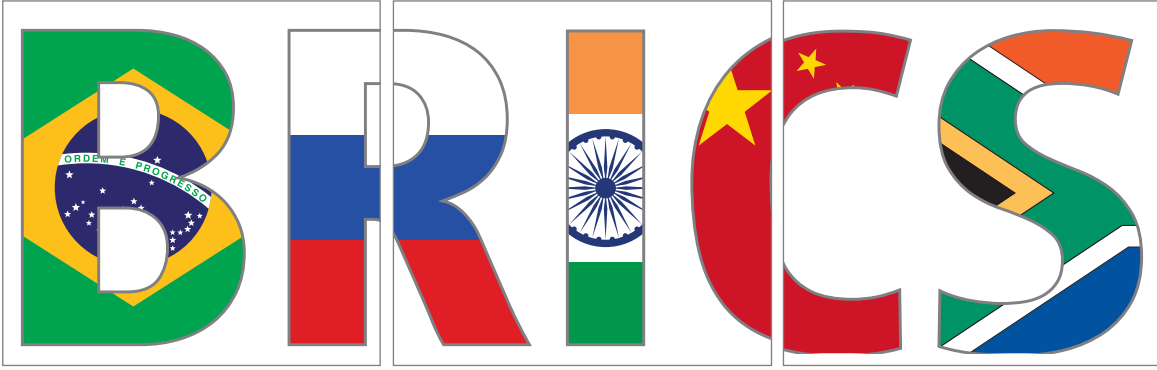


# إضاءات على السياسات الاجتماعية

## 30



### الضمان الاجتماعي الديناميكي في حيز النفاذ - دول البريكس

تعتبر البرازيل، الاتحاد الروسي، الهند، الصين، وجنوب أفريقيا أو ما تُعرف بدول (بريكس) رمزاً توضيحياً للتحويلات الهامة التي يشهدها الاقتصاد العالمي، والبيئة الاجتماعية، والديموغرافية حالياً. وتمتد أهمية هذه الدول إلى ما هو أبعد من حقيقة أنها قد تمتعت بنمو اقتصادي هام ومستدام على مدى العقدين الماضيين. كما يؤكد تقرير بحثي رئيسي أجرته الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بعنوان: توسعة الشمول بالضمان الاجتماعي في دول البريكس تقدم لنا تجربة البريكس الحديثة دروساً أخرى إيجابية - كم من دراسات الحالة الابتكارية والممارسات الجيدة في الضمان الاجتماعي التي تستحق تعميمها والإطلاع عليها، كما يمكن البناء عليها وتطبيقها في دول أخرى. لقد جاء العديد من التطورات الأكثر تأثيراً على شكل مبادرات ابتكارية - تحركها درجة ملحوظة من الإرادة السياسية - لتوسعة الشمول والاستفادة من المنافع النقدية والعينية والحصول على الرعاية الصحية. كما تؤكد هذه النشرة «الإضاءات» على إعطاء اهتمام خاص لمختلف التدابير الرامية إلى شمول الفئات المستضعفة وتلك التي كانت تستثنى في السابق من التغطية. بغض النظر عن التحديات الديموغرافية، والصحية، والاجتماعية، وتحديات سوق العمل والتحديات الاقتصادية، ما زالت دول البريكس تقدم المثال الذي يحتذى في هذا الإطار. فإدارات الضمان الاجتماعي في دول البريكس تمثل حقيقة الضمان الاجتماعي الديناميكي (الحيوي) في حيز النفاذ أكثر من كونه مجرد رؤيا استراتيجية.

هانس-هورست كونكوليفسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

### نقاط بداية متنوعة، وأهداف مشتركة

- هذا العدد
- يقدم تقريراً حول دول (بريكس) وجهودها الرامية إلى توسعة الشمول
  - يقارن دراسات الحالة القطرية وأولوياتها
  - يسلط الضوء على أهمية تحسين إدارة الضمان الاجتماعي
  - يناقش التحديات المعيقة لتحقيق مبدأ «الضمان الاجتماعي للجميع»

تمثل دول (بريكس) ٤٢ بالمائة من مجموع سكان العالم و ٣٠ بالمائة من كتلة أراضيه. في ٢٠١١، كانت نسبة هذه الدول ٢٥ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي العالمي. على أساس هذه الأرقام وحدها، يسهل علينا أن نستوضح السبب الذي يجعل التطورات القطرية في هذه الدول الخمس مهمة على الصعيد العالمي. لذلك ليس بالغريب أن تكون هذه الدول موطناً للتطورات الإيجابية والابتكارية في تقديم خدمات الضمان الاجتماعي وتوسعة الشمول.

