الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

إضاءات على السياسات الإجتماعية

14

المنافع العائلية والتحوّل السكاني

يحاكي هذا العدد من *إضاءات على السياسات الاجتماعية* الروابط ما بين التحول السكاني والهياكل الاجتماعية المتطورة وأدوار وأهداف برامج المنافع العائلية. في العديد من الدول، تتأثر برامج المنافع العائلية بمجموعة من العوامل المشتركة بما فيها الشيخوخة السكانية وظهور مجموعات اجتماعية جديدة معرّضة للمخاطر وتغيّر أدوار النساء في المجتمع. تفرض هذه الحالة مجموعة صعبة من التحديات. فعلى سبيل المثال، تسعى العديد من برامج المنافع العائلية لمخاطبة مشاكل الفقر خاصة في صفوف الأطفال بشكل أفضل. وعلى أي حال، ففي بعض الجهود المبذولة لمواجهة الشيخوخة السكانية وتراجع القوى العاملة، يبقى هناك سؤال لا نجد له إجابة وافية، ألا وهو أثر المنافع العائلية على تحفيز مستويات أعلى من الخصوبة. بالرغم من ذلك، يخلص هذا العدد إلى تزايد الحاجة لتطبيق معايير استباقية في السياسات مصمّمة خصّيصاً من أجل تلبية الاحتياجات الاجتماعية للأطفال، مما يساهم في الوقت ذاته بتطوير رأس المال البشري ومحاربة الفقر المزمن وتمكين الأسر من تحسين تحقيق التوازن بين العمل والحياة.

هانس هورست كونكوليفسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الإجتماعي

تطوّر المنافع العائلية

تشهد معظم المجتمعات تطوّراً في الهياكل الأسرية والعائلية، وبشكل كبير في بعض الحالات. وبالرغم من عدم حداثة بعض الهياكل كالأسر وحيدة الوالد والأسر والعائلات التي لا يوجد لديها أي معيل والأسر الجديدة التي تنتج عن الزواج الثاني، أصبح هناك حالياً وعي متزايد بتغيّر النظرة تجاه بعض الهياكل التي كانت تعتبر في وقت ما غير نمطية. وأصبح تزايد ظهور تلك الهياكل يؤدي لظهور تحديات جديدة في وجه تصميم وتنسيق برامج المنافع الاجتماعية في إطار السياسات العامة الأوسع.

وإذا كانت برامج المنافع الاجتماعية عنصر رئيس في أنظمة الضمان الاجتماعي الأوروبية، فالحال ليس كذلك في الأقاليم الأخرى. إذ تتواجد تلك البرامج بما يزيد قليلاً عن نصف دول إفريقيا والأمريكيتين وثلث دول آسيا والباسيفيك.

هذا العـــدد:

- يطرح التحديات السكانية والسياسية والمالية التي تواجه برامج المنافع العائلية.
- يلخص العوامل الظرفية الاجتماعية التي تؤثر في تصميم وتقديم المنافع العائلية.
- يقدّم الشواهد حول التدابير المتكاملة لمواجهة الفقر في صفوف الأطفال.
- يسلط الضوء على تطوّر الأدوار المتوقعة للمنافع العائلية.
- يقدّم تقريراً حول أدوار السياسات المشتركة وأهداف برامج المنافع العائلية.

© الإيسا 2010
ISSN online 2073-5715
نُشرت لأول مرة، يونيو 2010
الصور: Getty images; Wikimedia; iStockphoto.

يعود ظهور برامج المنافع العائلية في معظم الدول المتقدمة إلى الفترة التي تلت مباشرة الحرب العالمية الثانية. حيث سعت تلك البرامج لمخاطبة احتياجات الضمان الاجتماعي المرتبطة بالهياكل العائلية والأسرية التي كانت رائجة حينذاك. وعادةً، جاء تصميم تلك البرامج لدعم نموذج الأسرة التي يعيلها رب الأسرة (الذكر)، حيث كان من المفترض أن تقوم النساء بدور ربة المنزل والأم. في حين كان الرجال يعملون بعمل مدفوع الأجر. وعلاوةً على ذلك، فقد تمّ تصميم البرامج في العديد من الدول من أجل دعم العائلات الممتدة المتعددة الأجيال الذين غالباً ما يعيشون معاً.

