

إضاءات على السياسات الاجتماعية

26



الأمريكيتان: تحسين الشمول من خلال التجديد في الضمان الاجتماعي

تمتاز الأمريكيتان بسجلهما الحافل بالجهود الريادية في مجال الاداء و التصميم المبتكر لبرامج الضمان الاجتماعي؛ وهو السجل الذي أصبح واضحاً ومعروفاً على نطاق واسع. ولعل مستوى الالتزام السياسي في بناء ثقافة الضمان الاجتماعي، وتقديم دروس ذات دلالة عالمية على المستوى القطري والإقليمي يشكل أحد العوامل الرئيسية للنجاح الذي تحقق في هذا الإطار. بغض النظر عن التباينات التي تكون في الغالب كبيرة بين قُطر وآخر في المؤشرات الاقتصادية، والاجتماعية، وسوق العمل، والديموغرافيا، يتبين لنا من الأدلة والبراهين المتوفرة لدى الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا) كيفية التأثير الإيجابي الذي أحدثته أربعة اتجاهات وتطورات إقليمية رئيسية في مجال الضمان الاجتماعي على النتائج التي تحققت مؤخراً. تغطي هذه مجتمعة التدابير المتخذة لضمان التمويل المستدام وتوفير المزايا (المنافع) والخدمات على نطاق أوسع، ودور الضمان الاجتماعي في التخفيف من الفروق الاجتماعية والجهود الرامية إلى إحداث تحوّل وثيق في الإجراءات الإدارية والممارسات التنظيمية من خلال الحد من التشتت في تقديم المزايا والخدمات والاستثمار في التدابير الوقائية والاستباقية. وكما يظهر في خلاصة هذه الإضاءة، ما زال عدد من التحديات المهمة ماثلاً أمامنا. ولعل أولها يتمثل في كيفية توسعة الشمول بالضمان الاجتماعي من خلال البرامج المعتمدة على المساهمات (الاقطاعات) المعمول بها في الإقليم.

هانس-هورست كونكلويسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا)

هذا الإصدار

- يؤكد على اعتبار إدارات الضمان الاجتماعي في الأمريكيتين مصدر ابتكار في تصميم البرامج وجهود التثقيف في مجال الضمان الاجتماعي
- يلفت الانتباه إلى النتائج الإيجابية المتحققة في الإقليم من حيث معالجة الفقر وعدم المساواة
- يعطي الأولوية لتحديّ توسعة الشمول من خلال البرامج المعتمدة على المساهمات (الاقطاعات)
- يشدد على حقيقة مفادها غياب الكفاءة والفاعلية عن نظم الضمان الاجتماعي المشتركة

توسعة الشمول تحت الضغوطات المالية

لقد شهدت الفترة الأخيرة وجود حاجة ماسة لدى الأمريكيتين للتخطيط لجهود توسعة الشمول وتنفيذها في ظل تباينات شاسعة في الوضعية الجبائية لمختلف الدول هناك. يمكن القول هنا إن إدارات الضمان الاجتماعي قد حققت خطوات هامة إلى الأمام على الرغم من محدودية الموارد المالية لدى دول الإقليم؛ تمثل هذه الخطوات في السعي إلى توسعة الشمول لتغطية نسبة أكبر من السكان، وطرح برامج جديدة منها ما هو شامل ومنها ما هو موجه إلى فئة معينة، وتحسين كفاية المنافع المقدّمة. هذا ما توصل إليه تقرير جديد صادر عن الإيسا بعنوان: الأمريكيتان: تحسين الشمول من خلال التجديد في الضمان الاجتماعي

على الرغم من الموارد المحدودة، تحققت التطورات الأخيرة بفضل مقاربات مالية وجبائية مُبتكرة والتي تشمل في بعض الدول على استعمال آليات تمويل مضادة للتقلبات الاقتصادية الدورية. بالإضافة إلى ذلك، تحققت هذه الإنجازات في أغلب الأحيان على الرغم من وجود عراقيل أوسع نطاقاً من مجرد هذه التقلبات. ففي عدد من الدول، على سبيل المثال، كان لا بد لإدارات الضمان الاجتماعي ان تلتزم بقوانين المسؤولية الجبائية الجديدة عندما يتعلق الأمر بتحديد نفقاتها. كذلك ثمة حاجة سياسية متزايدة لإظهار الآثار الاجتماعية والاقتصادية الإيجابية لتدخلات الضمان الاجتماعي.

