي العام. وينبغي إيجاد سبل لتفادي تراجع الإنفاق الاجتماعي وصون الحيز المالي حرصاً على استمرار نظم الضمان الاجتماعي في أداء دورها كعوامل تثبيت اقتصادي واجتماعي.

٤١٧. ويتمثل أحد سبل إنشاء الحيز السياسي اللازم للإنفاق على الضمان الاجتماعي في أكبر عدد ممكن من البلدان أو المحافظة عليه، في بذل جهود متجددة ومعززة لرفع مستويات التصديق على اتفاقيات المنظمة المتعلقة بالضمان الاجتماعي وتطبيقها، لاسيما التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢. وببين تصديق أوروغواي والبرازيل وبلغاريا ورومانيا مؤخراً على الاتفاقية رقم ١٠٢، أن تلك الجهود يمكن أن توتي ثمارها. ومناقشات المؤتمر المتعلقة بالدراسة الاستقصائية العامة بخصوص صكوك الضمان الاجتماعي (التوصيتان رقم ٦٧ ورقم ٦٩ والاتفاقيتان رقم ١٠٢ ورقم ١٦٨)، المزمع إجراؤها في الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيو ٢٠١١، ستعطي فكرة عميقة عن الفعالية الممكنة لهذا النهج (انظر أيضاً الفصل ٦). ونتيجة الدراسة الاستقصائية العامة موضوع تقرير على حدة ستقدمه لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات إلى المؤتمر، وستناقشه بالتوازي مع هذا التقرير لجنة تطبيق المعايير.

٤١٨. وضمان الملاءمة الاجتماعية في السياق الوطني يمكن أن يتجسد على سبيل المثال في عدم السماح بنزول مستويات المعاشات تحت حد أدنى معين. ويمكن أن يحدد ذلك وفقاً لخط الفقر الوطني في حالة الإعانات الشاملة الممولة من الضرائب، كما يمكن أن يحدد بمقاييس إعانات نسبية. واتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي هي الصكوك القانونية الوحيدة المتفق عليها عالمياً والتي تحدد مقاييس مرجعية من هذا القبيل. فلحماية من لا يكملون مشوارهم المهني أو يقطعونه في سوق العمل مثلاً، تنص الاتفاقية رقم ١٠٢ على معدل أدنى لتعويض المعاش يساوي ٤٠ في المائة من "مجموع الإيرادات السابقة" بعد ٣٠ سنة من الخدمة.

٤١٩. ويمكن للمنظمة على هذا النحو أن تأخذ موقفاً سياسياً عملياً يحمي النتائج الاجتماعية. ولا حاجة إلى اتخاذ أي موقف معياري بشأن هيكل نظم المعاشات الوطنية الدقيق ما دامت تلك النظم تحقق النتائج الاجتماعية المطلوبة بصرف النظر عما إذا كان تحقيقها عانداً إلى نظم حكومية أو نظم مخصصة جزئياً.

٤٢٠. ويبين هذا النهج أيضاً أن استناد المشورة السياسية المقدمة من المنظمة في مجال الضمان الاجتماعي إلى معايير الضمان الاجتماعي القائمة لا يزال مفيداً بوضوح حتى وإن مرت على هذه الصكوك عقود. والجهود المكثفة المبذولة حالياً لزيادة مستوى التصديق مبررة تماماً.

٣-٢-٥ ضمان الاستدامة المالية والاقتصادية والضريبية

٤٢١. إن ضمان الاستدامة المالية والاقتصادية يستدعي، كما سبق ذكره، التحكم في مستويات الإنفاق من جهة والحفاظ على الحيز المالي المتاح وفقاً للوعود المقطوعة من جهة أخرى.

آليات التحكم في التكاليف

٤٢٢. إن سياسات التحكم في التكاليف محدودة العدد ومعروفة مبدئياً. ويوجد البعض منها في حقل سياسات الضمان الاجتماعي ذاته، بينما يوجد البعض الآخر في ميادين سياسية أخرى. ويبرز هذا الأمر ترابط سياسات الضمان الاجتماعي مع طائفة واسعة من السياسات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. وتشمل مثل هذه التدابير ما يلي:

- حسن إدارة الهجرة الدولية؛
 - استثمارات في تدابير زيادة الإنتاجية ودعم تكنولوجيات الإنتاج التي تتيح للعمال المسنين والمصابين بعاهات صحية المشاركة في العمل؛
 - زيادة معدلات مشاركة النساء والعمال المسنين في القوة العاملة؛
 - تيسير توفيق النساء والرجال بين المسؤوليات المهنية والمسؤوليات الأسرية؛
 - الاستثمار في تحسين ظروف العمل والمعيشة.
٤٢٣. ويوجد أيضاً عدد من آليات التحكم في التكاليف داخل نظام الضمان الاجتماعي ذاته. ويتمثل السبيل الرئيسي إلى التحكم في التكاليف على المدى الطويل في الحد من الانتكاس. ويمكن تحقيق ذلك بواسطة عدد من التدابير مثل:

- الاستثمار في صحة الشعوب مما سيخفض المصروفات الصحية بواسطة ترويج أنماط الحياة الصحية؛
- الجمع بين الحوافز وتعويض الدخل على نحو يشجع مشاركة سوق العمل في مخططات إعانات البطالة؛
- اعتماد قواعد مقبولة اجتماعياً بخصوص السن التي يسمح فيها للناس بالانسحاب من سوق العمل. ويمكن اعتماد قاعدة تحدد المعدل بين متوسط الفترة التي يقضيها كل فوج (وكل فئة مهنية إن أمكن) في التقاعد والفترة التي يقضيها ناشطاً في سوق العمل. ولا يمكن الاستفادة من التقاعد المبكر إلا "بشراء" سنوات تقاعد إضافية من خلال تخفيض مستويات المعاشات أو دفع التكلفة الاكتوارية الحقيقية لصناديق المعاشات من قبل أصحاب العمل الراغبين في استخدام لوائح التقاعد المبكر لتخفيض القوة العاملة لديهم.

إنشاء الحيز المالي اللازم

٤٢٤. من الأمور التي لا تقل صعوبة عن احتواء التكاليف، إنشاء أو إبقاء حيز مالي يتيح مستويات مناسبة من الإعانات على النحو المتفق عليه في المجتمع. وبصفة عامة، تتفق البلدان ذات الدخل الأعلى من مجموع الموارد المتاحة على الضمان الاجتماعي أكثر مما تتفقه البلدان ذات الدخل المنخفض. غير أن الضمان الاجتماعي ينبغي ألا يعتبر مظهراً من مظاهر البذخ وإنما خدمة في متناول البلدان ذات الدخل المنخفض أو البلدان ذات الموارد المتاحة المحدودة نسبياً. وفي حين تتفق البلدان بصفة عامة أكثر فأكثر كلما نضجت نظم ضمانها الاجتماعي، فقد بيّن الفصل ٢ أن البلدان تتمتع أيضاً بحرية كبيرة في تحديد مستويات الإنفاق الاجتماعي ونطاق الحيز المالي.

٤٢٥. وفي حين عززت الأزمة المالية والاجتماعية والاقتصادية العالمية بصفة عامة دعم الحماية الاجتماعية، فإن التدعيم المالي الوشيك في بلدان كثيرة يحد مرة أخرى من نطاق التحرك من أجل توسيع الضمان الاجتماعي، إذ قد تنزع الحكومات نحو تخفيض الإنفاق الاجتماعي. غير أن التطورات الأخيرة أعطت أسباباً وجيهة للاعتقاد بأن عدداً متنامياً من البلدان بات يقر بأهمية الاستثمار في الحماية الاجتماعية حتى في أوقات التقشف ويلتزم بتوفير الحيز المالي وتوسيعه.

٤٢٦. وتوسيع الحيز المالي، رغم افتقاره إلى الشعبية، يستدعي اهتماماً كبيراً بفعالية آلية جمع الضرائب والاشتراكات في البلد. فدون آلية مناسبة لجمع الإيرادات، لا يمكن إعادة توزيع تلك الإيرادات. وتختلف صعوبة توسيع الحيز المالي من بلد إلى آخر. وقد وضع اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع الضمان الاجتماعي، المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، قائمة بالعناصر المكونة لاستراتيجية وطنية في هذا الصدد، يمكن أن تتضمن ما يلي:

- (١) إصلاحات ضريبية لزيادة الموارد الضريبية بما في ذلك تعزيز فعالية وكفاءة جمع الضرائب على وجه الخصوص؛
- (٢) زيادة تدريجية في الإنفاق الاجتماعي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وكنسبة من إجمالي الإنفاق؛
- (٣) إعادة توزيع الأموال بين مجالات السياسة الاجتماعية لإعادة تركيز الإنفاق على الاحتياجات الأكثر إلحاحاً؛
- (٤) إعادة تركيز الإنفاق داخل القطاعات الاجتماعية والمجالات السياسية لجعل بعض أوجه الإنفاق أكثر فعالية في مكافحة الفقر والاستضعاف.

٤-٢-٥ استراتيجيات ضمان الإدارة السديدة

٤٢٧. إن ضمان استدامة مخططات الضمان الاجتماعي يستدعي إدارة مخططات الضمان الاجتماعي وتبنيها بكفاءة وفعالية. وكبدأ عام، ينبغي لمختلف الجهات المعنية داخل نظام الضمان الاجتماعي أن تشارك جميعها في إدارته (أن تكون ممثلة بين الأمناء أو أعضاء مجلس الإدارة). والوضوح في تحديد دور الدولة والشركاء الاجتماعيين ومسؤولياتهم الرئيسية فضلاً عن ضمان قدرة الدولة على الاضطلاع بمسؤوليتها بصورة فعالة، عنصران لا يزالان أساسيين في ضوء عودة الأزمة الاقتصادية والمالية.

٤٢٨. وتتمثل الوسيلة الرئيسية لوضع سياسات اقتصادية واجتماعية تكون متسقة على الصعيد الوطني وتعكس جميع الأبعاد الاستراتيجية لبرنامج العمل اللائق، في تكثيف الحوار الاجتماعي بخصوص دور نظم الضمان الاجتماعي الوطنية وطبيعتها وتصميمها في إطار السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأعم. وتتمثل الخطوة الأولى في بناء الخبرة في مجال الضمان الاجتماعي داخل منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل باعتبار ذلك استثماراً أساسياً في الإدارة السديدة. ويجري في مركز التدريب الدولي في تورينو أساساً، تنفيذ برنامج كبير بشأن بناء قدرة أعضاء مجالس الإدارة والأفرقة الاستشارية المعنية بنظم الضمان الاجتماعي الوطنية. ويجري أيضاً وضع مجموعات مؤشرات أداء مختبرة وقابلة للتكيف على الصعيد العالمي، من شأنها أن تمكن أعضاء مجالس إدارة الضمان الاجتماعي من الإسراع في تقييم أداء مخططات الضمان الاجتماعي من الناحية المالية ومن حيث تقديم الإعانات.

٤٢٩. ويشكل حسن التدبير جزءاً آخر من الإدارة السديدة. وهو يعتمد على مديريين مدربين تدريباً جيداً. وقامت مخططات عديدة باستثمارات كبيرة في تدريب موظفيها. وساعدت منظمة العمل الدولية على وضع برامج ماجستير جامعية وبرامج تدريب في مركز تورينو، وما زالت تضاعف نشاطها في هذا المضمار. لكن من الواضح أن جهود المنظمة والرابطة الدولية للضمان الاجتماعي من أجل تدريب المديرين لن تساعد إلا على وضع معايير أساسية لبرامج التدريب الحسنة ولا يمكن أن تطال عدداً كبيراً من الموظفين المدربين اللازمين لتلبية احتياجات مئات مؤسسات الضمان الاجتماعي في العالم. ولا شك في أن العبء الرئيسي يقع على المخططات الوطنية وبالتالي على الجهات المعنية الوطنية، أي الحكومات وأصحاب العمل والعمال.

٤٣٠. ووضعت منظمة العمل الدولية عدداً من الصكوك المتعلقة بالإدارة السديدة وبخاصة التدبير المالي، وهي صكوك تتيح تقييم الاستدامة المالية لمخططات الضمان الاجتماعي في ضوء التطورات الديمغرافية والاقتصادية المستقبلية. وتشمل هذه الأدوات مثلاً الاستعراضات الموحدة للإنفاق والأداء في مجال الحماية الاجتماعية وتقنية الميزنة الاجتماعية والتحليل الاكتواري المفصل لمخططات المعاشات وإعانات الرعاية الصحية والبطالة.

^{١٠} انظر: ILO: *Extending social security to all*, op. cit., p. 30.

٣-٥ استنتاج خامس

٤٣١. يعتبر الضمان الاجتماعي اليوم، علاوة على دوره الاجتماعي الرئيسي، استثماراً في التنمية الاجتماعية والاقتصادية وفي قابلية المجتمعات للتأقلم في أوقات الأزمات الاقتصادية. ومن المفهوم بصفة عامة أن المجتمعات لا يمكن أن تستغل قدراتها الإنتاجية الكاملة وتبلغ من ثم مستويات الرفاه المنشودة لجميع أفرادها في غياب أرضية حماية اجتماعية. وإذا لم ترتفع مستويات الضمان الاجتماعي فلن يقبل سكان العالم عولمة تتسارع فيها وتيرة التحول الاقتصادي وتزداد من ثم مستويات انعدام الأمن دون منافع في الأفق. إذ يحتاج الناس إلى مستوى أدنى من الأمن لقبول مخاطر التغيير. ولا بد من سياسات عملية لفتح الحيز المالي أولاً لتوفير أرضية حماية اجتماعية ومن ثم زيادة مستويات الأمن على نحو معقول والحفاظ في الآن ذاته على تأزر المستوى العام لإعادة التوزيع مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٤٣٢. وساهمت منظمة العمل الدولية والدول الأعضاء فيها وكذلك المكتب في تغيير الرؤى ووضع استراتيجيات للوفاء بوعد التنفيذ الناجح والتوافقي لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية والحفاظ عليها في المدى الطويل. ويساهم المكتب في تصميم وتنفيذ سياسات وطنية حسنة من خلال نشر المعارف ووضع النماذج السياسية واستحداث أدوات حسن التخطيط والإدارة.

الفصل ٦

إرشادات بشأن مواصلة منظمة العمل الدولية نشاطها في مجال الضمان الاجتماعي

٤٣٣. يحدد هذا الفصل الأخير المسائل التي تحتاج إرشادات المؤتمر، بناء على تحليل النقاش السياسي العالمي والاستجابات السياسية الناشئة للمنظمة. وبالنظر إلى محدودية الموارد، لا بد من تحديد عدد من الأولويات وترشيد الأنشطة وتعزيز الصلات مع أهداف عملية واستراتيجية أخرى. وينبغي أن تركز الأنشطة على دعم الهيئات المكونة من أجل مواجهة التحديات التصنيفية الرئيسية الأربعة لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية. وهكذا، يمكن أن تركز أنشطة المكتب خلال العقود القادمة على المسائل التالية:

(١) دعم وضع السياسات الوطنية من خلال:

(أ) وضع آلية إرشادية عامة جديدة ترمي إلى توسيع التغطية لتشمل الجميع كمساهمة في البعد الأفقي لاستراتيجية توسيع نطاق الضمان الاجتماعي؛

(ب) وضع استراتيجية جديدة ترمي من خلال استخدام معايير المنظمة الموجودة، إلى ضمان ملائمة الإعانات وفعالية دور الضمان الاجتماعي كمثبتات اجتماعية واقتصادية؛

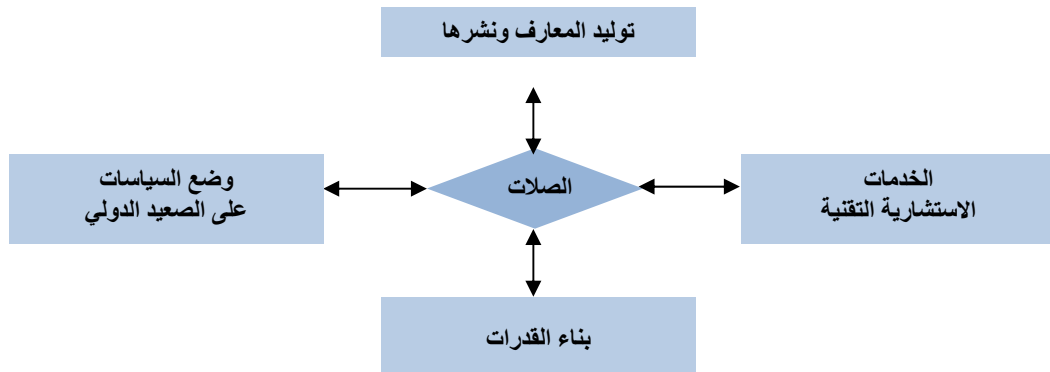
(٢) دعم تحسين إدارة الضمان الاجتماعي من خلال:

(أ) كفالة الاستدامة عن طريق خدمات استشارة اقتصادية ومالية واكتوارية وضريبية سليمة؛

(ب) توليد المعارف ونشرها وبناء القدرات، بما في ذلك تعزيز قدرات الشركاء الاجتماعيين من أجل أداء دور نشط في إدارة نظم الضمان الاجتماعي.