ففي العديد من الدول النامية، يعود تطوير برامج المنافع العائلية لتأثير السلطات الاستعمارية، والتي كانت متأثرة أصلاً بالنماذج المطبقة في الدولة المستعمِرة. بحيث تقوم السلطات الاستعمارية بتقليدها من أجل تزويد المواطنين المغتربين بنفس المنافع المقدّمة للعائلات في وطنهم الأصلي. وبالتالي، تمّ مد مثل تلك المنافع لتغطي فئات معينة من العمال المحليين، وموظفي القطاع العام والعاملين في القطاع الرسمي.

وعالمياً، هناك عدد من العوامل التي تؤثر في تشكيل السياق الذي تعمل تحت ظلّه جميع برامج المنافع العائلية حالياً. وكما سنرى لاحقاً، تتضمن تلك انخفاض في معدلات الخصوبة وارتفاع نسب المسنين (الشيخوخة السكانية) وبزوغ مجموعات جديدة اجتماعية تتعرض للمخاطر وزيادة الاستبعاد الاجتماعي والفقر وارتفاع معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة.

الشيخوخة السكانية

تعتبر النتائج المترتبة على الشيخوخة السكانية فيما يخص المنافع العائلية مالية وسياسية معاً. بداية، ففي العديد من الدول، تؤثر الشيخوخة السكانية على التوازن المالي لأنظمة الضمان الاجتماعي. ففي بعض الدول، ستنخفض معدلات الإعالة الكلية (نسبة العاملين النشطين إلى المعالين غير النشطين صغاراً وكباراً). كما وستؤدي الشيخوخة السكانية بشكل رئيسي لتكاليف إضافية مرتبطة بالإنفاق على الرواتب التقاعدية والرعاية الصحية والرعاية طويلة الأمد. كما وقد يؤدي انخفاض معدلات الإنجاب وبالتالي انخفاض عدد الأطفال- على أي حال لتخفيض الإنفاق على التعليم والمنافع العائلية.

وفي سياق الشيخوخة، هناك حاجة لاختيارات سياسية صعبة فيما يخص حصة الدخل القومي المخصصة للإنفاق على السكان الأصغر والأكبر سناً، على التوالي، ودرجة التمويل العام أو الخاص لذلك الإنفاق. وبالنسبة لبعض الدول التي من المرجّح أن يتراجع فيها عدد السكان، تعتبر السياسات الاجتماعية أداة استباقية فعّالة ليس فقط فيما يخصّ الاستثمار في رأس المال البشري فحسب وإنما في تشجيع رفع معدلات الخصوبة. هناك شواهد دولية (الإيسا، 2008) حول اثر برامج المنافع النقدية في الحد من الفقر (أنظر الشكل رقم 1) والأثر الايجابي على مؤشرات صحة الأطفال والتغذية والإنجاز الأكاديمي. وفي هذا الإطار، نستطيع أخذ برنامج البرازيل *Bolsa Familia* كمثال جيد (انظر الصندوق رقم 1). وفي بعض الدول الأوروبية، يتم تأدية المنافع العائلية السخيّة للعائلات الأكبر. وفي عدد قليل من الدول، يتم تمويل التلقيح الصناعي من قبل برامج المنافع العائلية. ومع هذا، ما زال الجدال مستمراً حول كفاية المنافع العائلية بمفردها لترويج زيادة معدلات الخصوبة. وقد يثبت ذلك الفائدة للعديد من الدول المتقدمة، حيث تكون معدلات الخصوبة أقل من معدلات الإحلال بحيث تسجّل حوالي 2.1 طفل لكل امرأة (الإيسا،2010).

الفئات الاجتماعية المعرّضة للمخاطر

على المستوى العالمي، فإنّ تراجع أهمية العائلة الممتدّة التقليدية والتوجّه الناجم عن التحضّر وزيادة البطالة الهيكلية وآثار العولمة ، قد أدّت جميعاً لظهور فئات اجتماعية جديدة معرضّه للمخاطر . نذكر من بينها، العاطلين عن العمل لفترات طويلة، والأسر وحيدة الوالد والأسر التي تربّي غير أبنائها والأطفال الفقراء والأطفال العاملين.

ونتيجة لذلك، أصبحت ظاهرة الاستبعاد الاجتماعي في تزايد مضطرد في كافة المجتمعات، الغنيّة منها والفقيرة. ويُعرّف الاستبعاد الاجتماعي على أنّه العملية التي من خلالها لا يتمكن الأفراد من المشاركة بشكل كامل في كافة النواحي المجتمعية الذي يعيشون به، وبالتالي يتم تعرضهم لاحتمالية الفقر بشكل أكبر.

