issa | الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

إضاءات على السياسات الإجتماعية

09

ضمان اجتماعي حيوي لآسيا و الباسفيك: الدور الأساسي للضمان الاجتماعي

إن الرسالة التي تتضمنها التجارب الحديثة لدول آسيا والباسفيك تتركز حول حاجة أنظمة الضمان الاجتماعي وأنظمة الرعاية الصحية لالتزام من جانب الدولة لضمان نجاحها. وقد تعيق محدودية الموارد المالية ذلك النوع من الالتزام. وعليه، فهناك ضرورة متزايدة للإدارة الأفضل للموارد والتي تزيد من الحاجة لها الضغوطات المترتبة على عدم استقرار الأسواق العالمية والتغييرات السكانية. وكما يشير هذا العدد من *إضاءات*، لابد من أن تتكامل أنظمة الضمان الاجتماعي في أدوارها وأهدافها مع أهداف التنمية الوطنية الأوسع، سواء كان ذلك على مستوى آسيا والباسفيك أو غيرها.

هانس هورست كونكوليفسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الإجتماعي

الدولة والضمان الاجتماعي والتنمية:

إن التحليل للتطور الناجح في عدد من اقتصاديات دول آسيا والباسفيك على مدار العقود الأخيرة، قد يطرح ما يؤيد أن المستويات الأعلى من النمو الاقتصادي تقود بسهولة أكبر لتحسين مستويات المعيشة وزيادة التغطية التأمينية لتشمل نسبة أكبر من السكان.

ومع ذلك، وبالرغم من التوجيهات الصحية بشكل عام في معدلات النمو الاقتصادي، فإن من يتفحّص الأمر يجد أن التحسن في معدلات الدخل والضمان الاجتماعي سيكون محدوداً ما لم يستفيد كافة السكان بعدالة من ثمار النمو الاقتصادي مع ضرورة توسعة الشمول في الضمان الاجتماعي. وتعتبر هذه المشاهدة نتيجة رئيسية من الاستنتاجات التي يطرحها تقرير الجمعية للضمان الاجتماعي الحيوي لدول آسيا والباسفيك.

إذ أن التقرير يؤكد أنه، وبالرغم من أهمية التطور الاقتصادي، يبقى دور الدولة هام جداً لتحقيق النمو سواء على مستوى الدخل أو الضمان الاجتماعي.

فـي هذا العـــدد:

- يلخص التطورات والاتجاهات الحديثة في دول آسيا والباسفيك.
- يسّلط الضوء على دور الدولة في توسعة الشمول.
- يناقش الجهود الوطنية لمد الحماية التأمينية والصحيّة.
- يطرح التحديات الرئيسية في السياسات والتي تواجه هيئات الضمان الاجتماعي والإقليم.
- تؤكد على كون الضمان الاجتماعي كقوة تساعد على تحقيق الاستقرار والتعامل مع التحديات في أوقات الأزمات.

© الإيسا 2009
ISSN online 2073-5715
نُشرت لأول مرة، كانون ثاني 2009
الصور: Getty images; Istockphoto; stockvault.net.

ومن النتائج الرئيسية الأخرى التي يخرج بها التقرير هو تطور التوجهات العامة نحو أنظمة الضمان الاجتماعي وتحول تلك النظرة من مجرد كون تلك الأنظمة أدوات، بالرغم من ضرورة ذلك الدور في الحد من الآثار السلبية للمخاطر المحتملة. فقد تحوّل دور أنظمة الضمان الاجتماعي – من دول الخليج العربي وحتى شرق آسيا – ليأخذ الإطار الاستباقي الذي يؤدي دوراً فعّالاً في السعي لتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي في المجتمعات. وبناءً على التجارب السابقة لدول إقليم آسيا والباسفيك ذات الاقتصاديات الأكثر تقدماً، أصبح الضمان الاجتماعي حالياً يأخذ دوراً أوسعاً في تحقيق النمو على المستوى الوطني.