٤٣٤. وثمة صلات صريحة فيما بين مجموعات الأنشطة الرئيسية هذه. وينبغي أن ينصب التركيز الأكبر لجميع هذه الأنشطة على دعم وضع السياسات الوطنية عن طريق إرشادات منظمة العمل الدولية. وبغرض دعم الهيئات المكونة، ينبغي أن تُستخدم جميع وسائل العمل الأخرى، مثل توليد المعارف ونشرها وتقديم الخدمات الاستشارية التقنية وبناء القدرات وعقد الشراكات والتحالفات ووضع السياسات.

الشكل ٦-١: وسائل عمل منظمة العمل الدولية وصلاتها



٦-١ توفير الإرشاد السياسي عن طريق تعزيز المعايير الموجودة ووضع أطر إرشادية

أهمية معايير الضمان الاجتماعي الدولية على الصعيدين الدولي والإقليمي

٤٣٥. فيما تنص صكوك حقوق الإنسان الدولية وآلياتها الإشرافية على الحق في الضمان الاجتماعي، فإنها ظلت شبه خرساء إزاء تعريف هذا الحق ومضمونه المحدد. وفي غياب هذا التعريف، تُرك لمنظمة العمل الدولية بحكم ولايتها، تحديد الضوابط والأحكام الجوهرية للحق في الضمان الاجتماعي. وفي هذا السياق، شكلت معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، وعلى نحو أخص الاتفاقية رقم ١٠٢، المرجع الأساس لتفسير هذا الحق وتعريفه، وقدمت في الوقت ذاته الإرشاد لتطبيقه بحدافه. وحسب ما ذكر آنفاً، كان ينظر دائماً إلى المعايير على أنها تؤدي دوراً رئيسياً من خلال توفير مضمون جوهري للحق في الضمان الاجتماعي؛ وقد أوصت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في مناسبات عديدة خلال العقد الماضي، البلدان بالتصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ كطريقة للوفاء بالتزاماتها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤٣٦. وعلاوة على ذلك، تكشف التجارب الدولية أن اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعنية بالضمان الاجتماعي، وبخاصة الاتفاقية رقم ١٠٢، تُستخدم للحيلولة دون الهبوط بمستوى نظم الضمان الاجتماعي في العالم بما أنها تشكل المعالم المرجعية لمعرفة مدى تحقيق شروطها وتساهم في إرساء أرضية متكافئة للظروف الاجتماعية في العالم.

الحاجة إلى صك تكميلي (صكوك تكميلية)

٤٣٧. تعزز أهلية منظمة العمل الدولية لوضع المعايير سلطة المنظمة وشرعيتها فضلاً عن اتجاهها السياسي الأساسي فيما يتعلق بالمشورة والتعاون التقنيين. وتعتمد شرعيتها كذلك على توافق آراء ثلاثي عالمي. غير أن عملية وضع معايير جديدة بشأن الضمان الاجتماعي ظلت بالأحرى متجمدة منذ ما يناهز العقدين. وفي عام ٢٠٠٧، خللت منظمة العمل الدولية قاعدة "معايير" النموذج السياسي الناشئ للحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع. ويمكن تلخيص النتائج الرئيسية للورقة التقنية^١ التي أعدتها المنظمة في ما يلي.

٤٣٨. وتتضمن الاتفاقية رقم ١٠٢، بوصفها اتفاقية منظمة العمل الدولية الرائدة في مجال الضمان الاجتماعي، تعريفاً دولياً مقبولاً لمبادئ الضمان الاجتماعي، ولقد اعترف بها على أنها رمز للتقدم الاجتماعي. وهي تؤدي دوراً رئيساً في تعريف الحق في الضمان الاجتماعي بموجب صكوك حقوق الإنسان الدولية، وصادق عليها حتى اليوم ٤٧ بلداً (٣٢ منها في أوروبا، و٩ في الأمريكتين، بما في ذلك التصديقان الأخيران للبرازيل وأوروغواي، و٥ في أفريقيا، و١ في آسيا (اليابان)). ولقد أثرت هذه الاتفاقية واتفاقيات محدثة أخرى بشأن الضمان الاجتماعي (وستظل تؤثر) على نحو إيجابي في إنشاء نظم ضمان اجتماعي في معظم بلدان العالم، وتمثل نماذج تقتدي بها الصكوك الإقليمية والقوانين الوطنية. وهكذا، تظل تمثل صكاً صالحاً بالنسبة إلى "البعد الأفقي" لتوسيع التغطية. ومن أجل التأكيد على أهمية ملازمة الإعانات، قد تكتف منظمة العمل الدولية حملة التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢.

٤٣٩. غير أن اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة، بما فيها الاتفاقية رقم ١٠٢، تقصر عن ضمان توفير حزمة إعانات دنيا محددة. وهي بالخصوص لا تحدد الإعانات ذات الأولوية ولا تشترط التغطية الشاملة. ومن ثم ينبغي النظر في وضع آلية من أجل "توسيع التغطية بشكل أفقي" تسمح وفقاً للولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بتقديم المزيد من الإرشاد إلى البلدان فيما يتعلق بإرساء أرضية حماية اجتماعية تضم الضمانات الأساسية.

٤٤٠. وحددت إحدى الدراسات التقنية التي أنجزتها منظمة العمل الدولية، كما ورد أعلاه^٢، مجموعة من الخيارات التي من شأنها أن تضيف المزيد من الشرعية على استراتيجية الحملة، تتوزع بين استراتيجية ترويجية

^١ انظر:

ILO: Setting social security standards in a global society: An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization, Social Security Policy Briefings Paper 2 (Geneva, 2008).

^٢ المرجع نفسه.

جديدة بشأن المعايير الموجودة وبين آليات إضافية لترويج حق الإنسان الشامل في ضمانات الضمان الاجتماعي على نحو أكثر فعالية. ولقد قطع اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي، المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، شوطاً فيما يتعلق بهذا الموضوع، وحدد العناصر المعيارية للاستراتيجية ذات البعدين من أجل توسيع تغطية الضمان الاجتماعي. وسُجل دعم شبه إجماعي من المشاركين في الاجتماع لمفهوم استراتيجية ذات بعدين قائمة على الحقوق ترمي إلى توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في البلدان التي تعاني نقصاً في التغطية^٣.

٤٤١. وسُجل أيضاً توافق واسع في الآراء إزاء استخدام ترويج التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية المحدثّة وتطبيقها كمحرك لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي توسيعاً أفقياً. وقد يحدد المؤتمر غايات لمزيد من التصديق على الاتفاقيات المحدثّة. ويمكن من باب مساهمة منظمة العمل الدولية في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، تحديد هدف بلوغ ٧٠ تصديقاً على الاتفاقية رقم ١٠٢ بحلول عام ٢٠١٥. غير أنه سيكون مفيداً أكثر تحديد الهدف بحسب نسبة سكان العالم المستفيدين من حماية الاتفاقية رقم ١٠٢. وحالياً، يعيش ١٨,١ في المائة من سكان العالم في بلدان صدّقت على الاتفاقية رقم ١٠٢، مع تفاوت إقليمي كبير (انظر الجدول ألف - أولاً - ١ في الملحق). وقد يتمثل أحد الأهداف الطموحة في الرقي بهذا المؤشر إلى حوالي الثلث بحلول عام ٢٠١٥.

٤٤٢. وسجل اجتماع الخبراء كذلك توافقاً في الآراء مفاده أن منظمة العمل الدولية قد تحتاج إلى تكملة مجموعتها الحالية من التوصيات والاتفاقيات المحدثّة بألية تعزز أرضية الحماية الاجتماعية كوسيلة لتحقيق توسيع أفعي للتغطية، وتسترشد بها البلدان في بناء ووضع نظمها المتعلقة بالضمان الاجتماعي على نحو يتيح الضمان الاجتماعي الأساسي لجميع المحتاجين كمسألة ذات أولوية.

٤٤٣. لكن الإجماع لم يتحقق فيما بين مختلف المجموعات بشأن الصيغة التي ينبغي أن تأخذها هذه الآلية. وفي اجتماع الخبراء، غطت آراء مجموعة الحكومات المشاركة نطاقاً واسعاً نسبياً. وشددت بعض البلدان على أهمية معيار جديد محتمل لمنظمة العمل الدولية من أجل إرشاد العمل المتعلق بمكون الضمان الاجتماعي في أرضية الحماية الاجتماعية. وقد أيد أعضاء مجموعة العمال هذا الرأي أيضاً، على خلاف أعضاء مجموعة أصحاب العمل، الذين أعربوا عن تفضيلهم النظر في آلية غير ملزمة تقدم الإرشاد من خلال تدوين أفضل الممارسات.

٤٤٤. ولا يمكن أن يقدم هذا التقرير توصيات صريحة فيما يتعلق بصيغة الصك أو الآلية. وينبغي أن ينبثق ذلك عن مداولات لجنة المؤتمر وتوصياتها المتعلقة بالمتابعة.

٤٤٥. غير أنه يمكن هنا اقتراح بعض المبادئ الأساسية لإدراجها في صك، وهي المبادئ التالية:

- (١) **الشمولية:** ينبغي بلوغ تغطية شاملة لجميع المقيمين بأسرع ما يمكن من خلال مجموعة محددة من ضمانات الضمان الاجتماعي الضرورية.
- (٢) **الإنفاذ التدريجي الموجه نحو الهدف:** يمكن أن يكون تنفيذ المجموعة الأساسية من الضمانات تدريجياً، عملاً بخطة إنمائية إجمالية تستهدف تنفيذ جميع الضمانات الضرورية كهدف نهائي في غضون فترة محددة، مع كفالة الحماية الفورية من التمييز.
- (٣) **التحديد التوافقي والعقلاني للأولويات:** ينبغي في حال التنفيذ التدريجي، تحديد أولويات التنفيذ على أساس حوار اجتماعي وطني وإجراءات عقلانية تصبو إلى سد ثغرة الفقر الإجمالية في بلد ما بأسرع ما يمكن.
- (٤) **الاستدامة المالية والضريبية:** ينبغي أن يتناسب نطاق المجموعة الأساسية من الضمانات، التي تمثل أرضية الحماية الاجتماعية الوطنية، مع الحيز المالي الحالي والمتوقع مستقبلاً الذي يمكن استخدامه لتمويل التحويلات الاجتماعية الضرورية؛ وينبغي تحديد نطاق الحيز المالي المتاح عن طريق توافق مجتمعي.
- (٥) **ملاءمة مستويات الضمان:** ينبغي تحديد مستويات الضمانات بطريقة تخول الناس من جميع الفئات العمرية القدرة على شراء كل السلع والخدمات الضرورية التي تمكّنهم من عيش كريم، أي أنه ينبغي رفع دخلهم إلى ما فوق مستوى الفقر، الذي يجب أن يحدد في إطار عملية وطنية شفافة.

^٣ مكتب العمل الدولي: تقرير المدير العام، التقرير التكميلي الثاني: اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي (جنيف، ٤-٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، ملحق، ملخص الرئيس، النقاط ٧-١٤.

- (٦) **المكونات الرئيسية:** ينبغي أن تستهدف المجموعة الأساسية من الضمانات الأوضاع حيث:
- جميع المقيمين يتمتعون بالحماية المالية اللازمة للحصول بتكلفة معقولة على مجموعة خدمات الرعاية الصحية الأساسية المحددة على الصعيد الوطني، وقبول الدولة في هذا الصدد تحمل المسؤولية العامة عن ضمان ملاءمة نظم التمويل والخدمة التعددية (عادة)؛
 - جميع الأطفال يتمتعون بأمن دخل على الأقل في مستوى خط الفقر الوطني، وذلك من خلال إعانات خاصة بالأسر/ الأطفال ترمي إلى تيسير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية؛
 - ينبغي أن يتمتع جميع أفراد الفئات العمرية النشطة غير القادرين على كسب دخل كافٍ في أسواق العمل، بحد أدنى من أمن الدخل بفضل المساعدة الاجتماعية أو مخططات التحويلات الاجتماعية (مثل مخططات تحويلات الدخل للنساء خلال الأسابيع الأخيرة من الحمل والأسابيع الأولى بعد الوضع) أو من خلال خطط ضمان الاستخدام؛
 - ينبغي أن يتمتع جميع المقيمين المسنين أو المعوقين^٤ بأمن الدخل على الأقل في مستوى خط الفقر المحدد وطنياً، وذلك بواسطة معاشات الشيخوخة والإعاقه.
- (٧) **التركيز على النتائج:** يشير مصطلح "الضمان" إلى أي تمييز بين الإعانات الشاملة أو القائمة على شرط إثبات الحاجة، طالما يتم بلوغ الهدف المتمثل في توفير الحد الأدنى من أمن الدخل لجميع المقيمين.
- (٨) **التعددية العملية:** ينبغي عدم إقامة تفضيل بين النظام التنظيمي أو المؤسسي الملموس الذي يقدم مختلف الضمانات طالما أن النظام يكفل إمكانية الوصول إلى جميع المقيمين من خلال واحد من النظم الفرعية.
- (٩) **الاتساق:** ينبغي ألا تكون الضمانات عنصراً منعزلاً عن نظم الضمان الاجتماعي الوطنية، وينبغي تصميمها بما يوفر طبقة أولى تكمل إعانات الضمان الاجتماعي الموجودة ويكفل بأن يكون نظام الضمان الاجتماعي الوطني نظاماً متسقاً وفعالاً.
- (١٠) **النهج القائم على الحقوق:** ينبغي تحديد الضمانات بواسطة القانون، وينبغي أن يتمتع كل رجل أو امرأة أو طفل مؤهلين بالحقوق في طلب إعانات، واللجوء عند الاقتضاء إلى المحكمة للطعن في قرار إداري.
- (١١) **ترويج معايير منظمة العمل الدولية عالية المستوى:** يمكن أن يشجع الإطار الإرشادي للضمانات الأساسية أيضاً البلدان على الامتثال لاتفاقيات منظمة العمل الدولية المحدثة المتعلقة بالضمان الاجتماعي ما دامت الاقتصادات تتضح والحيز المالي يتوسع.
٤٤٦. ينبغي الانتهاء من وضع الصك في موعد أقصاه عام ٢٠١٥، بما يسمح له بأداء دور بارز في الوقت المناسب في المناقشة العامة المتعلقة بمتابعة الأهداف الإنمائية للألفية. ويمكن أن ترصد منظمة العمل الدولية، بواسطة مجموعة عديدة وبسيطة من المؤشرات المعتمدة في استقصائها الخاص بالضمان الاجتماعي، التقدم المحرز نحو بلوغ التغطية الشاملة التي تتيحها مجموعة كاملة من الضمانات الدنيا لأرضية الحماية الاجتماعية.
٤٤٧. وتوصي لجنة الخبراء في تقريرها^٥ المقدم إلى لجنة تطبيق المعايير التابعة للمؤتمر بمجموعة أوسع من الإرشادات أو بنود وضع المعايير التي يمكنها أن تشكل في الواقع أيضاً وسيلة لإدراج المبادئ سالف الذكر في الآلية الدولية. وستضع مقترحات لجنة الخبراء خطة عمل تغطي على الأقل عشر سنوات. ويلخص الإطار ٦-١ توصيات لجنة الخبراء. ويمكن أن يسبق تقديم مقترحاتهم إجراء تحليل منهجي لنظم الضمان الاجتماعي عالية الأداء من خلال دليل لأفضل مستوى من الحماية، كما يشير إلى ذلك الفصل ٥.

^٤ هذا يعني درجة إعاقة تستبعدهم من المشاركة في سوق العمل.

^٥ انظر:

ILO: *Social security and the rule of law: General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Report III(1B), International Labour Conference, 100th Session, Geneva, 2011.

الإطار ٦-١

الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١١ (الضمان الاجتماعي وسيادة القانون)

قرر مجلس الإدارة، في إطار الجهود الرامية إلى التوفيق بين الدراسة الاستقصائية العامة للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات وتقرير المناقشة المتكررة، أن تغطي الدراسة الاستقصائية العامة اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، واتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)، فضلاً عن توصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وتوصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩).