حقائق وأرقام رئيسية

- في ٢٠١٠، كانت الأمريكيتان موطناً لما يقارب ١٤ بالمائة من سكان العالم؛ أي أكثر من ٩٥٠ مليون شخص، علماً أن تعداد السكان في ثلاث بلدان منها فقط يصل إلى ثلثي ذلك الرقم وهي: البرازيل، والمكسيك، والولايات المتحدة الأمريكية حيث يصل تعداد السكان فيها إلى ١٩٤.٩ مليون، و١١٣.٤ مليون، و٣١٠.٤ مليون نسمة، على التوالي. بالمقابل، يصل تعداد السكان في أكثر من ٢٠ دولة في الإقليم إلى أقل من ١٠ مليون.
- يتباين نطاق الشمول بالضمان الاجتماعي تبايناً واسعاً بين مختلف دول الأمريكيتين؛ ولا تتوفر التغطية الشاملة سوى في عدد من الدول مثل الأرجنتين، والبرازيل، وكندا، وتشيلي، وكولومبيا، والولايات المتحدة، والأوروغواي.
- في أمريكا اللاتينية وفي الكاريبي، لا تتجاوز نسبة الأشخاص العاملين المشمولين بالتأمينات الاجتماعية لدى الدول الأدنى دخلاً ٣٠ بالمائة. في الدول متوسطة الدخل، تقترب هذه النسبة من ٥٠ بالمائة، وتصل ٦٠ بالمائة في الدول ذات الدخل المرتفع نسبياً.
- كما يتباين مدى الشمول بالرعاية الصحية تبايناً واسع النطاق عبر دول الأمريكيتين إذ يتراوح بين ١٠ و ٤٠ بالمائة من تعداد السكان في بعض الدول ليقرب من التغطية الشاملة في دول أخرى.
- يقدر الإنفاق على الصحة العامة والضمان الاجتماعي كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي بـ ١٠,٢ بالمائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي و ١٦ بالمائة في أمريكا الشمالية.
- في أمريكا الشمالية، يعمل حوالي ٨٥ بالمائة من العاملين مقابل راتب. في أمريكا اللاتينية والكاريبي، تصل هذه النسبة إلى حوالي ٦٠ بالمائة. للقطاع غير المنظم أهميته في الإقليم؛ حوالي ٥٠ بالمائة من القوة العاملة الحضرية في أمريكا اللاتينية تعمل في الاقتصاد غير المنظم (غير الرسمي).
- من المتوقع أن تحقق الولايات المتحدة الأمريكية وكندا أعلى رقم صاف من حيث استقبال المهاجرين من مختلف أنحاء العالم على مدى العقود الأربعة القادمة ونيف.
- بعد تحقيق معدل نمو في إجمالي الناتج المحلي وصل من ٤ إلى ٦ بالمائة في السنة في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨، عانت أمريكا اللاتينية من تباطؤ حاد رافقه انكماش اقتصادي في العام ٢٠٠٩. على الرغم من التعافي البسيط في أرقام النمو الإيجابية في العام ٢٠١٠، تشير الأرقام الحديثة إلى تراجع في معدلات النمو في العام ٢٠١٢.

وعليه، عادة ما تقدّم برامج التحويلات المشروطة في الكثير من الأحيان كدليلاً على هذا الأمر مع تضمينها الآليات التي تكفل تحقيق الأهداف التي رسمت لها إلى جانب الأهداف الأوسع نطاقاً للتطور الاجتماعي. على الرغم من أن مثل هذه البرامج يعطي نتائج إيجابية عند تقييمه، إلا أن نجاحها سوف يعتمد على الموارد المتاحة في المدى البعيد، والتفاعل الملائم والتنسيق مع البرامج الاجتماعية

الأخرى، كما يجب أن يشتمل تصميمها على «آلية خروج» ذات مصداقية لتقديم الحوافز ومسار واضح نحو القطاع المنظم (الرسمي)، واستقلالية أولئك الذين يتركون البرنامج من حيث تبعيتهم الحياتية وخياراتهم بالنسبة للضمان الاجتماعي.