وفي الدول النامية، خاصة الدول ذات الدخل المتدنّي، لا يُعدّ الفقر نتيجة للتحوّل الاجتماعي والسكاني فحسب، وإنّما نتيجة أيضاً للمستويات المتدنية من النمو الاقتصادي. ففي بعض الدول، يتفاقم الفقر نتيجة لبعض الكوارث مثل الصراعات العسكرية وحركة السكّان المشرّدين والمجاعات والأوبئة والكوارث الطبيعية.

برنامج *Bolsa Familia* في البرازيل

تمّ تطبيق برنامج *Bolsa Familia* عام 2003 على المستوى الفدرالي . وهو عبارة عن برنامج للتحويلات النقدية المشروطة التي تستهدف العائلات التي تعيش تحت خط الفقر وتدعم الاندماج الاجتماعي. ويتم صرف العلاوات عند تحقيق بعض الشروط ، مثل متابعة الأمهات والأطفال للفحوصات الطبيّة والحصول على جرعات التطعيم والتزام الأطفال بالدوام المدرسي. ويتم تأدية المنافع النقدية مباشرة للعائلة، ويستحسن تسليمها للأم.

وفي عام 2008، غطّى البرنامج كافة أنحاء الدولة ليطال حوالي 10.55 مليون عائلة برازيلية ممّن يتراوح دخلهم الشهري ما بين 20 و 182 ريال برازيلي، وبتكلفة تُقدّر بحوالي 0.45 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي.
ويعني ذلك أنّ النظام يغطّي حوالي ربع إجمالي سكان البرازيل مساهماً في رفع دخل العائلات المشمولة بمعدّل 25 بالمائة.

وفيما يلي أهم الإنجازات:
- الحد المباشر من الفقر من خلال التحويلات النقدية. فقد ساهم البرنامج في الحد من معدلات الفقر في صفوف الأطفال ممّن هم أقل من سن 13، لتنخفض من 52.2 % إلى 49.2 %.
- المساعدة في كسر حلقة الفقر بين الأجيال المختلفة لدى بعض العائلات.
- تحسين التماسك الاجتماعي من خلال الوحدة الأسرية.
- وكأحد البرامج المُموّلة ضريبياً ، يساهم البرنامج في تحسين توزيع الدخل.
- ومن خلال زيادة الدخل المتاح، فإنّه يلعب دوراً في تحفيز النشاط الاقتصادي المحلي.

وبالرغم من تراجع أهمية الأسر الممتدّة كآلية للتأقلم مع المخاطر، يستمر التماسك الاجتماعي بلعب دوراً هامّاً خارج أنظمة الحماية الاجتماعية الرسمية على شكل المساعدات المتبادلة. فعلى سبيل المثال، ففي بعض دول جنوب الصحراء الكبرى الإفريقية، هناك توجّه نحو اللجوء للأجداد الأقل عرضة للإصابة بمرض الإيدز، لرعاية الأحفاد الذين يعاني والديهم من المرض أو لقوا حتفهم بسببه. ودعت هذه الظاهرة للمناداة لدعم الأجداد من خلال برامج الحوالات النقدية العامّة. ولكن لا تقتصر المعونات المتبادلة فقط على الدول الأقل تقدّماً ، ففي فرنسا، على سبيل المثال، يقدّم جيل الكبار ما يقدّر بحوالي 15 بليون يورو لأطفالهم، وكذلك الأمر بالنسبة لأحفادهم- بما يعادل ثلثي قيمة المنافع التي يوفرها الضمان الاجتماعي.

