الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثاني عشر
جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ١١-١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١

الوثيقة: AFRM.12/P.9

مناقشات مواضيعية موازية

الموضوع ٦: بناء أرضية الحماية الاجتماعية في أفريقيا: متابعة إعلان ياوندي الثلاثي

اعتمدت البلدان الأفريقية خلال الندوة الثانية للعمل اللائق في أفريقيا، التي نُظمت في ياوندي في الفترة من ٦ إلى ٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠، الإعلان الثلاثي بشأن تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية، مُقِرَّةً بالحاجة الملحة لتبدأ جميع الدول الأفريقية الأعضاء في منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيون تنفيذها تنفيذاً فعالاً وسريعاً.

وقد أقرت البلدان الأفريقية في إعلان ياوندي في جملة أمور بأن:

- الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان الأساسية والعالمية ثمة حاجة إلى تحقيقه؛
- تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية يجب القيام به في إطار وطني وعملية من الحوار الاجتماعي؛
- الفقر المدقع وحالات الاعتلال والوفاة التي يُستطاع تفاديها في أفريقيا قد تعزى بشكل كبير إلى غياب أمن الدخل ونظم صحية فعالة؛
- السلم الاجتماعي لن يسود من دون نظم وطنية فعالة للحماية الاجتماعية تكافح الفقر والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن والمساواة والاعتلال الصحي ومواطن العجز التعليمية؛
- السياسات الرامية إلى تعزيز النمو المؤاتي لاستحداث العمالة ينبغي أن توجهها المبادئ الواردة في الميثاق العالمي لفرص العمل ويرشدها تعزيز المنشآت المستدامة التي من شأنها تقليص عدد الأشخاص الذين يلجؤون إلى الحماية الاجتماعية ورفع عدد الأشخاص الذين يساهمون بنشاط في تمويل مثل تلك النظم؛
- الحماية الاجتماعية السليمة هي ضرورة سياسية واقتصادية واجتماعية تعد شرطاً لازماً للنمو المستدام الشامل.

ومنذ مطلع هذه الألفية الثالثة، زادت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من تعزيز توافق آرائها بشأن الدور الهام الذي تضطلع به الحماية الاجتماعية في التنمية المنسجمة للبلدان. وفي سنة ٢٠٠١، أوصت الاستنتاجات التي خلص إليها مؤتمر العمل الدولي في دورته التاسعة والثمانين، في جملة أمور، بضرورة إعطاء الأولوية القصوى إلى تصميم السياسات والمبادرات لجعل الضمان الاجتماعي متاحاً لمن لا تغطيهم النظم النافذة. ودُعيت منظمة العمل الدولية إلى إطلاق حملة عالمية ترمي إلى تحسين تغطية الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقه ليشمل جميع من هم في حاجة إلى هذه الحماية. وقد أطلق المدير العام تلك الحملة في جنيف سنة ٢٠٠٣ على نطاق عالمي ثم في أديس أبابا سنة ٢٠٠٤ على مستوى القارة الأفريقية.

وخلال هذا العقد الماضي، أجرت منظمة العمل الدولية دراسات تجريبية ودراسات حالة عديدة للنظر في الضمان الاجتماعي بعمق أكبر ولاكتشاف جدوى توسيع تغطيته. وقد أدت النتائج إلى مفهوم أرضية

الحماية الاجتماعية كاستجابة مناسبة لاحتياجات الناس فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية. وأفضى تحليل مستويات موارد البلدان إلى جدوى سياسة بشأن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية. وفي بعض الحالات المتعلقة ببلدان ذات موارد محدودة، ينبغي أن يكون توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي تدريجياً. وقد تمثل العامل الذي تبين أنه ثابت وحاسم إزاء توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي توسيعاً ناجحاً في الإرادة السياسية للحكومات لإعطاء الأولوية إلى برامج الضمان الاجتماعي عن طريق تزويدها بالموارد الكفيلة برفع التحديات على أمد طويل في إطار التخطيط لتنفيذ السياسة الوطنية.

وعلاوة على تنفيذ السياسة الوطنية، كان ثمة إقرار عالمي في السنوات الأخيرة بأهمية الضمان الاجتماعي، أولاً كأحد عوامل التماسك والسلم الاجتماعيين ثم كاستثمار في المستقبل، لا سيما فيما يتعلق بالإنفاق في مجالي التعليم والصحة. ولقد أبرزت الأزمة العالمية الأهمية التي يكتسيها الضمان الاجتماعي كمثبت للمجتمعات وكمحفز للاقتصادات الوطنية.

الإقرار العالمي بأهمية الضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان

منذ إنشاء منظمة العمل الدولية في سنة ١٩١٩، ظلت الحماية الاجتماعية عنصراً أساسياً في ولايتها. وفي سنة ١٩٤٤، عزز إعلان فيلادلفيا هذا بالاعتراف "بالتزام منظمة العمل الدولية أمام الملأ 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".

