

20

إضاعات على السياسات الاجتماعية



عوامل النجاح في جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها

يحدد هذا العدد من *إضاعات على السياسات الاجتماعية* عوامل نجاح تطوير جوهر المهام الإدارية في جمع الاشتراكات وتطبيق مبدأ الالتزام بتأديتها. ومن الجدير بالذكر أيضاً بأن ضمان حق الحصول على المنافع وكفائيتها وسلامة المركز المالي وموقف الرأي العام نحو برامج الضمان الاجتماعي، والنجاح في جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها يمكنه أن يدعم الطموحات الرامية إلى توسعة شمول الضمان الاجتماعي. وبناءً على الدليل المسحي الذي قدمته الهيئات الأعضاء في الجمعية، يخلص هذا العدد إلى أنه بالرغم من تحقيق التطويرات في جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها فإننا لا يمكننا التلخص من تأثير بيئة السياسات التنظيمية الأوسع داخل الدولة، ولكن يمكن لمؤسسات الضمان الاجتماعي أن تساهم بشكل إيجابي في تحقيق هذه الأهداف عبر ترتيب أولويات التطوير في الحاكمية.

هانس هورست كونكوليفسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

هذا العدد:

- يوضح لماذا يعتبر نجاح جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها أمراً أساسياً
- يناقش عوامل النجاح وتحديات تطوير تحصيل الاشتراكات والالتزام بتأديتها
- يحدد الأمثلة الوطنية للممارسات الجيدة في جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها
- يشدد على حيوية الحاكمية الجيدة في إدارة الضمان الاجتماعي.

تمويل منافع الضمان الاجتماعي

عالمياً، تعتبر الاشتراكات هي الآلية المهيمنة لتمويل منافع الضمان الاجتماعي. ولكن، إلى جانب تحديات التهرب والتحايل فهناك مخاطر تتحدى الاستدامة المالية لبرامج الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات حول العالم. تنبع إحدى مجموعات المخاطر من الاتجاهات الديمغرافية الحالية المتمثلة بارتفاع معدلات الحياة وانخفاض معدلات الخصوبة وارتفاع معدلات التنقل الجغرافي. وهناك مجموعة أخرى تنشأ من التغيرات الهيكلية لأسواق العمل وأنماط التشغيل المتطورة، والتوجه نحو المزيد من العمالة غير الرسمية والمؤقتة بشكل خاص.

وتنتج عن هذه المخاطر حاجة ملحة بشكل متزايد إلى المصادر الكاملة للتمويل (دخل الصناديق السيادية، إيرادات صناديق استثمار الضمان الاجتماعي والإعانات المالية إلى آخره) وإجراء إصلاحات على تصميم برامج الضمان الاجتماعي. وفي غياب كل ذلك، فمن المرجح أن تقود الآثار المتفاقمة لمعدلات إعالة الشيخوخة والمستويات المنخفضة لعائدات الاشتراكات المرافقة للنفقات المتنامية للعديد من البرامج القائمة على الاشتراكات إلى اختلال التوازن المالي.

حقائق وقضايا رئيسية

- في معظم الأحيان، تمّول الاشتراكات الإلزامية البرامج العامة للتأمين الاجتماعي، ولكن الاشتراكات يمكنها أيضاً أن تمول أنظمة الادخار الفردية (على سبيل المثال صناديق الادخار الوطنية وحسابات الادخار الفردية الإلزامية للتقاعد أو للبطالة).
- يمكن أن يشكل التهرب من الاشتراكات مشكلة خطيرة لأنظمة الضمان الاجتماعي: فربما يخلق هذا ضغوطات لرفع نسب الاشتراكات على المشتركين أو خفض المنافع أو الاثنين معاً.
- في العقود الأخيرة اتجهت عدة دول أوروبية نحو الأنظمة الموحدة لجمع الاشتراكات والضرائب (على سبيل المثال، إيرلندا والسويد والمملكة المتحدة). ودول أخرى تطبق الأنظمة الموحدة من ضمنها استراليا وكندا ونيوزلندا والولايات المتحدة وأوزبكستان. ومع ذلك فإن واجبات وأدوار الهيئات الوطنية للتحويل تختلف باختلاف الدول.
- يتضح أن هناك مثال واحد حول نظام مركزي قد تحول إلى الاتجاه المعاكس نحو اللامركزية - الاتحاد الفيدرالي الروسي.
- هناك توجه جديد ملحوظ لأنظمة الضمان الاجتماعي للاستفادة المتزايدة من الصناديق الممولة من الضرائب، مع التراجع النسبي للدور الذي تلعبه الصناديق الممولة من الاشتراكات.
- تطوير تحصيل الاشتراكات والالتزام بالدفع هو مطلب ضروري للدفاع عن الحقوق والقيم المرتبطة ببرامج التأمين الاجتماعي للتصدي لأي تحرك باتجاه الإجراءات القانونية نهج الحل الأخير بدلاً من الحماية الاجتماعية.
- يمكن فرض الالتزام بتأدية الاشتراكات على أصحاب العمل والعاملين (والحد من التهرب) من خلال سلسلة من الإجراءات المستهدفة بما في ذلك تعزيز مهام التفتيش، فرض عقوبات مالية لغير الملتزمين بالدفع، اتباع السياسة العلنية على غير الملتزمين "التسمية والإحراج" من أصحاب العمل وتعزيز المعرفة من خلال الحملات الإعلامية حول أهمية الالتزام.

