

إضاءات 01



القوة في التنوع: المسارات الأفريقية نحو ضمان اجتماعي متطور

في إطار الجهود التي تبذلها الدول الأفريقية لتطوير وتحسين تغطية سكانها بالضمان الاجتماعي، وكما تصرّح به الإيسا فإنّ التنوع الذي تمتاز به آليات الحماية الاجتماعية في القارة يشكل فرصة. لكن لا بدّ من بقاء الهدف الأطول مدى هو تطوير لأنظمة اجتماعية وطنية متكاملة وشاملة مرتبطة بدور ملائم للتمويل المعتمد على الاشتراكات.

تقرير – أفريقيا: نُهج استراتيجية لتحسين الضمان الاجتماعي¹ – أطلقت الإيسا هذا التقرير ليواكب المنتدى الإقليمي للضمان الاجتماعي لأفريقيا 2014 والذي سيعقد في الدار البيضاء، المغرب من 3 إلى 5 كانون الأول/ديسمبر. ويسلّط التقرير الضوء على نواحٍ مهمّة وخاصة حقيقة أن دول أفريقيا، التي تجابه في أغلب الأحيان أوضاعاً اقتصادية واجتماعية وديموغرافية مليئة بالتحديات، تمتاز أيضاً بالتنوع في آليات الحماية الاجتماعية المعتمدة فيها. ومن الأمور المحفزة لقاظة تسعى إلى تحسين الضمان الاجتماعي لسكانها الآخذين في الإزدياد، أنّ هذا التنوع يقدّم نطاقاً إيجابياً لسياسات وممارسات ابتكارية يمكن تصنيفها بأنّها «صُنعت في أفريقيا». وفي العديد من الدول، يتم التشجيع على هذا التنوع لتحسين رفاه السكان – على سبيل المثال في كابو فيردى وغانا وجنوب أفريقيا.

التصدّي لتحديات أفريقيا

وعلى الصعيد الدولي، تعتبر مستويات التغطية بالضمان الاجتماعي في أفريقيا متدنيّة وخاصة في الجزء الواقع منها في أفريقيا جنوب الصحراء. وقد تعزى هذه الأمور إلى مجموعة من العوامل ومن ضمنها الوضع الأقل تقدماً نسبياً للعديد من الإقتصادات الأفريقية ناهيك عن القلاقل السياسية وارتفاع مستويات الفقر والتأخر في تطوير أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية وارتفاع أعداد سكان الريف وارتفاع مستويات التشغيل في القطاعات الريفية وغير المنظمة وضعف القاعدة الضريبية بالإضافة إلى ضيق أفق المالية العامة. ومن العوامل المؤثرة الأخرى الآثار المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية السلبية الناجمة عن الكوارث الطبيعية والنزاعات والأمراض المعدية والأوبئة مثل فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز – والملاريا – وفيروس إيبولا الذي انتشر في غرب أفريقيا مؤخراً.

المعتقدات السياسية المتنامية

يستفاد من التصدّي للتحديات والدعم السياسي الرفيع المستوى لمواصلة دعم وتطوير توسيع التغطية بفعالية من أجل تحقيق منافع نقدية والحصول على الرعاية الصحيّة في تعزيز ثقة المواطنين في نظام الضمان الاجتماعي الأفريقي. ومن الناحية

- هناك 16.9 في المائة من الأشخاص الذين هم في سن الشيخوخة يتلقون معاشات الشيخوخة في أفريقيا جنوب الصحراء و 36.7 في المائة في شمال أفريقيا.
- تصل نسبة التغطية الفعلية بمعاشات الشيخوخة للسكان الذين هم في سن العمل إلى 5.9 في المائة من السكان الذين هم في سن العمل في أفريقيا جنوب الصحراء و 23.9 في المائة في شمال أفريقيا.
- تشكل نسبة التغطية الفعلية ضمن برامج الحماية ضد البطالة (سواء كانت معتمدة على الإشتراك أو لم تكن كذلك) أقل من 3 في المائة في أفريقيا.
- تتاح التغطية القانونية بموجب برامج إصابات العمل لأقل من 20 في المائة من مجموع القوة العاملة في أفريقيا.
- في أفريقيا جنوب الصحراء، لا يحصل نحو 80 في المائة من السكان على التأمين الصحي الذي كفلته القوانين والتشريعات.