ولجنة الخبراء، إذ تستقصي تركبة معايير الضمان الاجتماعي موضوع الاستعراض، يتبين لها من الدراسة الاستقصائية العامة أن ثمة حاجة واضحة الآن إلى اعتماد نهج تكميلية جديدة للمساعدة في إرشاد الخيارات السياسية المستقبلية للهيئات المكونة. كما خلصت إلى أن ولاية ومهمة منظمة العمل الدولية في مجال الضمان الاجتماعي (كما أكدتهما وحدثهما إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨)، تتجاوزان اليوم المعايير القائمة التي تنفذان بموجبها. وحسب اللجنة، فإن الاتفاقيات الحالية للمنظمة تظل ملائمة ومهمة في الواقع، لكن يجب تكملتها بمجموعة جديدة من المبادرات لإنعاش الحق في الضمان الاجتماعي "لكل شخص، بوصفه فرداً من أفراد المجتمع".

وتؤيد اللجنة صراحة استراتيجية التوسيع ذات البعدين. وتصبو إلى تعزيز البعدين بواسطة مجموعة من الصكوك الجديدة.

وبالنظر إلى البعد الأفقي من الاستراتيجية، تخلص اللجنة إلى ضرورة أن يسعى الصك المتوقع وضعه بشأن أرضية الحماية الاجتماعية إلى سد الثغرة في التغطية وكفالة التغطية لجميع الأشخاص وفقاً للنهج القائم على حقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز. ولا يساور اللجنة شك في أن مهمة عولمة الضمان الاجتماعي تستوجب من منظمة العمل الدولية تكملة مجموعة المعايير الموجودة بصك جديد عالي التأثير يراعي الوقائع الهيكلية المميزة للاقتصادات الأقل تقدماً لكنه مصمم على نحو يقبل به معظم الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية.

وفيما يتعلق بالبعد العمودي تقترح اللجنة أيضاً ما يلي:

"١" تكيف اللغة البالية للاتفاقية رقم ١٠٢، التي لا تراعي نوع الجنس، مع الوقائع الاجتماعية الحالية، مع التأكيد على أن هذا التكيف ينبغي ألا يفضي إلى أي تخفيض في مستويات الإعانات التي تكفلها الاتفاقية رقم ١٠٢. وتقترح اللجنة أيضاً السبل الممكنة لإنجاز ذلك من دون إجراء مراجعة رسمية للاتفاقية رقم ١٠٢؛

"٢" بناء على الخبرة المكتسبة خلال الأزمة المالية والاقتصادية الحالية، وضع "مبادئ توجيهية بشأن الإدارة السديدة وحماية صناديق الضمان الاجتماعي، تقوم على مبدأ التمويل الحذر والإشراف الثلاثي وأفضل الممارسات الاكتوارية"؛

"٣" استكمال الاتفاقية رقم ١٠٢ بصك جديد يُستشهد به في توسيع الإعانات المكافئة لتشمل عدد العمال المتزايد في أشكال الاستخدام غير النظامية، الذين لا يحظون حتى الآن بحماية مناسبة؛

"٤" جعل أحكام الاتفاقية رقم ١٦٨ أكثر مرونة حتى تستطيع بلدان أخرى التصديق عليها.

٦-٢ دعم الإدارة السديدة لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية

٤٤٨. ينبغي أن يعزز المكتب وسائل عمله الأخرى لضمان تنفيذ سياسات المنظمة.

توليد المعارف ونشرها

٤٤٩. يمثل توليد المعارف ونشرها الأساس الوقائي والمنهجي لمجموع المشورة التقنية والسياسية. وقد بذل المكتب جهوداً جبارة خلال السنوات الأخيرة من أجل إنشاء منصة لتوليد المعارف ونشرها عبر شبكة الإنترنت (توسيع الضمان الاجتماعي عالمياً - GESS). وبغية إنشاء مستودع تفاعلي عالمي حقيقي يضم التجارب المتعلقة بتخطيط الضمان الاجتماعي وإدارته وتنظيمه، كما يضم البحوث والإحصاءات المتعلقة بالسياسات الاجتماعية العامة التي تنطوي عليها، لا بد من إجراء تحسينات كبيرة على هذا المرفق. غير أن توليد المعارف الفعال من حيث التكلفة يتوقف على المساهمة النشطة للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وتقديم تقارير منتظمة عن التجارب الوطنية والتقدم المحرز يفيد باقي الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وهكذا، يقترح مناقشة ما إذا كان ممكناً جعل المساهمات التي تقدمها البلدان بانتظام إلى قواعد معارف المنظمة موضوع اتفاق تعاوني نموذجي (اتفاقات تعاونية نموذجية أو مذكرات تفاهم) يبرم فيما بين المكتب والهيئات المكونات الوطنية. وقد يشكل دليل لأفضل مستويات الحماية (سبق اقتراحه) سبيلاً مهماً إلى تقاسم التجارب والمعارف العالمية.

بناء القدرات

٤٥٠. بناء القدرات هو بمثابة استثمار ضروري وناجح في الإدارة السديدة. وتُسرع برامج بناء القدرات الناجحة من استغناء البلدان عن الخدمات الاستشارية التقنية الخارجية. وينبغي زيادة تعاون منظمة العمل الدولية مع عدد من الجامعات التي تسعى إلى إدراج تخطيط وإدارة الضمان الاجتماعي في المناهج الدراسية للمؤسسات الأكاديمية. غير أنه قد يكون استثماراً أكثر نجاعة في الترويج المستدام لقيم منظمة العمل الدولية إذا غطى التعاون جميع مجالات العمل اللائق وإذا جرى التعاون في سياق شبكة عالمية من المؤسسات الأكاديمية التي تدرّس مبادئ العمل اللائق كجزء من استراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية. ويمكن لمركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في تورينو، بالاعتماد على مشروع كرسي العمل اللائق والحماية الاجتماعية التابع لمنظمة العمل الدولية، أن يتولى القيادة في هذا المجال. وينبغي أن يواصل المكتب أيضاً مع مركز التدريب الدولي وضع البرامج لتلبية الاحتياجات المحددة لهيئاته المكونة، لاسيما ممثلوه العاملون في الهيئات الإشرافية التابعة لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية.

خدمات الاستشارة التقنية

٤٥١. تحتاج خدمات الاستشارة التقنية، بناء على قاعدة معارف عالمية عديدة، إلى الجمع بين ثلاثة عناصر هي: توافر مهارات مهنية عالية التخصص؛ قرب ومألوفية البيئة الاجتماعية والديمقراطية والاقتصادية والسياسية التي تعمل فيها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية؛ توسيع قدرات التنفيذ من خلال التعاون مع وكالات وطنية ودولية. ويستدعي هذا الأمر تفرقة أوضح في المهام بين المقر الرئيسي والهيكل الميداني لمنظمة العمل الدولية.

٤٥٢. ويحتاج المقر الرئيسي إلى تطوير مهارات متخصصة وإتاحتها كتكملة لتلك المتاحة من الأقاليم، أي: الإشراف على توليد المعارف العالمية؛ استحداث أدوات تقنية؛ تقديم مساعدة عالية التخصص، مثل الخدمات القانونية والمالية والاكتوارية وتلك المتعلقة بالميزنة الاجتماعية.

٤٥٣. وينبغي أن تكون الأقاليم قادرة على تشخيص مشاكل التخطيط والتصميم والإدارة على الصعيد الوطني، وعلى تقديم المشورة التقنية وتنظيم تدخلات رئيسية تعتمد ضمن جملة أمور، على الدعم المتخصص المقدم من المقر الرئيسي.

٤٥٤. غير أن القيود على القدرات ستظل موجودة. وتبيّن التجارب الأخيرة أن الطلب على الخدمات الاستشارية المقدمة من منظمة العمل الدولية يتجاوز بشكل كبير قدرات المنظمة على تقديمها. وبالنظر إلى محدودية القدرات ضاعت فرص هامة لدعم أصحاب المصلحة الوطنيين. ويجب البحث عن طرق وسبل جديدة لتوسيع القدرات على نحو فعال من حيث التكلفة. ويتمثل الخيار الأول في إرساء تعاون وثيق مع أسرة الأمم المتحدة: ولقد كشفت مبادرة مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية وتجمع الوكالة الألمانية للتعاون التقني ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، المعني بحماية الصحة الاجتماعية، أن هذه الترتيبات تنطوي على قدرات مهمة. وينبغي أن تصبح المساهمة في إطار الأمم المتحدة للتخطيط (لاسيما أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية) معيار الأنشطة القطرية للمنظمة. ولا بد من إرساء تعاون وثيق مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

٤٥٥. لكن التحدي الرئيسي سيظل يتمثل في الوصول إلى خبراء تقنيين مؤهلين جيداً. ويتجسد أحد السبل المبتكرة لتوسيع دائرة الخبراء التقنيين التابعين لمنظمة العمل الدولية وكفالة إسهامات تقنية حديثة في الاعتماد بشكل كبير على الخبرات التقنية في البلدان التي تملك بالفعل نظم ضمان اجتماعي وطنية متطورة تماماً. ولهذا الغرض، يمكن أن تبرم البلدان المتعاونة ترتيبات مع منظمة العمل الدولية بهدف إسناد خبراء من المؤسسات الوطنية إلى مشاريع المنظمة على أن يظلوا تابعين لجداول المرتبات الحكومية ومؤسسات الضمان الاجتماعي. وهكذا، يمكن تعزيز القدرات وتخفيض تكلفة المشاريع وتحسين نوعية المشورة. ويمكن أن تتعاون منظمة العمل الدولية مع الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي في إنشاء شبكة من الحكومات والمؤسسات المتعاونة.

٣-٦ النقاط المقترحة للمناقشة في لجنة المؤتمر

٤٥٦. في ضوء التحليل المقدم في هذا التقرير لوضع الضمان الاجتماعي في العالم ودوره في برنامج العمل اللائق وطبيعة النقاش السياسي الحالي والتحديات المتواصلة، يمكن اعتبار المسائل التالية كنقاط انطلاق لمناقشة لجنة المؤتمر:

- (أ) ما هو دور الضمان الاجتماعي في تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية؟ كيف يمكن للضمان الاجتماعي، بالتفاعل مع السياسات الأخرى، أن يساهم في زيادة المشاركة في العمالة المنظمة واللائقة والمنتجة وضمان أمن الدخل وتسريع وتيرة تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟ ما هو الدور الذي تقوم به تدابير الضمان الاجتماعي في الانتعاش من الأزمة الاقتصادية في سياق الميثاق العالمي لفرص العمل؟
- (ب) ما هي السياسات التي تقدم أفضل مساهمة في توسيع تغطية الضمان الاجتماعي على النحو الملائم وعلى جميع مستويات التنمية؟ كيف يمكن للحكومات والعمال وأصحاب العمل أن يتعاونوا لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ؟ كيف يمكن لاستراتيجية منظمة العمل الدولية ذات البعدين لتوسيع الضمان الاجتماعي أن تدعم جهودهم على أفضل وجه؟ كيف يمكن تعزيز البعد الجنساني في السياسات الرامية إلى توسيع تغطية الضمان الاجتماعي؟
- (ج) ما هي السياسات التي يمكن أن تضمن ترتيبات مالية ملائمة ومعقولة التكلفة (مثل النظم الممولة أثناء العمل أو حسابات الادخارات الفردية الممولة مسبقاً أو أنواع مختلفة تجمع بين هذين النوعين)، وحيزاً مالياً مستداماً من أجل نظم ضمان اجتماعي فعالة وشمولية في سياق يشهد تغيراً ديمغرافياً واقتصادياً واجتماعياً؟
- (د) كيف يمكن للحكومات والعمال وأصحاب العمل أن يساهموا في تحسين تصميم وتنظيم وإدارة نظم الضمان الاجتماعي؟ كيف يمكن تحسين الأطر المؤسسية لدعم هذه الجهود؟
- (هـ) ما هو دور معايير منظمة العمل الدولية في زيادة تعزيز توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل الجميع؟ ما هي التدابير الإضافية التي ينبغي اتخاذها لتدعيم تصديق وتطبيق الاتفاقية رقم ١٠٢ ومعايير المنظمة المحدثة الأخرى بشأن الضمان الاجتماعي؟ أي صكوك إضافية أو آليات أخرى يمكن وضعها (اتفاقيات، توصيات، مبادئ توجيهية، مدونات ممارسات، وما إلى ذلك) لتقديم الإرشاد في تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية في سياق الاستراتيجية ذات البعدين من أجل توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع؟

ويمكن للجنة المؤتمر، أثناء مناقشتها هذه المسائل، أن تقدم الإرشاد بشأن الطريقة التي تستطيع بها المنظمة والمكتب الاستجابة على نحو أكثر فعالية ونجاعة عند معالجة احتياجات الهيئات المكونة في كل مجال من هذه المجالات.

الملحق الأول

جداول مرفقة وإرشادات بشأن إحصاءات الضمان الاجتماعي المتاحة حديثاً

الإطار ألف - أولاً - ١

الوصول إلى الأدلة الإحصائية الواردة في التقرير العالمي للضمان الاجتماعي ٢٠١١/٢٠١٠

يتضمن التقرير العالمي للضمان الاجتماعي ٢٠١١/٢٠١٠ أدلة إحصائية غنية بشأن نفقات الضمان الاجتماعي والتمويل والتغطية والملاءمة. ويتاح على الموقع الإلكتروني للتقرير العالمي للضمان الاجتماعي ٢٠١١/٢٠١٠ نسخة إلكترونية كاملة من النص، إلى جانب جميع الأشكال والجداول (في صيغة Excel):
الموقع الإلكتروني الرئيسي:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985>

النص بكامله (في صيغة PDF):

<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15263>

الرسوم البيانية والأشكال:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=76>

الجداول المرفقة (في صيغة Excel):

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=95>

المصادر الإحصائية الرئيسية:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=10#globaldb>

تعتبر قاعدة البيانات الاستقصائية للضمان الاجتماعي أحد المصادر الرئيسية للتقرير العالمي للضمان الاجتماعي ٢٠١١/٢٠١٠، وهي الآن متاحة كذلك على الإنترنت. وتتضمن قاعدة البيانات تلك بالنسبة إلى عدد كبير من البلدان المشاركة معلومات إحصائية بشأن نفقات الضمان الاجتماعي والتمويل والتغطية والملاءمة على الصعيد الوطني وعلى صعيد المخطط على حد سواء. وتحتوي قاعدة البيانات أيضاً على عدد من المؤشرات الأساسية، كمعدلات النفقات الاجتماعية أو معدلات التغطية لكل فرع ومصنفة حسب الجنس (حيثما توفرت).

قاعدة البيانات الاستقصائية للضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية: http://www.ilo.org/dyn/iloessi/ssimain.home?p_lang=en

الجدول ألف - أولاً - ١: التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢

البلد	سنة التصديق	ثانياً	ثالثاً	رابعاً	خامساً	سادساً	سابعاً	ثامناً	تاسعاً	عاشراً
		الرعاية الطبية	إعانة المرض	إعانة البطالة	إعانة الشيوخوخة	إعانة إصابات العمل	الإعانة العائلية	إعانة الأمومة	إعانة العجز	إعانة الوراثة
ألبانيا	٢٠٠٦	X	X	X	X	X		X	X	X
النمسا	١٩٦٩	X		X	X		X	X		
بربادوس	١٩٧٢		X		X	X			X	X
بلجيكا	١٩٥٩	X	X	X	X	X	X	X	X	X
دولة بوليفيا المتعددة القوميات	١٩٧٧	X	X		X	X	X	X	X	X
البوسنة والهرسك	* ١٩٩٣	X	X	X	X	X		X		X
البرازيل	٢٠٠٩	X	X	X	X	X	X	X	X	X
بلغاريا	٢٠٠٨	X	X		X	X	X	X		X
جمهورية الكونغو الديمقراطية	١٩٨٧				X		X		X	X
كوستاريكا	١٩٧٢	X			X	X	X	X	X	X
كرواتيا	١٩٩١	X	X	X	X	X		X		X
قبرص	١٩٩١		X	X	X	X			X	X
الجمهورية التشيكية	١٩٩٣	X	X		X		X	X	X	X
الدانمرك	١٩٥٥	X		X	X	X			X	
إكوادور	١٩٧٤		X		X	X			X	X
فرنسا	١٩٧٤	X		X	X	X	X	X	X	
ألمانيا	١٩٥٨	X	X	X	X	X	X	X	X	X
اليونان	١٩٥٥	X	X	X	X	X		X	X	X
آيسلندا	١٩٦١				X		X		X	
أيرلندا	١٩٦٨		X	X						X

* إعلان طوعي بموجب المادة ٣، الفقرة ١ من الاتفاقية رقم ١٠٢ (الاستثناءات المؤقتة من شروط النطاق).

