

إضاءات 04



النهج الاستراتيجية التي تتبعها أوروبا من أجل نظام ضمان اجتماعي أكثر استدامة وملاءمة

يتيح تقرير جديد للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا) بشأن التطورات والاتجاهات الإقليمية – أوروبا: النهج الاستراتيجية لتحسين الضمان الاجتماعي – نظرة مناسبة للمشاكل الأساسية التي تواجهها برامج الضمان الاجتماعي في المنطقة ويستنبط الممارسات الحسنة الأساسية التي تسمح بالتصدي لهذه المشاكل. ويفصل هذا التقرير كيف أن نظم الضمان الاجتماعي في أوروبا تقوم بتعديلات استراتيجية لضمان التغطية والابتكار الشاملين بغية تطوير الحلول الحديثة لتعزيز الممارسات الإدارية وتوفير خدمات يكون محورها المواطن. وترمي إعادة التقويم هذه إلى الإبقاء على الآثار الاقتصادية والاجتماعية الإيجابية بالنسبة للبلدان الأوروبية، بما في ذلك دعم التمكين الشامل للناس طيلة حياتهم.

ويتناول التقرير، الذي تمت صياغته ليرافق المنتدى الإقليمي للضمان الاجتماعي لأوروبا لعام 2016، الذي سيُعقد في ستوكهولم بين 18 و20 نيسان/ أبريل، التطورات والتحديات المتعلقة بتصميم وتمويل وإتاحة برامج الضمان الاجتماعي الملائمة والمستدامة.

وتفخر بلدان منطقة أوروبا بتنظيمها الشاملة الخاصة بالضمان الاجتماعي، غير أن هذه النظم باتت في الفترة الأخيرة تعمل في بيئة أكثر تعقيداً وصعوبة. وهذا ما فرض ضرورة إعادة تقويم نظم الضمان الاجتماعي لتواكب الاحتياجات المتغيرة للمجتمعات والشعوب الأوروبية.

ويعني استمرار تباطؤ معدلات التنمية أن الحاجة إلى تدخلات نظام الضمان الاجتماعي لا تزال ملحّة في العديد من الاقتصادات الأوروبية، ويتصادف هذا مع زيادة محدودية الموارد المالية باستمرار. ونتيجة لذلك، أصبحت مسألة الاستدامة المالية والسياسية الطويلة الأمد في توفير خدمات الضمان الاجتماعي الملائمة موضع تساؤل. وللدرد على هذه التساؤلات، تضاعف اتخاذ القرارات السياسية بخصوص استحداث الاستحقاقات وتمويلها فقط بعد النظر أولاً في آثار الإنصاف بين الأجيال ودخلها.

وكانت تدخلات الضمان الاجتماعي في غضون القرن العشرين أساسية في قيام ما يسمى بدولة الرفاهية في أوروبا؛ وأصبح الضمان الاجتماعي لجميع البلدان عنصراً جوهرياً للعقود الاجتماعية العصرية. وللإستمرار في النهوض بهذه العقود، تعيد

البلدان توازن تركيزها وفقاً للأدوار الحمايية والوقائية والتمكينية التي تلعبها نظم الضمان الاجتماعي. ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أن نظم الضمان الاجتماعي تستثمر بوعي في رأس المال البشري وفي الحفاظ عليه وتطويره بغية دعم التغطية بالضمان الاجتماعي والتطورات التي تشهدها الإنتاجية الاقتصادية للبلدان – وهي الأسس الاقتصادية لبناء وإعادة توزيع الثروات في المجتمع.

وباتت برامج الضمان الاجتماعي، إلى جانب دورها الأساسي في ضمان حماية الدخل، تسهل بشكل منهجي أكثر الفرص المحسنة للتوظيف ونتائج صحية أفضل. والهدف هو خلق استدامة مالية أكبر وتعزيز الدعم العام المقدم للضمان الاجتماعي من خلال دعم أفضل للاحتياجات المتغيرة للأشخاص طيلة حياتهم في كافة فئات وأجيال الدخل وذلك بطريقة استهداف ذكية.

