issa الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

04 إضاءات على السياسات الإجتماعية

الضمان الاجتماعي وأسواق العمل: العمل معاً بشكل أفضل

تزداد العلاقة بين الضمان الاجتماعي وأسواق العمل تعقيداً. ولكنها تتبع فكرة ضرورة ازدياد ديناميكية الضمان الاجتماعي تبعاً للديناميكية المتزايدة لأسواق العمل – خاصة في ظل العولمة. كانت تلك إحدى النتائج الرئيسية لمؤتمر الأبحاث الدولي للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي International Research Conference[1] لعام 2007.
يوضح هذا العدد السبب الذي يدعو الضمان الاجتماعي لأن يكون قادراً على توقع ورصد تطورات سوق العمل والتجاوب معها بصورة أفضل بهدف المساهمة في تحقيق مجتمعات أكثر شمولاً واقتصاديات أكثر إنتاجاً.

هانس هورست كونكوليفسكي، الأمين العام

عادة، ما ترتبط التغطية تحت مظلة الضمان الاجتماعي بالانضمام لسوق العمل النظامي. ونظرياً، كلما ازدادت العمالة النظامية، يُفتح باب الضمان الاجتماعي أمام أعداد أكبر من الناس.

وبالطبع، لم تكن فرصة الإلتحاق بأسواق العمالة النظامية والضمان الاجتماعي عادلة على المستوى العالمي. ومع ذلك، كان هناك توقع حقيقي بان تلحق أسواق العمل في جنوب العالم وتلك التابعة لشماله: حيث أن النمو الاقتصادي المستدام سيوسّع قاعدة الشمول في الضمان الاجتماعي . وكما نعلم فإن حقيقة يومنا هذا في العديد من الدول لم ترق لتلك التوقعات.

وفي يومنا هذا، تحظى معدلات العمالة في السوق غير النظامي بنصيب الأسد في العديد من الدول النامية. وفي بعض الأقاليم، كأمريكا اللاتينية تنتشر تلك الحالة. وبالرغم من انه ليس كافة العاملين في الاقتصاد غير النظامي، هم من الفقراء، إلا أن العدد المطلق من العمالة الفقيرة في العالم (هؤلاء الذين لا يتجاوز دخلهم اليومي 2 دولار أمريكي) قد ارتفع ليصل إلى 1.37 بليون شخص.[2] وفي جميع الاحتمالات، لن

في هذا العدد:

- جذب الانتباه إلى الصلة ما بين أسواق العمل والضمان الاجتماعي
- إضاءات على الاتجاه العالمي نحو العمالة غير النمطية
- التأكيد على كيفية تأثير العوامل الإقليمية و تلك المتعلقة بالقطاع و جنس الموظف وسنّه عند دخوله إلى سوق العمل والضمان الاجتماعي
- مناقشة الطريقة التي يمكن من خلالها للضمان الاجتماعي أن يتأقلم مع تحديات سوق العمل.
- أدلة حول أهمية توقع التحولات في سوق العمل

© الإيسا 2008
ISSN 2073-5707
ISSN online 2073-5715
نُشرت لأول مرة، نيسان 2007
الصور: ILO

يتأهل هؤلاء للحصول على ضمان اجتماعي. وفي الاقتصاديات الأكثر تقدماً- حيث أسواق العمل والتغطية تحت مظلة الضمان الاجتماعي هي الأقوى لا تزال هناك التحديات ماثلة على قدم وساق. وتظهر تلك التوجهات على شكل ازدياد المرونة في سوق العمل.

أسواق العمل المتغيرة

عالمياً، تتحكم مجموعة من العوامل المساعدة في توسعة العمالة غير النمطية ومن بين تلك العوامل، انخفاض القوة التفاوضية للنقابات العمالية، وارتفاع معدلات البطالة، وتحديات التنافسية الاقتصادية العالمية، والضغوطات المالية المترتبة على الشيخوخة السكانية واحتمالية التشغيل في صفوف السكان الأكبر سناً، وتغير الأنماط العائلية، وتغيير النظرة تجاه توازن العمل – والحياة وارتفاع مستويات التشغيل في صفوف الإناث. والعامل الآخر هو كبر حجم المهاجرين الذين يعملون في مهن تتطلب مهارات، ومهن خطرة وزهيدة الأجور حيث يتأثر هؤلاء العمال بشكل خاص بهشاشة العمالة وضعفها.

