issa الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

إضاءات على السياسات الإجتماعية

18

المبادرات الدولية الرامية إلى توسعة شمول الضمان الاجتماعي

يسلط هذا العدد من *إضاءات على السياسات الإجتماعية* الضوء على مبادرتين دوليتين طموحتين للمساهمة في توسعة شمول الضمان الاجتماعي. ويتم توجيه الاهتمام أولا إلى *الاستراتيجية الجديدة لتوسعة شمول الضمان الاجتماعي* التي وضعتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. وثم يتم التوجه نحو كيفية تكامل هذه المبادرة مع مبادرة وكالة الأمم المتحدة لبناء *أرضية الحماية الاجتماعية*. على المستوى العالمي، وكما يوضح هذا العدد من *الإضاءات*، فإن الهدف من كلا المبادرتين هو الضمان الاجتماعي الشامل والمقدور على تحمل تكاليفه والمستدام. ولجعل هذا حقيقة، لا بد من تحسين الحاكمية والتمويل والإدارة لبرامج الضمان الاجتماعي. ومما لا يقل أهمية هو الإرادة السياسية. ولهذه الغاية، تعتبر مشاركة الجمعية في النقاشات المتكررة حول الضمان الاجتماعي في الدورة الـــ 100 لمؤتمر العمل الدولي في يونيو 2011 منصة هامة للنقاش بهدف تقديم دعم الضمان الاجتماعي على الصعيد العالمي.

هانس هورست كونكوليفسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الإجتماعي

تحديات توسعة شمول الضمان الاجتماعي

تُشكل توسعة شمول الضمان الاجتماعي جانباً جوهريا من جوانب التنمية الاجتماعية والاقتصادية. من خلال توفير الحماية ضد مخاطر دورة الحياة، وكآلية لإعادة التوزيع، يسهم الضمان الاجتماعي في تحقيق التماسك الاجتماعي، والتنمية الاقتصادية والاستقرار والتكافل. والضمان الاجتماعي هو أيضا تعبير عن إيمان المجتمع في قيمة العدالة الاجتماعية.

وعلى الرغم من إحراز تقدم ملموس في القرن الماضي، لا يزال الحصول على الضمان الاجتماعي امتياز يتمتع به خُمس سكان العالم فقط، وهي حالة غير مقبولة. فحتى في الدول الأغنى، حيث تكون تغطية الضمان الاجتماعي شاملة على الأغلب، يبقى هناك قلق حول تزايد البطالة بالإضافة لنمو القطاع غير الرسمي للعمالة وتقليص الميزانيات العامة المخصصة للإنفاق الاجتماعي.

هذا العـــدد:

- يقدم حقائق وأرقام حول تغطية الضمان الاجتماعي عالمياً.
- يقدم *إستراتيجية الجمعية الخاصة بتوسعة شمول الضمان الاجتماعي*، ومبادرة الحماية الاجتماعية المشتركة لهيئة الأمم المتحدة حول *أرضية الحماية الاجتماعية*.
- يوضح كيف يمكن تحقيق تعاون إيجابي بين هذه المبادرات الدولية للمساعدة في تحقيق مزيد من التحسينات في توسعة الشمول.
- يخلص إلى أنه على الرغم من أهمية زيادة المبادرات الهادفة إلى توسعة الشمول على المستوى الدولي، فهناك تحديات كبرى على الصعيد الوطني يتوجب مجابهتها، وفي هذا الصدد، فإن للجمعية دوراً رئيسياً تؤديه.

© الإيسا 2011
ISSN online 2073-5715
نُشرت لأول مرة، مايو 2011
الصور: ILO/Deloche
iStockphoto

وفي الوقت الحاضر، يبرز التوافق المتزايد في الآراء فيما بين المنظمات الدولية إلى الدعوة للالتزام السياسي لقيادة الإصلاحات بهدف توفير فرص الحصول على الضمان الاجتماعي المستدام. ومن المحتمل أن يستلزم هذا، إصلاح التشريعات الاجتماعية الحالية وتطوير برامج اجتماعية جديدة. ومما لا يقل أهمية عن ذلك، فإنّ التطبيق الناجح وتقديم المبادرات لتوسعة الشمول، والأداء العالي لإدارات الضمان الاجتماعي سيكون أمراً ضرورياً.