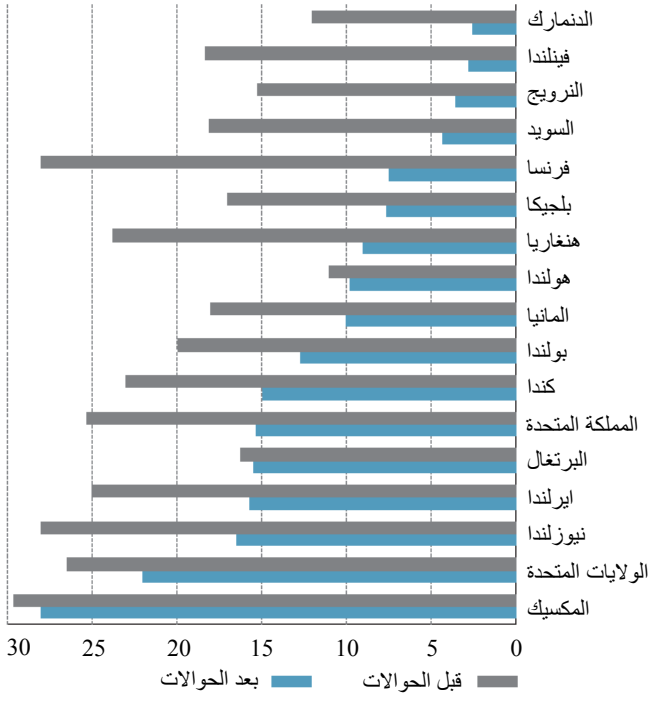
ومن الملحوظ، وبالرغم من توفّر برامج السياسات والمنافع الاجتماعية في العديد من الدول، وبالرغم من المساعدات المتبادلة، فقد ارتفعت المستويات النسبية للفقر خاصة بين الأطفال. وينطبق هذا التوجّه أيضاً على العديد من الدول الأغنى التي لديها أنظمة ضمان اجتماعي شاملة. فعلى سبيل المثال، شهدت الفترة ما بين 1995- 2005، والتي يتوفر عنها بيانات مقارنة ، بأنّ " نسبة الأطفال الذين يعيشون حالة الفقر، فقد ارتفعت في سبعة عشر من بين دول مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية الأربع وعشرين (يونيسف،2005). ولا يزال الوقت مبكراً جدّاً لدراسة الآثار بعيدة المدى للأزمة العالمية، ولكن بالنسبة لآثارها الدائمة، فسيكون الأشد تأثراً بها، هم الفئات المستضعفة، ممّا سينتج عنه ارتفاعاً في مستويات الفقر العالمية عمّا كان سابقاً.

دور النساء في المجتمع

تتوجّه النساء وبنسب متزايدة لإقصاء أنفسهنّ عن الدور التقليدي لربّة المنزل والتوجّه للدخول في صفوف القوى العاملة (أنظر الشكل 2). وقد تتنوّع الأسباب وراء هذا التوجّه من دولة لأخرى. وعلى أي حال، يعتبر الوصول الأكبر للتعليم أحد الأسباب الرئيسية. وبالمقابل، ساعد تحسّن التعليم، ليس فقط في تمكين النساء من المنافسة على الوظائف فحسب، بل سلّط التوقعات حول ما تتمنى العديد من النساء تحقيقه في الحياة. ففي بعض الدول، فقد عزّز هذا التوجّه الجهود المبذولة لزيادة معدلات النشاط لفئات مستهدفة من السكّان، والتي من بينها النساء، إلى جانب فئات أخرى كالعاطلين عن العمل لفترات طويلة والشباب والفئات العرقية الأقلية وأصحاب حالات العجز. وجاء ذلك التوجّه كاستجابة للشيخوخة وانخفاض أعداد القوى العاملة.

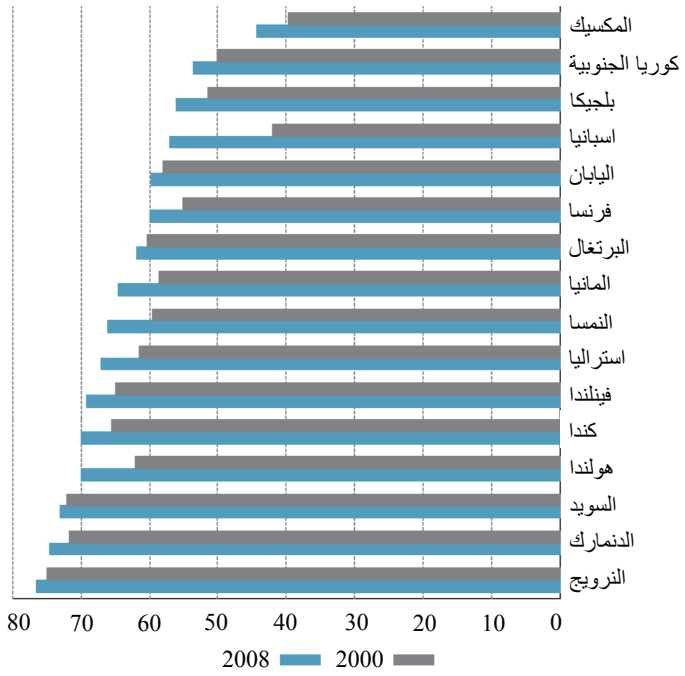
وكمقياس للدور الهام الذي تلعبه النساء حاليّاً في العديد من أسواق العمل الوطنية، فقد حقق كل من النساء والرجال ويحققون التكافؤ في حصصّهم من سوق العمل في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وغانا وجنوب إفريقيا وتايلاند والبربادوس. حتّى في الدول التي لا يزال دور النساء بها محدوداً جدّاً في النشاط الاقتصادي، فإنّ التطوّر الذي تحققه المرأة في الوصول للتعليم سيؤدي حتماً للتغيّر في هذا النمط . ونتيجة لذلك، ليس على الرجال والنساء معاً التعاون في تحمّل المسئوليات العائلية والمنزلية فحسب، ولكن سيكون هناك حاجة لاستمرارية تطوير تصميم برامج المنافع العائلية. علاوة على ذلك، هناك حاجة متنامية لإعادة تنسيق تلك البرامج بصورة أفضل مع مبادرات السياسات العامة الأخرى. فعلى سبيل المثال، ففي التشيلي، كجزء من مبادرة أوسع لتعزيز المساواة بين الجنسين، فيما يخص الدخل التقاعدي ، يتم إيداع منافع الضمان الاجتماعي المدفوعة للنساء عن كل ولادة حيّة أو تبنّي طفل خلال حياتهن، في حساب الادخار التقاعدي الفردي الخاص بالأم والذي يمكنها الاستفادة منه عند سن الخامسة والستّين.