ثانياً، الاستدامة المالية للبرامج وكفاية المنافع النقدية المستحقة يعتمد على الدفع الكامل للاشتراكات وفي الوقت المحدد.

ثالثاً، ضرورة كفاية وفعالية جمع الاشتراكات من أجل تعزيز الدعم العام وشرعية الضمان الاجتماعي كهيئة اجتماعية.

رابعاً، يمكن لعملية جمع الاشتراكات الناجحة أن تسهل جهود توسعة شمول الضمان الاجتماعي. خصوصاً عبر مساعدة تأمين برامج الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات على أن تبقى غالباً ممولة ذاتياً وبهذا سوف تعتمد هيئات الضمان الاجتماعي بشكل أقل على المصادر المالية المحدودة.

خامساً، إن تحسين طرق تأدية الاشتراكات والالتزام بها يقدم وسائل عملية تمكن المؤسسات الأعضاء في الجمعية من تقديم مساهمة إيجابية في دعم استراتيجيتها الرامية لتوسيع نطاق شمول الضمان الاجتماعي. ومن المتوقع بأن التطوير الإداري في هذا المجالات سوف يساعد في توسعة الشمول وإتمام "الحملة العالمية لشمول الجميع تحت مظلة الضمان الاجتماعي" التي أطلقتها منظمة العمل الدولية بالإضافة إلى المبادرة المشتركة لوكالة الأمم المتحدة "أرضية الحماية الاجتماعية" على المستوى العالمي.

جانب الحاكمية

إن تحسين طرق تأدية الاشتراكات والالتزام بها له دور هام في بعد الحماية الاجتماعية، بالإضافة لأبعاده القانونية والسياسية والمالية. ومع ذلك، عندما يُنظر إليه باعتباره مسألة إدارية، يمكن اعتبار هذا التحسين أيضاً بوصفه جانباً من جوانب الحاكمية.

المفاهيم العامة فيما إذا كان تنظيم الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات يتسم بالكفاءة والفعالية والشرعية والثقة - وبالتالي الاستدامة - سيكون على درجة من الأهمية لقياس حاكمية جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها.

عوامل النجاح

على الرغم من أهمية التحسينات في مجال تحصيل الاشتراكات والالتزام بتأديتها، غالباً ما يبقى من الصعب تحقيقها. ومع ذلك، يمكن تحديد عدد من العوامل التي تزيد من احتمالية النجاح.

عوامل النجاح

- عمر برنامج التأمين الاجتماعي.
- درجة التغطية وحجم وتنوع القوى العاملة.
- درجة الأتمتة.
- مدى التنسيق مع المؤسسات الخارجية.
- التقييم المستمر وتعديل سياسات وممارسات جمع الاشتراكات.
- مدى انتشار ثقافة الضمان الاجتماعي في الدولة.
- وجود ثقافة الإلتزام بين أصحاب العمل والعمال.
- فعالية فرض تدابير الالتزام وعقوبات عدم الإلتزام.

لماذا يعتبر التطوير أمر أساسي

توضح نتائج المسح الذي أجرته الجمعية على هيئات الضمان الاجتماعي ووكالات جمع الاشتراكات الأسباب الشائعة وراء اعتبار تطوير جمع الاشتراكات والتطبيق الأفضل للالتزام أمر ضروري.

أولاً، ضرورة الدفع الكامل للاشتراكات وفي الوقت المحدد بدلاً أو نيابة عن المؤمن عليهم إذا أراد هؤلاء الأفراد أن يكتسبوا أولاً الحق القانوني للحصول على الحد الأدنى من المنافع.

العقبات التي تحول دون إجراء التحسينات

بالرغم من نجاح هذه العوامل المذكورة، فإن هناك سلسلة من التحديات المشتركة ما بينها، غالباً ما تعيق التقدم في تحقيق التطور في دفع الاشتراكات والالتزام بتأديتها.

تؤكد هذه التحديات في كثير من الحالات الحاجة إلى مزيد من الاستثمارات في البنية التحتية والتشغيل كما تشير إلى الحاجة المتوقعة للإصلاح المؤسسي والتنظيمي. ومع ذلك، فإن الاستجابة بفعالية لهذه التحديات لا يتطلب فقط الإصلاح الإداري وإنما أيضاً الحاجة إلى مدخلات صانعي السياسات.