حقائق وأرقام

- الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان، كما هو منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، فضلاً عن الميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.
- في الوقت الحاضر، 80 في المائة من سكان العالم لا يتمتعون بإمكانية الشمول تحت مظلة الضمان الاجتماعي الكافي و 33 في المائة لا ينتفعون بأي شكل من أشكال الرعاية الصحية.
- على الرغم من توفير تغطية شمولية تقريباً لجميع القوى العاملة من خلال برامج الضمان الاجتماعي في الدول المتقدمة، إلا أنه في بعض الدول منخفضة الدخل فإن التغطية لا تزال تسجل حوالي 5 في المائة.
- على الصعيد العالمي، ما يقرب من 60 في المائة من السكان في سن العمل بدون تغطية قانونية توفر منافع تقاعد الشيخوخة. وهؤلاء العمال يعيشون في الغالب في الدول النامية. وبحلول عام 2040، 75 في المائة من سكان العالم الذين تتراوح أعمارهم بين 65 عاما أو أكثر يعيشون في الدول النامية.
- على المستوى العالمي، يبلغ مجموع النفقات الجارية على الحماية الاجتماعية ما يعادل 19 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. بحيث يصل هذا المتوسط إلى 17 في المائة في الدول المتقدمة، وأقل من 5 في المائة في الدول النامية.
- من خلال تخصيص 2 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، سيكون من الممكن توفير الوصول إلى الضمان الاجتماعي الأساسي لجميع الفقراء في العالم.
- خفّضت الأزمة المالية والاقتصادية من الانخفاض المتوقع في مستويات الفقر في العالم وزادت من معدلات البطالة. يواجه ما لا يقل عن 1.75 مليار شخص التحديات المتعددة المرتبطة بالفقر. وفي نهاية عام 2010 كان هناك 205 مليون من العمال عاطلين عن العمل، أي 27.6 مليون شخص أكثر مما كان عليه الحال قبل الأزمة العالمية.
- لعبت برامج البطالة دوراً رئيسياً في التخفيف من الآثار السلبية للركود. ومع ذلك، فإن أقل من 70 دولة تُطبق أنظمة التأمين ضد البطالة، وجميعها تقريباً في دول في جنوب آسيا، وجنوب شرق آسيا و جنوب الصحراء الكبرى (إفريقيا).
- في عام 1995، اعتمد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، الأهداف الإنمائية للألفية في عام 2000، وفي عام 2005 صوّت مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة لمبدأ أن كل دولة مسئولة عن توفير حد أدنى من الرفاه الاجتماعي.
- تعتبر اتفاقية منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام 1952 (رقم 102) هي الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تُعنى بتحديد الحد الأدنى من المعايير لجميع الفروع التسعة للضمان الاجتماعي، والتي توفر أيضا مبادئ الاستدامة والحاكمية الجيدة لأنظمة الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، لها حدود عندما يتعلق الأمر بضمان وجود تعريف للحد الأدنى لحزمة المنافع ولا تحدد الأولويات أو تحتم التغطية الشاملة للجميع.

إستراتيجية الجمعية الخاصة بتوسعة الشمول

أطلقت الجمعية خلال المنتدى العالمي للضمان الاجتماعي الذي عُقد في كيب تاون 2010، *إستراتيجية توسعة شمول الضمان الاجتماعي* محددةً بذلك تحديات التوسعة ذات الأولوية التي تستلزم استجابات فعّالة من إدارات الضمان الاجتماعي. حيث يجب أن تأخذ هذه الاستجابات اللازمة في الاعتبار أن دور إدارات الضمان الاجتماعي هو عادةً ما يكون منحصر على تطبيق السياسات وليس وضعها.