إحصائيات هامة لإقليم آسيا والباسفيك

- يبلغ عدد سكان دول إقليم آسيا والباسفيك ما يزيد على 4.1 بليون نسمة، أي ما يتجاوز 60 % من سكان العالم.
- تعتبر جمهورية الصين الشعبية والهند أكثر دول العالم من حيث عدد السكان، 1.3 بليون و 1.2 بليون نسمة على التوالي. وقد بلغ إجمالي عدد السكان لدى الدولتين عام 2009 ما يعادل 37 % من سكان العالم.
- ولدى الإقليم أيضاً بعض الدول الأصغر في العالم والأقل عدداً من حيث السكان، بما في ذلك بعض الجزر التي يقل عدد سكانها عن 15.000 نسمة.
- حوالي 10 % من سكان إقليم آسيا والباسفيك، يبلغ سنهم 60 عام أو أكثر.
- حوالي 25 % من سكان إقليم آسيا والباسفيك، يبلغون 14 عاماً أو أقل.
- في دول آسيا والباسفيك، تتراوح تغطية الضمان الاجتماعي ما بين التغطية الكلية في دول OECD المرتفعة الدخل لتنخفض لما يعادل ما بين 5 و 10 % من أصحاب الأجور في بعض الدول ذات الدخل المنخفض.
- يتمتع شخص واحد فقط من بين كل 5 أشخاص بتغطية صحية كافية في آسيا والباسفيك.
- وفي بعض دول آسيا والباسفيك، يعيش حوالي 10 % من السكان في جوع وفقر مدقعين.

تحدي توسعة الشمول:

تتميز آسيا والباسفيك بتغاير كبير في طبيعة نوع أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية (برامج تأمينات اجتماعية، صناديق ادّخار وطنية، برامج ممّولة من الضريبة، برامج إلزامية مهنية) إلى جانب التغاير في المنافع المقدمة واتساع التغطية التأمينية.

وبالرغم من التطور الملحوظ في الإقليم فيما يخص توسعة الشمول في ظل البرامج الحالية أو البرامج الجديدة، فإنه لا يزال هناك حاجة لعمل الكثير في العديد من الدول. وينطبق ذلك بشكل خاص، على دول الدخل المتدني في الإقليم حيث يتمتع فقط ما بين 5 – 10 بالمئة من السكان بتغطية الضمان الاجتماعي. أما فيما يخص الرعاية الصحية، فالأمر لا يقل أهمية. فالرعاية الصحية الكافية تغطي حوالي 20 % فقط من السكان لتطال 4.1 بليون نسمة.

وبالرغم من تلك الأرقام، فقد قامت العديد من الدول حديثاً بمد التغطية لشمول الفئات التي لم تتمتع بتغطية كافية سابقاً، بما في ذلك العاملين لحسابهم الخاص (الأردن وجمهورية إيران الإسلامية) و العمال المهاجرين والمغتربين (سريلانكا والإمارات العربية المتحدة) وسكان المناطق الريفية (جمهورية الصين الشعبية – الصين). قامت إصلاحات أخرى بالسعي لتطوير الحماية لكافة السكان، بما في ذلك كبار السن (المالديف). وبالمقابل، فقد تمّ اتخاذ خطوات كبيرة نحو تحقيق تغطية الرعاية الصحية الشاملة في كل من الصين وتايلاند وجمهورية كوريا (كوريا) والفلبين.

ففي الحالات سابقة الذكر، فقد سعت تلك الدول لاستخدام الأنظمة التعددية ونماذج التمويل المختلط في سعيها لمد الرعاية الصحية. وتكمن الأهمية وراء استخدام تلك النماذج في حقيقة أن احتياجات الرعاية الصحية والتوقعات من الخدمة المقدمة تختلف بشدة باختلاف فئات الدخل إذ أنه ليس بمقدور منهج معين لتقديم الرعاية الصحية أو تمويلها، إرضاء المجتمع.

إن التطور الذي قامت به الصين بتوسعة الشمول فيما يخص كافة فروع الضمان الاجتماعي، يستحق الوقوف عنده في التقرير (انظر الجدول)[2]. وبالرغم من ذلك، فالصين لا تخلو من التحديات في سياستها المطبقة. ومن بينها، تطوير برامج ضمان اجتماعي موحدة قادرة على تلبية احتياجات القوى العاملة الداخلية المهاجرة والكبيرة بعدالة.

تغطية الضمان الاجتماعي في الصين:

فرع الضمان الاجتماعي	التغطية عام 2003 بالمليون	التغطية عام 2008 بالمليون	الزيادة في التغطية ما بين 2003 – 2008 (%)
الرواتب التقاعدية	116	165	42
الرعاية الصحية	189	1.123	494
البطالة	103	124	20
اصابات العمل	46	138	200
الأمومة	37	93	151

المصدر: Zhu (2009)

الضمان الاجتماعي يتعامل مع الأزمة :