وعلى العموم، ينظر للعمالة غير النمطية على أنها تدار حسب احتياجات أصحاب العمل. ولكن يبقى هناك حاجة ومطالب من قبل بعض العمال، من أجل تيسير الاحتياجات المرتبطة المتزايدة بالحياة الفردية والاحتياجات العائلية. وبغض النظر عن ذلك، قد تؤدي نتائج هذا الاتجاه إلى التقليل من الأمان بالنسبة للعامل.

مخاطر العمالة غير النمطية

يصاحب نمو العمالة غير النمطية مجموعة من المخاطر. إحداها تلك المخاطر التي تواجه العاملين لحسابهم الخاص أو العاملين على سبيل الدوام الجزئي أو موظفي العقود المسجلين لدى وكالات تشغيل، من عدم الاستقرار الوظيفي المتزايد. وبالمقابل يمكن تصاعد مخاطر عدم الاستفادة من المهارات وتكرار فترات البطالة. كما انه قد تؤدي المخاطرة التي تتبلور حول وجود تواريخ العمالة غير المنتظمة إلى عدم كفاية فترة الاشتراك التي تؤهل الشخص لاستحقاق كامل حقوق التأمين في ظل برامج التأمين الاجتماعي أو تراجع تراكم رأس المال من خلال الحسابات الفردية الإلزامية.

ولمواجهة تلك المخاطر، هناك نقاشات منظمة لمجموعة من الأفكار في هذا المجال. ففي أوروبا، يتم بلورة ذلك الجدل في إطار الحاجة إلى "المرونة"- أجندة عمل استباقية تسعى لتأكيد توفير ضمان اجتماعي كاف مع انتشار أسواق العمل المرنة. وبصورة أعم، يدخل دور حماية الدخل في برامج الضمان الاجتماعي غير القائمة على الاشتراكات والممولة من الضريبة في العديد من الأجندات السياسية الوطنية.

المفارقة الناشئة

على الصعيد العالمي، هنالك توجه لانخفاض الإستقرار في العمل وارتفاع العمالة في السوق غير النظامي – تمّ النظر لتلك التوجهات كضرورة حتمية للتأكيد على أهمية توفير ضمان اجتماعي. علاوة على ذلك، ينظر لعدم الاستقرار المتصاعد في العمالة على انه ينعكس سلباً على إنتاجية العمالة أيضا[3].

وهنا تظهر المفارقة .ففي حين أدت توجهات سوق العمل إلى عدم استقرار العمل ولفتت الانتباه للحاجة لضمان اجتماعي أفضل، تبيّن عدم كفاية الضمان الاجتماعي بالنسبة للكثيرين.

تعديل منافع البرامج

لضمان استمرار التغطية تحت مظلة الضمان الاجتماعي في ظل توسع العمالة غير النمطية، يمكن إتّباع عدة آليات، إحداها توفير منافع المرض المؤقت أو البطالة مع العودة الجزئية للعمل. ولنجاح تلك الآليات، يجب أولاً تغيير العادات والاتجاهات لدى أصحاب العمل والإداريين ومزودي الخدمات.لا يقل أهمية عن ذلك، تطوير المنافع والخدمات المقدمة للعائلات ومقدمي الرعاية. ولندرة الالتحاق الدائم بالعمل خلال فترة الحياة العملية للإنسان، وكون الحصول على المنافع الكاملة يبقى معتمداً على شروط صارمة كأربعين سنة اشتراك، على سبيل المثال، لا بد من العمل على الحد من تلك الشروط وتخفيض سنوات الاشتراك اللازمة.