البلد	سنة التصديق	ثانياً	ثالثاً	رابعاً	خامساً	سادساً	سابعاً	ثامناً	تاسعاً	عاشراً
إسرائيل	١٩٥٥				X	X				X
إيطاليا	١٩٥٦				X		X	X		
اليابان	١٩٧٦		X	X	X	X				
الجمهورية العربية الليبية	١٩٧٥	X	X	X	X	X	X	X	X	X
لكسمبرغ	١٩٦٤	X	X	X	X	X	X	X	X	X
جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة	١٩٩١	X	X	X	X	X		X		X
موريتانيا	١٩٦٨				X	X	X		X	X
المكسيك	١٩٦١	X	X		X	X		X	X	X
الجبل الأسود	٢٠٠٦	X	X	X	X	X		X		X
هولندا	١٩٦٢	X	X	X	X	X	X	X	X	X
النيجر	١٩٦٦				X	X	X	X		
النرويج	١٩٥٤	X	X	X	X	X	X			
بيرو	١٩٦١	X	X		X			X	X	
بولندا	٢٠٠٣	X			X		X	X		X
البرتغال	١٩٩٤	X	X	X	X	X	X	X	X	X
رومانيا	٢٠٠٩	X	X		X		X	X		
السنغال	١٩٦٢		X			X	X	X		
صربيا	٢٠٠٠	X	X	X	X	X		X		X
سلوفاكيا	١٩٩٣	X	X		X		X	X	X	X
سلوفينيا	١٩٩٢	X	X	X	X	X		X		X
اسبانيا	١٩٨٨	X	X	X		X				
السويد	١٩٥٣	X	X	X		X	X	X		
سويسرا	١٩٧٧				X	X	X		X	X

البلد	سنة التصديق	ثانياً	ثالثاً	رابعاً	خامساً	سادساً	سابعاً	ثامناً	تاسعاً	عاشراً
		الرعاية الطبية	إعانة المرض	إعانة البطالة	إعانة الشيوخوخة	إعانة إصابات العمل	الإعانة العائلية	إعانة الأمومة	إعانة العجز	إعانة الوراثة
تركيا	١٩٧٥	X	X		X	X		X	X	X
المملكة المتحدة	١٩٥٤	X	X	X	X		X			X
أوروغواي	٢٠١٠	X		X			X	X		
جمهورية فنزويلا البوليفارية	١٩٨٢	X	X		X	X		X	X	X
مجموع عدد التصديقات	٤٧									

المصدر: قاعدة بيانات معايير منظمة العمل الدولية ILOLEX.

التصديق على اتفاقيات^١ منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي

الجدول ألف - أولاً - ٢ :

الفرع	الرعاية الطبية	المرض	البطالة	الشيخوخة	إصابات العمل	الأسرة	الأمومة	العجز	الورثة
البلدان	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢
	الاتفاقية ١٣٠	الاتفاقية ١٣٠	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢١	الاتفاقية ١٨٣	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢٨
	الاتفاقية ١٣٠	الاتفاقية ١٣٠	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢١	الاتفاقية ١٨٣	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢٨
أفريقيا									
جمهورية الكونغو الديمقراطية				C.102 (1987)		C.102 (1987)		C.102 (1987)	C.102 (1987)
					C.121 (1967)				
غينيا					C.121 (1967)				
الجمهورية العربية الليبية	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)
	C.130 (1975)	C.130 (1975)		C.128 (1975)	C.121 (1975)			C.128 (1975)	
مالي						C.183 (2008)			
موريتانيا				C.102 (1968)	C.102 (1968)	C.102 (1968)		C.102 (1968)	C.102 (1968)
النيجر				C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)		C.102 (1966)	
السنغال					C.102 (1962)	C.102 (1962)		C.102 (1962)	
					C.121 (1966)				
الأمريكتان									
بربادوس		C.102 (1972)		C.102 (1972)	C.102 (1972)			C.102 (1972)	C.102 (1972)
				C.128 (1972)				C.128 (1972)	
بليز						C.183 (2005)			
دولة بوليفيا المتعددة القوميات	C.102 (1977)	C.102 (1977)		C.102 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977)
	C.130 (1977)	C.130 (1977)		C.128 (1977)	C.121 (1977)		C.183 (1977)	C.128 (1977)	
البرازيل	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)
			C.168 (1993)						
شيلي					C.121 (1999)				

^١ لا يمكن هذا الجدول اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨) واتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧). وتجدر الإشارة كذلك إلى أن بلداناً أخرى قد صدقت على اتفاقيات منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي لم تعد موالية للعصر.

الفرع	المرضى الطبية	المرض	البطالة	الشيخوخة	إصابات العمل	الأسرة	الأمومة	العجز	الورثة
البلدان	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٠٢
	الاتفاقية ١٣٠	الاتفاقية ١٣٠	الاتفاقية ١٦٨	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢١	الاتفاقية ١٠٢	الاتفاقية ١٨٣	الاتفاقية ١٢٨	الاتفاقية ١٢٨
كوستاريكا	C.102 (1972) C.130 (1972)	C.130 (1972)		C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)
كوبا							C.183 (2004)		
اكوادور		C.102 (1974) C.130 (1978)		C.102 (1974) C.128 (1978)	C.102 (1974) C.121 (1978)			C.102 (1974) C.128 (1978)	C.102 (1974) C.128 (1978)
المكسيك		C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)	C.102 (1961)
بيرو		C.102 (1961)		C.102 (1961)			C.102 (1961)	C.102 (1961)	C.102 (1961)
أوروغواي		C.102 (2010) C.130 (1973)		C.102 (2010) C.128 (1973)	C.102 (2010) C.121 (1973)		C.102 (2010)	C.102 (2010) C.128 (1973)	C.102 (2010) C.128 (1973)
جمهورية فنزويلا البوليفارية	C.102 (1982) C.130 (1982)	C.102 (1982) C.130 (1982)		C.102 (1982) C.128 (1983)	C.102 (1982) C.121 (1982)		C.102 (1982)	C.102 (1982) C.128 (1983)	C.102 (1982) C.128 (1983)
الدول العربية									
آسيا									
اليابان		C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976) C.121 (1974)				
أوروبا									
ألبانيا	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006) C.168 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)		C.102 (2006) C.183 (2004)	C.102 (2006)	C.102 (2006)
النمسا	C.102 (1969)	C.102 (1969)	C.102 (1978)	C.102 (1969) C.128 (1969)		C.102 (1969)	C.102 (1969) C.183 (2004)	C.102 (1969) C.183 (2004)	C.102 (1969) C.183 (2004)
بيلاروس							C.183 (2004)		
بلجيكا	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959) C.121 (1970)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)
بلغاريا	C.102 (2008)	C.102 (2008)		C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008) C.183 (2001)	C.102 (2008)	C.102 (2008)
البوسنة والهرسك	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)

الورثة	العجز	الأمومة	الأسرة	إصابات العمل	الشيخوخة	البطالة	المرض	الرعاية الطبية	القروع
الورثة	العجز	الأمومة	الأسرة	إصابات العمل	الشيخوخة	البطالة	المرض	الرعاية الطبية	القروع
١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	١٠٢ الاتفاقية	الفرع
١٢٨ الاتفاقية	١٢٨ الاتفاقية	١٨٣ الاتفاقية		١٢١ الاتفاقية	١٢٨ الاتفاقية	١٦٨ الاتفاقية	١٣٠ الاتفاقية	١٣٠ الاتفاقية	البلدان
C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)		C.121 (1993)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	كرواتيا
C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.183 (2005)		C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	قبرص
C.128 (1969)	C.102 (1991)			C.121 (1966)					الجمهورية التشيكية
C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)		C.102 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993)	الدانمرك
	C.102 (1955)			C.102 (1960)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.130 (1978)	C.102 (1955)	فرنسا
	C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1976)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	فنلندا
C.128 (1976)	C.128 (1976)			C.121 (1968)	C.128 (1976)	C.168 (1990)	C.130 (1974)	C.130 (1974)	ألمانيا
C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	اليونان
C.128 (1971)	C.128 (1971)			C.121 (1962)	C.128 (1971)		C.130 (1974)	C.130 (1974)	هونغاري
C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)		C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	آيسلندا
		C.183 (2003)	C.102 (1961)		C.102 (1961)				أيرلندا
C.102 (1968)	C.102 (1961)			C.121 (1969)		C.102 (1968)	C.102 (1968)		إسرائيل
C.102 (1955)				C.102 (1955)	C.102 (1955)				إيطاليا
		C.102 (1956)	C.102 (1956)		C.102 (1956)				لاتفيا
		C.183 (2001)							لكسمبرغ
		C.183 (2009)							جمهورية مقدونية
C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	اليوغوسلافية السابقة
		C.183 (2008)		C.121 (1972)			C.130 (1980)	C.130 (1980)	جمهورية مولدوفا
C.102 (1991)		C.102 (1991)		C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	
				C.121 (1991)					
		C.183 (2006)							

الفرع	الرعاية الطبية								
البلدان	الورثة	العجز	الأمومة	الأسرة	إصابات العمل	الشيخوخة	البطالة	المرض	الالتحاقية ١٠٢
	الالتحاقية ١٠٢	الالتحاقية ١٢٨	الالتحاقية ١٠٢	الالتحاقية ١٠٢	الالتحاقية ١٠٢	الالتحاقية ١٢٨	الالتحاقية ١٠٢	الالتحاقية ١٠٢	الالتحاقية ١٣٠
الجبل الأسود	C.102 (2006)		C.102 (2006)		C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)
	C.102 (1962)	C.102 (1964)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)
	C.128 (1969)	C.128 (1969)	C.183 (2009)		C.121 (1966)	C.128 (1969)		C.130 (2006)	C.130 (2006)
	C.128 (1968)	C.128 (1968)		C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1954)	C.102 (1966)	C.102 (1966)
					C.128 (1968)	C.128 (1968)	C.168 (1990)	C.130 (1972)	C.130 (1972)
	C.102 (2003)		C.102 (2003)	C.102 (2003)		C.102 (2003)			C.102 (2003)
	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)
			C.102 (2009)	C.102 (2009)		C.102 (2009)		C.102 (2009)	C.102 (2009)
			C.183 (2002)				C.168 (1992)		
		C.102 (2000)	C.102 (2000)		C.121 (2000)		C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.102 (2000)
صربيا	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)		C.102 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993)
			C.183 (2000)			C.128 (1993)		C.130 (1993)	C.130 (1993)
سلوفاكيا	C.102 (1992)		C.102 (1992)		C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)
سلوفينيا					C.121 (1992)				
اسبانيا					C.102 (1988)		C.102 (1988)	C.102 (1988)	C.102 (1988)
السويد	C.128 (1968)		C.102 (1962)	C.102 (1953)	C.102 (1953)		C.102 (1953)	C.102 (1962)	C.102 (1962)
سويسرا	C.102 (1977)	C.102 (1977)			C.121 (1969)	C.128 (1968)	C.168 (1990)	C.130 (1970)	C.130 (1970)
	C.128 (1977)	C.128 (1977)		C.102 (1977)	C.102 (1977)	C.128 (1977)	C.168 (1990)		
تركيا	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)
المملكة المتحدة	C.102 (1954)			C.102 (1954)		C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)
ملاحظة: C. = الاتفاقية.									

الملحق الثاني

استجابة منظمة العمل الدولية إلى الحاجة إلى الضمان الاجتماعي

١. يحل هذا الملحق استجابات منظمة العمل الدولية إلى الحاجة العالمية إلى الضمان الاجتماعي منذ أولى سنوات الحملة العالمية الجارية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع. وقد حددت المناقشة العامة بشأن الضمان الاجتماعي، في الدورة التاسعة والثمانين لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠١، وما انبثق عنها من استنتاجات وتوصيات اعتمدها المؤتمر، أولويات عمل المنظمة في الاستجابة إلى احتياجات الهيئات المكونة. وإذ أصبحت الحملة العالمية المحفز الرئيسي لأنشطة المنظمة في مجال الضمان الاجتماعي، فإن هذا التقرير يركز على فعالية ونجاعة استراتيجية أنشطة الحملة القائمة على أربع مراحل متفاعلة، ألا وهي:

- توليد المعارف وإدارتها وتقاسمها؛
- وضع السياسات؛
- المشورة التقنية؛
- بناء القدرات.

٢. ووضعت هذه الاستراتيجية استجابة إلى ما أعربت عنه الهيئات المكونة للمنظمة من احتياجات وفي إطار ديناميات النقاش الجديد المتعلق بالسياسات الإنمائية، حيث يؤدي الضمان الاجتماعي دوراً أقوى من ذي قبل.

ألف- ثانياً ١- المرحلة الأولى: توليد المعارف وإدارتها ونشرها

٣. يتمثل الشرط المسبق لجميع أنشطة وضع السياسات وإسداء المشورة التقنية وبناء القدرات في توليد المعارف والقدرة على تقاسمها. ويشمل هذا البعد من الاستراتيجية جمع المعلومات الإحصائية وتحليلها ونشر التجارب الوطنية والدولية وتبادلها من خلال البحوث والمعارف المتاحة على الإنترنت واستحداث أدوات تقنية جديدة تدعم صياغة السياسات الوطنية.

الدراسة المتعلقة بالضمان الاجتماعي

٤. يقتضي رصد التقدم المحرز في تحقيق هدف توسيع تغطية الضمان الاجتماعي توظيفاً أساسياً لقدرة منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة على قياس التغطية القائمة والثغرات التي تعترى تغطية السكان وتوافر الإعانات بواسطة جمع المعلومات الإحصائية. وبما أن توفير الضمان الاجتماعي يستدعي دائماً موارد وطنية كبيرة فمن المهم بالقدر ذاته توافر معلومات عن الإنفاق المتعلق بالضمان الاجتماعي ومصادره وأنماط تمويله. وخارج الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لا يوجد معيار إحصائي مقبول دولياً لقياس التغطية واستخدام الموارد ولا قاعدة بيانات تتضمن معلومات قابلة للمقارنة دولياً. وتتوخى الدراسة الجديدة المتعلقة بالضمان الاجتماعي، التي وضعتها المنظمة، وضع ذلك المعيار الإحصائي المقبول دولياً ومساعدة البلدان في تجميع بيانات إحصائية شاملة عن الضمان الاجتماعي بغية توفير معالم مرجعية موثوق بها لوضع السياسات الوطنية والدولية. وتمثل الدراسة المتعلقة بالضمان الاجتماعي حالياً قاعدة البيانات الوحيدة التي تضم بيانات عن الإنفاق والتمويل والتغطية على الصعيد العالمي. وتخضع هذه الدراسة وقاعدة بياناتها

المتاحة على الإنترنت منذ عام ٢٠٠٤، للتنقيح والتوسيع بطرق منها إقامة شراكات مع منظمات دولية أخرى (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومصرف التنمية الآسيوي والرابطة الدولية للضمان الاجتماعي). وبالتعاون مع إدارة الإحصاءات في المكتب، يجري وضع أدوات بديلة لجمع البيانات، لا سيما البيانات الإحصائية المتعلقة بالتغطية، وذلك مثلاً باستخدام بيانات الاستقصاء الأسري. وتحتوي قاعدة البيانات حالياً بيانات عن أكثر من ٨٠ بلداً، بما فيها بلدان التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فيما يتعلق بالإنفاق على الضمان الاجتماعي. وقاعدة بيانات الضمان الاجتماعي التي وضعتها منظمة العمل الدولية متاحة للجميع على الإنترنت وتوفر أداة لجمع وحفظ ونشر الإحصاءات والمؤشرات الأساسية المتعلقة بالضمان الاجتماعي والعمل اللائق. وقاعدة بيانات الدارسة المتعلقة بالضمان الاجتماعي هي المصدر الجديد لسلسلة بارزة جديدة يصدرها مكتب العمل الدولي كل سنتين بشأن الضمان الاجتماعي وتوفر أساساً للإرشادات السياسية المقدمة إلى الهيئات المكونة. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، صدر العدد الأول من سلسلة *التقارير العالمية للضمان الاجتماعي*^١.

المعارف ومنصات التعلم

٥. إدارة الضمان الاجتماعي بصدد إنشاء منصة لإدارة المعارف عبر الإنترنت تتعلق بتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي (توسيع نطاق الضمان الاجتماعي في العالم). وهو صك أساسي من الحملة العالمية إذ يربط الإدارة بزبائنها وهيئاتها المكونة على نحو تفاعلي جديد. ويتقاسم المعلومات بشأن عمل المكتب ومنظمات أخرى في مجال الضمان الاجتماعي، ويجمع بين الشبكات الدولية المعنية بإيجاد حلول للمشاكل، ويحسن مدى استجابة خدمات الاستشارة التقنية المقدمة إلى الهيئات المكونة للمنظمة من خلال الدعم التقني الإلكتروني والتعلم عن بُعد. وأطلقت نسخة أولى من المنصة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ خلال منتدى الضمان الاجتماعي العالمي المعقود في موسكو بتنظيم الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي. وتشتمل المنصة أيضاً على معلومات عالمية بشأن التأمين بالغ الصغر، وهو مكون يركز على التأمين بالغ الصغر وراسخ بالفعل لدى مجتمع خبراء التأمين بالغ الصغر في العالم. وحتى الآن سُجِّل ١٣٥٠ مستخدم من ١٣٢ بلداً على منصة توسيع نطاق الضمان الاجتماعي في العالم ومنصة المعلومات العالمية بشأن التأمين بالغ الصغر. وتتيح المنصتان بالفعل مكتبة تحتوي على أكثر من ٧٠٠ مورد، ومسرد يضم أكثر من ٥٢٠ مصطلحاً عن الضمان الاجتماعي، و٤٠ صفحة مواضيعية وقطرية، وقاعدة بيانات تحتوي على ٥٠ سيرة ذاتية للخبراء، وقاعدة بيانات تحتوي على أكثر من ١٠٠ سؤال مواضيعي والأجوبة ذات الصلة.