الإيجابية، شهد التقدّم في توسيع التغطية في عدد من الدول وخاصة لغايات التغطية بالرعاية الصحية انتقال العديد من الدول الأفريقية من التدخلات الآنية المتاحة عبر شبكة الأمان الاجتماعي إلى برامج حماية إجتماعية أكثر تكاملاً وكفاءة. وعادة ما يذكر على سبيل المثال، إسم راوندا بفضل ما أحرزته من تقدّم في الرعاية الصحية. وفي العديد من الحالات، وضعت هذه المحاولات في إطار رسمي ضمن استراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية (مثلاً: السنغال وغانا وموريتانيا).

وفي إطار هذه الاستراتيجيات، ساهمت البرامج غير المعتمدة على الإشتراكات في سد الفجوات الموجودة على صعيد التغطية وخاصة بالنسبة للنساء. وهناك تقدّم ملحوظ في بوتسوانا وجنوب أفريقيا وسوازيلند وليسوتو وموريشيوس وناميبيا. وعلى العموم، تدعو الحاجة إلى تطبيق المزيد من التدابير الابتكارية والتكميلية. وعلى سبيل المثال، يجب دعم سياسات التغطية وخاصة من قبل أولئك الذين ينشطون في دعم التشغيل وتيسير التحوّل إلى الاقتصاد المنظم وضمان الحد الأدنى من الحماية وتعزيز القاعدة الضريبية ومواصلة الجهود لتعزيز الإلتزام بالإشتراك وإنفاذ القوانين.

تبين الأرقام المنخفضة التي تظهرها بيانات الإنفاق العام على الضمان الاجتماعي السبب الذي يستدعي وجود مستوى أعظم من الدعم السياسي للاستثمار في الضمان الاجتماعي في أفريقيا. فمعدل النسبة المئوية المخصصة من إجمالي الناتج المحلي للإنفاق على الحماية الاجتماعية العامة ودعم أمان الدخل لسكان أفريقيا في سن العمل لا يتعدى 0.5 في المائة. وكمعدل، تخصص الحكومات في أفريقيا 0.2 في المائة فقط من إجمالي الناتج المحلي لبند منافع الطفل والأسرة. أما المعدلات العالمية لهذين البندين من بنود الإنفاق، فهي أعلى بكثير: 2.3 في المائة و 0.4 في المائة، على التوالي.²

لا يشكل إجمالي حسابات الإنفاق العام على الضمان الاجتماعي لغير غايات التأمين الصحي سوى 1.3 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في أفريقيا. ومرة أخرى، ما زال هذا الرقم منخفضاً بشكل كبير عن المعدل العالمي الذي يصل إلى 3.3 في المائة. وكان معدّل إجمالي الإنفاق على الصحة في دول أفريقيا في العام 2011 يصل إلى 135 دولاراً أمريكياً للفرد الواحد مقارنة بـ 3,150 دولاراً أمريكياً للفرد الواحد كمعدّل في الدول ذات الدخل المرتفع.³ ويجب أن تحتل زيادة الإستثمار في الصحة درجة أعلى من الأولوية في أفريقيا – في نصف دول القارة، تأتي ما نسبته 40 في المائة من إجمالي الإنفاق على الصحة من الدفعات الخارجة من جيوب المواطنين. يعرّض هذا العبء العائلات وخاصة الأشد فقراً منها إلى مستويات أعلى من الاختلالات في الحصول على الرعاية الصحية.²

هناك أولويات لا بدّ من الإلتفات إليها ومن ضمنها إيجاد آليات تمويل ابتكارية مثل تلك التي أوجدتها الغابون عندما استخدمت ضريبة الدخل المفروضة على أرباح الاتصالات والفرص اللازمة لإنشاء مساحة ضمن المالية العامة لإعادة تخصيص النفقات لصالح السياسات الاجتماعية.

القدرة المتاحة للعمال في الإقتصادات الريفية وغير المنظمة للإشتراك في الضمان الاجتماعي

في العديد من سياقات الإقتصادات النامية بما فيها الكثير من الدول عبر أفريقيا، ما زالت قدرات واحتياجات الضمان الاجتماعي للعمال في الإقتصادات الريفية وغير المنظمة بحاجة إلى استيعابها ومعالجتها من خلال الترتيبات التقليدية للضمان الاجتماعي.

ومن الملحوظ أنه يوجد في أفريقيا، كما يوجد في أماكن أخرى من العالم، توقع بأنه ينبغي تمويل – إلى الحد الممكن – برامج الضمان الاجتماعي للسكان في سن العمل من خلال الدخل المتأتي من الإشتراكات. وثمة تبريرات مهمة (دعم مشترك وحوافز سوق العمل والإنصاف وغيرها) توضح السبب الذي يدعو إلى ذلك. وإذا وضعت هذه المعطيات جانباً، من المحتمل أن تبقى التمويلات الحكومية متذبذبة وما هو إلا سبب واقعي وعملي آخر يوضح الحاجة إلى تغطية نسبة أعظم من السكان الذين هم في سن العمل حالياً في تمويل الضمان الاجتماعي.