أصبح موضوع توسعة الشمول أكثر إلحاحاً وتعقيداً نتيجة لآثار الأزمة العالمية الاقتصادية الحديثة. وبالرغم من التحسن الظاهر فيما يخص مستويات الأنشطة الاقتصادية في بعض الاقتصاديات الآسيوية ، إلا أن الأثر يصاب السكان بالنسبة لفقدانهم للوظائف، وازدياد حالات الفقر وعدم الاستقرار. وعليه، تستمر الحاجة للحماية التي يوفرها الضمان الاجتماعي. وتماشياً مع ذلك، نجد تطبيق كل من البحرين وفيتنام لتأمين البطالة للعاملين بالقطاع الرسمي مناسباً وفي التوقيت السليم. ومن بين الإجراءات المناسبة الأخرى، هو تخفيض نسب الاشتراك في تايلاند وتبني العديد من الدول لتدابير إضافية للحد من الفقر.

وتجدر الملاحظة بأن آثار الأزمة الاقتصادية أصابت بصورة مباشرة وبشدة العاملين في الاقتصاد غير المنظم.
وقبل حدوث الأزمة، فقد سجلت القوى العاملة غير الرسمية في العديد من دول الدخل المنخفض والمتوسط، ما يتراوح ما بين 40 – 80 % من إجمالي القوى العاملة، أغلبها من النساء. إن عدم كفاية الضمان الاجتماعي أو غيابه أصلاً بالنسبة للعاملين في القطاع غير المنظم، يعتبر سبب آخر يحتّم بذل المزيد من الجهد لتوسعة الشمول.

وإلى يومنا هذا، فإن آليات السياسات الاجتماعية للتجاوب مع الأزمة اعتمدت إلى حد كبير على التمويل الضريبي. وبالتالي يشكّل هذا ضغطاً متزايداً على الموارد في الميزانية، خاصة عندما تكون معدلات النمو على المدى المتوسط متواضعة وعندما تترتب على بعض الحكومات التزامات تتمثل في حزم التصحيح الاقتصادي والمالي كوسيلة لتعزيز الانتعاش الاقتصادي. وبالتالي تتزايد هنا الحاجة لرفع الكفاءة التشغيلية في تقديم تلك المنافع.

الشيخوخة السكانية في آسيا والباسفيك

يعتبر إقليم آسيا والباسفيك الأكثر سكاناً في العالم، وبالنسبة لمنظمات الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، فإن القضايا الديموغرافية خاصة الشيخوخة السكانية، تمثل تحديات حقيقة جداً.

ومع ازدياد طول العمر، يتبلور التحدي حول آلية تمويل وتقديم الحماية الاجتماعية للعدد الكبير جداً والمتوقع لمن تبلغ أعمارهم 60 عام فأكثر (بما في ذلك المسنين البالغين من العمر 80 سنة فأكثر). فعلى سبيل المثال، يُتوقع أن يرتفع عدد سكان الصين الذين تتجاوز أعمارهم الستين عاماً من حوالي 166 مليون شخص عام 2008 إلى 342 مليون بحلول عام 2030. أما في الهند، فمن المتوقع أن يصل عدد السكان ممن هم فوق سن الستين ما يفوق الـ 180 مليون شخص بحلول عام 2030.

أما بالنسبة للدول ذات الاقتصاديات الأكثر تطوراً في كل من استراليا، وهونج كونج (الصين) واليابان وكوريا ونيوزيلندا وسنغافورة وتايوان (الصين)، فإن النسبة المئوية لمن هم في سن الـ 65 فأكثر قد تضاعفت. ومع ذلك، وحتى بالنسبة للدول ذات السكان الأصغر سناً، فلابد من زيادة المصادر من أجل توجيهها لكبار السن.

تشير التغييرات في الهياكل العائلية وأنماط العمل والقيم التقليدية الحضارية إلى الحاجة القصوى لتبني آليات لسياسات عامة مبتكرة ومتكاملة ومتناغمة لمعالجة احتياجات الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية للسكان المسنين. وكمثال على الآليات المطروحة، توفر اليابان وكوريا أنظمة تأمين عامة طويلة المدى. وقد لا يكون هذا المنهج مناسباً أو مجدياً بالنسبة لدول أخرى. ومرة أخرى، فالتوقع العام هو أن الشيخوخة السكانية ستزيد من المنافسة للحصول على الموارد المالية المحدودة.

تمويل المنافع التقاعدية

في دول آسيا والباسفيك، كغيرها من الدول، فبالنسبة لسياسات الضمان الاجتماعي، تظهر الحاجة لتوفير منافع كافية لفترات أطول من سنوات التقاعد.