٦. وتتمثل منصة مرتبطة أخرى، وضعها مشروع البرتغال بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر، في نظام تفاعلي على الإنترنت لإدارة أداة التعلم والمعارف (مركز التلمذة والموارد في مجال الإدماج الاجتماعي)، ساهم في تدريب أكثر من ١٩٠٠ شخص من ٣٠ بلداً على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والإدماج الاجتماعي. ولقد ساهم المركز أيضاً في توليد المعارف في ميادين عديدة منها المساعدة الاجتماعية ودور الضمان الاجتماعي في منع عمل الأطفال وإدماج الحماية الاجتماعية في استراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية. ولقد ساعد المركز حتى الآن أكثر من ٤٠٠ شخص على تحديد استراتيجيات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي وتنفيذها.

٧. ويساهم المكتب في إثراء منصات ترمي إلى تيسير تقاسم المعلومات والمعارف فيما بين مجموعات البلدان المنتمية إلى منطقة جغرافية واحدة أو جماعة لغوية واحدة، كما هو الحال بالنسبة إلى مركز المعلومات المعني بالحماية الاجتماعية والموجه للبلدان الناطقة بالبرتغالية. ويتيح هذا المركز، تحت القيادة المؤسسية للأمانة التنفيذية لجماعة البلدان الناطقة باللغة البرتغالية، مرافق للبلدان من أجل تقاسم المعلومات وتبادل التجارب لاسيما فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية الأساسية وتوسيع تغطية التأمين الاجتماعي والأطر التشريعية للحماية الاجتماعية وصلات الحماية الاجتماعية بسياسات اقتصادية واجتماعية أخرى في سياق الحد من الفقر والتنمية البشرية.

الأدوات التقنية

٨. لقد وضعت إدارة الضمان الاجتماعي أدوات تقنية تسمح بتقييم البدائل السياسية أو دعم ممارسات التنظيم السليم والإدارة السديدة في مخططات ضمان اجتماعي محددة أو نظم ضمان اجتماعي وطنية. ولقد وزعت إدارة الضمان الاجتماعي، على امتداد عدد من السنوات، نماذجها الحاسوبية الاكتوارية أو تلك المتعلقة بالميزنة

^١ مكتب العمل الدولي: *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي ٢٠١١/٢٠١٠* (جنيف، ٢٠١٠).

الاجتماعية (انظر الإطار ألف - ثانياً ١-، الذي يُعرّف بعض التطبيقات واستخدامها السياسي) ومنهجية استعراض نفقات وأداء الحماية الاجتماعية، بدون مقابل على الهيئات المكونة المهمة التي تبتغي توسيع استخدامها التطبيقي. ويمثل منتج ريادي آخر، أداة الحماية الاجتماعية الأساسية، أداة محاكاة تسمح للحكومات والهيئات المكونة بتقييم تكلفة إعانات الضمان الاجتماعي الأساسية في سياقات قطرية محددة. علاوة على ذلك، وضع برنامج بلجيكا بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر برنامجاً حاسوبياً للإدارة والرصد بهدف تعزيز نوعية إدارة مخططات التأمين بالغ الصغر الخاصة بالصحة.

الإطار ألف - ثانياً ١-

استخدام ميزانية اجتماعية للتخطيط السياسي

تمثل الميزنة الاجتماعية أداة لتنسيق سياسات الإنفاق العام والتخطيط المالي الوطني. والتخطيط المنسق لبرامج الإنفاق (هو الأساس محاولة للتوفيق بين الإنفاق العام وشبه العام وبين مداخل الضرائب والاشتراكات)، جزء لا يتجزأ من الإدارة المسؤولة في أي مجتمع، أيًا يكن النظام الاقتصادي. وتدعم الميزنة الاجتماعية عملية صنع القرار السياسي عند التقاطع متزايد الحساسية فيما بين السياسات الاجتماعية والتخطيط المالي الوطني. وهو يسمح بما يلي:

- تقييم الأداء المالي السابق لنظام الحماية الاجتماعية مقارنة بالاقتصاد الكلي والتطورات العامة للميزانية الحكومية؛
- وصف الأداء المالي المستقبلي المحتمل لنظام الحماية الاجتماعية الحالي إذا لم يكن هناك تغيير في التدابير التي تضبط التمويل والإنفاق المتعلق بالإعانات (توقعات الحالة الراهنة)؛
- القيام (من خلال عمليات محاكاة) باستكشاف كيف يحتمل أن تؤثر برامج الإعانات الجديدة و/أو التعديلات على البرامج الموجودة، في الحيز المالي المتاح؛
- دراسة الطريقة التي يمكن بها لآليات الإيرادات الجديدة أو التخفيضات الجديدة في الإنفاق أن تسد الثغرة المالية المحتملة؛
- بحث الطريقة التي يمكن بها للإعانات الجديدة و/أو التخفيضات الجديدة في الإنفاق و/أو الآليات الجديدة لزيادة الإيرادات، أن تغير التأثير الاجتماعي والاقتصادي لنظام الحماية الاجتماعية بأكمله أو لنظمه الفرعية.

وتعد الميزنة الاجتماعية ضرورية في البلدان التي تتمتع بنظم ضمان اجتماعي شاملة، لكنها ضرورية كذلك في البلدان التي تبدأ للتو في إنشاء نظمها للضمان الاجتماعي. ولقد دعمت منظمة العمل الدولية الميزنة الاجتماعية في بلدان مثل بلغاريا وألمانيا وكسمبرغ وبنما وبولندا وسلوفاكيا وتايلند. ويجري منذ وقت قريب وضع نهج للميزنة الاجتماعية في البلدان التي بدأت في بناء نظام حماية اجتماعية أساسية، بما فيها بوركينا فاسو وكمبوديا وإثيوبيا (بتمويل من المفوضية الأوروبية)، ومن قبل في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا (بتمويل من المملكة المتحدة). وفي هذين البلدين الأخيرين، دُرّب خبراء من مختلف الوكالات الحكومية (بما فيها الوزارات "الاجتماعية" ووزارة التخطيط والمالية)، على استخدام الأدوات الموضوعية. وفي زامبيا، ستستخدم الأدوات (المكيفة مع الاحتياجات المحلية) لتقييم جدوى معاش أساسي غير قائم على الاشتراكات وتخطيط تنفيذه.

المصادر:

W. Scholz et al.: *Social budgeting* (Geneva, ILO-ISSA, 2000); ILO: *Tanzania mainland: Social protection expenditure and performance review and social budget* (Geneva, 2008); ILO: *Zambia. Social protection expenditure and performance review and social budget* (Geneva, 2008).

أنشطة البحوث

٩. أصدرت منظمة العمل الدولية على امتداد السنوات الخمس الأخيرة وثائق بحثية عديدة بشأن توسيع تغطية الضمان الاجتماعي، وأنجزت دراسات مهمة ونشرت عدداً من الكتب بشأن العناصر الأساسية لاستراتيجية تهدف إلى مكافحة الاستبعاد الاجتماعي^١. ونشرت نتائج هذه الأنشطة في محافل عديدة من بينها مؤتمر دولي بارز بشأن "الحماية الاجتماعية والإدماج: تأزر الجهود من منظور عالمي"، عُقد في لشبونة يومي ٢ و٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ بتنظيم مشترك بين منظمة العمل الدولية ووزارة العمل والتضامن الاجتماعي في البرتغال والمفوضية الأوروبية.

^٢ انظر:

E.g. J. Estivill: *Concepts and strategies for combating social exclusion: an overview*, Geneva, ILO, 2003; ILO: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues*, Geneva, 2006.

وكذلك عدد من ورقات المناقشات.

١٠. وأعدّ موقف جديد لمنظمة العمل الدولية بشأن حماية الصحة الاجتماعية من أجل مؤتمر دولي بشأن تأمين الصحة الاجتماعية في البلدان النامية، عُقد في برلين في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، ومؤتمر بشأن توسيع نطاق تأمين الصحة الاجتماعية ليشمل عمال الاقتصاد غير المنظم، عُقد في مانابلا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، ومؤتمر رفيع المستوى بشأن التأمين الصحي في البلدان النامية، نظمه الرئيس ساركوزي، رئيس جمهورية فرنسا، في آذار/مارس ٢٠٠٧. ونُشر موقف منظمة العمل الدولية في وثيقة المواجز السياسية الأولى المتعلقة بالضمان الاجتماعي.^٣

١١. وأضحت حلقة بحوث رفيعة المستوى بشأن دور الضمان الاجتماعي في بناء الدولة والبلد (اشترك في تنظيمها إدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة ووكالة التنمية الألمانية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦)، إلى إصدار منشور بارز يمثل نموذجاً للاستثمار المبكر في التحويلات الاجتماعية كأحد مكونات استراتيجيات التنمية الوطنية.^٤ وتجسّدت إحدى المساهمات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية في نموذج سياسات التنمية الجديد المقبول على نطاق واسع والذي يفيد أنه بإمكان البلدان أن "تحقق النمو المترافق بالإنصاف"، في العمل المنجز فيما يتصل بتحليل إمكانية تمويل إعانات الضمان الاجتماعي الأساسية في البلدان متوسطة ومنخفضة الدخل.

١٢. واستناداً إلى عدد من ورقات المناقشة المتعلقة بأفريقيا جنوب الصحراء وآسيا^٥ والمعممة على نطاق واسع، وهي ورقات بيّنت إمكانية توفير مجموعة أساسية من إعانات الضمان الاجتماعي (أو على الأقل عناصر منها) بتكلفة معقولة في المدى المتوسط حتى بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المنخفض. وجمع المكتب استنتاجاته في منشور صادر في إطار سلسلة المواجز السياسية المتعلقة بالضمان الاجتماعي.^٦ وتدافع الورقة عن فكرة أرضية الحماية الاجتماعية من زاوية قائمة على الحقوق وكذلك من زاوية إمكانية التمويل. ويمكن للبلدان أن تكفل إمكانية التمويل من خلال تنفيذ الضمان الاجتماعي تدريجياً بحسب حالة تنمية اقتصادها ومدى التزامها الوطني. علاوة على ذلك، تجرى بحوث قائمة على الأدلة بشأن تأثيرات التحويلات الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، وذلك بهدف دعم وضع السياسات وتنفيذ عناصر أرضية الحماية الاجتماعية.

^٣ انظر:

ILO, GTZ and WHO. 2005. *The Berlin Recommendations for Action in ILO/GTZ/WHO. 2005. Extending social protection in Health: Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations*. International Conference on Social Health Insurance in Developing Countries, Berlin 5-7 December 2005 (Frankfurt am Main, VAS).

^٤ انظر مؤتمر "Insurance coverage in developing countries: breaking the vicious circle of disease and poverty" المعقود في باريس يومي ١٥ و١٦ آذار/مارس ٢٠٠٧.

^٥ انظر:

ILO: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care*. Social Security Policy Briefings Paper 1 (Geneva, 2008)

^٦ انظر:

Townsend, P. (ed.): *Building Decent Societies. Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke and Geneva, Palgrave and ILO, 2009).

^٧ انظر:

K. Pal et al.: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*. Issues in Social Protection Discussion Paper 13 (Geneva, ILO, 2005); S. Mizunoya et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*. Issues in Social Protection, Discussion Paper 17 (Geneva, ILO, 2006).

^٨ انظر:

ILO: *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings Paper 3 (Geneva, 2008).

ألف- ثانياً ٢- المرحلة الثانية: وضع السياسات

١٣. وضع المكتب استراتيجية أساسية جديدة للحملة. وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٦، صدرت النسخة الأولى من الورقة السياسية المعنونة *توفير الضمان الاجتماعي للجميع: الاستثمار في التنمية الاجتماعية والاقتصادية*^٩ وعممت على الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في إطار مشاورة عالمية توخت تحقيق أكبر توافق ممكن في الآراء بشأن الرسالة السياسية الأساسية. وبعد استعراض شامل لجميع التعليقات، أعدت في عام ٢٠٠٨ الصيغة النهائية للورقة السياسية ونشرت في ٢٠٠٩^{١٠}. وتتمثل رسالتها الأساسية في أن إعانات الضمان الاجتماعي أداة قوية لمكافحة الفقر وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وأن إقرار نظم وطنية للضمان الاجتماعي في مرحلة مبكرة من عملية التنمية الاقتصادية استثمار أساسي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

١٤. ويوصي النموذج السياسي العملي المنبثق عن هذا العمل بأن تسعى البلدان التي لم تبلغ بعد مرحلة التغطية الشاملة أو الواسعة إلى إقرار مجموعة أساسية ومتواضعة من ضمانات الضمان الاجتماعي باعتبارها عناصر من أرضية حماية اجتماعية (انظر التفاصيل في الفصل ٥).

١٥. وخضع هذا الموقف السياسي أيضاً "للاختبار" في سياق مجموعة من حلقات العمل الإقليمية الثلاثية المتعلقة بالضمان الاجتماعي في أمريكا اللاتينية والدول العربية وآسيا، حيث وافقت عليه الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وقد شاركت في استضافة هذه الاجتماعات وزارات العمل في البلدان المضيفة وحضرها ما يزيد على ٢٠٠ مشارك بمن فيهم ممثلون للحكومات وللعمال ولأصحاب العمل ومراقبون من مؤسسات الضمان الاجتماعي ومؤسسات عامة أخرى ومن المنظمات الدولية الضالعة في أنشطة الضمان الاجتماعي. ويتمثل الهدف الرئيسي للاجتماعات في تقاسم التجارب بين المشاركين عن كيفية توسيع تغطية الضمان الاجتماعي وتحديد الممارسات الحسنة وبناء توافق في الآراء بشأن كيفية المضي في توسيع تغطية الضمان الاجتماعي باعتبار ذلك أولوية سياسية وطنية. وأتاحت المناقشة لمنظمة العمل الدولية تحقيق توافق واسع في الآراء بشأن الأولويات الواجب التصدي لها في الأعوام المقبلة من جانب البلدان والمنظمة في سياق الحملة والبرامج القطرية للعمل اللانق^{١١}. وعُقد اجتماع مماثل خاص بإقليم أفريقيا في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ (انظر الإطار ٥-٢).

١٦. واعتمدت فكرة الاستثمار في إعانات أساسية للضمان الاجتماعي في مرحلة مبكرة من التنمية الاقتصادية باعتبار ذلك أداة رئيسية لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وبعداً اجتماعياً ملموساً من أبعاد العولمة، وقامت بترويجها وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة (مثل إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية للأمم المتحدة واليونسيف) بالتعاون مع وكالات مانحة (منها وكالة التنمية الألمانية وإدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة) ومنظمات رئيسية غير حكومية.

ألف- ثانياً ٣- المرحلة الثالثة: خدمات المشورة التقنية

١٧. تقدم منظمة العمل الدولية في كل وقت مشورة تقنية ملموسة، يأتي جزء منها في إطار مشاريع التعاون التقني متعددة السنوات، التي تؤثر تأثيراً مباشراً على توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في نحو ٣٠ بلداً في جميع القارات. وفي الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٠ قُدم إلى الهيئات المكونة والمانحين أكثر من ١٧٠ تقريراً رئيسياً عن التعاون التقني المقدم إلى أكثر من ٧٠ بلداً^{١٢}. ويرد في الفقرات التالية وصف موجز لبعض الأنشطة النموذجية في هذا الصدد.

^٩ انظر:

ILO: Social security for all: Investing in global social and economic development. A consultation. Issues in Social Protection: Discussion Paper 16, Geneva, 2006.

^{١٠} انظر:

ILO. Social security for all: Investing in global social and economic development. Social Security Policy Briefing; Paper 4, Geneva, 2008.

^{١١} انظر الإحالات إلى تقارير الاجتماعات الإقليمية في الحاشية رقم ١٦، في المقدمة.

^{١٢} يمكن تحميل تقارير متعلقة بالتعاون التقني ومنشورات أخرى على التوالي على المواقع التالية:

www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf; and www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf.