تتوقع إستراتيجية الجمعية بأن على إدارات الضمان الاجتماعي أن تُقدّم مساهمات هامة لتوسعة الشمول في أربع مجالات محددة وفقاً للظروف المحلية للدولة وأولويات السياسات فيها:

مجالات الأولوية لدى إدارات الضمان الاجتماعي

- تحسين الالتزام وتأدية الاشتراكات وجمعها.
- توسعة الشمول بمظلة الضمان الاجتماعي لتصل إلى المجموعات السكانية صعبة الشمول.
- دعم إدارات الأنظمة المموّلة من الضرائب والتي توفر الحد الأدنى من المنافع.
- دعم توسعة الشمول على المستوى الوطني.

نظراً لأنّ هدف توسعة الشمول متجذّر في مهام وقدرات إدارات الضمان الاجتماعي، فإن الجمعية تهدف إلى تسهيل إيجاد آلية تستطيع من خلالها هذه الإدارات أن تحدد أهداف واقعية وممكن تحقيقها لدعم توسعة الشمول ومن ثم تطبيق خطط سير العمل التي تسعى من خلالها لتحقيق تلك الأهداف خلال فترة زمنية محددة مسبقاً. وفي المرحلة الأخيرة، تسّهل إستراتيجية الجمعية إيجاد خطة عملية تستطيع من خلالها إدارات الضمان الاجتماعي تبادل والإعلان عن المخرجات والدروس المستفادة من "الممارسات الجيدة".

أرضية الحماية الاجتماعية (SPF)

يمكن تتبّع جذور المبادرة المشتركة لهيئة الأمم المتحدة *الخاصة ب أرضية الحماية الاجتماعية* لنعود لحملة الضمان الاجتماعي للجميع التي أطلقتها منظمة العمل الدولية في عام 2003. ومنذ ذلك الحين، تطّور المفهوم ليضم في معناه إدراك عام متعدد الأبعاد للفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي. ويدعم المفهوم، استجابات من السياسات الوطنية التي تجمع ما بين الحماية والوقاية والتمكين لتقديم التغطية الشاملة، أو على الأقل، قدرة الوصول إلى سلة الحد الأدنى من المنافع النقدية والرعاية الصحية الأساسية كأحد حقوق الإنسان. وفيما يخص منافع الضمان الاجتماعي بشكل محدد، تتضمن أرضية الحماية الاجتماعية (SPF) مجموعة من أربعة استحقاقات أساسية.

وفقاً لدائرة الضمان الاجتماعي في منظمة العمل الدولية؛ يجب على أرضية الحماية الاجتماعية أن تُقلّص نسبة الفقراء بحوالي 40% وبما يقابل تخصيص 3-4 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي على المستوى الوطني وبإضافة الرعاية الصحية الأساسية، سينخفض عدد الفقراء بحوالي 20% كنسبة إضافية. أما من وجهة نظر منظمة العمل الدولية، يمكن إثبات إمكانية تحقيق مثل هذه المخرجات من خلال الدليل الأوروبي، فهناك يتم تقليص ما نسبته 50 بالمائة من الفقر عبر دفعات المساعدات الاجتماعية.

منافع الضمان الاجتماعي المضمونة كجزء من أرضية الحماية الاجتماعية (SPF)

- ضمان دخل أساسي للأطفال.
- توفير حد أدنى لإمكانية الحصول على المساعدات الاجتماعية لجميع الأفراد في سن العمل.
- توفير حد أدنى أساسي من الرواتب التقاعدية (الشيخوخة والعجز) لجميع المستحقين.
- توفير الرعاية الصحية الأساسية للجميع.