إن مهمة تعريف كفاية المنافع، يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الدخل التقاعدي من جميع المصادر، ولكن عليها أن تدرس أيضاً النفقات المتوقعة بما في ذلك تكاليف الرعاية الصحية.
ولهذا السبب، تركز العديد من التطورات الحالية في دول آسيا والباسفيك على أهمية الاعتبار أولاً للتكامل بين كافة أنظمة المنافع التقاعدية بما في ذلك البرامج العامة والخاصة الإلزامية القائمة على الاشتراكات، والرواتب التقاعدية الممولة من الضريبة والترتيبات المهنية الإلزامية وبرامج التقاعد للخدمة المدنية.

كما ويجب الأخذ بعين الاعتبار، الأثر المحتمل لإصلاحات البرامج التقاعدية العامة على تمويل وتشغيل كافة البرامج التقاعدية. وتشهد التطورات الوطنية في هذا الإطار جانبين مشتركين على قدر كبير من الأهمية، أولهما هو التحرك نحو الاستخدام الأكبر للأنظمة التقاعدية " متعددة الدعائم" (بما في ذلك تلك القائمة على الاشتراكات و الممولة من الضريبة والإلزامية و الاختيارية) إلى جانب التركيز على تطوير الأداء الاستثماري لصناديق الادخار التقاعدية.

واستناداً للشواهد من دول آسيا والباسفيك فيما يخص التحديات للضمان الأفضل لكفاية تمويل المنافع التقاعدية، يشير تقرير الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي للمجموعة التالية من القضايا والتحديات:-

- إن زيـــــادة معـــــدل الإعمار في كافة دول آسيا والباسفيـــــــــك، يتطلب المزيد من الموارد المالية لضمان تأدية منافع الشيخوخة ولفترات أطول.
- يجب أن يتم إجراء توازن حذر ما بين الحاجة لموارد مالية أكبر للبرامج العاملة والأصوات التي تنادي بتوسعة الشمول وزيادة كفاية المنافع المقترحة.
- هناك دور متزايد للمنافع الممولة من الضريبة في العديد من الدول. تلك المنافع التي تفسح المجال أمام تخفيض الإنفاق على كاهل برامج الضمان الاجتماعي لإفساح المجال للإنفاق في شيء آخر. وعند توزيع المصادر المحدودة يجب على منافع الشيخوخة عند تصميمهما، أن تأخذ بعين الاعتبار كافة برامج الشيخوخة بما في ذلك، تلك المخصصة لعاملي القطاع العام.
- إن تمويل البرامج التقاعدية لفترات أطول ومد الحماية التأمينية، يتضمنان عدة آليات تجاوب محتملة، من ضمنها تأخير إمكانية الحصول على المنافع والمدخرات ومد فترات الاشتراكات الفعّالة و رفع الكفاءة الإدارية وكفاءة الاستثمار وترشيد سخاء المنافع المعّرفة و تحديد أولويات للإنفاق المالي و تكامل الدخل التقاعدي مع مصادر دخل مبتكرة واختيارية.

التحديات التشغيلية لمنظمات الضمان الاجتماعي:

إلى جانب طرح التحديات المرتبطة بتمويل توسعة الشمول بالنسبة لأنظمة الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، يعرض *الضمان الاجتماعي الحيوي لدول آسيا والباسفيك* مجموعة من التحديات المرتبطة بإدارة واستثمار وحاكمية أنظمة الضمان الاجتماعي في الإقليم.

الكفاية وجودة المنافع والخدمات:
إن تحقيق التطورات في كفاية ونوعية المنافع المقدمة لا يرتبط فقط بالقيمة النقدية للدفعات المالية، ولكن له علاقة وطيدة أيضاً بتوقيت وتواتر وجودة المنافع والخدمات المقدمة.

سياسات الاستثمار والأداء:
بالنسبة للعديد من الدول في إقليم آسيا والباسفيك التي تستخدم برامج الضمان الاجتماعي الممولة (كلياً أو جزئياً)، فهناك حاجة ماسة لحماية أصول الصندوق واستثمارها بفعالية من أجل ضمان تمويل المنافع المستقبلية المتوقعة. وبغض النظر، عمّا إذا كانت تلك الأموال تدار من قبل القطاع العام أو خاص، إلا أن ذلك يحتّم وضع الهياكل التنظيمية والحاكمية المناسبة وإعادة التقييم المنتظم لها.