حسب البحوث الجديدة التي تجريها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، ثمة أثر ملموس للتدابير الموجهة في مختلف أنحاء دول (بريكس) لتوسعة

## تحسين الإدارة

للوهلة الأولى، تدل المعطيات في دول (بريكس) أن نجاح توسعة الشمول رهين بزيادة القدرات على تقديم خدمات الخط الأول مع الاستثمار الملائم في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتحسين إدارة وتدريب موظفي مؤسسات الضمان الاجتماعي. ولعل الضغوطات الجبائية المتزايدة، تجعل هذا الأمر في غاية الأهمية. ووفقاً للنموذج المالي لنظام الضمان الاجتماعي، يثير هذا الأمر أيضاً مسألة الطريقة الكفيلة بضمان التحويلات الكافية والقابلة للتوقع من الأموال العامة لتغطية أهداف الشمول. ثمة عائق محتمل في دول (بريكس) ألا وهو الأدوار الرسمية التي تؤديها الحكومة على مختلف مستوياتها: الوطنية، والإقليمية، والمحلية - وفي الغالب الهياكل الفدرالية - ما يعني أن تصبح إدارات ومعطيات الضمان الاجتماعي مجزأة في أغلب الأحيان. يمكن للتصميم المشرذم أن يحد من إمكانيات إعادة توزيع تكاليف الضمان الاجتماعي ويؤدي إلى رفع تكاليف إدارته.

## تدابير توسعة الشمول

على الرغم من تباين الاستجابات من دولة لأخرى، تظهر التدابير التي اعتمدها دول (بريكس) أن الاستجابات الابتكارية إلى تحدي توسعة الشمول موجودة على أرض الواقع:

- لقد قطعت أشواط عظيمة في مجال شمول سكان الريف والمهاجرين. تتطلب النهج الفاعلة الجمع بين هيكلية المنافع الملائمة وهيكلية التمويل (مثلاً: البرازيل)، وتحسين الحصول على الخدمات (مثلاً: توسعة الخدمات الإلكترونية في الصين، أو العمل مع الجهات المؤثرة/ المتأثرة الأخرى في الهند أو من خلال إصلاح التشريعات للمهاجرين في روسيا، أو استخدام المكاتب المتنقلة في جنوب أفريقيا).
- شهدت إدارة الضمان الاجتماعي وتنفيذ برامجه تحسناً من خلال تطبيق أساليب الإدارة الحديثة، والاستخدام الفاعل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (مثلاً: استحداث بطاقات هوية الضمان الاجتماعي في الصين، والبطاقات الذكية في الهند وجنوب أفريقيا) وتدريب الكوادر العاملة وتطويرها.
- لقد أثبتت إدارات الضمان الاجتماعي مرونتها في تكييف الإجراءات والعمليات وتحسينها بحيث توائم احتياجات الفئات السكانية التي لم تحظ بالشمول بالضمان الاجتماعي من قبل. من خلال أخذ الحقائق المحلية بالحسبان تماماً، تشمل التطورات الملحوظة تبسيط إجراءات الالتزام، وتغيير هياكل المنافع، وتيسير دفع الاشتراكات وصرف المنافع.
- يعالج تشرذم توفير المنافع وتقديمها من خلال تنسيق تنظيمي أفضل والاستخدام الملائم لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. لقد أدى هذا إلى خفض ازدواجية المنافع، وتحسين الخدمات المقدمة، وسمح للإدارات أن تستجيب على نحو أفضل إلى تحديات الهجرة المتزايدة.
- من الممكن ملاحظة وجود نهج يعتمد بشكل أكبر على الاستباقية والوقائية في بعض دول (بريكس). على سبيل المثال، ربط التأمين ضد البطالة مع سياسات التوظيف (مثل إعادة التدريب) وزيادة التركيز على إعادة التأهيل بعد التعرض للحوادث (مثلاً: بالنسبة لإصابات حوادث الطرق في جنوب أفريقيا) للتخفيف من التكاليف الطبية المستقبلية وتيسير العودة إلى العمل.
- تحسّن إعلام مختلف الفئات السكانية بحقوقها في الضمان الاجتماعي من خلال استخدام الحملات الإعلامية الموجهة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومن خلال العمل عن قرب مع مجموعات المجتمع المدني والمجموعات التي تمثل العمال. لقد عمل هذا على تعزيز التدابير الأخرى لتوسعة الشمول بالحماية الاجتماعية لتمتد إلى الفئات التي يصعب شمولها.