وفي سنة ٢٠٠٤، توصلت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، في جملة أمور، إلى استنتاج مفاده "أنّ حداً أدنى من الحماية الاجتماعية للأفراد والأسر يجب أن يصبح جزءاً مقبولاً وثابتاً من "القاعدة" الاجتماعية والاقتصادية للاقتصاد العالمي".

والإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في سنة ٢٠٠٩، أكد من جديد على الالتزام الثلاثي لإعلان فيلادلفيا (١٩٤٤) لصالح مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع.

وقد اعتمدت اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالبرامج التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أرضية الحماية الاجتماعية كإحدى المبادرات المشتركة لمواجهة الأزمة في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية كوكالتين رائدتين.

وفي حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، أدرج مؤتمر العمل الدولي منهج أرضية الحماية الاجتماعية في الميثاق العالمي لفرص العمل، وهو يطلب من البلدان التي لا تتمتع بضمان اجتماعي واسع بعدُ أن توفر الحماية الاجتماعية الملائمة للجميع، "استناداً إلى أرضية الحماية الاجتماعية الأساسية".

وقد أوصى الاجتماع الثلاثي للخبراء بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي الذي عُقد في جنيف في شهر أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩ باستراتيجية ذات بعدين من أجل توسيع تغطية الضمان الاجتماعي: بعد أفقي يرمي إلى توفير التغطية للجميع، وبعد عمودي سيسعى إلى رفع مستويات الحماية الاجتماعية.

واعتمدت لجنة الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية قراراً في شهر شباط/ فبراير ٢٠١٠ يدعو منظمة العمل الدولية إلى "تعزيز استراتيجياتها للحماية الاجتماعية، بما في ذلك مساعدة البلدان على وضع أرضيات للحماية الاجتماعية ورسم سياسات لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي".

وأقرت قمة الألفية، التي عُقدت في نيويورك في شهر أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠، بأهمية سياسات أرضية الحماية الاجتماعية لتسريع وتيرة تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

الاعتراف الأفريقي بأرضية الحماية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان

سعياً إلى بلوغ الاعتراف العالمي بالضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان، أكدت البلدان الأفريقية التزامها بهذا المبدأ.

والدورة الاستثنائية الثالثة لجمعية رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي التي عُقدت في شهر أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ بواغادوغو، بوركينا فاسو، وإعلان وخطة عمل واغادوغو يهدفان إلى تمكين الناس وإتاحة الفرص وتوفير الحماية الاجتماعية للعمال من خلال إنشاء بيئة مؤاتية للتنمية والنمو الوطني.

وقد أوصى مؤتمرا ليفينغستون وياوندي (آذار/ مارس وأيلول/ سبتمبر ٢٠٠٦) بتوفير عام لحزمة أساسية من إعانات الضمان الاجتماعي.

ودعا الاجتماع الإقليمي الأفريقي الحادي عشر الذي انعقد في أديس أبابا في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٧ جميع البلدان الأفريقية إلى اعتماد استراتيجيات وطنية متناسقة بشأن الضمان الاجتماعي.

وقد اعتمد مؤتمر الاتحاد الأفريقي للوزراء المسؤولين عن التنمية الاجتماعية (ويندوك، ناميبيا، ٢٧-٣١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨) في دورته الأولى إطار السياسات الاجتماعية لأفريقيا، الذي أوصى باتخاذ عدد من الخطوات لتوجيه تنفيذ مجموعة دنيا من إعانات الضمان الاجتماعي.

والندوة الأفريقية الأولى بشأن العمل اللائق، التي كانت بعنوان "الانتعاش من الأزمة: تنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل في أفريقيا" وانعقدت في واغادوغو في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩، قد شددت على التقدم المحرز في بناء أرضية للحماية الاجتماعية في عدة بلدان أفريقية.

وفي ٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠، اعتمدت الندوة الأفريقية الثانية بشأن العمل اللائق إعلان ياوندي الثلاثي بشأن تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية.

وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية بنفسها، منذ إنشائها سنة ١٩١٩، عدة اتفاقيات دولية بشأن الضمان الاجتماعي. ومن أهمها اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢). وقد جرى لاحقاً اعتماد اتفاقيات أخرى بشأن مستويات أعلى من الحماية. ويعد اعتماد مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة لأرضية الحماية الاجتماعية أمراً ابتكارياً من حيث أنه يحدد ضمانات الأمن الاجتماعي الأساسية التي ينبغي الاعتراف بها لكل شخص. وقد قررت منظمة العمل الدولية في دورتها المائة أنها سوف تناقش في دورتها القادمة في حزيران/ يونيه ٢٠١٢ معياراً دولياً في شكل توصية.