دعم العمالة النظامية

يرتبط ضمان التغطية تحت مظلة الضمان الاجتماعي بالعمالة النظامية في علاقة طردية. وبالتالي، يسهم العديد من برامج الضمان الاجتماعي في مبادرات فعّالة لرفع مستويات العمالة. ولا نغفل الهدف الرئيسي لتلك الأنظمة ألا وهو رفع الإيرادات التأمينية وتخفيض الارتفاع المضطرد في النفقات. أما الفئات المستهدفة فقد شملت العاطلين عن العمل لفترات طويلة، والمنتفعين من المعونة الاجتماعية والباحثين عن العمل للمرة الأولى وكبار السن وأصحاب حالات العجز.

وقد يتضمن ذلك بالنسبة للمستفيدين فرض شروط استحقاق إضافية – على سبيل المثال، كأن يثبت العاطل عن العمل البحث الجاد عن عمل حتى لا يتم تعليق المنافع المقدمة له. وبالمقابل تفرض برامج أخرى بعض الشروط التي تؤدي إلى الإبتعاد عن أشكال العمل غير المرغوب فيها- مثل عمالة الأطفال.

وكخلاصة، تنصب كل المعايير حول:

- تخفيض الجوانب التي لا تحفّز على العمل والتي تتضمنها بعض أنظمة الضمان الاجتماعي.
- إعادة تركيز الضمان الاجتماعي حول تطوير العمالة.
- وتغيير سلوك أصحاب العمل والإداريين ومزودي الخدمات لتشجيع (إعادة) إدماج غير النشيطين في المجتمع.

تطوير أسواق العمل في الدولة

العديد من المبادرات أعلاه، تحاكي اهتمامات الدول الأكثر تقدماً على الصعيد الاقتصادي. وكخطوة هامة لاحقة، لا بد من معالجة دور الضمان الاجتماعي في تطوير أسواق العمل.

على مدار العقود الأخيرة، وجهّت برامج الضمان الاجتماعي في الدول النامية تركيزها على احتياجات العاملين في القطاع الرسمي. واعتبر ذلك مناسباً لأسباب إدارية وتطويرية. ولكن اتسعت الآن رقعة التركيز ويرجع ذلك لسببين.

أولاً، تتركز العمالة في معظم الدول النامية في الأنشطة التقليدية والريفية وغير الرسمية. ثانياً، تختلف اهتمامات وأولويات الكثير من العاملين في الأنشطة التقليدية والريفية وغير الرسمية غالباً عن اهتمامات المشمولين تحت مظلة البرامج التقليدية للضمان الاجتماعي.

ومن ناحية عملية، تحدّ أنماط الدخل المنخفضة أو غير المنتظمة أو الموسمية أو غياب عنوان بريدي ثابت لمكان العمل من التغطية وتفرض قيوداً على المشتركين. وعليه، فإن التحدي أمام الضمان الاجتماعي هو تصميم برامج قادرة على مقابلة احتياجات الجميع. وكما يؤكد البحث الذي أجرته الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي- فإن خطوات مهمة يجري اتخاذها في هذا الاتجاه.[1]

فإلى جانب توفير عمالة مؤقتة ودعم تطوير المهارات من خلال البرامج العامة (مثال: الهند، وجنوب إفريقيا)، يمكن إجراء تغييرات تشريعية وتوسعة الشمول لتطال التغطية التأمينية العمال المؤقتين وعمال الريف والعاملين لحسابهم الخاص (مثال: الهند وإيران وتركيا). و تشمل خطوات أخرى، تصميم برامج عامة لعمال القطاع غير الرسمي (مثال: تونس) وتطوير أنظمة التأمين الجزئية الموجهة لمجتمعات معينة (أمثلة تنزانيا، أوغندا). ومنافع ممولة من الضرائب في بعض الدول في الصحراء الإفريقية وآسيا وأمريكا اللاتينية تكون موجّهة لبعض العاملين في أسواق العمل الهامشية (غير الآمنة وغير المستقرة).