وبالإضافة إلى ذلك، وعلى المدى القصير إلى المتوسط، سوف تبقى غالبية الفرص المتاحة أمام النشاط الإقتصادي في أفريقيا متواجدة في الإقتصادات غير المنظمة – في المعدّل، أكثر من 70 في المائة من القوة العاملة الأفريقية منخرطة في الإقتصاد غير المنظم والأنشطة الريفية. وفي الوقت الراهن، عادة ما تغيب التغطية بالضمان الاجتماعي في هذه القطاعات بالنسبة للغالبية العظمى في الدول الأفريقية. لذا، تشكل هذه القطاعات مجالات خصبة لتوسيع التغطية بالضمان الاجتماعي وعلى الرغم من عدم تجانس قدرة العمال على الإشتراك، هي أيضاً مجال خصب لتحسين تمويل الضمان الاجتماعي.

توسيع التغطية بالضمان الاجتماعي تدريجياً يحمل إمكانية إحداث فرق ملحوظ

أظهر مسح وطني للقطاع غير المنظم في السنغال وجود 2.2 مليون عامل في القطاع غير المنظم (غير الزراعي) في العام 2012 (82 في المائة منهم ريفيون). أما برامج الضمان الاجتماعي الرسمية المعتمدة على الإشتراكات والتي لا تشمل العاملين لحسابهم الخاص، فتشمل حوالي 25,000 تابع لأصحاب العمل. وإن تنفيذ برنامج مكثف للاستجابة إلى احتياجات القطاع غير المنظم (غير الزراعي)، إلى جانب سياسات أخرى، من شأنه أن يرفع مستويات التغطية بالضمان الاجتماعي - إتباع 1 في المائة فقط من هذه الفئة الكبيرة من العاملين المستبعدين من الضمان والذين يعملون في القطاع غير المنظم في السنغال يمكن أن يؤدي إلى مضاعفة نسبة التغطية الوطنية بالضمان الاجتماعي.

تغييرات مفاهيمية في دعم توسيع التغطية

هناك قاعدة مثبتة آخذة بالتوسع ومفادها أن الضمان الاجتماعي يسهم بقوة في تحسين الرفاه والتنمية الاقتصادية إلى جانب زيادة التماسك الاجتماعي. وعلى وجه الخصوص، في السنوات الأخيرة، أحدثت ثلاثة تغييرات في المفاهيم على المستوى العالمي أثراً إيجابياً على الجهود الرامية لتوسيع التغطية بالضمان الاجتماعي في أفريقيا:

- أولاً، أصبح الضمان الاجتماعي أكثر اتساعاً واكسب فهماً أفضل من حيث كونه استثماراً لا تكلفة.
- ثانياً، من المقبول أنه من غير الضروري ومن غير المحبذ الانتظار لتحقيق مستوى معيناً من التنمية الاقتصادية قبل توسيع التغطية بالضمان الاجتماعي.
- ثالثاً، أثبتت نظم الضمان الاجتماعي أنها أدوات أساسية في الاستجابة إلى التغييرات التي تشهدها البيئة الخارجية ولن تكون أقل شأناً في التصدي لعدد متزايد من الصدمات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتي من المحتمل أن تكون كامنة في انتظارها.

الأثار الاجتماعية والاقتصادية الإيجابية لأنظمة الضمان الاجتماعي

حقيقة أن نظم الضمان الاجتماعي تحمل آثاراً اجتماعية واقتصادية إيجابية على الأفراد والأسر والمجتمعات والمنشآت والسياسات تنطبق على أرض الواقع يجعلها تحظى بقبول متزايد. وعلى الرغم من أن توسيع التغطية الفعلية في الضمان الاجتماعي منخفضة في العديد من الدول الأفريقية، يمكن لغالبية الدول أن توفر على الأقل بعض أشكال الضمان الاجتماعي الأساسي لجميع السكان وأن يكون ذلك مستداماً.