نطاق أرضية الحماية الاجتماعية

أرضية الحماية الاجتماعية هي مجموعة متكاملة من التدابير المتخذة من أجل ضمان أمن الدخل والوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع ولا سيما الفئات المستضعفة. وهي تضمن:

- أمن الدخل الأساسي في شكل تحويلات اجتماعية (نقداً أو عيناً)، كمعاشات التقاعد للمسنين وإعانات المعوقين والأسرة والأطفال والبطالة وتقديم الخدمات للعاطلين عن العمل والفقراء العاملين؛
- توفر وإمكانية تحمل كلفة الخدمات الاجتماعية الأساسية فيما يتعلق بالرعاية الصحية ومياه الشرب والصرف الصحي والتعليم والأمن الغذائي والسكن ومجالات أخرى تُحدَّدُ استناداً إلى الأولويات الوطنية.

وهذا المفهوم جزء من استراتيجية ذات بعدين لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، تضم مجموعة من ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية للجميع (البعد الأفقي) والتنفيذ التدريجي لمعايير أعلى (البعد العمودي). وتمتثل أرضية الحماية الاجتماعية لاتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وصكوك دولية أخرى كلما وسعت البلدان حيزها السياسي والمالي.

وقد عزز مؤتمر العمل الدولي في دورته المنعقدة في سنة ٢٠١١ الصلة بين أمن الدخل وسبل الحصول على السلع والخدمات الأساسية في شكل ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي. ووافق على التعريف التالي: تشمل أرضية الحماية الاجتماعية "ضمانات أساسية من حيث الضمان الاجتماعي يكون بموجبها جميع الأشخاص الذين يحتاجون إليها، خلال دورة الحياة، قادرين على تحمل تكلفة الرعاية الصحية الأساسية والحصول عليها ويكون لديهم أمن الدخل على الأقل عند الحد الأدنى من المستوى المحدد وطنياً".

بناء أرضية الحماية الاجتماعية

منذ بدء المناقشات بشأن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي (توافق جديد في الآراء، ٢٠٠١) كان ثمة تسليم بعدم وجود نموذج مثالي واحد للضمان الاجتماعي. إذ توضع النظم فتتطور تماشياً مع الوقائع الاقتصادية والاجتماعية لكل بلد. فهناك نظم للمساعدة الاجتماعية ونظم عالمية وتأمين اجتماعي وما يقدمه القطاعان الخاص والعام. ويُلاحَظُ مزيج متغير من مثل هذه الآليات عملياً في جميع بلدان العالم.

وبذلك ليست أرضية الحماية الاجتماعية صيغة وحيدة ولا معياراً عالمياً. ويتسم تنفيذها بالمرونة ويختلف تماشياً مع احتياجات وأولويات وموارد كل بلد.

وتتمثل القيمة المضافة لأرضية الحماية الاجتماعية في تعزيز نهج شمولي إزاء الحماية الاجتماعية يعطي الأولوية إلى الإعانات الأساسية. وتسمح مرونته بعملية تدريجية تستجيب إلى الطموحات الوطنية استناداً إلى القدرات المالية والمؤسسية لكل بلد. وتشجع أرضية الحماية الاجتماعية التماسك وترجمة رؤية سياسية واستراتيجية إلى برامج ملموسة.

ولا يمكن اعتبار أرضية الحماية الاجتماعية حلاً معجزة للمشاكل الاجتماعية، بيد أن عدة تجارب ناجحة أُنجزت في مختلف أرجاء العالم ولا سيما في أفريقيا تُظهر أنه بوسع البلدان إحراز تقدم أسرع في الحد من الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي.

وتَردُ في المرفق مجموعة مختارة من أمثلة الممارسات الجيدة في بناء أرضية الحماية الاجتماعية.

أسئلة للمناقشة

الإصلاحات الضرورية: لقد سبق وأن وضعت البلدان الأفريقية آليات للحماية الاجتماعية. فأي إصلاحات يمكن إجراؤها لضمان المزيد من الاتساق؟ أليست ثمة حاجة إلى تحديد سياسة وطنية للحماية الاجتماعية؟

الاتساق السياسي الوطني: من الطبيعي أن سياسات الحماية الاجتماعية الوطنية التي تدعو إلى استخدام أمثل للموارد المتوفرة تتصل بسياسات تكوين الثروة (العمالة ـ الأنشطة المدرة للدخل ـ روح المبادرة). فما السبيل إلى ضمان اتساق أمثل لمختلف هذه القطاعات؟

بناء القدرات: سوف تتطلب الإصلاحات الضرورية في مجال الضمان الاجتماعي وبناء أرضية للحماية الاجتماعية موارد بشرية تستطيع تنفيذها تنفيذاً فعالاً. فأي استراتيجيات لبناء القدرات؟