يعتبر تمويل توسعة شمول الرعاية الصحية، والرعاية الوقائية الأولية على وجه الخصوص عاملاً رئيسياً في تحقيق الأهداف الأوسع نطاقاً لنظم الضمان الاجتماعي. بالنسبة للمزايا النقدية، لقد تناولت الجهود الأخيرة الناجحة لتوسعة شمول الرعاية الصحية مسألة التمويل بأكثر شمولية حيث شملت كل من دخل الاقتطاعات وإيرادات الضريبة العامة وفي الوقت ذاته التخفيف من التضارب وتحسين التنسيق بين هذين المصدرين من مصادر التمويل.

على الرغم من التحديات المالية بالنسبة لتوسعة الشمول، يعتبر ما حققه الضمان الاجتماعي مؤخراً في الأمريكيتين إيجابياً لجهة خفض مستويات الفقر وعدم المساواة وبخاصة ما تعلق منها بمؤشرات الرعاية الصحية الأولية.

التخفيف من عدم المساواة

من الناحية التاريخية، كان توزيع الدخل في أمريكا اللاتينية وفي الكاريبي أحد أكثر التوزيعات افتقاراً إلى المساواة على مستوى العالم. لكن، وعلى مدى السنوات العشرة الماضية، تحسّن الوضع بشكل كبير وإن لم يكن في جميع الدول. ترافق هذا التحسن في أغلب الأحيان بزيادات ملحوظة في الإنفاق الاجتماعي العام.

يؤدي الضمان الاجتماعي دوراً مهماً في التخفيف من آثار مجموعة واسعة النطاق من العوامل المرتبطة بعدم المساواة. على المدى القصير، يعمل الضمان الاجتماعي على تضييق فجوات الفقر والتخفيف من وقع الأزمات ومعالجة انخفاض الدخل من خلال التحويلات المالية. على المدى البعيد، يعمل الضمان الاجتماعي على دعم تنمية رأس المال البشري من خلال تيسير عملية الحصول على الوظيفة وفرص التدريب وخدمات الرعاية الصحية.

بالنسبة للعديد من الدول، تبقى مهمّة التخفيف من عدم المساواة أمراً ينطوي على تحديات جسام. فارتفاع مستويات النشاط في القطاع غير المنظم ما زالت تعيق جهود توسعة الشمول لتغطية الفئات الأكثر تعرضاً للمخاطر والتي هي المرأة في الغالب الأعم. قد تتطلب تلبية احتياجات الشباب المزيد من الاستثمار في التربية والتعليم ودعم الرعاية الصحية في حين أن عدم المساواة في التعامل مع المسنين ينجم عن الأعداد الكبيرة التي ما زالت خارج الشمول بالتقاعد الرسمي؛ بالتأكيد هذه الأمور تحتاج إلى اهتمام لا يقل شأناً عن الاهتمام بالشؤون الأخرى المتصلة بالضمان الاجتماعي.

تعتبر برامج التحويلات النقدية المشروطة من الوسائل المعتادة لمواجهة هذه المسائل وتستهدف أولئك الذين هم في حاجة وتصل إلى الفئات السكانية التي تكون في أغلب الأحيان مستثناة من الضمان الاجتماعي. رغم التقييم الإيجابي عموماً لمثل هذه البرامج، هي لا تزال تواجه بعض التحديات، على سبيل المثال لا بد من تصميم هذه البرامج على نحو يوفر الحوافز الملائمة للعمال ليبحثوا عن عمل ضمن القطاع الرسمي ما يجعلهم يساهمون في انظمة الضمان الاجتماعي و يجنّب تفاقم عدم المساواة بين الجنسين برغم الدعم المباشر للإناث ضمن الأسرة.