الشمول بالضمان الاجتماعي بحيث يشمل الفئات المستضعفة وفي الغالب الفئات التي كانت تستثنى من الشمول في الماضي مثل العائلات التي لديها أطفال (البرازيل، وجنوب أفريقيا)، وسكان الريف (البرازيل، الصين، الهند، وجنوب أفريقيا)، والعمّال المهاجرين وعائلاتهم (الصين، الهند، والاتحاد الروسي). من الإشارات الأوسع نطاقاً للإرادة السياسية، هناك حق كفله الدستور لسكان البرازيل وجنوب أفريقيا ينص على توفير خدمات الضمان الاجتماعي لهم. على الرغم من الجهود المشتركة لتوسعة الشمول، تعمل دول (بريكس) في بيئات قُطرية مختلفة تماماً. للوهلة الأولى، ترى أن إطار الضمان الاجتماعي الحالي في كل دولة من هذه الدول يعكس إلى درجة كبيرة تاريخ الدولة وغاياتها واتجاهاتها نحو الضمان الاجتماعي. بالمقابل، تتباين خصائصها الثقافية، والمؤسسية، والسكانية تبايناً واسع النطاق.

## التحديات المشتركة في توسعة الشمول

في دول (بريكس)، يتوفر الشمول تحت معظم أو جميع فروع الضمان الاجتماعي. لكن مستويات الشمول تتباين حيث تتحقق مستويات أعلى عموماً لنظم الرعاية الصحية مقارنة بالشيخوخة، والعجز، والمنافع المقدمة في حالة البطالة.

آخذين بعين الاعتبار أن توفير الضمان الاجتماعي كان وما زال يتركز من الوجهة التاريخية على شمول العمال المستأجرون، كان يتعين على جميع دول (بريكس) أن تتناول قواعد، وهياكل، وآليات تمويل المنافع لتيسير الشمول لعدد كبير من السكان الذين لا يصنّفون ضمن هذه الفئة مثل العاملين لحسابهم الخاص، وعمّال القطاع غير المنظم، وسكان الريف. ثمة مجموعة محددة من التحديات المتعلقة بسكان الريف.

تتصل هذه بضمان الحضور الجغرافي لخدمات الخط الأمامي، وتبسيط إجراءات الالتزام، ودفع الاشتراك، وصرف المنافع، بالإضافة إلى معالجة مسائل القدرة على الدفع. في الغالب، تستخدم أنظمة الاشتراك الاختياري لتكون عتبة انتقالية نحو تحقيق أهداف توسعة الشمول. لكن نجاح الأنظمة الاختيارية في توسعة الشمول يتباين من نظام لآخر. فالفئات المستهدفة بالاشتراك الاختياري قد لا تحصل على الموارد المالية الضرورية لذلك أو قد تعتبر المنافع المقدمة غير ملائمة، ما يثير التساؤل حول الطريقة التي يمكنها أن تؤدي إلى تصميم منافع أفضل لتلبية احتياجاتها.

في غياب الأحكام القانونية المصممة بما يتلاءم واحتياجات مختلف الفئات السكانية، قد تتفاقم الفجوات الهيكلية وعدم المساواة بين هذه المجتمعات بسبب التصميم الموضوع لنظام الضمان الاجتماعي. كما أن الأهمية المتزايدة لتوفير المنافع المهنية أو الخاصة للموظفين مقابل راتب قد يضاعف فجوات عدم المساواة في الشمول ومستويات المنافع التي يتم الحصول عليها. ثمة مصدر آخر لعدم المساواة في دول (بريكس) ألا وهو الحركة والانتقال المتناميان للعمال - مهاجرين داخلياً وعبر الحدود - ما يتطلب الاستجابة من خلال سياسات ملائمة وتدابير إدارة مواتية. من الأسئلة التي تستدعي المعالجة بشكل أكثر اكتمالاً توسعة الشمول لتغطي أفراد عائلات العمال المهاجرين وتحسين التنسيق وحفظ القيود لدى مختلف المؤسسات عندما تكون الخدمة مجزأة وموزعة على مستوى الدولة ككل. بالنسبة لجميع دول (بريكس)، ثمة أهمية متزايدة تحظى بها مسألة ضمان كفاية المنافع. مع زيادة المحددات المالية والبيئية الاجتماعية - الاقتصادية المتغيرة، يثير هذا التحديّ مسائل تتعلق بالمنافع الممولة من الإيرادات الضريبية بالإضافة إلى تلك المعتمدة على اقتطاع الاشتراكات.