١٨. وفي بعض البلدان والأقاليم التي تحظى بمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية، أطلقت رسمياً حملات وطنية لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي. وانطلقت الحملات الرسمية في عام ٢٠٠٣ في أديس أبابا (بالنسبة إلى إقليم أفريقيا)، وفي عام ٢٠٠٤ في نيبال والسنگال وموزامبيق وكينيا، وفي عام ٢٠٠٥ في الأردن، وفي عام ٢٠٠٧ في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا في سياق مشروع إدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة، المذكور آنفاً. وباشرت منظمة العمل الدولية في جميع هذه البلدان أنشطة متابعة حددتها الأولويات الوطنية. ولا تزال هذه الأنشطة جارية في جميع البلدان المعنية. وفي كينيا، قدمت المنظمة أيضاً مساعدة تهدف إلى وضع سياسة متكاملة للحماية الاجتماعية. وبما أن الخطط الوطنية لتطوير الضمان الاجتماعي القائمة على أنشطة منظمة العمل الدولية ستصبح جزءاً من البرامج القطرية للعمل اللائق على الصعيد الوطني، فإن الحملات الوطنية القائمة بذاتها ستفقد من بريقها مستقبلاً.

أفريقيا

١٩. يتمثل أحد الإنجازات البارزة للتعاون التقني في المشروع الممول من إدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة، "الحملة العالمية لمنظمة العمل الدولية بشأن توفير الحماية الاجتماعية والتغطية للجميع كسبيل للحد من الفقر في أفريقيا"، مع تركيز على جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا. وتجلّى الهدف من هذا المشروع في تحديد نطاق الحيز المالي اللازم لتنفيذ حزمة إعانات دنيا للضمان الاجتماعي. وقد وضع المشروع بدايةً خطة أساس شاملاً يتضمن توقعات الحالة الراهنة بشأن النفقات والمداخيل على امتداد ١٥ سنة. وبعد ذلك أنجزت تحليلات بشأن الإصلاح تضمنت مناقشات مكثفة مع الهيئات المكونة ووزارات معنية أخرى والفريق القطري التابع للأمم المتحدة والمانحين. وأكدت النتائج استنتاجات البحوث الأولية ومفادها أن اعتماد معاش شيخوخة شامل يبدو أمراً في المتناول من حيث التكلفة.

٢٠. وفي غانا قدمت خدمات المشورة التقنية بشكل منتظم بشأن وضع تأمين صحي شامل. وفي جنوب أفريقيا ولبسوتو، أطلق المكتب حواراً طويل الأمد بشأن مستقبل الضمان الاجتماعي في إطار البرنامج القطري للعمل اللائق. وفي زمبابوي، دعمت منظمة العمل الدولية خططاً وطنية لتحسين حماية الأمومة وتنفيذ مخطط التأمين الصحي الوطني.

٢١. وفي أفريقيا الغربية والوسطى، نُفذ برنامج بلجيكا بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر في بنين وبوركينا فاسو وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا والسنگال وتوغو. ويتدخل البرنامج على مستويات مختلفة وفي إطار البرنامج القطري للعمل اللائق. ويدعم الاستراتيجيات الوطنية الرامية إلى توسيع تغطية الضمان الاجتماعي وتنفيذ نهج ابتكارية، مثل منظمات التأمين الصحي التآزرية للمجموعات المهنية ومخططات التأمين الصحي المرتبطة بالتمويل بالغ الصغر (نظم الحماية الاجتماعية لعمال قطاع النقل في السنگال وعمال الاقتصاد غير المنظم في بنين مثلاً). ووضع برنامج بلجيكا بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر إجراءات وأدوات للتدريب من أجل تعزيز القدرات الإدارية لهذه النظم (برنامج حاسوبي للإدارة التقنية - تدبير/ قطاع الإدارة والتنظيم مثلاً). وعلى الصعيد شبه الإقليمي، يقدم برنامج استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر النصح والدعم في وضع تشريع مشترك بشأن منظمات التأمين الصحي التآزرية من أجل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

٢٢. وفي رواندا وبنين وبوركينا فاسو وتوغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية، يدعم البرنامج بشكل كبير وضع مخطط تأمين صحي شامل جديد، يتعلق تحديداً باليات تغطية السكان في الاقتصاد غير المنظم ويجمع بين مبادئ التأمين التقليدي والتأمين بالغ الصغر وبين الجانب المالي. كما أجرت منظمة العمل الدولية تقييماً لخيارات التأمين الصحي في سيراليون.

٢٣. وتقوم منظمة العمل الدولية، من خلال اعتماد مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية وبالتعاون مع منظمة الصحة العالمية ووكالات أخرى للأمم المتحدة والشركاء الثنائيين، بدعم بوركينا فاسو في جهودها الرامية إلى بناء نظامها في مجال الحماية الاجتماعية وتوسيعه وإعادة توجيهه. ويكمن الهدف في إيجاد سبيل أفضل لتلبية احتياجات الجميع إلى الحماية الاجتماعية، وبشكل أخص الأشد فقراً والمستضعفين الذين تضرروا بشدة من الأزمة العالمية. وفي هذا السياق، تُجري منظمة العمل الدولية استعراضاً للحماية الاجتماعية وأدائها بغرض وضع ميزنة اجتماعية وطنية. وتجري عملية مماثلة في بنين وتوغو. وفي سياق مبادرة توفير الصحة (P4H)، تدعم منظمة العمل الدولية أيضاً توسيع تغطية حماية الصحة الاجتماعية ووضع استراتيجية تمويل الصحة في أوغندا.

٢٤. وفي رواندا، يقوم برنامج بلجيكا بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر بدعم وزارة الصحة في العملية السياسية لنظام التأمين الصحي القائم على المجتمع المحلي وفي بناء القدرات الإدارية.

وقد أعدت قوانين جديدة بشأن التأمين الصحي، ووزارة الصحة بصدد إعداد إصلاح لنظام التأمين الصحي القائم على المجتمع المحلي من أجل وضع مخطط أكثر عدلاً واستدامة. ويدعم البرنامج أيضاً تدخلات وحدة الشؤون الاجتماعية في وزارة الحكومة المحلية فيما يتصل بالاستراتيجية الوطنية المتعلقة بالحماية الاجتماعية وأرضية الحماية الاجتماعية. ويعمل البرنامج بشكل وثيق مع وكالات أخرى للأمم المتحدة في إطار مبادرة "أمم متحدة واحدة".

٢٥. ويشارك المكتب من خلال التعاون مع منظومة الأمم المتحدة ومنظمات دولية غير حكومية والتعاون الثنائي في فريق العمل شبه الإقليمي المعني بالحماية الاجتماعية لمنطقة أفريقيا الغربية والوسطى، الذي ينظم أنشطة مشتركة بشأن ممارسة الضغط والتوعية والبحث والتدريب.

٢٦. وفي عدة بلدان أفريقية، تقوم منظمة العمل الدولية عن طريق مشروع "توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمال الأفريقيين المهاجرين وأسرهم" (MIGSEC, 2008-11)، الذي تموله الحكومة الألمانية، بتوفير المساعدة التقنية من أجل تصميم وتنفيذ الصكوك القانونية التي تتسق نظم الضمان الاجتماعي في الإقليم. علاوة على ذلك، يهدف المشروع إلى بناء القدرات المؤسسية للكيانات المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ استراتيجيات وسياسات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمال المهاجرين.

٢٧. ويقوم عدد قليل من البلدان الناطقة باللغة الفرنسية في وسط أفريقيا والتي واجهت صعوبات متنوعة خلال الأعوام الأخيرة، بتعزيز قدراتها العملية والمالية بدعم تقني من منظمة العمل الدولية. وأنجزت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ دراسات تتعلق بتعزيز القدرات العملية والمالية لمؤسسة الضمان الاجتماعي في جمهورية أفريقيا الوسطى، وتجرى مناقشات بهدف القيام بدراسات مماثلة في جمهورية كونغو الديمقراطية. وفي بوروندي، أعدت بدعم تقني من منظمة العمل الدولية دراسة للعناصر الأساسية اللازمة لتنفيذ سياسة وطنية بشأن الحماية الاجتماعية، وقُدمت هذه الدراسة إلى الحكومة. وقد اعتمدت في حلقة عمل ثلاثية معقودة في نيسان/أبريل ٢٠١٠. وفي الكاميرون، يقدم المكتب خدمات المشورة التقنية إلى اللجنة المنشأة لإعداد مقترحات بشأن إعادة تنظيم الحماية الاجتماعية الوطنية وتطويرها؛ ويتعاون المكتب مع الجهات المعنية من أجل وضع التقييم الاكتواري للصندوق الوطني للتأمين الاجتماعي.

٢٨. وفي بلدان أفريقيا الناطقة بالبرتغالية، دعم برنامج البرتغال بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر، الارتقاء ببرامج المعاشات الاجتماعية الوطني في الرأس الأخضر، من خلال تدعيم الإجراءات العملية وتطوير نظام المعلومات وتحسين حزمة الإعانات الخاصة بالمنتفعين بالمعاشات الاجتماعية. وبالتوازي مع ذلك، يدعم المشروع أيضاً توسيع تغطية التأمين الاجتماعي بحيث تشمل العمال المنزليين والعاملين للحساب الخاص. وفي موزمبيق، يدعم البرنامج جهود الحكومة في سبيل توسيع تغطية الحماية الاجتماعية كي تشمل أكثر الفئات استبعاداً وكي يتسنى تدريجياً إرساء أرضية دنيا للضمان الاجتماعي. ووافقت الحكومة مؤخراً على استراتيجية وطنية للضمان الاجتماعي الأساسي ولائحة للضمان الاجتماعي الأساسي، وهو ما سيساهم إلى حد كبير في إرساء أرضية للحماية الاجتماعية. ودعم البرنامج تصميم الاستراتيجية واللائحة بتقديم المساعدة التقنية في مجال تحديد الخيارات السياسية وتكليفها والتدريب عليها، كما دعم الحوار الاجتماعي بين الجهات المعنية الرئيسية. ويعزز البرنامج أيضاً، في إطار شراكة مع إدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة وحكومة هولندا واليونيسيف، قدرة الحكومة على إدارة وتنفيذ ورصد وتطوير برنامج دعم الغذاء، ويشارك في جهود الأمم المتحدة الرامية إلى مساعدة حكومة موزمبيق في الاستجابة إلى تداعيات أزمة أسعار الغذاء العالمية.

الأمريكتان

٢٩. دعمت منظمة العمل الدولية في أوروبا/أمريكا دراسة تقنية بشأن مخطط البدلات الأسرية، وقد ساهمت هذه الدراسة في مناقشة إصلاح شامل وافق عليه المؤتمر الوطني في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧. وفي شيلي، قدمت المنظمة على مدى سنوات عديدة مساعدة تقنية لدعم تكيف نظام المعاشات (انظر الإطار ٣-٦). وفي بيرو، أنجزت سلسلة من الأنشطة على مدى السنوات الخمس الماضية بهدف زيادة القدرات المؤسسية للحكومة بما يتيح إصلاح نظام الضمان الاجتماعي من خلال عملية حوار اجتماعي. وفي هذا السياق، قامت المنظمة بأنشطة منها دراسة مالية واكتوارية بشأن التأمين الصحي الاجتماعي وتعاونت مع الجهات المعنية على صياغة قانون بشأن حصول الجميع على الرعاية الصحية. وساهمت منظمة العمل الدولية مؤخراً في مناقشة أهمية تنفيذ نظام معاشات غير قائم على الاشتراكات بغية حماية المسنين من الفقر والعوز. وفي كوستاريكا، قدمت مساعدة تقنية واكتوارية إلى الحكومة من أجل تصميم إصلاح الضمان الاجتماعي. وشملت المشورة التي قدمها المكتب ما يلي: المساعدة على ضمان مستوى أدنى من الدخل لجميع من تفوق أعمارهم ٦٥ سنة، من خلال مخططات

قائمة على الاشتراكات وأخرى غير قائمة عليها؛ المساعدة على تحقيق التغطية الصحية التامة بواسطة الجمع بين التأمين الصحي والحصول مجاناً على خدمات الصحة العامة؛ تنفيذ نظام صحي شامل ممول من الإيرادات العامة؛ صياغة مخطط معاشات إلزامي للعاملين للحساب الخاص. وفي كولومبيا يدعم برنامج بلجيكا بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر، وضع مخطط وطني للتأمين الصحي المدعوم لفائدة الفقراء. وفي ترينيداد وتوباغو، دعمت منظمة العمل الدولية وضع تدابير وخيارات سياسية بخصوص مقترح توسيع تغطية الضمان الاجتماعي بحيث تشمل العاملين للحساب الخاص. ويشمل المقترح التشريعات (بالاستناد إلى لوائح المخطط وقوانين العمل السارية) ومشورة إدارية ومالية تتعلق بتوسيع النطاق.

آسيا

٣٠. عملت منظمة العمل الدولية مع حكومة الهند على بلورة مقترحات لتوسيع تغطية معاشات الشيخوخة والتأمين الصحي على نحو مجدٍ بحيث تشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم ("القطاع غير المنظم"). وإذا ما اعتمدت هذه المقترحات، إلى جانب المخطط الوطني الرائد لضمان العمالة الريفية، فقد يتسنى تغطية ما يصل إلى ٣٠٠ مليون شخص آخرين. ويدعم المكتب أيضاً تطوير مخطط التأمين الصحي المبتكر الخاص بالمزارعين الريفيين "Yeshasvini"، وهو مخطط يغطي ٣ ملايين مزارع.

٣١. وفي نيبال قدمت منظمة العمل الدولية الدعم لاستعراض مسائل قديمة العهد تتعلق بقانون العمل والضمان الاجتماعي، ولتحضير المناقشات السياسية قبل إعادة تشكيل الحكومة. علاوة على ذلك، قدمت منظمة العمل الدولية، بطلب من اليونسيف، تحليلاً مالياً لدعم مقترحات إدراج حزمة إعانات دنيا للضمان الاجتماعي قد تشكل في مرحلة ما بعد النزاع "مكسباً سلمياً" مهماً. وقد أفضى هذا إلى قيام الحكومة بتخفيض سن المستفيدين من معاش الشيخوخة من ٧٥ إلى ٦٥ سنة واعتماد منحة عن الأطفال في عام ٢٠١٠. وفي سياق إصلاح سوق العمل، قدمت منظمة العمل الدولية المساعدة من أجل إنشاء مخطط تأمين ضد البطالة. وفي سري لانكا، دعمت منظمة العمل الدولية نظم الضمان الاجتماعي للتصدي لمخلفات تسونامي، وأجرت استعراضاً عاماً لنظام الضمان الاجتماعي القائم بغرض مساعدة الحكومة على تعزيز التغطية الشاملة. وتدعم المنظمة أيضاً توسيع حماية الصحة الاجتماعية ووضع استراتيجية لتمويل الصحة في سياق مبادرة توفير الصحة.

٣٢. وفي تايلاند، دأبت منظمة العمل الدولية لما يزيد عن عقدين من الزمن على تحسين وتوسيع الضمان الاجتماعي بالنسبة إلى عمال القطاع الخاص. وأفضى العديد من توصيات منظمة العمل الدولية إلى تحسينات في تغطية السكان والإعانات. وساهم المكتب مؤخراً في إدراج المشورة التقنية وبناء القدرات في النقاشات الوطنية المتعلقة بتوسيع نطاق إعانات المعاشات ليطغى السكان غير المشمولين، كما ساهم في تعزيز الاستدامة المالية لمخطط الرعاية الصحية الشاملة. وفي كمبوديا، قدمت منظمة العمل الدولية دعماً تقنياً من أجل إنشاء أول مخطط للضمان الاجتماعي لفائدة عمال القطاع الخاص، وقد بدأ بالفعل في تغطية الإصابات في العمل، فيما يجري إعداد فروع أخرى. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ساهم أحد مشاريع منظمة العمل الدولية في اعتماد وتوسيع مخطط للضمان الاجتماعي بالنسبة إلى عمال القطاع الخاص وإصلاح نظام الخدمة المدنية ووضع خطة عمل رئيسية بشأن توسيع الضمان الاجتماعي. وفي فيتنام، أفضت أنشطة منظمة العمل الدولية إلى سن أول قانون للضمان الاجتماعي في عام ٢٠٠٦.

٣٣. وفي الصين، أجرت منظمة العمل الدولية استعراضاً كاملاً لنظام الضمان الاجتماعي القائم^{١٣}، وأنجزت دراسة سياسية شاملة بشأن توسيع تغطية التأمين ضد الشيخوخة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦، وقدمت الدعم إلى القسم الاكتواري في وزارة العمل من خلال حوار تقني طويل الأمد. كما تدعم منظمة العمل الدولية في العادة العمل الاكتواري المنجز في ماليزيا. ودعمت منظمة العمل الدولية إندونيسيا في توسيع تغطية الضمان الاجتماعي الشاملة من خلال مشاريع التعاون التقني؛ وفي إطار البرنامج القطري للعمل اللائق، شددت منظمة العمل الدولية على الحاجة إلى وضع خارطة طريق لتنفيذ القانون المرجعي المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي الوطني ودعمت مبادرات جديدة بشأن التأمين الصحي والتحويلات النقدية المشروطة.