الشكل 1: أثر التحويلات النقدية الاجتماعية على تخفيض الفقر في صفوف الأطفال (نسبة مئوية)



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (عدة سنوات)

الشكل 2: مستويات النشاط الاقتصادي للنساء (نسبة مئوية)



المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (عدة سنوات)

تطوّر برامج المنافع العائلية

نتيجة لتغيّر الوقائع الديموغرافية والمخاطر الاجتماعية والاقتصادية، بدأنا نشهد تجاوب برامج المنافع العائلية مع تطور تلك الاحتياجات وظهور احتياجات جديدة. وبالرجوع للتحديات المشتركة في السياسات والمفاهيم ، فمن الممكن إيجاد درجة من التشابه في أهداف برامج المنافع بين الدول. كل ذلك، بالرغم من تأثير السياسات الوطنية والعوامل المؤسسية والتاريخية والثقافية .
ففي بعض الدول، مثل جامايكا والمكسيك والبرازيل، أصبح هناك تركيز أكبر على المناهج المؤسسية للحد من الفقر وتحقيق التحسّن في المؤشرات المرتبطة بصحّة وتعليم الأطفال. وتسعى تلك المناهج أيضاً لتمكين الأسر من تحقيق التوازن ما بين العمل – والأسرة. وفي دول أخرى، مثل الأوروجواي والأرجنتين ، يتم تحقيق تلك الأهداف من خلال مد التغطية الشاملة. كما ويتواجد هذا المنهج الشامل في جنوب إفريقيا حيث تّم تطوير منحة رعاية الأطفال التي كانت تعطى للأشخاص الذين يرعون أطفال فقراء في سن 15 فما دون لتشمل كذلك من يرعون أطفال فقراء في سن 18 فما دون.

أكثر من أي وقت مضى، أصبحت مصالح الأطفال من صلب اهتمام السياسات العائلية. وتجدر الإشارة إلى أنّ الدول الاسكندينافية ، والمعروف بأن لديها أفضل السجل في تخفيض معدلات الفقر بين الأطفال، تمتاز أيضا في توفير الخدمات الاجتماعية ومرافق رعاية الأطفال لصغار السن. وإن كان لدرجة أقل، تنطبق تلك الصورة الايجابية أيضا في كل من فرنسا وبلجيكا.

الأهم، فإن توفير الخدمات الاجتماعية ومرافق رعاية الأطفال، توفّر أيضا دعم رئيسي للوالدين العاملين. ففي بعض الدول، تعتبر الترتيبات الخاصة برعاية الأطفال متزايدة المرونة وقد تطال الوالدين الذين يرعون أطفالهم في المنازل ويتقاضون دفعات مقابل رعاية أطفال آخرين أو يشغّلون أحد لرعاية أطفالهم أو يضعون أطفالهم في مراكز الرعاية اليومية. يعتبر تعديل المستحقات المرتبطة بإجازة رعاية الأطفال في بعض الدول، خاصة في أوروبا، حافزاً أيضاً لتشجيع الآباء والأمهات على التشارك في تحمّل مسئولية رعاية الأطفال. ففي بعض الحالات، يتم منح حوافز تتمثل في بعض الإعفاءات الضريبية أو مد فترات رعاية الأطفال. (الإيسا 2010).