مستقبلاً، سوف يعتمد دور الضمان الاجتماعي في خفض مستوى التفاوت الاجتماعي بشكل أكبر أساساً على قدرته المتواصلة على الوصول إلى العاملين في القطاع غير المنظم. كما سوف يعتمد على مدى نجاحه في توظيف النظم المتزايد لسوق العمل في توسعة الشمول من خلال البرامج المعتمدة على الاقتطاعات.

دعم الضمان الاجتماعي من خلال منظومات اتصال مصممة على القياس

يؤكد تقرير الإيسا حول الأمريكيتين أنه من الممكن تعزيز إمكانيات للضمان الاجتماعي لدعم أهداف النمو الاقتصادي وتحقيق المزيد من المساواة من خلال منظومات اتصال فاعلة ومصممة على القياس بحيث يتم من خلالها تثقيف عموم السكان وإعطائهم المعلومات الضرورية حول دور الضمان الاجتماعي. عدديد المؤشرات في الإقليم تدل على أن تعزيز النظرة الإيجابية لعموم الناس تجاه أهمية الضمان الاجتماعي ومواجهة النظرة السلبية يمكن أن يخلق ارضية مثمرة.

من الجدير بالذكر أن نشر المعلومات يوجه غالباً إلى الأطفال والشباب بحيث يؤدي إلى ترسيخ أهمية التكافل، وسلوك الادخار الفردي، والتشغيل في القطاع المنظم في مرحلة مبكرة من عمر الأفراد. يدرك هذا النهج أهمية الشباب والدور الذي يؤديه في أغلب الأحيان كمصدر لتوفير المعلومات اللازمة لباقي أفراد الأسرة، وإعلام الوالدين والأقارب بحقوقهم ومسؤولياتهم تجاه الضمان الاجتماعي.

تتباين النهج تبانياً كبيراً في المنطقة. ففي حين أن الحملات الإعلامية على مستوى البلد توفر المعلومات اللازمة للسكان بشأن حقوقهم وتشجعهم على الاشتراك في الضمان، تركز نهج أخرى على الوصول إلى المسؤولين في المستويات العليا من الحكومة وإدارات الضمان الاجتماعي. بما في ذلك الترويج لضرورة التركيز أكثر على التدابير الاستباقية والوقائية لتكون ضمن صلب عمل مدراء وإداريي الضمان.

من الأمور المسلم بها أنه حالما ينضم العمال إلى نظام الضمان الاجتماعي، لا بد من مواصلة الجهود اللازمة لتثقيفهم بأهمية الالتزام والبقاء ضمن نظام الضمان. تشمل المبادرات في هذا المجال على بيانات دورية حول حقوق المضمونين الاجتماعيين مصممة خصيصاً لتلبية احتياجاتهم الفردية ومنها على سبيل المثال، بيانات التقاعد الدورية التي تبين النتائج المتوقعة حسب عدة سيناريوهات وحملات التثقيف الصحي التي تشجع على التشخيص المبكر والتدابير الوقائية. تبدأ حملات تدابير التوعية الصحية هذه عندما يكون الشخص في سن الدراسة مثل البرنامج المطبق في مدارس كولومبيا الصحية، والبرنامج الصحي والتغذية المدرسية في كوستاريكا. بالإضافة إلى المبادرات التي تم تطويرها على المستوى القطري، هناك مبادرات اتصال أخرى آخذة بالازدياد لدعم الضمان الاجتماعي عبر الأمريكيتين.

تطورات عبر الأمريكيتين تهدف لحماية العمال

تشهد الأمريكيتان حالياً جهوداً مكثفة للتوسع في المعرفة والتعاون بين الدول حول المسائل المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية وبخاصة بالنسبة للعمال الوافدين (المهاجرين). بناء على اتفاقية أصلية بين الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك تسلط الضوء على أهمية الترويج للبرامج التثقيفية والتدريبية في مجال السلامة والصحة المهنية والتشجيع عليها، اتسع نطاق قائمة الموقعين على الاتفاقية لتشمل كوستاريكا، وجمهورية الدومنيكان، والإكوادور، والسلفادور، وغواتيمالا، وهونديوراس، ونيكاراغوا، والبيرو. تمثل هذه الاتفاقية الرامية إلى التوسع في نطاق مبادرات تعميم المعلومات والتشارك بها. تطبيق أنظمة وتعليمات السلامة والصحة المهنية على العمال الوافدين في الأمريكيتين يُعتبر خطوة مهمة في إطار الجهود الرامية إلى توسعة الشمول لتغطية فئات العمال الذين يستنون عادة من الحماية ويشغلون غالباً في ظروف هشة تؤدي إلى تعرضهم إلى المخاطر.

