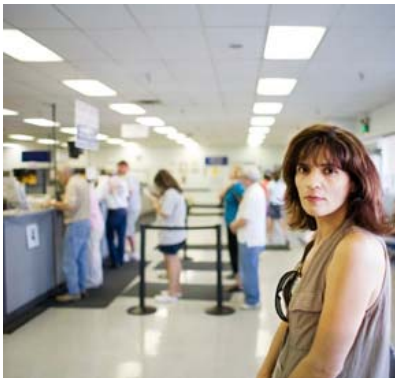
issa الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

إضاءات على السياسات الإجتماعية

10



أنظمة الضمان الاجتماعي:التجاوب مع الأزمة

تاثرت انظمة الضمان الاجتماعي سلبياً بالأزمة المالية والاقتصادية الحاليّة. تراجعت المحافظ المالية نتيجة التراجع الحاد في الأسواق والأداء الاستثماري السلبي.كما و أدّى ارتفاع حالات البطالة لتراجع العائدات من الاشتراكات ، وفي الوقت ذاته ازدياد الانفاق على المنافع. ومع ذلك، ارتأت العديد من الحكومات في أنظمة الضمان الاجتماعي الأداة الحيوية للتصدي للأزمة. إذ لفتت التحديات المرافقة لتلك الأزمة الأنظار إلى مواقع القوّة في تلك الأنظمة معززة الحوار نحو دعم وترويج وتعزيز الضمان الاجتماعي حول العالم . وبناءاً على الشواهد الحديثة، يطرح هذا العدد من *إضاءات* الحاجة للتصميم الأفضل والتنسيق ما بين أنظمة الضمان الاجتماعي .علاوة على التعاون الوطني والعالمي الواسع النطاق للإستجابة بفعالية أكبر مع التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تظهر في أوقات الأزمة وما بعدها.

هانس هورست كونكوليفسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الإجتماعي

أثر الأزمة على تمويل الضمان الاجتماعي

على المدى الأبعد، قد تقود الأزمة العالمية الحالية لإعادة توزيع الأدوار وإطار عمل العديد من انظمة الضمان الاجتماعي الوطنية. وأمّا على المدى الأقصر، على اي حال، فيبقى التحدي الذي يقف في وجه العديد من أنظمة الضمان الاجتماعي هو الحفاظ على التوازن المالي. وقد أظهرت دراسة مسحية حديثة للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي حول أثر الأزمة على صناديق الضمان الاجتماعي، الأداء الاستثماري السلبي للعديد من تلك الصناديق. وتركزت تلك النتائج في الدول الصناعية. وقد مثلت الخسارة بالنسبة للبعض ما يعادل الدخل الاستثماري لفترة خمس سنوات ، او حوالي 25% من صافي قيمة الأصول للصندوق.

هذا العـــدد:

- يلخّص أثر الأزمة على تمويل الضمان الاجتماعي
- يقدّم تقريراً عن بعض التجارب الوطنية لتجاوب أنظمة الضمان الاجتماعي مع الأزمة
- يفصّل بعض التحديات التي تواجهها صناديق التقاعد
- يدرس الدور الممنوح لأنظمة الضمان الاجتماعي كأحد عوامل الأزمة

© الإيسا 2009

ISSN online 2073-5715
نُشرت لأول مرة، نوفمبر 2009
الصور: istockphoto

ومع تحوّل أزمة "الرهن العقاري" إلى أزمة عالمية اقتصادية رئيسية، ارتفعت معدلات البطالة في العديد من الدول. وحول العالم، تقدّر منظمة العمل الدولية إمكانية وصول معدلات البطالة ل 239 مليون في نهاية عام 2009، بزيادة تصل لحوالي 59 مليون منذ عام 2007.[2] وبالنسبة للعديد من أنظمة الضمان الاجتماعي، فقد أدّى ارتفاع معدلات البطالة لتراجع أعداد المشتركين وبزوغ مطالبات جديدة للمنافع التأمينية.

هناك تحديات مالية إضافية تواجه الضمان الاجتماعي على المدى القصير والمتوسط. فعلى سبيل المثال، فإن بعض الخيارات مثل دعم المنافع النقدية للمستفيدين أو تجميد أو تخفيض معدلات الاشتراكات لبعض الأعمال كإجراءات ممكنة من اجل تعزيز إنفاق المستهلك ودعم النشاط الاقتصادي، قد تقود أيضاً لإختلال التوازن المالي في برامج الضمان الاجتماعي. ولكن هناك تخوّف من أن تؤدي تلك الاجراءات، كجزء من حزم الإصلاح الأوسع، إلى عبء مالي إضافي شبه دائم على كاهل الضمان الاجتماعي. ولكن يبقى الأمل بأن يستقر الاقتصاد ويتعافى، عاجلاً وليس آجلاً. وبالتأكيد، تتبلور المخاطرة الكبيرة بالنسبة للضمان الاجتماعي في حدوث عجز تشغيلي يحّد من سخاء المنافع المقدمة في السنوات القادمة. وفي ذلك الإطار، ستزيد الشيخوخة السكانية الأمر تعقيداً.