## البرازيل:

ينصّ الدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ على شمولية التغطية والخدمات وتساويها بين سكان الحضر وسكان الريف. وفي الفترة ما بين ٢٠٠٥ حتى ٢٠٠٩، ارتفع عدد متلقي الرواتب التقاعدية من التأمينات الاجتماعية بنسبة ١١ بالمائة، في حين ارتفع عدد متلقي المساعدة الاجتماعية بنسبة ٢٥ بالمائة. وقد تركّزت معظم الجهود الرامية إلى الشمول بالضمان الاجتماعي منذ عام ٢٠٠٩ على برامج التحويل النقدي بما فيها «بولسا فاميليا» - صندوق العائلة. لقياس نجاح هذه البرامج، تناقصت نسبة السكان في سن العمل من الفئات غير المشمولة بالتأمينات الاجتماعية أو المساعدة الاجتماعية من ٣٩,٦ بالمائة في ١٩٩٨ إلى ٣٥,١ بالمائة في ٢٠٠٨. كما انحسرت نسبة من هم في سن الخامسة والستين أو أكبر ممن لا يحصلون على أي نوع من أنواع التغطية إلى ٢ بالمائة فقط. لقد ساعد الارتفاع التقاعدي الاجتماعي الممول من الإيرادات الضريبية والذي يدفع إلى عمال الريف على التخفيف بشكل ملحوظ من الفقر بين مختلف الأعمار وبخاصة في أوساط الفئات المتقدمة بالعمر (الشيخوخة). مع ذلك، تبقى التحديات قائمة: ٥٠ بالمائة من السكان العاملين لا يدفعون اقتطاعات الاشتراك بالضمان الاجتماعي على نحو منتظم.

## الاتحاد الروسي:

يختلف الاتحاد الروسي عن باقي دول (بريكس) حيث أنه وعلى الرغم من اعتماده نظام الضمان الاجتماعي الشامل منذ حقبة السوفييت، إلا أنه شهد تغييرات اجتماعية، واقتصادية، وديموغرافية أوسع نطاقاً ما زالت محطّ جدل. ومع تناقص تعداد سكان روسيا بحوالي ٥ مليون منذ التسعينيات، تركّز الاهتمام على الأنشطة الرامية إلى تحسين معدلات الولادة بما فيها تحسينات هامة وكبيرة على منافع الأمومة والأسرة مثل زيادة مخصصات الطفل. كما تم التركيز على تحسين نجاعة الخدمات الصحية و منافع التقاعد. ومن الخصوصيات الروسية، العدد الملحوظ للعمال المؤهلين للحصول على منافع خاصة: هؤلاء يشملون العمال الذين يعملون بما يعرف بـ «المهن الخطرة» وأولئك الذين يوظفون في أقصى شمال روسيا. ثمة اقتناع متنام بأن الجهود الرامية إلى توسعة الشمول للقطاع غير المنظم لن تكون ذات جدوى من غير وجود التنسيق مع التدابير الرامية إلى تنظيم هذا القطاع. وعلى الرغم من النمو الاقتصادي، وفائض الحساب الجاري، تبقى استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في روسيا ملأى بالتحديات.

## الهند:

الهند دولة فتية تتسم بوضع ديموغرافي موات ترتفع فيه معدلات الولادة ما يعني أنها سوف تشيخ على نحو أقل سرعة من باقي دول (بريكس) [باستثناء جنوب أفريقيا]. التحديّ الرئيس أمام الهند هو توسعة الشمول لتغطية قطاع كبير غير رسمي أو «غير منظم» يشكل أكثر من ٩٠ بالمائة من القوة العاملة. ولزيادة الشمول بشكل ملحوظ، يجب أن تعالج الجهود المبذولة التحديات التي تعيق شمول هذا القطاع الكبير. لقد شهد العقد الأخير من الزمن عدداً من المبادرات سواء في البرامج التي لا تعتمد على اقتطاع الاشتراكات أو تلك التي تعتمد عليه الساعية إلى معالجة هذه المسألة: مثلاً: نظام التقاعد الوطني للشيخوخة ونظام التأمين الصحي الشامل. على الرغم من شيوع القطاع غير المنظم، يغطي صندوق إيداع الموظفين للقطاع المنظم حوالي ٥٠ مليون عامل. في ٢٠٠٩، فتح النظام أبوابه لجميع العمال على أساس اختياري، لكن في غياب اقتطاعات مماثلة من أصحاب العمل، بقي الاشتراك الاختياري بالضمان منخفضاً.