يتسم الإقليم بارتفاع مستويات الشراكة في الإنجاز المؤسسي للبرامج الاجتماعية - على المستوى القطري، يوجد عدد كبير من مختلف البرامج لها أهداف متشابهة. نتيجة لذلك، تراكمت الموارد، واختلت الخدمات ما أدى في نهاية المطاف إلى غياب الكفاءة مع رفع مستوى المخاطر المتمثلة في عدم تحقيق الأهداف وترك الفئات السكانية المعرضة للمخاطر خارج إطار الحماية الكافية. وعليه، يعتبر التحسن في التنسيق بين مختلف اللاعبين في إطار السياسات الاجتماعية. من فيهم إدارات الضمان الاجتماعي عاملاً رئيسياً في التقدم الذي تم إحرازه في توسعة الشمول والتخفيف من الفروقات.

حتى تحقق السياسات الاجتماعية الفاعلية، يجب أن يتوفر لها التنسيق السياسي على أعلى المستويات بالإضافة إلى وضوح الأدوار التي تؤديها مختلف المؤسسات وكيفية تحقيق مصالح وأهداف كل منها. حيث أنه من المحتمل أن تواجه الإدارات المزيد من الصعوبات المالية، فأن مكاسب الكفاءة والتفاعلات الناجمة عن حسن التنسيق من شأنها أن تصبح محركات لتحقيق المزيد من التكامل في خدمات الضمان الاجتماعي المقدمة.

في الواقع العملي، يوفر التحول المبتكر في تصميم وإنجاز السياسات وبخاصة تلك التي تركز على تحسين الوصول إلى الفئات المتدنية الدخل قصة نجاح ملحوظة تحققت مؤخراً في عمل الضمان الاجتماعي. تحقق هذا النجاح بفضل إعادة توجيه الأهداف المحددة لمنافع الضمان الاجتماعي وخدماته ومن خلال إحداث تغيير واسع النطاق في الهياكل التنظيمية. على سبيل المثال، هناك العديد من برامج التحويلات النقدية المشروطة التي تقدم بحكم تصميمها دعماً استباقياً للتمكين من الرعاية الصحية، والتعليم، والتوظيف ما يتطلب تنسيقاً وثيقاً مع الفئات المؤثرة/المتأثرة في مجالات السياسات هذه. على الرغم من وجود نهج وطنية مختلفة متبعة في التنسيق، إلا أن أحد الملامح المشتركة يتمثل في تكليف مؤسسة أو وزارة حكومية متخصصة لتتولى سلطة التنسيق.

في الغالب، تصمم البرامج المتكاملة ويتم تنفيذها على مستوى مركزي ما يؤدي إلى تحسين التنسيق القطاعي الأفقي، وتبنى عادة على مبدأ نهج دورة الحياة للاحتياجات الفردية. على سبيل المثال، البرامج في تشيلي والمكسيك تقدم مجموعة من الخدمات و المنافع للفئات السكانية الضعيفة توابعهم باستمرار حسب المخاطر التي يواجهونها على امتداد حياتهم. من بين أمور أخرى، يتطلب هذا الأمر التنسيق بين الفئات المؤثرة/المتأثرة في مجالات الصحة، التعليم، والتشغيل.

يتحقق التنسيق بشكل أكبر من خلال الاستخدام الفاعل للبرامج الإدارية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ما يمكن من وجود نقطة اتصال واحدة تتم من خلالها إدارة جميع المعلومات المتعلقة بالحالات الفردية. توجد أمثلة على نظم تكنولوجيا المعلومات الموحدة والشاملة في التشيلي والأوروغواي تضمن التنسيق بين موفري الرعاية الصحية في القطاعين العام والخاص.