تمويل الرواتب التقاعدية

منذ التسعينات، زاد التوجه لدى عدد من الدول نحو التمويل المسبق في أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية لديهم. وفي عام 2008، تقلّصت قيم أصول المحافظ في العديد من الصناديق، مهددةً بذلك الدخل التقاعدي المستقبلي للعديد من الأفراد.

تشير البيانات الحديثة حول صناديق الضمان الاجتماعي بداية انتعاش بعض تلك الصناديق. ولكن لا بد من أن نكرّر بأن العوائد الايجابية في فصل معين لا يعني معافاة الصناديق وسلامتها من الخسارات الكبيرة التي تعرضت لها خلال عام 2008.

ولكن لم تكن خسارة جميع الصناديق بنفس المستوى. ففي بعض الدول، أثبتت الإستراتيجيات المالية الاستثمارية أنها أقل خطورة وتقلباً. وعلى الأخص بالنسبة للإستراتيجيات التي تركز على أدوات الدخل الثابت المحلية ، بالرغم من أنها قد تؤدي لمعدل عوائد استثمارية أقل. فعلى سبيل المثال، سجلت صناديق التقاعد في كل من المكسيك وتايلاند عوائد استثمارية وصلت ل 7.46 و 9.40 على التوالي خلال عام 2008.

ولنأخذ الدنمارك كمثالاً آخر، حيث سجلت إحدى الصناديق خسارة نسبية ضئيلة في استثماراتها عام 2008 بلغت -3.2 %. وقد صرّح نفس الصندوق بأنه سجّل نتيجة ايجابية خلال الفصل الأول من عام 2009 بلغت 3%.

بالرغم من النهج الاستثماري الدنماركي المعروف بالالتزام بقواعد الحاكمية والقدرات، إلا أن هناك ثلاثة أمور جديرة بالملاحظة:

- التحوّط من المخاطر عديمة الفائدة من خلال التحوط من الالتزامات في محافظ منفصلة.
- الإدارة النشطة للمحفظة الاستثمارية مع التنويع وإعادة التوزيع الشديد للمحافظ الاستثمارية.
- تطبيق سيناريوهات مخاطرة عالية من اجل فحص هشاشة النظام لتقييم أثر الأزمة وبالتالي الحد من الخسائر المتوقعة.

وبالرغم من مؤشرات التحسّن، فقد أدّى التقلص الحاد في قيمة الأسهم في الدول الصناعية- التي وصل معدل الانخفاض فيها 23% عام 2008- و سياسة التراجع الحاد في معدلات الفائدة، إلى زيادة عدم الاستقرار المالي لدى المتقاعدين الحاليين والمستقبليين الذين يتوقعون أن يعتمدوا بصورة كبيرة على خطط التقاعد الخاصة لتوفير الجزء الأكبر من دخلهم التقاعدي . وبالرغم من قيام بعض الدول بضمان حد أدنى من الرواتب التقاعدية، إلا أن ذلك خلق نوع من القلق حيال درجة المخاطرة التي يتحملها الأفراد في الأنظمة الخاصة.

واستجابة للمشاكل التي تواجهها الأنظمة الخاصة، اصبحت بعض الأنظمة التقاعدية العامة تتعرض للضغوط السياسية لتقديم منافع أفضل، مع أن تلك لأنظمة تتعرض ايضاً لتحديات مالية متزايدة نابعة من الأزمة والشيخوخة السكانية.