٣٤. وفي منطقة المحيط الهادئ، نفذت منظمة العمل الدولية مبادرة شبه إقليمية رئيسية بشأن الضمان الاجتماعي في بلدان جزر المحيط الهادئ من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٦، بما في ذلك الدراسات الاستقصائية لتقييم احتياجات الضمان الاجتماعي في فيجي وإندونيسيا وكيريباتي والفلبين وساموا وجزر سليمان وتايلاند وفانواتو.

^{١٣} انظر:

ILO: *Perspectives on the social security system of China*, Extension of Social Security Series ESS Paper 25 (Geneva, ILO).

ولخصت نتيجة المشروع في كتب مرجعية مؤلفة من خمسة مجلدات تتعلق بإجراءات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي.

الدول العربية

٣٥. في البحرين، شاركت منظمة العمل الدولية في وضع مخطط للتأمين من البطالة من خلال إعداد موجز متصل بتقييم اكتواري للمخطط المقترح، وصياغة قانون التأمين من البطالة، المعتمد في عام ٢٠٠٦ (انظر الإطار ٨-٣ أعلاه).

٣٦. وفي الأردن، قدمت منظمة العمل الدولية دعماً قانونياً وتقنياً اكتواريًا إلى الحكومة من أجل توسيع التغطية بموجب مخطط المعاش، ووضع مخطط لإعانات الأمومة كما نص على ذلك قانون الضمان الاجتماعي المعتمد مؤخراً، والتصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢. وفي لبنان، استعرضت منظمة العمل الدولية دراسة اكتوارية وقدمت توصيات لتعويض بدل نهاية الخدمة الممنوح إلى عمال القطاع الخاص بمعاشات دورية.

٣٧. وفي الجمهورية العربية السورية، يجري وضع مشروع لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي. ومن باب الإعداد لذلك، وفرت منظمة العمل الدولية تدابير عديدة لبناء قدرات المسؤولين الحكوميين والشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين في دمشق وفي مركز تورينو، وأنشأت فرقة عمل وطنية بشأن إحصاءات الحماية الاجتماعية. وقد استعرضت المنظمة أيضاً مقترحاً بشأن إصلاح المعاش التقاعدي، وهي حالياً بصدد إعداد تحليل عن توافق تشريع الضمان الاجتماعي في الجمهورية العربية السورية مع الاتفاقية رقم ١٠٢.

أوروبا وآسيا الوسطى

٣٨. بخلاف الوضع في الأقاليم الأخرى، ترتبط المشكلة الأساسية في توسيع التغطية في أوروبا الوسطى والشرقية ارتباطاً وثيقاً بعدم الامتثال للقوانين واللوائح. وأجرت منظمة العمل الدولية دراسة هامة بشأن جمع اشتراكات المعاشات، وقدمت مشورة سياسية إلى البلدان المشاركة. كما قدمت خدمات مشورة بشأن المعاشات التقاعدية تهدف إلى توسيع التغطية في بلدان معاهدة الاستقرار جنوب شرقي أوروبا، وأعدت دليلاً تدريبياً عن الجوانب الجنسانية لعملية إصلاح المعاشات. ويجري إنجاز تحليل إقليمي فيما يتعلق بمدى ملائمة التغطية الاجتماعية للنساء، كما يجري إعداد توصيات سياسية متصلة بمعالجة الفوارق الجنسانية في تقديم المعاشات. وأسديت من خلال مناقشات ثلاثية في أرمينيا وقيرغيزستان، مشورة سياسية بشأن إصلاح المعاشات، ترمي إلى ضمان مستوى أدنى من تغطية المعاشات لجميع العمال والحيلولة دون فقدان النساء لتلك التغطية. ويجري إنجاز تحليل لتوافق تشريعات الضمان الاجتماعي الروسية مع الاتفاقية رقم ١٠٢.

٣٩. وفي كازاخستان، تقدم منظمة العمل الدولية مساعدة تقنية بشأن التشريعات الوطنية الرامية إلى تيسير التصديق على اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣). ويقدم المكتب دعماً تقنياً يتمثل تحديداً في تحسين التشريعات الوطنية وبناء قدرات الشركاء الاجتماعيين فيما يتصل بمخططات إصابات العمل في بلدان رابطة الدول المستقلة مثل طاجيكستان وأرمينيا وأوزبكستان. وهي بلدان تقوم بإصلاحات في هذا المجال.

٤٠. ونظراً إلى زيادة هجرة العمال في منطقة رابطة الدول المستقلة في الأعوام الأخيرة، قدم المكتب مساعدة تقنية كبيرة فيما يتصل بتدعيم الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، بما يشمل تحليل التشريعات الوطنية والتدريب على تيسير إبرام الاتفاقات الثنائية/ متعددة الأطراف المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

٤١. ومن باب متابعة إعلان ألماتي الوزاري الصادر في عام ٢٠٠٩^{١٤}، بوشر في عام ٢٠١١ مشروع تعاون تقني تموله فنلندا ويشمل ثمانية بلدان من الاتحاد السوفياتي السابق (أذربيجان وأرمينيا وأوزبكستان وتركمانستان وجورجيا وطاجيكستان وقيرغيزستان وكازاخستان)، ويهدف إلى دعم المبادرات الوطنية لإصلاح الضمان الاجتماعي في سياق نهج متكامل يجمع بين ثلاثة عناصر تقنية (هي الضمان الاجتماعي والعمالة والسلامة والصحة المهنية) قصد التعامل مع المشاكل المعقدة التي خلفتها الأزمة في المنطقة.

^{١٤} إعلان ألماتي الوزاري - ٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩: المؤتمر الوزاري للأمم المتحدة بشأن التأثير الاجتماعي للأزمة الاقتصادية في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وتركيا، ألماتي، ٧-٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩.

ألف- ثانيًا - ٤: المرحلة الرابعة: بناء القدرات

٤٢. يتمثل أحد الشروط الأساسية للنجاح في تخطيط سياسات الضمان الاجتماعي وتنفيذها وإدارتها في توافر خبراء مدربين وقادرين على تخطيط مخططات الإعانات وتنظيمها وتمويلها وإدارتها.

٤٣. وما فتئت منظمة العمل الدولية، على مر البرامج والميزانيات المتعاقبة، تستثمر بقدر كبير في هذا المجال من خلال تكوين قاعدة المعارف واستحداث الأنشطة التدريبية ومن ثم تمهيد السبيل لمبادرة واسعة النطاق من أجل تحسين الجانب الكمي من تدريب المديرين والمخططين في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض. ولخصت قاعدة معارف المنظمة حتى الآن في خمسة كتب متقدمة ضمن سلسلة الأساليب الكمية في الضمان الاجتماعي، وهي سلسلة صادرة عن منظمة العمل الدولية/ الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي^{١٥}.

٤٤. ومنذ عام ٢٠٠١ تدير إدارة الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، بالتعاون مع جامعة ماستريخت، برنامج ماجستير في تمويل الضمان الاجتماعي وتصميم سياساته. وفي عام ٢٠٠٥، كانت تُدرّس في جامعة لوزان مادة الضمان الاجتماعي في إطار برنامج ماجستير خاص بالخبراء الاكتواريين. ولقد تخرّج حتى الآن أكثر من ٧٠ خبيراً، وهم يطبقون حالياً في بلدانهم ما اكتسبوه من مهارات (انظر الإطار ألف - ثانيًا - ٢).

٤٥. غير أنه وجب تكثيف التدريب إلى حد كبير لبلوغ النتائج في المدى المتوسط. لذلك باشرت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٧ برنامج QUATRIN AMERICA، وهو برنامجها الإقليمي الأول للتدريب الكمي في أمريكا اللاتينية^{١٦}. وأطلق في حزيران/ يونيه ٢٠٠٨ البرنامج الشقيق QUATRIN AFRICA، المخصص لأفريقيا والموئل من مرفق الحساب التكميلي للميزانية العادية حديث النشأة. ويتمثل الهدف الأساسي للبرنامجين في استحداث أو تحسين قدرات التخطيط المالي والإدارة المالية لنظم الضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني. والفئات المستهدفة بأنشطة التدريب هي صناعات القرارات السياسية وأعضاء مجالس الإدارة والإشراف في نظم الضمان الاجتماعي، ومديرو هذه النظم وخبراء الميزانيات والشؤون المالية في الوزارات الرئيسية.

٤٦. ويعمل مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية على دعم عمل إدارة الضمان الاجتماعي منذ ما يربو عن عقد من الزمن، من خلال تقديم دورات تدريبية عادية وأخرى مخصصة وتوفير التعليم عن بُعد وأنشطة أخرى تتعلق بمسائل الضمان الاجتماعي. وفي الواقع، يتناول نصف أنشطة برنامج الحماية الاجتماعية لمركز التدريب الدولي جوانب متنوعة من الضمان الاجتماعي. وينظم البرنامج أنشطة تكمل وتدعم سياسات الإدارة واستراتيجياتها وتستجيب إلى احتياجات الهيئات المكونة والجهات المعنية. وتهدف مشاركة خبراء الضمان الاجتماعي من الوكالات الحكومية ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في حلقات عمل وحلقات دراسية كثيرة من تنظيم مركز تورينو، إلى نشر المهارات في البلدان الأعضاء وبين الهيئات المكونة. وبالتعاون مع مركز التدريب الدولي، وضعت المنظمة مجموعة مناسبة التوقيت من الأنشطة التي تساعد على ترويج مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية. ويعتبر المركز أيضاً عنصراً فاعلاً رئيسياً في نشر أنشطة التدريب في سياق برنامجي QUATRIN. وتدعم أنشطة التدريب المخصص والعادي سياسات الحكومة الرامية إلى توسيع الضمان الاجتماعي في عدد من البلدان. ويقدم المركز أيضاً دورات تدريبية في مجال الإدارة بلغات متنوعة ضمن مقره، كما أعد دليلاً للإدارة باللغات الفرنسية والإنجليزية والبرتغالية إلى جانب نسخة عربية. وهو يقدم أيضاً بعض الدعم فيما يتصل بمجاستير تمويل الحماية الاجتماعية في جامعة موريشيوس.

^{١٥} انظر:

M. Cichon et al.: *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health-care financing* (Geneva, ILO and ISSA, 1999); S. Iyer: *Actuarial mathematics of social security pensions* (Geneva, ILO and ISSA, 1999); W. Scholz, K. Hagemeyer and M. Cichon: *Social budgeting* (Geneva, ILO and ISSA, 2000); P. Plamondon et al.: *Actuarial practice in social security* (Geneva, ILO and ISSA, 2002).

^{١٦} انطلق البرنامج في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧ في شيلي بدورة تدريبية بشأن التقنيات الاكتوارية والمالية تشارك فيها مجموعة مختارة من الموظفين الحكوميين.

الإطار ألف - ثانياً ٢-

برنامج الماجستير في كل من جامعة ماستريخت وجامعة لوزان

أبرمت منظمة العمل الدولية وجامعة ماستريخت اتفاقاً في عام ٢٠٠٠ من أجل توفير دورة تدريبية على سنة واحدة لنيل شهادة الماجستير في تمويل الحماية الاجتماعية. وقد صُمم البرنامج لتدريب متخصصين في الحماية الاجتماعية وتهيئة بنية أساسية تدريبية دائمة لأفرقة خبراء أخرى، وهو يهدف في المدى الطويل إلى تحسين تصميم نظم الحماية الاجتماعية الوطنية وتشغيلها من خلال تحسين القواعد (الكمية والتطبيقية) التي تقوم عليها عمليات صنع القرارات السياسية الوطنية. وبمشاركة نشطة من منظمة العمل الدولية، أُتيحَت دورة الماجستير الأولى في تمويل الحماية الاجتماعية في السنة الأكاديمية ٢٠٠١-٢٠٠٢، وكملها برنامج ماجستير في تصميم السياسات الاجتماعية، قبل توحيدهما في برنامج ماجستير جامعي في السياسات العامة والتنمية البشرية، يضم التخصصين السابقين إضافة إلى أربعة تخصصات أخرى. وتدريب هذه البرامج أخصائيين في الحماية الاجتماعية سينضمون إلى مؤسسات الضمان الاجتماعي والمعاهد الأكاديمية والحكومات والمنظمات الدولية.

وعلى مدى السنوات الأكاديمية التسع في تنفيذ هذه البرامج، نال ٢٩٢ طالباً شهادات الماجستير في السياسات العامة والتنمية البشرية. وينتمي هؤلاء الطلاب إلى أكثر من ٦٠ بلداً، وقد أتى ٥٤ في المائة منهم من بلدان ذات دخل منخفض ومتوسط. وكان العديد من الطلاب موظفين في مؤسسات وطنية للحماية الاجتماعية، وعادوا إلى العمل في تلك المؤسسات بعد الحصول على شهادتهم. ويشغل بعض الطلاب السابقين وظائف بارزة في حكوماتهم وفي مؤسسات الضمان الاجتماعي الوطنية (في الأردن وتايلند وزمبابوي وغانا ونيجيريا مثلاً)، بينما عمل آخرون في مشاريع إنمائية كبيرة لمنظمة العمل الدولية (في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وغانا مثلاً) والتحقّت مجموعة أخرى بمنظمات دولية (اليونيسيف). وأثبتت التجارب الحديثة أنهم كانوا من المدافعين بقوة عن قيم منظمة العمل الدولية ومبادئها في المحافل الدولية، وهو إنجاز جدير بالتأييد يؤكد أهمية مواصلة استثمار المنظمة في هذا المجال.

وإضافة إلى برنامج الماجستير المشترك مع جامعة ماستريخت، يساهم المكتب في تخصص الضمان الاجتماعي في إطار برنامج الماجستير في العلوم الاكتوارية، الذي بدأ تدريسه في جامعة لوزان (معهد الدراسات التجارية العليا) في خريف عام ٢٠٠٥. ويركز البرنامج المذكور على تدريب مجموعة متخصصين في العلوم الاكتوارية والحماية الاجتماعية. وعلى مدى السنوات الأكاديمية الأربع من تنفيذ البرنامج، نال ٧٦ طالباً من ٢٧ بلداً شهادة الماجستير في العلوم الاكتوارية (وكان أكثر من ٦٠ في المائة منهم قادمين من بلدان ذات دخل منخفض أو متوسط).

ونجاح البرنامج المشترك بين المنظمة وجامعة ماستريخت حداً بالمنظمة إلى السعي إلى تكرار البرنامج في مناطق أخرى من العالم. وفي إطار برنامج QUATRAIN AFRICA، تقوم جامعة موريشيوس باستهلال برنامج ماجستير تنفيذي في تمويل الحماية الاجتماعية في السنة الأكاديمية ٢٠١٠-٢٠١١. والمناقشات جارية مع جامعة في بانكوك، وربما مع جامعة مونتيفيديو (أوروغواي) من أجل استهلال برامج مماثلة.

وإجمالاً، تثبت التجربة أن الاستثمار الكبير نسبياً في التدريب وبناء القدرات ونشر المعارف يطال جمهوراً واسعاً من المهنيين في مجال تمويل الضمان الاجتماعي وسياساته. ويعدّ تدعيم قدرة الشركاء الاجتماعيين على ضمان تصميم وتشغيل وإدارة مخططات الضمان الاجتماعي، وضمان أن يكونوا على إلمام بالموضوع ويشاركوا بقوة في النقاشات الاجتماعية الوطنية، مساهمة في عملية الحوار الاجتماعي وفي برنامج العمل اللائق.

٤٧. ودعمت منظمة العمل الدولية - مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال أيضاً مبادرتين إقليميتين بشأن بناء قدرات النقابات في ميدان الضمان الاجتماعي. ومشروع الضمان الاجتماعي الخاص بالمنظمات النقابية إجراء نقابي استراتيجي في أمريكا اللاتينية يقدم خدمات التدريب وبناء القدرات في مجال الضمان الاجتماعي إلى أكثر من ٥٠٠ نقابي في ١١ بلداً. والمنتدى القاري النقابي الإقليمي الخاص بالضمان الاجتماعي، الذي يستضيفه اتحاد نقابات الأمريكتين، يقدم توجيهات إلى المراكز الوطنية فيما يتعلق بتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي ويشجع الامتثال لمبادئ الضمان الاجتماعي امتثالاً كاملاً فضلاً عن التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ وتنفيذها.

ألف- ثانياً ٥: إقامة الشراكات

٤٨. تدعم المجالات الأربعة وفقاً لولاية توسيع تغطية الضمان الاجتماعي "الجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية"^{١٧}، مهمة ضخمة إلى حد يتعذر معه على منظمة واحدة تحملها. لذلك أُقيمت شراكات على الصعيدين الوطني والدولي. وتتمثل أبرزها في الائتلاف من أجل مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية، والمشاركة في عملية "أمم متحدة واحدة" والمساهمة في رعاية برنامج الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز والتعاون الوثيق مع الاتحاد الأوروبي في سياق التعاون التقني والعمل مع مجموعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وشبكة الحد من الفقر ودعم مبادرة توفير الصحة على الصعيد العالمي والمشاركة في مبادرة منظمة العمل الدولية

^{١٧} انظر إعلان فيلادلفيا، الفقرة ثالثاً (و).