التحديات المشتركة التي تعيق التقدم

- غياب أرقام الضمان الاجتماعي الفردية / أرقام الهوية الضريبية، باعتبارها وسيلة من الوسائل الشائعة لتوفير المعلومات لجميع المشتركين / متلقي المنافع.
- القيود المرتبطة بسرية المعلومات التي تعيق الجهود المبذولة لمطابقة البيانات مع المنظمات الأخرى.
- الافتقار إلى الأتمتة، مما لا يساعد في مكافحة مشاكل عدم الإبلاغ عن الأجور الحقيقية، والتهرب والتحايل.
- شيخوخة القوى العاملة في الوكالات تقود إلى فقدان المعرفة، وفي بعض الحالات إلى عدم القدرة على استبدال الموظفين المدربين ونوعي الخبرة.
- قد يتخذ أصحاب العمل والعمال غير ملتزمين قراراً عن سبق إصرار بتجنب دفع الاشتراكات في حال لاحظوا بأن إجراءات فرض الالتزام ضعيفة وفي حال كانوا يعتقدون بأن ترجيح تحقيق المكاسب الاقتصادية من خلال عدم الالتزام كخيار أفضل من خيار تحمل التكلفة المالية والأضرار المحتملة على سمعة الشركات من العقوبات والجزاءات التي تفرضها.

لا يوجد طريقة فضلى

هناك نقاش متكرر بخصوص الالتزام بتأدية الاشتراكات. يدور هذا النقاش حول فيما إذا يمكن اعتبار النظام الموحد المركزي لجمع اشتراكات الضمان الاجتماعي والضرائب أكثر فاعلية. في معظم الأحيان يدعم هذا الرأي فرضية أن المركزية يمكنها أن تأتي باقتصادات الحجم إلى حيز التطبيق وأن تساهم في تنسيق أنشطة التدقيق وحفظ السجلات.

ولغاية الآن، كما أن لا يوجد هناك اتفاق حول الطريقة الأفضل لجميع الدول لتحقيق الحاكمية الجيدة فإنه لا يوجد هناك أيضاً اتفاق على الطريقة الأفضل لجمع الاشتراكات. وإنما يوجد على أرض الواقع، مجموعة معقدة من العوامل التفاعلية تؤخذ جميعها بالحسبان - تصميم السياسات والتشريعات، ومدى الشمول وتركيبية القوى العاملة، وموقع الكيان المسؤول عن جمع الاشتراكات، ودرجة الأتمتة، والعوامل الثقافية والسياسية، بالإضافة إلى التاريخ المؤسسي. -

وعلى الرغم من هذه التعقيدات، فإن منظمات الضمان الاجتماعي تساهم بشكل إيجابي في تعزيز جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها عن طريق إجراء التغييرات التي تقع داخل إطار عملها المؤسسي. بداية وقبل كل شيء، فقد تم ذلك من خلال السعي الأشمل لإدخال تحسينات في الإدارة والحاكمية.

من جانبها، وكجزء من دورها الإستراتيجي في تعزيز وتطوير الضمان الاجتماعي وتطلعها نحو تعزيز أهمية الحاكمية الجيدة، فإن الجمعية لا تزال ملتزمة بتطوير الأدوات والمبادئ الإرشادية لمنظمات الضمان الاجتماعي لتحقيق هذه الأهداف أيضاً.

تشير الدلائل إلى أن الجهود المبذولة لجمع الاشتراكات تكون أكثر فعالية كلما عمل البرنامج التأميني لفترة زمنية أطول. وذلك لتوفر الوقت الكافي لدى الجهة المسؤولة عن جمع الاشتراكات لتطوير ومراقبة إجراءات العمل لديها بما يمكن الإداريين وبمفهم الوقت الكافي لتعديل سياساتهم بما يعكس إيجاباً على كفاءة جمع الاشتراكات.

إن حجم وتنوع القوى العاملة هو أيضاً عامل من عوامل النجاح. فكلما توزعت القوى العاملة على نطاق جغرافي أوسع وكانت العمالة غير رسمية كلما ازداد تعقيد عملية جمع الضرائب والاشتراكات الاجتماعية.

تساعد درجة الأتمتة في جلب مزايا هامة للنجاح. ويمكن تحقيق هذه المزايا من خلال استخدام الإنترنت، والمطابقة الإلكترونية للبيانات، وإعداد التقارير الإلكترونية للأجور، وإدارة المعلومات مباشرة من خلال الإنترنت، والدفع الإلكتروني للاشتراكات، واستخدام طرق متطورة للكشف عن الحالات الشاذة في أنماط السداد، واستخدام برامج آلية لإدارة العلاقة مع العملاء... إلخ. إن التطور الأخير والمثير للاهتمام هو استخدام تكنولوجيا الهاتف المحمول. فقد قام صندوق ادخار موظفي الحكومة في جمهورية تنزانيا المتحدة، في شراكة مع شركة فودافون (M-Pesa) التنزانية بتطبيق عملية تحويل الاشتراكات باستخدام الهواتف المحمولة.