تطوير تصميم نظام الضمان الاجتماعي

لقد اختبرت الأزمة الحالية تمويل العديد من أنظمة الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، فإن تحليل آثار الأزمة قد أدّى للخروج بست مؤشرات لتطوير تصميم نظام الضمان الاجتماعي. فالأزمة قد:

- كشفت بعض نقاط القوة والضعف في البرامج التقاعدية المختلفة، خاصة التحديات التي تواجه اولئك الذين يعتمدون في تمويل المنافع الكافية على توقع العوائد العالية من استثمارات السوق المالي.
- أكدت الحاجة للتوازن المناسب في مشاركة المخاطر ما بين الأفراد والدولة وما بين أنظمة دفع المنافع عند استحقاقها (PAYG) والأنظمة الممولة تمويلاً كلياً.
- خلقت التساؤل حول مكونات توزيع الأصول المناسب عند استثمار صناديق الضمان الاجتماعي.
- أكدت على أهمية التصميم المسبق لبرامج الحماية الاجتماعية بحيث تمتلك القدرة على التفاعل بمرونة وسرعة مع سيناريوهات الأزمة.
- كررت الحاجة لكفاية وكفاءة التنظيم والإشراف والسياسات الاستثمارية.
- أظهرت عدم كفاية التأمين ضد البطالة أو غيابه في العديد من الدول النامية.

دور الضمان الاجتماعي في خطط الاصلاح الوطنية

بالرغم من إضعاف الأزمة المالية للمركز المالي للعديد من برامج الضمان الاجتماعي، فقد أظهرت الدور الحساس الذي تلعبه أنظمة الضمان الاجتماعي، سواء كآلية لإستبدال الدخل أو كأداة ممكنة بالنسبة للسياسات التي تسعى للتجاوب مع التراجع الاقتصادي. وفي سعيها للحد من آثار تزايد معدلات البطالة ، وانخفاض مستويات الدخل المتأتي من الحوالات الخارجية وارتفاع معدلات الفقر، أدركت الدول واستغلت إمكانات مؤسسات الضمان الاجتماعي وقدرتها على الوصول للجميع. وبشكل خاص، يتضمن ذلك القدرة على الوصول للأسر، من خلال المكاتب المحلية، والقدرة على ايصال الموارد المالية بسرعة لمجموعات سكانية متنوعة، سواء بالنسبة للأشد حاجة أو العاطلين عن العمل.

وعلاوة على الجهود لمبذولة لحفز الطلب الكلي ودعم خلق الوظائف، يدرك صناع القرار دور أنظمة الضمان الاجتماعي كأداة لتمهيد الدخل الفردي والعائلي.

خلافاً للإستثمارات في البنية التحتية العامة والتي تتطلب وقت طويل للتخطيط والتنفيذ، تتميز منافع الدفعات النقدية بسرعة الإنجاز مما يعود بالنفع على ذوي الإحتياجات الهامة المباشرة واحتياجات الاستهلاك المنزلي المستمرة.

وفي عدد من الدول، دفعت الأزمة صناع السياسات للابتكار من خلال استخدام أنظمة الضمان الاجتماعي لتحقيق أهداف في السياسات تجاوزت إطار العمل التقليدي لها الذي كان قائماً قبل حدوث الأزمة.

تمّ رصد مجموعة واسعة من السياسات التي تبنّتها أنظمة الضمان الاجتماعي للتجاوب مع الأزمة الحاليّة. ندرج لكم في الصندوق رقم 1 عدداً من تلك السياسات ، والتي تمّ عرضها خلال الورشة التي نظّمتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي عام 2009 حول *الضمان الاجتماعي في أوقات الأزمات: التحديات والاستجابة لها*.[3]

وعند تصميم سياسات التعامل مع الأزمة، خشيت العديد من الدول أن تكون قد أدت تلك السياسات، عن غير قصد، لأعراض جانبية دائمة غير مرغوب بها ، في سعيها للتعامل مع الأزمة. هل أدّت لتشجيع العاطلين عن العمل بالبقاء على حالهم؟ أو التقاعد مبكراً مع الحصول على كامل المنافع التقاعدية؟ هل شجّعت الأزمة المنشآت على تسريح العاملين الذين قد يصبحوا مستحقين لمنافع التقاعد والعجز؟ هل ستؤدي لتفاقم الضعف المالي طويل الأمد في أنظمة الضمان الاجتماعي المهددة أصلاً بمخاطر الشيخوخة السكانية؟ ونتيجة لذلك، قامت بعض الدول، كأستراليا والبرتغال بهيكلة آليات استباقية للتعامل مع الأزمة لتجنب خلق مجموعة دائمة من العاطلين عن العمل والأشخاص غير النشطين.