وعطفاً على كل ما تقدم، ثمة فهم أيضاً بأن عدداً من العوامل التي تلقي بظلالها على المسألة (سياسية وديموغرافية وسوق العمل والهياكل الاقتصادية وعمليات الإنتاج والهياكل المؤسسية والبيئة وغيرها) سوف تبقى هذه العوامل من العقبات التي تعيق سياسات الضمان الاجتماعي الحالية بما فيها توليد الإيرادات الضريبية وأهداف إعادة توزيع المنافع على العموم. وعلى الرغم من هذا كله، تسعى الدول الأفريقية إلى مجابهة التحدي المتمثل بتوسيع التغطية الفعلية بالضمان الاجتماعي ولأن تدرك بشكل أكبر الإمكانيات الإيجابية الكامنة سواء كانت إجتماعية أو اقتصادية الموجودة في أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية ولمنفعة الجميع. لعل من غير المفاجئ، في المقام الأول، أن توضع أحكام «الأرضية» الأساسية على سُلّم الأولويات في الاقتصادات الأقل نمواً بحيث تدفع باتجاه تغطية أكثر شمولية للمخاطر. لكن في الفترة الأخيرة، تم تطوير أحكام أكثر شمولية في بعض الدول بما فيها المغرب وجنوب أفريقيا.

الحوكمة الرشيدة والتميز الإداري

تلقت الإيسا الانتباه إلى التزام ملحوظ في أفريقيا لتعزيز تنظيم وإدارة أبعاد الآليات الخاصة بالمنافع وتقديم الخدمات. والإنجاز التدريجي للحكومة الرشيدة والأداء الرفيع المستوى وتحسين جودة الخدمة هو ما تطلق عليه الإيسا «التميز في إدارة الضمان الاجتماعي».

وعلى العموم، لا تنطبق هذه الإنجازات فقط في الدول التي لديها نظم ضمان اجتماعي أكثر شمولاً بل هي تنطبق أيضاً على النظم التي هي أقل تقدماً سعياً إلى المزيد من التطوير والتعزيز للأحكام الوطنية. ومن منظور الإيسا، لم يعد ينظر إلى «التميز في الإدارة» على أنه خيار من الخيارات بل التزام. وتحقيقاً لذلك، يقدم مركز الإيسا للتميز الإرشادات ومجموعات الأدوات والمنصة اللازمة لتمكين إدارات الضمان الاجتماعي أن تؤدي دوراً أفضل في تحسين أدائها ودعم نظرائهم من خلال تبادل الممارسات الجيدة.

قد يكون دعم هذا الالتزام أكثر أهمية بالنسبة للعديد من أنظمة الضمان الاجتماعي في أفريقيا حيث الالتزام بالاشتراكات والثقة في مؤسسات الضمان الاجتماعي العامة قد لا تكون على ما يرام أو أنها تتطلب تعزيزاً. في هذا السياق، يفهم من البرهان أن العديد من الدول الأفريقية تضع استثمارات كثيفة في الموارد البشرية وفي حلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وفي جهود الاتصال والتواصل وفوق هذا كله في بناء حلول متينة للإدارة بناء على الشفافية والمشاركة.

الرياديون في التحسينات الإدارية

في إطار العمل على تحقيق «التميز» واعتباره أولوية بالنسبة للمؤسسات الأفريقية الأعضاء في الإيسا، يبرز تقرير الإيسا عدداً من الأمثلة التوضيحية. ففي شمال أفريقيا، أطلق البرنامج الجماعي لعلاوات التقاعد في المغرب برنامجاً لتحسين نظامه الإداري مختاراً نموذج «إدارة الجودة الشاملة» والذي يستدعي تلبية الكثير من المتطلبات. وفي أفريقيا الجنوبية، قام صندوق التقاعد الوطني في سوازيلاند بتطوير نموذج للتخطيط الاستراتيجي بهدف معالجة عدد من نقاط الضعف التي تم تحديدها في الهيكلية والطرق الإدارية. كما يبيّن إنشاء إطار الإدارة الاستراتيجية

في أوغندا من قبل صندوق الضمان الاجتماعي الوطني الحاجة إلى تطوير إطار إداري قوي كشرط لتحسين رفاه السكان. كما يظهر برنامج طرحه صندوق الضمان الاجتماعي الوطني في الكاميرون بعنوان «وضع النسب في سياقها الصحيح» كيف أن إعطاء الإنتباه إلى تحديد أسعار الخدمات قد أدى ويؤدي إلى خفض ملحوظ في تكاليف العديد من تلك الخدمات وبالتالي الإفراج عن الأموال لإنجاز أنشطة استراتيجية أخرى.