ومن خلال زيادة إتاحة مرافق رعاية الأطفال وبأسعار مقبولة، بما يزيل العوائق أمام الرجال والنساء من دخول سوق العمل، أصبح أمام الأسر فرصة كبيرة لزيادة الدخل. وبالتالي تؤدي تلك الزيادة في الدخل للحد من مستويات الفقر. وبالمقابل، جنباً إلى جنب مع الأثر المتوقع للتطورات في التكنولوجيا والعمليات، ستؤثر المستويات الأعلى من المشاركة في سوق العمل ايجابياً في الإنتاجية القومية. وبالنسبة للمجتمعات المسنّة التي تتعرض لتناقص القوى العاملة، يعتبر هذا الهدف حيوي وهام فيما يخص التنافسية الاقتصادية الوطنية والنمو.

النتائج: أدوار وأهداف السياسات المشتركة

عالمياً، من الممكن مشاهدة مجموعة من الأدوار المشتركة في السياسات والأهداف المرتبطة بالبرامج التي تقدّم المنافع العائلية. ومن ضمن تلك التطورات ، تعتبر الشيخوخة السكانية، إحدى تلك العوامل ولكن ليست العامل الوحيد.

وبشكل عام، هناك شواهد على تصميم برامج المنافع العائلية بحيث تساهم بدور استباقي في السعي نحو تحقيق مخرجات ايجابية ممكنة القياس ، بما يتماشى مع ما تنادي به الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي من رؤية إستراتيجية حول الضمان الاجتماعي الديناميكي.

- ازداد دور برامج المنافع العائلية كعنصر أساسي ضمن المناهج المؤسسية المتكاملة ، على المدى المباشر، في الحد من الفقر بين الأسر، وفي تحقيق تحسّن في المؤشرات المرتبطة بالصحة والتعليم في صفوف الأطفال على المدى الأبعد. وبالتالي أصبحت تلعب دوراً هاماً كأداة استباقية للاستثمار في الرأسمال البشري مستقبلاً.
- تسعى برامج المنافع العائلية لتحقيق نوع من التوافق بين ضغوطات العمل والأسرة، ممّا يؤدي لتشجيع نشاط سوق العمل في صفوف السكان في سن العمل.
- تسهّل برامج المنافع العائلية تحقيق درجة أكبر من المساواة بين الذكور والإناث من خلال المشاركة في مسئوليات رعاية الأطفال بين الأم والأب.
- تقدّم برامج المنافع العائلية دعم أكبر للأسر التي ترغب بالإنجاب.
- تسعى برامج المنافع العائلية المشروطة للتأثير في الشباب لتغيير الأنماط السلوكية، وبشكل رئيسي بما يدعم المصالح بعيدة المدى للأطفال.
- وأكثر فأكثر، ازدادت النظرة الايجابية حول قدرة البدلات النقدية على دعم الأطفال والآباء وجيل الكبار، بما يساهم في محاربة الاستبعاد الاجتماعي ودعم وحدات العائلات والأسر غير النمطية والهشّة.

المصادر

فتح الله،م. 2005 " إعادة التفكير في مكان الأطفال في ظل السياسات العائلية" ، في ر. ليفنسكي و ر. ماكينون *الضمان الاجتماعي: نحو بناء ثقة جديدة* (التطورات والإتجاهات). جنيفا، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الإيسا. 2008 *الضمان الاجتماعي الحيوي لإفريقيا : أجندة للتطوير* (التطورات والاتجاهات). جنيفا. الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الإيسا.2010 . *الضمان الاجتماعي الحيوي لأوروبا: الخيار والمسئولية* (التطورات والاتجاهات). جنيفا. الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية . سنوات متعددة. *منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مقتطفات إحصائية*. باريس، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ستيك، ب . 2009 *مواجهة التغيرات في الهياكل الأسرية: تطوير السياسات العائلية للتغير العالمي في الحياة العائلية* (التقرير فنّي، رقم 29). جنيفا. الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

يونيسف. 2005. *فقر الأطفال في الدول الغنية 2005* (Innocenti Report Card، رقم 6) . فلورانس، يونيسف-Innocenti Research Centre.

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.

T: +41 22 799 6617
F: +41 22 799 8509
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int

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