بالنسبة للدول حيث محدودية التغطية تحت أنظمة التقاعد والتأمين ضد البطالة، بيّنت الأزمة أهمية تامين مثل تلك المنافع الخاصة بالضمان الاجتماعي من أجل الحد من أثر الصدمات الاقتصادية وتامين الدخل للأسر. ويعتبر هذان العاملان بشكل كبير من الأدوار الرئيسية لإطار مفهوم الضمان الاجتماعي الديناميكي الذي تنادي به الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. وعلى نطاق واسع، يسعى الإطار الديناميكي لتعزيز أنظمة الضمان الاجتماعي التي توفر الحماية وتشجع الوقاية وتدعم بشكل استباقي إعادة التأهيل وإعادة الدخول إلى سوق العمل. كل ذلك يتم بطريقة تساهم في التحول لمجتمعات توفر التغطية الإجتماعية ومنتجة اقتصاديا.

مُلخص

بالرجوع إلى الأشهر السابقة، يمكن استخدام بعض الدروس المُهمّة حول دور أنظمة الضمان الإجتماعي كعامل رئيسي في إدارة الأزمة:

- تلعب أنظمة الضمان الإجتماعي دوراً حيوياً في إدارة الأزمة (إستراتيجيات الخروج من الأزمة) من خلال توفير بعض السياسات التي من شأنها أن تعيد إنعاش الإقتصاد من خلال تعزيز الطلب الكلي والضمان الأفضل للنسيج الإجتماعي. ولا يقل عن ذلك أهمية توفير الحماية الكافية للسكان الأشد ضعفاً وفقراً.
- يجب أن تتماشى سياسات الضمان الإجتماعي يداً بيد مع سياسات سوق العمل بحيث لا تؤثر على محفزات العمل ولا تؤدي للاعتماد طويل الأمد على منافع الضمان الإجتماعي.
- أدت الخسائر المالية إلى إضعاف القدرة المالية لأنظمة الضمان الإجتماعي العامة والأنظمة التقاعدية الخاصة في مواجهة التحديات المستقبلية مما عرّض الحكومات مبدئياً لمخاطر مالية جديدة خاصة تلك التي تتعلق بضمان شبكة حماية إجتماعية رئيسية. وعليه لا بد من

مجموعة منتقاة من الاستجابات الوطنية للتعامل مع الأزمة المالية

أستراليا: لقد عززّت الحماية الاجتماعية من خلال التسهيل الأكبر للحصول على الدفعات السنوية والإسكان الاجتماعي وصندوق الوظائف، من أجل التعامل مع الإعالة طويلة المدى وتوفير برامج للمهارات للعمال المسرّحين والمتدربين، إلى جانب تقديم المساعدة المباشرة للعاملين الفائضين عن الحاجة.

البرازيل: تمّ تقديم منافع البطالة للقطاعات المتأثرة بشكل كبير بالأزمة، و تغيير قواعد التسريح وتدريب العمال المسرّحين. كما تمّ الإسراع بتعديل الحد الأدنى للأجر و مؤشر الأسعار الاستهلاكية. و زيادة الدفعات تحت برنامج *Bolsa Familia* إلى جانب زيادة وصول المنتفعين للائتمان المصرفي وزيادة عدد مكاتب الضمان الاجتماعي المحلية.

كندا: قدمّت تمويل إضافي لبرنامج تدريبي طويل الأمد لرفع مهارات العاملين، بمن فيهم أولئك غير المشمولين عادةً تحت تأمين العمالة. كما وزادت مدة الانتفاع من منافع البطالة واتفاقيات مشاركة العمل. قامت كندا بزيادة المنافع الخاصة بأصحاب الأجور من خلال تغطية الدفعات التي لم يؤدها أصحاب العمل نتيجة الإفلاس. علاوة على ذلك، قامت بتوفير دفعات إضافية لكبار السن وعززت من برامج التدريب المهني.

التشيلي: قامت بتوفير منافع إضافية من صندوق التكافل لبعض العاملين، ووسعّت الشمول ليطال العاطلين عن العمل كما وخلقت حوافز إضافية لتشغيل الشباب. وعزّزت من البرامج لمساعدة العاطلين عن العمل . إلى جانب تقديم منح إضافية للمستفيدين من المعونة العائلية.

السويد: قامت بزيادة الموارد المخصصة لخدمات تشغيل العاطلين عن العمل (الإعداد والتدريب وتطوير المهارات). وزادت من التعويضات الممنوحة لأصحاب العمل الذين يقومون بتشغيل العاطلين عن العمل لديهم لفترة تتجاوز السنة، إلى جانب التخفيف من شروط استحقاق التامين ضد البطالة.