ومنظمة الصحة المشتركة بين بلدان أمريكا بشأن توسيع الحماية الاجتماعية في ميدان الصحة في أمريكا اللاتينية، والشراكة الدولية، من أجل الصحة والحفاظ على علاقة متينة مع الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي والإسهام في عدد من التحالفات الاستراتيجية مع مؤسسات جامعية من جميع القارات ومع منظمات غير حكومية بارزة.

الإطار ألف - ثانياً ٣-

مبادرة مجلس الرؤساء التنفيذيين بشأن أرضية الحماية الاجتماعية

أبرزت الأزمة المالية والاقتصادية الشديدة التي اندلعت في ٢٠٠٨ وما خلفته من آثار اجتماعية واقتصادية، أهمية الحماية الاجتماعية كسبيل لتخفيف بعض الآثار السلبية للأزمة من خلال تعويض الدخل والوصول إلى الإعانات العينية. وإذ يقر مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة بضرورة توفير الحماية الاجتماعية الملزمة، اعتمد في نيسان/ أبريل ٢٠٠٦ أرضية الحماية الاجتماعية كواحدة من مبادراته المشتركة للتصدي إلى الأزمة.

وأقرت وثائق وهيئات دولية ووطنية عدة فيما بعد مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية، ومن بينها قرار الأمم المتحدة المتعلق بالإدماج الاجتماعي والمعتمد خلال الدورة الثامنة والأربعين للجنة التنمية الاجتماعية، وتوصيات وزراء العمل والعمالة في دول مجموعة العشرين، ومجموعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - شبكة الحد من الفقر، ومنتدى الوزراء المسؤولين عن التنمية الاجتماعية، والمجلس الدولي للرفاه الاجتماعي، الخ. كما يتضمن الميثاق العالمي لفرص العمل، الصادر عن منظمة العمل الدولية، عنصر أرضية الحماية الاجتماعية كأحد عناصره البارزة في إطار تصديده إلى الأزمة.

وتدعم مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية حصول الفقراء والمستضعفين على الخدمات الأساسية والتحويلات الاجتماعية، متبعة بذلك نهجاً شاملاً إزاء الحماية الاجتماعية يبرز جانبي العرض والطلب في توسيع الحماية الاجتماعية وضمان الوصول الفعال إليها.

وحالياً، اتخذ قرابة ٣٠ بلداً من البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض تدابير فعلية في سبيل اعتماد عناصر من أرضية الحماية الاجتماعية. وقد أثبتت تجاربها أن مخططات الضمان الاجتماعي أداة سياسية ضرورية ومرنة للتصدي للعواقب الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الصدمات والأزمات المالية والتخفيف من حدتها. وقد أثبتت أيضاً إمكانية إرساء أرضية الحماية الاجتماعية وأظهرت إمكانية تحقيق وتطوير توافق آراء قوي على الصعيد الوطني يؤيد سياسات الأرضية الاجتماعية، شريطة توافر الإرادة السياسية اللازمة والموارد الكافية لبناء القدرات وللتنفيذ السليم. ووردت في جميع فصول التقرير أمثلة مستمدة من البلدان. وقامت منظمة العمل الدولية والوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بفتح باب الترشيحات فيما يتصل بالمبادرات الناجحة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية. وطلب إلى المرشحين المختارين إعداد دراسة حالة بشأن مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية وعرض تجاربهم ومناقشتها في حلقة عمل دولية عُقدت في تورينو، إيطاليا، في تموز/ يوليو ٢٠١٠. ووقع اختيار لجنة الفرز (منظمة العمل الدولية والوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب واليونيسيف) ١٩ دراسة حالة من ١٦ بلداً ستقوم الوحدة الخاصة بنشرها ضمن العدد ١٧ من سلسلة: ("Sharing Innovative: Social Protection Floor success stories") "تقاسم المستجدات: التجارب الناجحة المتصلة بأرضية الحماية الاجتماعية".

ومبادرة أرضية الحماية الاجتماعية، التي تطبق وتنفذ بالتعاون مع الجهات المعنية الوطنية، تنسق دعم وكالات الأمم المتحدة، أخذاً في الحسبان القيمة المضافة لخبرة كل وكالة تكفل تقديم استجابة شاملة إلى احتياجات الهيئات المكونة معتمدة أفضل اعتماد على الخبراء والموارد والدعم اللوجستي. وأعدت الوكالات الدولية المتعاونة دليلاً وإطاراً استراتيجياً للأمم المتحدة من أجل استخدامهما في سياق العمليات القطرية المشتركة للأمم المتحدة، في تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني.

ويجري وضع نشاط رئيسي يرمي إلى فتح حوار بين بلدان الجنوب بخصوص مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية بغية دمج هذه الفكرة في السياسات الاجتماعية الوطنية. وأقيم حدث أول في نيويورك في شباط/ فبراير ٢٠١٠، في سياق لجنة الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية، تلتها أحداث أخرى في معرض شانغهاي في عام ٢٠١٠، وفي البرازيل، وفي معرض التنمية العالمية لبلدان الجنوب في جنيف في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠.

وتحت إشراف منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، أنشئ في صيف عام ٢٠١٠، فريق استشاري رفيع المستوى معني بأرضية الحماية الاجتماعية، ترأسه رئيسة شيلي السابقة السيدة ميشيل باشليه. ويتوخى هذا الفريق تعزيز التوعية العالمية وبلورة جوانب سياسية عالمية إضافية فيما يتصل بأرضية الحماية الاجتماعية، وتقديم إرشادات عامة في هذا المضمار. وسيتعاون الفريق أيضاً في تحديد الممارسات الحسنة في جميع أنحاء العالم، وسيدعم تبادل التجارب والتعاون بين البلدان، بما يشمل التعاون بين بلدان الجنوب. وسيعد تقريراً عالمياً سيكون بمثابة أداة داعية للسياسات والاستراتيجيات العالمية والإقليمية والوطنية الرامية إلى دعم تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية.

المصدر: بالاستناد إلى منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومجموعة الوكالات المتعاونة والشركاء الإنمائيين:

Social Protection Floor Initiative: The sixth initiative of the CEB on the global financial and economic crisis and its impact on the work of the UN system: Manual and strategic framework for joint UN country operations (Geneva, ILO, 2009).

ألف- ثانياً -٦: العبر المستخلصة

٤٩. يمكن تلخيص التجارب المعروضة آنفاً على النحو التالي:

(١) أتاحت الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع، من خلال الولاية التي تحدوها، تركيزاً وتحفيزاً ساعداً على تحقيق المزيد من الاتساق المفهومي في عمل المكتب في مجال الضمان الاجتماعي. كما عززت دور الضمان الاجتماعي ومكانته البارزة في برنامج العمل اللائق.

(٢) ساعدت أنشطة البحوث ووضع السياسات، المنجزة بنجاح في إطار الحملة، على إبراز أهمية تغطية الضمان الاجتماعي في جدول أعمال السياسة الإنمائية الدولية. ويحظى هدف توسيع تغطية الضمان الاجتماعي بحيث يشمل الجميع حالياً بدعم الأمم المتحدة^{١٨} والاتحاد الأوروبي^{١٩} ووكالات إنمائية وطنية كثيرة ومجموعة الثمانية^{٢٠}. وبات الحوار مع منظمات الشركاء الاجتماعيين والشراكات مع وكالات أخرى من منظومة الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية كبيرة، أكثر نشاطاً من أي وقت مضى.

(٣) سُجِّلَت زيادة كبيرة في حجم أنشطة التعاون التقني في مجال الضمان الاجتماعي ومواردها واتساقها المفهومي. وتتحول الأنشطة القطرية أكثر فأكثر إلى برامج أطول أجلاً تقوم على حوارات وطنية متواصلة مع الشركاء الاجتماعيين والجهات المعنية وليس على الإسهامات المخصصة قصيرة الأجل. والضمان الاجتماعي هو المستفيد الرئيسي من الأموال في إطار الحساب التكميلي للميزانية العادية المنشأ حديثاً.

(٤) أظهرت أنشطة الحملات الوطنية أيضاً أن نجاح الدعم الوطني يعتمد على شرطين أساسيين هما: الالتزام الوطني طويل المدى والإرادة السياسية للاستثمار في توسيع تغطية الضمان الاجتماعي من خلال سن التشريعات المناسبة وتخصيص الموارد اللازمة، فضلاً عن استمرار قدرة منظمة العمل الدولية على تنفيذ هذه العملية. ونظراً إلى حدود قدرات المنظمة، سوف يتعين لا محالة تدعيم التركيز على زيادة الموارد الخارجية المخصصة لعدد أقل من البلدان "الرائدة".

(٥) بدأت الاستثمارات الكبيرة نسبياً في التدريب وبناء القدرات على مدى نصف العقد المنصرم تؤتي ثمارها من حيث تحسين التدبير والإدارة، فضلاً عن إذكاء الوعي بقيم منظمة العمل الدولية وبمبادئ الضمان الاجتماعي في الإدارات الوطنية.

٥٠. وواجهت الحملة تحديات مفهومية رئيسية تمثل أحدها في أن قدرة النهجين التقليديين لتوسيع الضمان الاجتماعي (وهما مخططات التأمين الاجتماعي القائمة على القطاع المنظم ومخططات التأمين المجتمعي)، محدودة إذا ما تعلق الأمر بتغطية الفئات السكانية المستبعدة اجتماعياً، التي يتركز معظمها في الاقتصاد غير المنظم. وحرصاً على الوفاء بولاية الحملة على النحو المؤكد مجدداً في إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، لا بد من استكمال الإعانات القائمة على الاشتراكات بإعانات غير قائمة على الاشتراكات، مثل التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة والإعانات الشاملة الممولة من الضرائب.

٥١. ولا بد من أن تركز أي استراتيجية ذات مصداقية لتعميم الضمان الاجتماعي بصورة واقعية، على إعانات بسيطة للجميع أولاً، ثم تعزيز مستويات أعلى من الضمان كلما تطورت الاقتصادات واتسع الحيز المالي للتحويلات الاجتماعية. غير أن مشروعية إجراءات منظمة العمل الدولية تتوقف على معاييرها التي تجسد ولايتها الدستورية العامة. لذلك يظل أحد الأسئلة الرئيسية للحملة متصلاً بمعرفة ما إذا كان التركيز على

^{١٨} الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، E/2006/L.8، الفقرة ١٩؛ مبادرة الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية.

^{١٩} انظر:

Commission of the European Communities: *Investing in people: Communication on the thematic programme for human and social development and the financial perspectives for 2007-13*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (Brussels, 2006).

^{٢٠} انظر:

The G8 Summit on Growth and Responsibility in the World Economy (held in Heiligendamm, June 2007) stated: "We recognize that in conjunction with economic growth and active labour market policies, social security is an instrument for sustainable social and economic development." *Summit Declaration (7 June 2007)*, para. 29.

الإسراع في توسيع بعض مستويات الضمان الأساسية بحيث تشمل الجميع تركيزاً مدعوماً بالصكوك القائمة لمنظمة العمل الدولية.

الإطار ألف - ثانياً - ٤

استنتاجات التقييم المستقل لاستراتيجية المنظمة من أجل توسيع تغطية الضمان الاجتماعي، ٢٠١٠

أجري في عام ٢٠١٠ تقييم مستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية من أجل توسيع تغطية الضمان الاجتماعي على مدى الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩، ونوقشت استنتاجات هذا التقييم في مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. وخلص التقييم إلى أن "نطاق الأنشطة والآثار يبين أن منظمة العمل الدولية تمارس ولايتها بفعالية في مجال الضمان الاجتماعي وتحفز تقدماً صوب بلوغ الأهداف التي حددها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠١" (الصفحة ١٩). وأبرز التقييم أيضاً "الاتساق بين عمل المنظمة على المستوى القطري وولايتها المؤسسية، علاوة على درجة عالية من التوافق مع احتياجات البلدان" (الصفحة ٣٣). وإذ أخذ التقييم بعين الاعتبار ما تتمتع به المنظمة من ميزات نسبية في مجال معايير العمل الدولية والهيكل الثلاثي وخدمات المشورة التقنية ودمج تحاليل وتطبيقات سوق العمل والحماية الاجتماعية، فقد أوصى بأن تحظى منظمة العمل الدولية بقدر أعلى من المصداقية باعتباره منظمة تدعم العدالة الاجتماعية في مجال الضمان الاجتماعي. لكنه خلص إلى ضرورة بذل المزيد من الجهود لدمج تحليل أسواق العمل في أعماله المتعلقة بالضمان الاجتماعي ودمج قضايا الحماية الاجتماعية في أعماله المتعلقة بالعمالة وتوثيق التجارب الناجحة التي أدت فيها العمالة إلى جانب النمو الاقتصادي والحماية الاجتماعية إلى تنمية اقتصادية مستقرة اقترنت بتوسيع الحماية الاجتماعية الأساسية.

وتحظى الحملة العالمية وأرضية الحماية الاجتماعية الآن بقبول واسع، وتؤدي منظمة العمل الدولية دوراً في غاية الفعالية في وضع الحماية الاجتماعية الشاملة على جدول الأعمال على الصعيدين العالمي والقطري.

وفي حين جاء في الاستعراض أن منظمة العمل الدولية تعتبر فاعلاً رئيسياً في مجال الحماية الاجتماعية، وسيقت فيها أمثلة للتعاون الوثيق مع وكالات دولية أخرى (منظمة الصحة العالمية واليونسيف والبنك الدولي وإدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة)، فقد خلص إلى ضرورة توخي المزيد من الوضوح في تحديد أدوار كل منها وتحسين التكامل بين أعمال مختلف الوكالات.

واستنتج التقييم أن عمل المكتب اتسم "بالقدر الأكبر من الفعالية عند إرساء دعائم الخطط الممكنة لتوسيع الأرضية الاجتماعية الأساسية على الصعيد الوطني وعند تحديد إطار تلك الخطط ودعم المناقشات المتعلقة بها" (الصفحة ٧٨). كما استنتج أن الحملة العالمية وأرضية الحماية الاجتماعية حظيتا بقبول واسع. وفي حين سلم بأن هناك ما يدل على وجود حالات قطرية محددة نُفذت فيها عناصر من أرضية الضمان الاجتماعي الأساسية، لاحظ نقصاً في دلائل تنفيذ الحزمة الواسعة في بلد فقير جداً. وأشارت الدراسة أيضاً إلى ضرورة رصد وتقييم العمل المنجز على الصعيد القطري بهدف تحديد العبر المستخلصة والتجارب القطرية الناجحة فيما يتصل بتدخلات المنظمة، وشدد الإرادة السياسية التي تكفل الاستدامة في المدى الطويل. ولوحظ أن "الدراية التقنية لمنظمة العمل الدولية وعلاقتها طويلة الأمد القائمة على العملية الثلاثية تيسر بالاستدامة" (الصفحة ٨١).

وسلم التقييم بأن تركيز المكتب على النهج المزدوج المتبع إزاء توسيع تغطية الضمان الاجتماعي من خلال البعدين العمودي والأفقي، تركيز مفيد وضروري لاتساق السياسات وينبغي أن يستمر إلى جانب جهود المكتب الدعائية على مستوى الأمم المتحدة من أجل كفالة اتباع نهج منسق إزاء توسيع الضمان الاجتماعي. واستنتج ضرورة المضي في معالجة المسائل المتصلة بنوع الجنس والضمان الاجتماعي في الاقتصاد غير المنظم والضمان الاجتماعي للفئات المستضعفة.

ورغم أن التقييم سلم بأن جهود المكتب في مجال التدريب وبناء القدرات أسهمت إسهاماً كبيراً في بناء القدرات وتصميم السياسات لدى الهيئات المكونة على المستوى الوطني، فقد اعترف بوجود مشاكل في القدرة الاستيعابية والتآكل، وأوصى بأن يوثق المكتب نتائج أنشطته في مجال بناء القدرات وبأن يقوم بالتشاور مع مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، بتحديد الأولويات في التصدي لنقص القدرات لدى الهيئات المكونة في بلدان محددة.

وطلبت الهيئات المكونة على دعم المكتب لها في مجال الضمان الاجتماعي علاوة على دور المكتب كشريك في قيادة مبادرة مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية، أمور تطلبت من الموارد أكثر مما خصصه المكتب للضمان الاجتماعي، واستلزمت من ثم تعبئة موارد التعاون التقني وتوفير تمويل مرّن لبناء القدرات تحديداً من أجل زيادة الخبرات الميدانية.

المصدر: بالاستناد إلى:

ILO: The ILO's Strategy to Extend Social Security: An independent evaluation report (Geneva, 2010).