وقد أصبح هذا التغيير في المنظور ممكناً في أوروبا بفضل الجهود المتعمدة للتفكير خارج الصندوق. ففي ما يخص التجديد، تعتبر الحلول الإدارية الناشئة التي سلط تقرير الإيسا الضوء عليها شمولية بالضرورة، ويسهلها تعاون أكبر في أوساط وزارات الحكومة ووكالاتها، وكذا تناسق أفضل في تقديم السياسات المتعددة المراحل على المستويات الوطنية ودون الوطنية، واستجابة محسنة في أوساط مؤسسات الضمان الاجتماعي فيما يخص العمليات الداخلية وتنفيذ البرامج وتشاطر البيانات.

وسمح الجيل الجديد من تكنولوجيا المعلومات والاتصال (ICT)، إضافة إلى التحسينات المُدرجة على مستوى الحوكمة، بإحراز تقدم جديد، من خلال إتاحة تحليلات وأدوات ومنصات للبيانات ترمي إلى مراقبة كافة جوانب الأداء الداخلي للإدارات وتنسيق الإجراءات بهدف تحقيق أهداف البرامج بشكل فعال وكاف، وتعميم البيانات والمعلومات بصورة تفاعلية ومتراصة. وتعتبر النزعة الملحوظة نحو الخدمات التي تتمحور حول المواطن من أهم الخطوات المحرزة.

أوروبا: التعقيد والريب

تبين تقارير الإيسا أن السياق الخارجي لمنظمات الضمان الاجتماعي في أوروبا لا يزال محاطاً بعدد من العناصر الصعبة: البطالة المتفشية عموماً لا سيما في أوساط الشباب، وشيخوخة السكان والنسبة المتزايدة لحدوث الأمراض غير المعدية وتدهور وضع العمل للعديد من العمال، وارتفاع مستويات تنقل السكان في بعض البلدان والمستويات المتزايدة للفقر وحالات التفاوت، والآثار الدائمة للأزمة المالية والاقتصادية التي نشبت في عامي 2008 و2009 على المالية العامة وتجسدت هذه الآثار في بعض البلدان في شكل تدابير تقشفية.

وعلى الرغم من أن مستويات الانفاق الاجتماعي كنسبة من الانفاق العام لا تزال مرتفعة ومستقرة في ربوع المنطقة، إلا أن مستويات الانفاق الاجتماعي قد انخفضت في بعض البلدان كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في أعقاب ارتفاع مستويات الانفاق التي شهدتها فترة ما بعد الأزمة مباشرة.

ويمكن وصف السياق إجمالاً بأنه معقد للغاية، لا سيما بسبب حالة الريب المستمرة إزاء الاقتصاد العالمي. وتتضمن حالات الريب الأخرى نسبياً تحديات جديدة، من قبيل مستويات البطالة المرتفعة في أوساط الشباب وتسجيل أعلى المستويات في تدفق المهاجرين واللجئين، وأصبحت هاتين الظاهرتين أكثر امتداداً على الأمد الطويل. وتتسم استجابة نظم الضمان الاجتماعي لهاتين الظاهرتين إجمالاً بالسرعة.

التطورات والتوجهات الأساسية

شهدت بلدان أوروبا عدداً من التطورات والتوجهات الأساسية. ويشير التقرير إلى أن أنشطة العديد من المنظمات الأعضاء في الإيسا من أوروبا تركز على الأهداف المترابطة المتمثلة بضمان تغطية اجتماعية شاملة ودرجات الامتياز في إدارة وتسيير هيئات الضمان الاجتماعي والحفاظ على الآثار الاجتماعية والاقتصادية الإيجابية لبرامج الضمان الاجتماعي.

وتستشهد المنظمات الأعضاء في الإيسا في هذه الجهود بالمبادئ التوجيهية للإيسا والمعايير المهنية لإدارة الضمان الاجتماعي التي يوفرها مركز الإيسا للتمييز. وفي الفترة الأخيرة أولي الاهتمام لثلاث مجموعات واسعة من التطورات والتوجهات.