## الصين:

على مدى العقد الماضي، استفادت الصين من وضعها الديموغرافي الحالي الملائم، والإرادة السياسية، والمالية الحكومية السليمة لزيادة الشمول بشكل جوهري من خلال بدئها في توسعة الشمول في مختلف برامج الضمان الاجتماعي. لقد عالجت تحديّ الفروقات الإقليمية الواسعة النطاق في البيئة الاجتماعية-الاقتصادية والهجرة الداخلية الملحوظة من الريف إلى المدينة، بحيث انتقلت إلى توفير الشمول بالتأمين الصحي بنسبة ١٠٠ بالمائة تقريباً وشمول ما يزيد عن نصف عدد السكان بمنافع الشيخوخة. وبالرغم من الانتقال التدريجي إلى النظام الشمولي، تبقى مسألة أخرى ماثلة أمامنا بحاجة إلى معالجة ألا وهي تشرذم المنافع المقدمة والإدارة حيث يوجد العديد من البرامج التي تديرها مختلف السلطات هناك على مستوى الدولة أو المدينة. حيث يثير هذا مشكلة ازدواجية المنافع والتكامل مع برامج المنافع الأخرى، وسياسات التوظيف، وفي بعض المجالات عدم كفاية الكوادر المؤهلة والخبرات المطلوبة. خلاصة القول، باعتماد نهج الخطوة خطوة في تجربة البرامج ومن ثم تطبيقها على نطاق أوسع، تدفع الجهود المتواصلة باتجاه إنشاء نظام شمولي حقيقي للضمان الاجتماعي.

## جنوب أفريقيا:

يضمن دستور جنوب أفريقيا في أحكامه الحق في الحصول على منافع الضمان الاجتماعي بموجب القانون. هناك شمول واسع النطاق بمنافع الضمان الاجتماعي: في الحقيقة تغطّي جميع المخاطر نظرياً بخليط من الأنظمة التي تعتمد على اقتطاعات الاشتراكات وخلافها بالإضافة إلى برامج التحويل النقدي، لكن بعض الفئات تحظى بالمنافع بدرجة أقل من غيرها بمن فيها العاملون لحسابهم الخاص، وعمال المنازل، والعمال في القطاع غير المنظم. يتسم توفير المنافع بأهمية نموذج التمويل غير المعتمد على اقتطاع الاشتراكات المستخدم لمنافع الشيخوخة، والمنافع العائلية، ومنح الإعاقة من بين أمور أخرى بناء على الحد الأدنى من متطلبات الإقامة أو المواطنة وشروط الحد الأدنى للعمر. تختبر هذه المنافع كنسب مسطحة ومتوسطة: فمستويات الفقر المرتفعة تعني أن الحصول على المنافع النقدية واسع النطاق. يقدّم القطاع العام خدمات طبية شاملة: لكن في الممارسة العملية هناك فرق واسع النطاق بين المنافع والخدمات المقدمة إلى السكان الذين يحصلون على الخدمات الطبية من نظم القطاع العام وتلك المقدمة إلى العاملين برواتب الذين يتمتعون بالحصول على برامج طبية خاصة أكثر شمولية. تتصل التحديات الرئيسية بتوسعة الشمول لتغطية الفئات المستثناة حالياً بتقليص الفجوات وعدم المساواة في النظام، وتحسين كفاية المنافع وفترتها الزمنية في فروع معينة. ومن التحديات الأخرى، أهمية تعزيز التأمين ضد البطالة من خلال تدابير فاعلة لإعادة الدمج في الوظيفة أو العمل.

## التحديات المستقبلية لدول (بريكس)

على الرغم من التقدّم الذي تمّ إحرازه على صعيد توسعة الشمول، يبقى عدد من التحديات ماثلاً في دول (بريكس). ومنها معالجة الفقر. وأيضاً ضمان الكفاية المستقبلية للمنافع المؤقّرة وفي الوقت ذاته مجابهة فجوات الدخل وغياب المساواة. من الأمور الأخرى، طريقة التخفيف من الاختلالات الإدارية المرتبطة بالأنظمة المشرذمة بحيث تبقى عند حدّها الأدنى.