الحاكمية والإدارة:
من أجل ضمان الشرعية المستمرة للإدارات والبرامج، على منظمات الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية السعي المستمر لتطوير كافة الجوانب المرتبطة بأدائها التشغيلي وآليات الاتصال مع كافة الشركاء الاستراتيجيين....على أن يتم ذلك بفعالية وكفاءة.

نظرة للمستقبل: رسائل هامة تتعلق بالسياسات

على برامج الضمان الاجتماعي أن تكون متاحة ومستدامة. كما وعليها أن تساهم بفعالية في الوصول لمجتمعات شاملة اجتماعياً ومنتجة اقتصادياً ... إذ تقع تلك العناصر في قلب الإطار المفاهيمي للضمان الاجتماعي الديناميكي للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.
وعلى هذا الأساس، ومع الأخذ بعين الاعتبار التطورات والتوجهات الحديثة في دول آسيا والباسفيك، يمكن الخروج بأربع رسائل خاصة بهذا الإقليم.

أولاً: تزايد النظرة لأنظمة الضمان الاجتماعي باعتبارها جزءً مكملاً للإدارة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدول. ونتيجة لذلك، يُتوقع بأن يتزايد الدور الذي تؤديه الدولة في تمويل الضمان الاجتماعي، وإدارته والإشراف عليه. وبالنسبة لجميع الدول، تبقى المسألة حول كيفية توفير المصدر وتخصيص الموارد المتاحة بشكل مناسب من أجل إنجاز ذلك الدور.

ثانياً: لابد وأن يتكامل الإصلاح الفعّال لبرامج الضمان الاجتماعي مع الإصلاحات العامة الأوسع في الدولة. تلك الإصلاحات الصعبة، ولكن قد تساعد التجارب المبتكرة في تطوير الضمان الاجتماعي في إيجاد الطريق للأمام. فعلى سبيل المثال، يجب أن يتماشى توسيع الدور المرتبط بتوفير منافع الضمان الاجتماعي الممولة من الضريبة، جنباً إلى جنب مع الإصلاحات في برامج تقديم الخدمات العامة وتدابير تطوير قاعدة مالية أكثر استدامة.

ثالثاً: إن إصلاح مؤسسات الضمان الاجتماعي الأساسية يجب أن يرتبط مع الجهود الرامية لتطوير وتدعيم ودمج الأدوار التكميلية التي يؤديها ممثلون شرعيون آخرون في الحماية الاجتماعية في كل من القطاع العام والخاص و الخاص غير الربحي. وعلى هذا الأساس، من الممكن تحقيق مستويات أفضل من الحماية الاجتماعية، حتى بالنسبة للفئات التي يصعب الوصول إليها من السكان.

رابعاً: تغيير الإدارة السياسية والحاكمية الرشيدة والإدارة الفعّالة جميعاً عناصر هامة في تطوير منظمات ضمان اجتماعي مرتفعة الأداء ومستدامة. ففي الوقت الذي تستطيع خلاله منظمات الضمان الاجتماعي المساهمة بفعالية في تطوير أدائها، تضمن السلطة على المستوى التنفيذي وحدها الإرادة السياسية الهامة. وتعتبر تلك الشواهد هامة جداً في التشغيل السليم والصحي لكافة الأطراف الشرعية التي تقدم الحماية الاجتماعية.

وكما يخلص التقرير، فإن تحقيق المزيد من التقدم نحو ضمان اجتماعي حيوي في آسيا والباسفيك يتطلب تكاثف جهود كافة الشركاء الاستراتيجيين للتعاون بطريقة منسقة لتنفيذ برامج مستدامة ومحددة السياق ومصممة لاحتياجات السكان من الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية. ولا يقل شأناً عن ذلك أهمية تكامل تلك السياسات والبرامج مع أهداف التنمية الوطنية الأوسع.

المصادر

1 الإيسا 2009 *الضمان الاجتماعي الحيوي لدول آسيا والباسفيك: الاستجابات المتكاملة لتحقيق نمو أكثر عدالة*. جنيفا. الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. متاح عبر www.issa.int

2 Zhu.Y 2009. *حالة دراسية حول توسعة الشمول بالنسبة للضمان الاجتماعي في الصين*. جنيفا. الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (إيسا) هي المنظمة الدولية الرائدة في جمع إدارات ووكالات الضمان الإجتماعي معاً. توفّر الجمعية المعلومات والبحوث والنصح والإرشاد والملتقيات للأعضاء من أجل بناء ودعم سياسات وأنظمة الضمان الاجتماعي الحيوية حول العالم.

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

T: +41 22 799 6616
F: +41 22 799 8509
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int