المحافظة على المنافع والخدمات الملائمة

تُعرف أوروبا عالمياً بمستويات مرتفعة من الانفاق الاجتماعي والنفاد الشامل للمنافع النقدية للضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والخدمات. ولكن، في كثير من الأحيان، تتضاءل إنجازات أوروبا فيما يتعلق بالتغطية بشكل لا يتناسب مع القيمة النقدية للمنافع.

وكما تؤكد الإيسا، ينبغي أن يُنظر إلى الكفاية نظرة دقيقة – لا بد من الانتقال من التقييم الأحادي البعد والتقييم المالي للفوائد إلى مراعاة أمور منها القيمة المضافة للإدارة الفعالة ونتائج أوسع نطاقاً لسياسة الاستثمار.

ويتسم النقاش حول الكفاية في أوروبا، الذي يضبطه هذا المنظور الأوسع، بعدد من الاستجابات المشتركة الداعية إلى دعم التغطية، وتعزيز فعالية وكفاءة الاستحقاقات وتسهيل الضمان والنشاط (المربع 1)

المربع 1. الاستجابات المشتركة لدعم الضمان والأنشطة

- استخدام **الاستهداف الذكي** - في إطار نظام عالمي - بوصفه استجابة للاحتياجات الخاصة للمجموعات السكانية المستضعفة التي تستلزم أنظمتها المتصلة بالضمان الاجتماعي التحسين على الدوام كجزء من نهج شمولي يتيح الفرص للنشاط والحماية الاجتماعية طيلة الحياة.
- **التدخل المتعدد المراحل** الذي يتماشى مع مراحل مختلفة من الحياة. وينطوي هذا النهج الشمولي من الحماية الاجتماعية وتنمية الفرد على التصرف بصورة مبكرة مع مجموعة من أصحاب المصلحة ومنح أولوية سياساتية أكبر لتدابير الوقاية وإعادة الإدماج.
- **أتت المرونة في نظام الاستحقاقات** لتظهر اختلاف المداخل المعترف به والاحتياجات في الرعاية الصحية وأوضاع الأسر المعيشية وحالة البطالة في المجتمع.
- **تدابير تفعيل قوة العمل** التي ترمي إلى تسهيل المشاركة المستقرة والمضبوطة في قوة العمل طيلة الحياة تتماشى مع التدابير الاستباقية التي تسهل عودة الأشخاص المستفيدين من منافع الضمان الاجتماعي إلى العمل.

ويدعم تعزيز التغطية الملائمة بهذه الطريقة قابلية أفضل للعمل ونتاجية أكبر ويسمح بالتخفيف من حدة الفقر والحد من التفاوت ويشجع الاستهلاك ويقلص عدد الصدمات الخطيرة من خلال تدخلات معاكسة للدورات الاقتصادية ويسمح بسير أفضل لأسواق العمل وحالة صحية أفضل ومزيد من الاستقرار والتناغم الاجتماعيين. ويساعد اتخاذ القرارات بالتعاون والتنسيق بين الوزارات في تحقيق هذه الآثار الإيجابية وغيرها.

وعلى الرغم من أن النقاش حول التغطية في أوروبا تحركه إيجابياً مسائل كفاءة الاستحقاقات طيلة الحياة، إلا أن عدداً من التحديات المتعلقة بالتغطية لا يزال قائماً، بل تفاقم بعضها في السنوات التي تلت الأزمة مباشرة.

ومن النتائج الفورية للأزمة في العديد من البلدان تشديد معيار الأهلية لعدد من المنافع. وقد شهدت الفترة الأخيرة كيف أن العديد من النظم سعت لعكس هذا التوجه ولتحسين التغطية لصالح العمال المستضعفين وتحسين الكفاءة الاجمالية للمنافع، لا سيما الأسر في سن العمل. وتتضمن التدابير المتبعة تعزيز المنافع العائلية والرعاية الصحية للأطفال (مثلا في بلغاريا وجمهورية التشيك وفرنسا ومالطا وسلوفينيا والسويد وتركيا)، والتخطيط لبرامج البطالة ومنافعها لتتماشى مع واقع سوق العمل (مثلا في الدانمارك وفنلندا وألمانيا وهنغاريا وبولندا والسويد) وتعزيز حماية الأجر الأدنى (مثلا في مالطا ورومانيا).