## المصدر

**الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي . ٢٠١٣ .** توسعة الشمول بالضمان الاجتماعي في دول (بريكس) البرازيل، الاتحاد الروسي، الهند، الصين، وجنوب أفريقيا: دراسة مقارنة حول توسعة الشمول في البرازيل، الاتحاد الروسي، الهند، الصين، وجنوب أفريقيا. جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

وباستشراف المستقبل، يمكن القول أنّ أنظمة الضمان الاجتماعي في دول (بريكس) تجابه ست قضايا رئيسية هي:

من المحتمل أن تكون التحدّيات الديموغرافية المصدر الأكثر تأثيراً على جميع النواحي المتصلة بتوفير المنافع على الرغم من أنها ليست جميعها على الوتيرة ذاتها، رفع توقعات الحياة وانخفاض معدلات الولادة يعني أن دول (بريكس) سائرة نحو الشيخوخة. السؤال الذي يفرض نفسه هنا: كيف يمكن الموازنة بين تخصيص التحويلات عبر الأجيال وعبر دورات الحياة وبالتالي تعريف أولويات جهود توسعة الشمول.

١- زيادة تدفقات الهجرة سواء داخلياً أو عبر الحدود ما يتطلب استجابات ملائمة من حيث تصميم المنافع، وتمويلها، وإدارتها.

٢- سوف تحدث الهياكل الأسرية المتغيرة أثراً على التماسك الاجتماعي، وتخفف من آليات الدعم التقليدية وتزيد من الطلب على حماية الضمان الاجتماعي. وبدون آليات تمويل كاف، سوف تبقى نظم الضمان الاجتماعي في حالة كفاح إلى أن تحقق أهدافها.

٣- ستتوجه الأنظار بشكل متزايد نحو نظم الضمان الاجتماعي للاستجابة إلى الصدمات المستقبلية مثل التراجع الاقتصادي، والكوارث الطبيعية. من المحتمل أن يؤدي التغير المناخي أيضاً إلى المزيد من "الأحداث القصوى". بالإضافة إلى ذلك، سوف تؤدي الزيادة في حدوث الأمراض غير المنقولة مثل السمنة والسكري إلى تمدد نظم الرعاية الصحية والطبية بالإضافة إلى ما تستحقّه من تركيز أعظم وحاجة إلى استثمارات أعلى في التدابير الوقائية والاستباقية.

٤- قد يؤدي العالم الآخذ بالترابط والاعتماد على بعضه البعض بشكل أكبر إلى تنامي الفجوات وعدم المساواة. على الرغم من أن هذه يمكن أن تتحقق من خلال تدابير فاعلة للمنافع، إلا أنه ينبغي أن تقترن بتدابير كسب التأيد والمناصرة لتعزيز المدركات العامة الإيجابية لنظم الضمان الاجتماعي.

٥- سوف تُعلّق أهمية متزايدة على التحدّي المزدوج المتمثل في الانتقال نحو الشمول بالضمان الاجتماعي للجميع وتوفير منافع كافية من خلاله.

٦- بالنسبة إلى الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، يستحق سجلّ الضمان الاجتماعي في دول (بريكس) والإرادة السياسية هناك العاملة على توسعة الشمول اهتماماً عالمياً أعظم؛ فإدارات الضمان الاجتماعي في دول (بريكس) ترسي الخطوات اللازمة لوضع الضمان الاجتماعي الديناميكي (الحيوي) في حيّز النفاذ. كما أنها ترتقي إلى مستوى مجابهة التحدّيات الديموغرافية، والصحية، والاجتماعية، والاقتصادية بالإضافة إلى تحديات سوق العمل المتوقعة. من المتوقع إذن، أن تواصل دول (بريكس) مسيرتها نحو إرساء المثال الذي يحتذى على صعيد الضمان الاجتماعي الديناميكي.

**الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا).** هي المنظمة الدولية الرائدة في جمع إدارات ووكالات الضمان الاجتماعي معاً. توفر الجمعية المعلومات والبحوث والنصح والإرشاد والمتلقيات للأعضاء من أجل بناء ودعم سياسات وأنظمة الضمان الاجتماعي الحيوية حول العالم.