تتطلب حلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الاهتمام والعناية اللازمين. تشهد بعض الدول المزيد من الجهود الرامية إلى تصميم المزايا والخدمات حسب الاحتياجات الفردية والحقائق المحلية؛ قد يؤدي هذا إلى تغذية الطلب على المزيد من النهج اللامركزية في تقديم الخدمات - على سبيل المثال، عند الاعتماد على منظومة تصرف مشخصة. نتيجة لذلك، تصبح الحاجة إلى التنسيق بشكل أوثق بين مختلف المؤسسات المعنية أكثر إلحاحاً. لتحقيق هذه الغاية، توفر نظم المعلومات المتكاملة أداة ملائمة.

نحو بناء ثقافة الضمان الاجتماعي في الأمريكيتين

باعتبار المستقبل وبغض النظر عن التطورات الإيجابية التي شهدتها السنوات الماضية، تبقى التحديات الكامنة في كيفية التوسع في النظم المستدامة للضمان الاجتماعي والرعاية الصحية التي توفر الشمول الكافي عبر مختلف مراحل الحياة في أعلى أجناس السياسات القطرية والإقليمية.

في السنة التي اعتمد فيها مؤتمر العمل الدولي التوصية رقم ٢٠٢ (٢٠١٢) بشأن الحدود الدنيا القطرية للحماية الاجتماعية، يعمل الإقليم على إعطاء المثل فيما يتعلق بطريقة توسعة الشمول الأفقية وكيفية تحقيق هذه التوسعة. في هذا المجال، من الممكن اعتبار التدابير التي تم تنفيذها في المنطقة مقدمة لمبادرة الأمم المتحدة حول الحد الأدنى للحماية الاجتماعية. غير ان التطلعات السياسية التي رافقت اعتماد التوصية رقم ٢٠٢ حثت بعض التخوفات لدى إدارات الضمان الاجتماعي تخص تحديداً كيفية المزاوجة العملية بين النجاح في توسعة الشمول أفقياً مع التحسينات المستدامة في توسعة الشمول عمودياً في إطار البرامج المبنية على المساهمات؟

لذلك لعل أكبر التحديات التي ستواجه الضمان الاجتماعي في الإقليم لا زالت في عداد الآتي. لقد اتاحت الموارد المالية في الفترة الاخيرة بعث او توسيع أنظمة ضمان اجتماعي ممولة من الضريبة في عدد من الدول. لكن في هذه الفترة التي تتسم بموارد مالية جيدة نسبياً، تتحول الحاجة الآن إلى مواصلة هذا النجاح وزيادة الشمول من خلال البرامج المبنية على المساهمات. في غياب ذلك، قد

تعرض توسعة الشمول إلى نكسة، بل قد تصعب مواصلة البرامج الاجتماعية في شكلها الحالي والتي تستمد تمويلها من المصادر الضريبية إذا ما تراجعت إيرادات الحكومة مستقبلاً.

إن قدرة الأمريكيتين على إحداث التحول المبتكر في الضمان الاجتماعي لهي من المميزات التي تحسب لهذه المنطقة ومن المأمول ان تواصل على هذا المنوال مستقبلاً. يشكل الاستثمار الحالي في دعم ثقافة الضمان الاجتماعي، والتشجيع على اعتماد المزيد من النهج الاستباقية والوقائية بالنسبة لإدارة المخاطر عبر مختلف مراحل حياة المضمون الاجتماعي أحد المؤثرات الإيجابية لهذه النظرة الإستشرافية المحددة. المهم هنا، تطبيق النهج الاستباقي والوقائي بالنسبة لإدارة المخاطر وتوسعته ليشمل أولئك الموظفين في إدارات الضمان الاجتماعي أيضاً. على جميع الأصعدة، من المتوقع أن تؤثر هذه العناصر تأثيراً إيجابياً في التصميم المستقبلي، والتمويل اللازم لتقديم خدمات ومزايا مستدامة، وتعزيز الضمان الاجتماعي الحيوي في مختلف أنحاء الإقليم.

المصدر

الإيسا. ٢٠١٢. الأمريكيتان: تحسين الشمول من خلال التجديد في الضمان الاجتماعي (التطورات والاتجاهات). جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. متاح أيضاً بالإسبانية.