الولايات المتحدة: ينص قانون الانتعاش وإعادة الاستثمار لعام 2009 على تقديم مبلغ 250 دولار أمريكي لمرة واحدة للأشخاص الذين كانوا مستحقين لمنافع الضمان الاجتماعي وتامين الدخل التكميلي في أي من الأشهر ما بين نوفمبر 2008 ويناير 2009. كما وتمّ تخصيص 500 مليون دولار أمريكي من حزمة الإصلاح الاقتصادي للتصدي لأي أعباء إضافية ناتجة عن الأزمة.

الإتحاد الروسي: تعهدت الحكومة بزيادة معدل الراتب التقاعد الشهري عام 2009. كما وخصصت 43.7 بليون روبيل لإستقرار العمالة . وفي المقابل ، تمّ رفع الحد الأقصى لمنفعة البطالة بمعدل 50% واتّخاذ بعض الإجراءات لتطوير التنافسية في صفوف العمال المسرّحين في إيجاد فرص عمل.

النظر مجدداً في تنظيم وحاكمية أنظمة التقاعد الخاصة، وبشكل خاص فيما يتعلق بإستراتيجيات الإستثمار المقبولة.

- يجب على برامج الضمان الإجتماعي العامة وأنظمة التقاعد الخاصة عند تصميمها ألا تعرّض الأسر بشكل كبير لمخاطر السوق المالي. وعليه فإن مسؤوليات الدولة تجاه توفير ضمان إجتماعي كافي لا يمكن تفويضها للقطاع الخاص.
- يجب بناء سياسات الضمان الإجتماعي وفق نظرة طويلة الأمد تضمن الديمومة المالية لبرامج الضمان الإجتماعي.
- على منظمات الضمان الإجتماعي أن تعمل وفق نظرة شمولية متكاملة تجاه إدارة المخاطر.
- تمكّنت الدول ذات الإمكانيات المالية العالية من تقديم حزم مساعدات مالية بما فيها مبادرات المعونة الإجتماعية الممولة من الضرائب. ومن أجل الحد من المخاطر وحماية الضعفاء وضمان حد أدنى من الضمان الإجتماعي الأساسي للجميع، فإنه لا يمكن الإستغناء عن دور الدولة.

النظرة المستقبلية

أكّدت الأزمة وآليات التجاوب معها ، الدور الرئيسي لمؤسسات الضمان الاجتماعي في تحقيق أهداف السياسات الاجتماعية الوطنية وأهداف الاقتصاد الكلي.تحتّل مؤسسات الضمان الاجتماعي عادةً مكانة خاصة بالنسبة للحكومات. حيث أن قرب تلك المؤسسات من عامة الشعب، تجعل منها أداة مثالية، ليس فقط من خلال توفير المنافع، بل وأيضا تقديم الخدمات والمعلومات. تساعد قواعد بيانات مؤسسات الضمان الاجتماعي صنّاع القرار في صياغة السياسات من خلال توجيههم حول الخيارات المحتملة. وتبعاً لذلك – ولكون تلك المؤسسات هي التي تطّبق السياسات الموضوعة – فبإمكانها التأكد من إن السياسات قد تمّ تطبيقها وفقاً لما هو مخطّط له أم لا. إنّ نشر المعرفة والدروس المستفادة حول المبادرات الخاصة بتلك السياسات قد يكون مفيداً. ولهذه الغاية، تعتبر الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي الملتقى الفريد من نوعه لصنّاع القرار ومؤسسات الضمان الاجتماعي لمناقشة الدور الحيوي المجتمعي الذي يلعبه الضمان الاجتماعي من خلال حصد الإرادة السياسية الضرورية من أجل تعزيز ذلك الدور.

وعليه، يبقى الكثير من القول بالنسبة للحكومات التي تعتمد بشكل أكبر على مؤسسات الضمان الاجتماعي في صياغة السياسات، ليس اقلّها خلال الأزمة. إذ أنّ على الوكالات الدولية – بنوك التنمية متعددة الأطراف ووكالات الأمم المتّحدة - تعزيز أوجه التعاون مع تلك الحكومات. إذ ويعتبر ذلك التعاون هاماً أيضا بالنسبة للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي وأعضائها حول العالم.

المصادر

1 الإيسا. 2009. *مسح الايسا: تجاوب الضمان الاجتماعي مع الأزمة المالية*. جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. متاح من خلال:
http://www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis.

2 مكتب العمل الدولي. 2009. *الاتجاهات العالمية للتشغيل- الجديد*. جنيف، منظمة العمل الدولية. متاح من خلال:
http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm.

3 الإيسا. 2009. *الورشة حول الضمان الاجتماعي في أوقات الأزمات: الآثار والتحديات والاستجابة*. جنيف ، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. متاح من خلال:
http://www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses.

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