حالياً، تُظهر المستويات المنخفضة للإنفاق المحلي على الحماية الاجتماعية في استراتيجيات التنمية الوطنية، عبر إنفاق ما يقل عن 5 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، حقيقة أنّ هناك فسحة مالية إضافية لزيادة الإنفاق . ومن وجهة نظر منظمة العمل الدولية، فإنّ أبرز تحدي هو تغيير السلوك والاتجاهات وخلق الإرادة السياسية اللازمة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإنّ النقاش المتواصل حول الضمان الاجتماعي في مؤتمر العمل الدولي، عام 2011، يُمكن أن يفتح طريق نحو الخروج والتوصل لأداة دولية لتعريف المبادئ المتوافق عليها حول أرضية الحماية الاجتماعية. ومن المرجو أن يتم تحقيق ذلك بحلول عام 2015، مما يتيح له بذلك أن يلعب دوراً في النقاش حول متابعة تحقيق أهداف الألفية للتنمية.

تكامل ما بين إستراتيجية الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي وأرضية الأمم المتحدة للحماية الاجتماعية

أحد أهم أهداف إستراتيجية الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، هو دعم جهود إدارات الضمان الاجتماعي لتطوير جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها. فإن تحقيق التطورات في تلك الأنشطة يجب أن يحدّ من خطر الاختلال المالي في البرامج القائمة على الاشتراكات. ولا تنحصر مهمة هذه الأهداف فقط على دعم التوفير الملائم والمستدام لمستويات المنافع المنصوص عليها في القانون وإنما يُمكن أيضاً تحقيق توسّع في نطاق المنافع المقدمة للمؤمن عليهم بشكل أكبر.

وبشكل أعم، يجب على الإنجازات المحققة أيضا أن تعمل على الحد من الحاجة المحتملة من الإعانات المالية، وبهذا خلق هامش أكبر لتوزيع المصادر المالية المحدودة على مجالات أخرى ذات أولوية بما في ذلك الخدمات وضمانات الدخل الأساسي الممولة من الضرائب. يمثل هذا الاحتمال إيجاد الهامش المالي الأكبر والإمكانية الأولى للتكامل الايجابي ما بين إستراتيجية الجمعية وأرضية الأمم المتحدة للحماية الاجتماعية.

وإلى حد كبير، تتطلّب الإدارة الناجحة وتقديم الخدمات المضمونة للمنافع المشمولة في أرضية الحماية الاجتماعية، إلى الاستفادة من المعرفة والخبرة الخاصة بسير الإجراءات الإدارية التي تتمتع بها الهيئات الأعضاء في الجمعية – إدارات الضمان الاجتماعي. وفي الوقت الحاضر، هناك قلق حول ما إذا كانت الكثير من الدول النامية لا تتمتع بالقدرات اللازمة لإدارة البرامج الاجتماعية الممولة من الضرائب بشكل فاعل، وذلك حين يتم توسعة حجم الشمول ليصبح مطبّق على المستوى الوطني. وفي هذا الشأن، يُمثل التشارك في المعرفة والخبرة الخاصة بسير الإجراءات الإدارية ما بين الهيئات الأعضاء في الجمعية ويُمكن أيضاً ما بين إدارات الضمان الاجتماعي الأخرى والمؤسسات الوطنية إمكانية ثانية للتكامل الايجابي.

تتشارك الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي والأمم المتحدة في إحدى المبادرات؛ وهي توسعة الشمول لضم المجموعات السكانية الصعب تغطيتها. ففيما يخصّ تصميم الهياكل الإدارية ومخططات السياسات، فإنه من المقبول بشكل عام الاعتقاد بعدم وجود طريقة وحيدة تُعتبر الأنسب لتوسعة الشمول. لهذا، وبشكل عملي، من المتوقع إتباع النهج المؤسسي التعددي الذي يسعى إلى توسيع الشمول المستدام بشكل تدريجي عبر استهداف المجموعات السكانية ذات الأولوية.