التحديات الأطول مدى تتطلب استجابات استراتيجية

على المدى البعيد، توقع الصدمات ومن ثم الاستجابة إليها والتصدي إلى التحديات المستقبلية من شأنه أن يقدم المفتاح اللازم للنجاح في تطوير الضمان الاجتماعي في أفريقيا. ويسلط تقرير الإيسا الضوء على عدد من هذه الشكوك والمخاطر – التحديات الديموغرافية والضغط على الموارد والهجرة المتزايدة والتحصّر وتحديات سوق العمل وتركز الاقتصاد الكبير على عدد صغير من القطاعات (مثلاً: الموارد الطبيعية والزراعة).

الاتجاهات الكبرى واستجابات الضمان الاجتماعي في أفريقيا

تتطلب الشكوك والمخاطر المرتبطة بالاتجاهات الكبرى المتوقعة تصميماً مبتكراً واستجابات تمويلية من أنظمة الضمان الاجتماعي التي تراعي الأمور التالية:

- تنظيم العديد من أسواق العمل الأفريقية لن يتحقق في المدى القصير.
- ما زالت الاقتصادات الأفريقية زراعية في طبيعتها السائدة ومنخرطة في إنتاج السلع الأولية والتحويلات الطويلة والصعبة للشباب من المدرسة إلى العمل شائعة.
- تبيّن الاتجاهات الديموغرافية أن أفريقيا تسير نحو الشيخوخة أيضاً لكن توقعات معدلات الخصوبة في أفريقيا ما زالت مرتفعة نسبياً.
- تدفقات الهجرة المستقبلية (الريفية/الحضرية، عبر الحدود) مرجحة للارتفاع.
- قد تصبح التحديات البيئية سيقاً لجميع الاتجاهات الكبرى الأخرى.

سوف تجد إدارات الضمان الاجتماعي والمؤسسات الأعضاء في الإيسا نفسها ملزمة للعمل مع أصحاب المصلحة الآخرين للتأكد من أن تصميم المنافع وتوفيرها متنسق مع التطور المحتمل للعوامل الخارجية وقدرات الإشتراك لدى مختلف الفئات السكانية.

وعلى سبيل المثال، إذا بقيت أسواق العمل غير المنظمة على طبيعتها المعتادة، فإن نُهج التمويل والتصميم التي لا تتكيف مع هذا الوضع لن تعني أن المستويات المستهدفة للتغطية لم تتحقق فحسب، بل أن نُظم الضمان الاجتماعي لم تحقق الآثار الاجتماعية والاقتصادية بشكل أكبر. ويسلط هذا المثال، والذي هو واحد فقط من عوامل المخاطر، الضوء على احتمالات ارتفاع عدد أفراد القوة العاملة المهمّشين والمستضعفين ممن يعملون في ظروف قاسية دون أن يحصلوا حتى على الحماية الاجتماعية الأساسية. وقد يتبلور هذا أيضاً على شكل شباب منعزلين وإن كانوا على مستوى جيد من التعليم لكنهم لا يحصلون على عمل أو تدريب ملائم لاحتياجاتهم أو طموحاتهم. وبالمثل، هناك العديد من الأسر التي سوف تواجه تحديات على صعيد الصحة. ولكن إن غابت المنافع، سيرزح أفراد الأسر الذين هم في سن العمل تحت ضغط يؤدي بهم إلى التسرّب من النشاط الاقتصادي لرعاية الأسرة الذين يعانون من مشاكل صحية أو ضعف ما.

وفي الختام، يخلص تقرير الإيسا إلى أن التقدّم المستمر والنجاح المستقبلي لنُظم الضمان الاجتماعي الأفريقية والمؤدّي إلى اتساع نطاق النسب الفعلية للتغطية والآثار الإيجابية للتنمية الاقتصادية والنمساك الاجتماعي إنما يتطلب التميّز في أنشطة الاستراتيجيات والاستجابات الملائمة في الوقت المطلوب من جانب أصحاب القرار على صعيد السياسات وإدارات الضمان الاجتماعي.

المصادر

¹ الإيسا. 2014. أفريقيا، نهج استراتيجية لتحسين الضمان الاجتماعي. جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

² منظمة العمل الدولية. 2014. التقرير العالمي للحماية الاجتماعية: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية. جنيف، مكتب العمل الدولي.

³ موسانغو لورون، وآل. 2013. حالة التمويل الصحي في الإقليم الأفريقي. برازافيل، منظمة الصحة العالمية، المكتب الإقليمي لأفريقيا.

للمزيد من المعلومات: www.issa.int/africa/introduction

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 التميّز 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. وقد تأسست الإيسا عام 1927 تحت رعاية منظمة العمل الدولية، وتضم أكثر من 340 مؤسسة في أكثر من 160 بلد.