منصات توفير تكنولوجيا المعلومات والاتصال وتصميم خدمات تتمحور حول المواطن

شهدت الفترة الأخيرة اعتماد حلول متصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لا تسمح بتحقيق مكاسب على مستوى الفعالية فحسب، إنما تتيح منصات تفاعلية وسهلة النفاذ لتقديم الاستحقاقات والخدمات. ويتمثل الهدف الأساسي الآخر للعديد من البلدان في تجاوز عقبة الانقسام المؤسسي والإداري للسماح بتنسيق وطني أفضل بين فروع الضمان الاجتماعي والسلطات الضريبية الوطنية (لا سيما حساب الحق في المنافع القائمة على الدخل) والانصاف في النفاذ إلى الاستحقاقات والخدمات على المستوى الوطني. علاوة على ذلك، يسمح استغلال البيانات وتحليلها باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بمعالجة الأخطاء بشكل أفضل وكذا التصدي لعمليات الغش ومسائل أوسع متعلقة بالعمل غير المصرح به (مثلا في ألبانيا وكرواتيا وفرنسا وألمانيا وإيرلندا وإيطاليا ورومانيا وإسبانيا).

ويندرج تحت بند التطورات أيضاً الجيل الجديد للخدمات الالكترونية التي تستخدم منصات وخدمات الحكومة الالكترونية والنهج المشتركة بين الوكالات وإتاحة نظم الدفع المؤمنة وتصميم آليات تحقق منيعة وبيئة عملاء شخصية (مثلا في أذربيجان وبلجيكا وفنلندا وفرنسا وكازخستان وليتوانيا ومولدوفا وهولندا وبولندا وإسبانيا وأوزبكستان).

أما فيما يتعلق بالنتائج الإيجابية، يتيح الاستخدام الموسع لتكنولوجيا المعلومات والاتصال: وصول كافة أصحاب المصلحة المشروعة للمعلومات ذات الصلة في الوقت الحقيقي؛ كما يسمح هذا الاستخدام الموسع للإدارات بأن تكون أكثر تفاعلاً وبالتالي أكثر فعالية وكفاءة في استخدام الموارد وتخصيصها؛ كما يقدم الدعم لتحقيق أهداف التواصل ويمنح مستوى حياة أفضل للأشخاص المشمولين بالضمان الاجتماعي، مثلاً بربط مواصفات الباحثين عن العمل بفرص العمل بشكل أفضل.

ونظراً لإمكانية توفير خدمات محسنة بفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصال، باتت الاحتياجات والتطلعات المتغيرة للعملاء إزاء استخدام أدوات ومنصات تكنولوجيا المعلومات والاتصال والقيود التشغيلية التي تواجهها إدارات الضمان الاجتماعي وظهور الخدمات المتكاملة التي تتمحور حول المواطن من أهم الخصائص البارزة لما يمكن تسميته الوجه الجديد للضمان الاجتماعي الأوروبي. وتم تسهيل هذه العملية من خلال الإدراج الفعال للعملاء في التصميم المشترك للخدمات العامة (مثلا في فرنسا وإسبانيا).

ولتعزيز هذه التطورات، هنالك ثلاثة نقاط تقتضي اهتماماً كبيراً. أولاً، ينبغي استخدام المجموعة الهائلة من البيانات المتاحة لمديري الضمان الاجتماعي بشكل فعال. ثانياً، يجب احترام مسائل سرية البيانات وحمايتها، مما يقتضي حوكمة وهيكل تسيير مناسبة. ثالثاً، على الرغم من الاستخدام الموسع لشبكة الانترنت في المنطقة، إلا أن هناك نسبة كبيرة من السكان الذين يرغبون في التعامل شخصياً لتلبية بعض احتياجاتها من الضمان الاجتماعي أو كلها.