وبدورها، تُركزّ إستراتيجية الجمعية بشكل أكبر حول الابتكار في البرامج القائمة على الاشتراكات وحول كيفية تصميم مناهج لتلبية حاجات الاقتصاد غير الرسمي والعمال المهاجرين على وجه الخصوص. كما وتسعى أيضاً لدعم الإدارة الناجحة لأنظمة المنافع الدنيا الممولة من الضرائب. في حين تحتل عملية توسعة الشمول الأفقي أعلى سلم أولويات الأمم المتحدة والتي تسعى لتغطية الفئات الهشة في المجتمع، ليقدم لهم جميعاً على الأقل حد الحماية الدنيا. وبعد ذلك يجب ضمان تطبيق توسعة الشمول العامودية لتحسين مدى ونوع المنافع والخدمات المقدمة.

وقد قامت إستراتيجية الجمعية بمساعدة الأمم المتحدة في تعزيز هذين البعدين عبر تقديم عملية منظمة لمساعدة بناء القدرات في مجالي الإدارة وحاكمية الضمان الاجتماعي. ولهذا السبب فإنّ بعض الأولويات والفئات التي تستهدفها الجمعية حالياً تختلف عن تلك التي تخص الأمم المتحدة إلاّ أنه عند تبنّي المنهجين معاً نرى أنهما منهجين أساسيين متكاملين.

وعلى نطاق أبعد، هناك إمكانية للتآزر النابع من طموح إستراتيجية الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي من خلال تشجيع إدارات الضمان الاجتماعي لتبنّي دور الدعوة الوطنية لدعم توسعة الشمول في الضمان الاجتماعي. ومن المتوقع أنّ مثل هذه الدعوة يجب أن تُقدم الدعم الإيجابي للبرامج الممولة من الاشتراكات والضرائب على حد السواء بما يتضمن البرامج التي تؤخذ كجزء من أرضية الحماية الاجتماعية.

تحوّل المبادرات الدولية إلى عمل وطني؟

تهدف إستراتيجية الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي و مبادرة الأمم المتحدة حول أرضية الحماية الاجتماعية للمساعدة في معالجة التحديات العالمية المرتبطة بانخفاض معدلات الشمول في الضمان الاجتماعي. ويأخذ هذا الهدف في الاعتبار الأولويات الرئيسية المتعلقة بالسياسات وقدرات الوكالات الوطنية وإدارات الضمان الاجتماعي لتنفيذ وتقديم منافع وخدمات مستدامة مالياً. وسوف يكون الدور الذي تقوم به كل من المنظمات الأعضاء في الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي و الإدارات الوطنية للضمان الاجتماعي له الأثر لتكون كلتا المبادرتين ناجحتين ومتكاملتين تماماً.

وحتى لو وافق كل من واضعي السياسات ووزارات المالية بأن الضمان الاجتماعي هاماً للتنمية الوطنية الاجتماعية والاقتصادية، فإن هذا لن يكون وحده كافياً. فعلى المدى الطويل، يجب أن تكون الإرادة السياسية التي تؤدي إلى عمل يشارك فيها جميع أصحاب المصالح الخاصة على الصعيد الوطني مضمونة (انظر المربع).

برنامج بولسا فاميليا في البرازيل

تمّ إطلاقه في عام 2003 للحد من الفقر وعدم المساواة، ووقف انتقال الفقر بين الأجيال، ويُقدم برنامج "بولسا فاميليا" في البرازيل المنافع حالياً لنحو 13 مليون أسرة. ومع تفضيل دفع المنافع لربة الأسرة، فإنّ هناك تركيز على دعم الأمهات والأطفال، وعلى توسيع فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية. فقد أظهرت النتائج الإيجابية للبرنامج بأنه تمّ تحسين مستويات التغذية والالتحاق بالمدارس، وزيادة استخدام الخدمات الصحية وتخفيض الفقر المدقع وعدم المساواة وزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة. هذه النتائج هي ثمرة التعاون الوطني والإستراتيجية المنسقة بين وكالات الحكومة الاتحادية (بما في ذلك وزارة التأمينات الاجتماعية) والمنظمات الإقليمية / المحلية (بما يتضمن أكثر من 5000 مجلس بلدي). حيث يُعتبر البرنامج حالياً واحد من أكبر برامج المساعدات الاجتماعية المشروطة في العالم خاصة مع تبنّي الحد من الإجراءات الإدارية المتطابقة و البيروقراطية.