كما يعتبر أيضاً التنسيق الفعال والتعاون مع الجهات الخارجية، بما في ذلك السلطات الضريبية وغيرها من البرامج الاجتماعية، والشركاء الاجتماعيين والوكالات، أساساً لنجاح عملية جمع الاشتراكات. فعلى سبيل المثال، قامت مؤسسة التأمين الاجتماعي الوطنية (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS) في إيطاليا بتنسيق الجهود مع غرفة التجارة للكشف عن وجود عمال من دون أرقام ضمان اجتماعي ولا سيما العاملين في قطاع السياحة والزراعة وصناعة الخدمات الغذائية.

تعمل المنظمات التي تعتبر الأنجح في جمع الاشتراكات برصد وتقييم وضبط العمليات والممارسات الخاصة بها باستمرار. إن إدخال تغييرات مخطط لها جيداً وفي التوقيت المناسب فيما يخص عمليات جمع الاشتراكات تعتبر كذلك عاملاً إضافياً للنجاح. تُعتبر الوكالة المركزية لهيئات الضمان الاجتماعي (Agence centrale des organismes de sécurité sociale - ACOSS) في فرنسا مثلاً جيداً في هذا الصدد.

ومن عوامل النجاح الأخرى، هو ما يشار إليه بقوة الثقافة الوطنية للضمان الاجتماعي. فإن التصورات العامة داخل أي دولة حول فعالية وكفاءة الإدارة، وتقديم المنافع في وقتها المحدد، ووعي العامة حول المنافع التي توفرها برامج الضمان الاجتماعي، يمكنها أن تساهم في بناء إما تصور إيجابي أو سلبي فيما يخص الضمان الاجتماعي. ومن المتوقع أن تعمل النظرة الأكثر إيجابية بخصوص الضمان الاجتماعي على دعم الجهود المبذولة لتحسين دفع الاشتراكات والالتزام بتأديتها. و للمساهمة في بناء مثل هذه الثقافة، تدير خدمات التقاعد باليابان مبادرة التوعية العامة بشكل سنوي ولمدة شهر لتطوير الإدراك بأهمية ونشر المعلومات حول برامج التقاعد.

تبين ردود المنظمات الأعضاء على الدراسة المسحية التي أجرتها الجمعية بأنه لا يوجد عامل واحد للنجاح يمكن تحديده على أنه الأكثر أهمية. وإلى حد ما، وعلى مستوى الوطني، يظهر هناك مزيج من العوامل التي يبدو أن لها التأثير الأكبر على جهود جمع الاشتراكات.

Enoff, L. D.; Mckinnon, R. 2011. "جمع اشتراكات الضمان الاجتماعي والالتزام بتأديتها: تحسين الحاكمية لتوسعة الحماية الاجتماعية"، في *المجلة الدولية للتأمينات الاجتماعية*، المجلد 64، العدد 4.

ISSA. 2010. *إستراتيجية الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي الخاصة بتوسعة الشمول في الضمان الاجتماعي*. جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

Nyland, C.; Thompson, S. B.; Zhu, C. J. 2011. "توجهات أصحاب العمل نحو الالتزام بتأدية اشتراكات التأمين الاجتماعي في شنغهاي، الصين" في *المجلة الدولية للتأمينات الاجتماعية*، المجلد 64، العدد 4.

- تتمتع منظمات الضمان الاجتماعي ضمن نفوذها بالقدرة على التأثير الإيجابي على عملية جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها من خلال العمل أولاً نحو إدخال التطوير في الحاكمية والإدارة.

- إدخال التحسينات في جمع الاشتراكات والالتزام بتأديتها (والحد من عدد حالات التهرب) يضمن للمؤمن عليهم الوصول الكامل لحقهم في المنافع.

- تعمل المستويات الأعلى من الإيراد الناتج عن الاشتراكات على تحقيق المزيد من الاستفادة المالية للبرامج وكفاية المنافع، وتعزيز شرية الضمان الاجتماعي كمؤسسة والقيم التي تمثلها.

- يمكن إعادة توزيع الموارد العامة المحدودة بطرق بديلة لمعالجة الأولويات الوطنية الأكبر بخصوص توسعة شمول الضمان الاجتماعي والتجاوب مع الاحتياجات الاجتماعية من خلال تحسين المراكز المالية للبرامج، والحد من الحاجة إلى المعونات المالية.