الاستثمار في القدرات طيلة الحياة

من المتطلبات المشتركة بين إدارات الضمان الاجتماعي استخدام أفضل «لأموال» دافعي الضرائب والموارد المحدودة للحكومات. كما تسعى هذه الإدارات إلى إيجاد طرق من أجل المساهمة بشكل متناسق في الجهود الرامية إلى توفير دعم أفضل للسكان طيلة الحياة.

وقد تسعى نُهج الضمان الاجتماعي هذه المسماة بنهج كامل الحياة إلى تطوير النشاط المهني وتحقيق مستوى معيشة أكثر نشاطاً وصحة وتشجيع التعلم مدى الحياة والحماية من مخاطر التغيرات الحياتية ومخاطر سوق العمل. وتعتبر التدابير الاستباقية والوقائية من أهم العناصر في هذا الصدد، لا سيما الصحة العمومية وعمليات التدخل في مجال صحة العمل، وتسعى هذه العناصر إلى المضي قدماً بأهداف التمكين وإعادة التأهيل وقابلية العمل (التي تخص أيضاً العمال الأكبر سناً والأشخاص من ذوي الإعاقة الذين لا يزالون قادرين على العمل). ونظراً لأهمية خدمات الرعاية الصحية في المجتمع، يجدر الذكر أن أغلب البلدان في أوروبا قامت بتعدلات هيكلية على إدارة خدمات الرعاية الصحية وتوفيرها. وبالطبع، ينبغي تحقيق نُهج كامل الحياة أيضاً التوازن بين الحياة والعمل باستثمار أكبر في الخدمات والمنافع التي تساعد الأطفال والأولياء والأوصياء.

التحديات القائمة

تتضمن أهم بواعث القلق المتعلقة بالتحديات: ظاهرة البطالة الطويلة الأمد والتباين بين مهارات العمال وطلبات أصحاب العمل حيث يشير الطرفان إلى الضرورة الملحة لاتخاذ تدابير تدخل مبكر؛ والتدريب وإعادة التدريب والتعليم؛ ومن بواعث القلق أيضاً ارتفاع مستويات الفقر في أوساط العمل مما يفرض ضرورة تنسيق أفضل للاستحقاقات النقدية، وصكوك ضريبة الدخل العكسية والنظم الضريبية؛ وكذا شيخوخة اليد العاملة حيث لا تُستغل مهارات ومؤهلات العمال الأكبر سناً بالكامل، مما يفرض ضرورة تطوير أكبر لأماكن العمل التي تستقطب عمالاً من أعمار مختلفة.

وبصرف النظر عن مدى تفاقم التدفقات الحالية للمهاجرين واللاجئين في منطقة أوروبا، تعكس حركة الأشخاص مدى أهمية ابرام اتفاقات بخصوص الضمان الاجتماعي لحماية حقوق الضمان الاجتماعي المتزايدة وجعلها متاحة للعمال وذويهم. وتعتبر الحملات الإعلامية، كخطوة أولى، إحدى السبل الرامية إلى توعية العمال المهاجرين على حقوقهم بطرق أفضل (مثلاً في قرغيزستان).

وتظل الشيخوخة في أوروبا تحدياً قائماً. فمتوسط العمر في أوروبا هو 42، ويتجاوز 24 في المائة من السكان سن الستين، ويقطن في أوروبا 28 في المائة من سكان العالم الذين يتجاوزون سن 80. لذا، من الطبيعي أن تظل مسألة معاشات الشيخوخة في أولويات جدول الأعمال. ومثلما هو الحال في مناطق أخرى، لا يزال ما تقدمه إصلاحات المعاشات في أوروبا بعيداً كل البعد عن التوجهات المتسقة، لا سيما فيما يتعلق بدور صناديق التقاعد الخاصة ذات الاشتراك المحدد.