ولبناء مجتمعات مستدامة فعلياً، يجب أن يكون هناك أيضا إيماناً أعمق بأن الضمان الاجتماعي أمراً ضرورياً للاستقرار الاجتماعي، والتماسك والتكافل. وإذا كان المجتمع الدولي يسعى لتحقيق توفير الضمان الاجتماعي للجميع كحق من حقوق الإنسان، يجب أن يكون هناك قبول حقيقي ومشترك في جميع الدول بالأهمية الدائمة للعدالة الاجتماعية.

الاستنتاجات الرئيسية في مجال السياسات

- أولاً، يتطلب نجاح التوسعة في الوصول لتغطية مستدامة إلى تحسينات مستمرة في الحاكمية والتمويل والإدارة لبرامج الضمان الاجتماعي. قد يتطلب بناء أرضية الحماية الاجتماعية المستدامة أن تُؤخذ القرارات بشأن إعادة توزيع الثروة الوطنية خارج آفاق زمنية قصيرة الأجل من السياسات الحزبية.
- ثانياً، قد يساعد إطلاق المبادرات الدولية التي تنادي بتوسعة الشمول في المساهمة في تحديد أولويات السياسات الوطنية. وعلى وجه الخصوص، بالنسبة للدول النامية، فإن مثل تلك المبادرات يُمكن أن تساعد في استخدام نهج مؤسسي تعددي يكون مصمم لحماية احتياجات الفئات السكانية الاجتماعية ذات الأولوية وحسب قدرات الوكالات الوطنية وإدارات الضمان الاجتماعي على تقديمها .
- ثالثاً، لدى الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي دور استراتيجي للاضطلاع به في المساعدة في تقديم أرضية الحماية الاجتماعية من خلال ضمان تطوير إدارات الضمان الاجتماعي القائم على الحاكمية الجيدة، والديناميكية – وبما يُشكل جزءً من المبادئ التوجيهية المهنية لمديري الضمان الاجتماعي مدعومة بأدلة الممارسات الجيدة التي تم جمعها من أعضاء الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي حول العالم.
- رابعاً، يتطلب تحقيق الهدف المتمثل في حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، الإيمان المشترك والحقيقي بما يخص قيمة العدالة الاجتماعية.

المصادر

منظمة العمل الدولية .2011 .. *الضمان الاجتماعي وسيادة القانون* (تقرير المؤتمر، مؤتمر العمل الدولي ، الدورة 100 ، التقرير الثالث - الجزء B1). جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. 2010. *إستراتيجية الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي لتوسعة الشمول في الضمان الاجتماعي.* جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. 2010. *برنامج بولسا فاميليا: حالة من وزارة التأمينات لاجتماعية* (الممارسات الجيدة في الضمان الاجتماعي). جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الأمم المتحدة. 2010. "وجدت الدراسة التي قامت بها الأمم المتحدة بأن معظم الناس في جميع أنحاء العالم غير مشمولين بالضمان الاجتماعي " في *خدمات الأخبار التابعة للأمم المتحدة*، 16 نوفمبر.

الأمم المتحدة. 2011. "الأمم المتحدة تدفع من أجل أنظمة اجتماعية لحماية الفقراء في نسبة ضئيلة من الثروة الوطنية"، في *خدمات الأخبار التابعة للأمم المتحدة*، 14 فبراير.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (إيسا) هي المنظمة الدولية الرائدة في جمع إدارات ووكالات الضمان الإجتماعي معاً. توفر 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 6617
F: +41 22 799 8509
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int