كما أن التحديات الصحية التي تنشأ عن متوسط عمر متوقع أطول جدية بالملاحظة: فلم تترافق الزيادة في متوسط العمر مع زيادة مشابهة في متوسط العمر الصحي، ولهذا تداعيات على إجمالي النفقات الصحية التي هي في الأصل في ارتفاع، بما في ذلك تكاليف الرعاية الصحية الطويلة الأمد وعلى تخطيط القوة العاملة في القطاع الصحي. وعلى الرغم من أن معدلات الخصوبة أقل من معدل التعويض في بلدان المنطقة، وعلى الرغم من التوقعات بانخفاض عدد السكان في بعض بلدان المنطقة بحلول عام 2015، إلا أن روسيا تستخدم سياسات اجتماعية للتشجيع على الزيادة الطبيعية للسكان.

وتبين التوجهات الوبائية في المنطقة انخفاضاً في الوفاة المبكرة بسبب أمراض القلب والأوعية الدموية والسرطان والسكري وأمراض الجهاز التنفسي المزمنة، ولكن لا تزال هنالك آثار صحية سلبية هامة للاستهلاك غير المعتدل للكحول وتعاطي التبغ ومشاكل السمونة المفرطة. وبناءً على نهج مدى الحياة، من الممكن أن يكون للتدخلات الوقائية والتعليم دور أكبر – فمثلاً تدعم المبادئ التوجيهية للإيسا بشأن تعزيز الصحة في مكان العمل هذه النقلة بصورة فعالة.

أما فيما يتعلق بالتحديات الجديدة المحتملة، فيمثل تطور التكنولوجيات والمعلومات الجديدة والأنماط المتغيرة للإنتاج والعمل على الأرجح فرصاً جديدة وكذا مخاطر جديدة. وقد تكون القدرة الأكبر على تحسين مستوى الصحة والأمان في العمل إحدى نتائج ذلك بالنسبة للاقتصادات الأوروبية لا سيما فيما يخص الحوادث المهنية والإصابات القاتلة، التي تشهد انخفاضاً ملحوظاً: وهي مساهمة طيبة في المبادرة التي تشمل أوروبا بأكملها من أجل الحد من حوادث العمل.

خاتمة

تعتبر ضرورة التغيير ثابتة من الثوابت التشغيلية القليلة لإدارات الضمان الاجتماعي. ولضمان التغطية المناسبة المقدمة من خلال تصميم برامج تتمحور حول العميل، تشهد منطقة أوروبا تحسينات منهجية على مستوى الحاكمية وتقديم الخدمات والتخطيط الاستراتيجي وتسيير أداء الإدارات.

وعلى الرغم من أن الاختيارات الصعبة لا تزال قائمة، إلا أن هناك اعتراف سياسي متزايد بأهمية توفير منافع ملائمة للجميع طيلة الحياة. وفي نفس الوقت، يعتبر التزام إدارات الضمان الاجتماعي في أوروبا بالعمل من أجل ما تسميه الإيسا بـ «التميز» في الإدارة تلبية للحاجة المستمرة للتجديد ووضع استجابات مناسبة للتحديات التي تواجهها نظم الضمان الاجتماعي والأشخاص المستفيدين منه.

وكما أتى في خاتمة تقرير الإيسا، المدعوم من مركز الإيسا للتميز والمبادئ التوجيهية للإيسا بشأن إدارة الضمان الاجتماعي، تملك إدارات الضمان الاجتماعي في أوروبا الوسائل والخبرة لتتصدى بكل ثقة لتحديات المستقبل.

المصادر

ISSA. 2016. *Europe: Strategic approaches to improve social security* (Developments & Trends). Geneva, International Social Security Association.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا) هي المنظمة الدولية الرائدة في العالم، إذ أنها تجمع المؤسسات والوزارات الحكومية والوكالات الناشطة في مجال الضمان الاجتماعي. وتعزز الإيسا التميز في إدارة الضمان الاجتماعي من خلال المبادئ التوجيهية المهنية ومعارف الخبراء والخدمات وسائر أشكال الدعم لتمكين أعضائها من تطوير أنظمة وسياسات ديناميكية للضمان الاجتماعي في جميع أنحاء العالم.