العمالة العالمية

بالرغم من ثبات معدل البطالة على المستوى العالمي بحوالي 6%. شهد العقد الأخير تراجع حصة السكان حول العالم ممن هم في سن العمل والملتحقين بأحد أشكال العمالة، بما يعادل 1.2 نقطة مئوية ليصل لـ 61.4% (أنظر الجدول). وبالنسبة لصانعي القرار، يجدر الانتباه إلى تراجع العمالة على مستوى العالم بين مجموعتين من السكان. أولاً، تركزّ التراجع في صفوف العمال الصغار في الفئة العمرية ما بين 15 و 24. وثانياً، تستمر فرص مشاركة المرأة في العمالة بالانخفاض مقارنة بالرجل.[2]

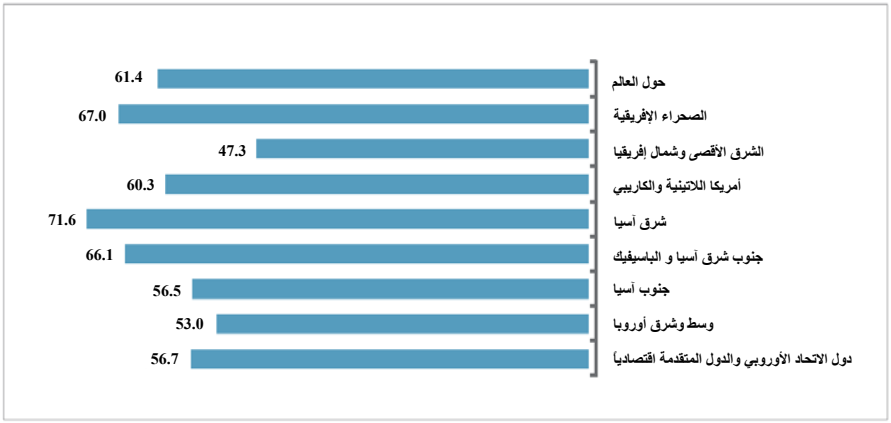
التطور المستقبلي

تحتّم الطبيعة الديناميكية لأسواق العمل على الضمان الاجتماعي إبداء استجابة ديناميكية أيضاً.. وأحد الاستجابات الضرورية يجب أن يتركز على تحسين القدرة على توقع التقدم والتطور في سوق العمل من خلال تتبع أفضل للاتجاهات العالمية وبخاصة ما تعلق منها بالنواحي الديموغرافية والاقتصادية. وعلى الصعيد نفسه، يجب إعطاء أهميه لضرورة تطوير وتحسين البيانات المتعلقة بسوق العمل. وهناك حاجة أيضا لتغيير العقليات وطرق التفكير وما تعتمده من مفردات ومصطلحات. وإذا كان العمل المرن أو غير النظامي هو واقع الحال بالنسبة لعدد متزايد من الناس، فهل من المناسب الاستمرار بإستخدام مصطلح " العمالة غير النمطية"؟

أو أن نتحول للحديث عن أزمة الوظائف عالمياً؟ وحسب مؤتمر البحث[1] الذي نظمته الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي عام 2007، يجب التركيز على إعطاء الاهتمام والأولوية للقضايا التالية:

- كيف يستطيع الضمان الاجتماعي التجاوب بشكل أفضل مع متطلبات المسؤولية الفردية والجماعية في ظل امتداد قاعدة "العمالة غير النمطية"
- ما هي التحديات المستقبلية التي ستعترض طريق الضمان الاجتماعي بفعل أسواق العمل.

السكان العاملين "في سن العمل"[أ] عام 2006 (%)



المصدر : ILO، 2007.
أ. الأرقام مقدرة

المصادر

1 ISSA. 2007. *الضمان الاجتماعي وسوق العمل: عدم التجانس؟*،
Social security and the labour market: A mismatch?
المؤتمر الدولي الخامس لأبحاث الضمان الإجتماعي
وارسو، بولندا 5-7 مارس، 2007، متاح من خلال:
http://www.issa.int.

2 ILO. 2007. "التوجهات العالمية للعمالة"
"Global Employment Trends",
موجز، يناير، جنيفا، ILO ، متاح من خلال:
http://www.ilo.org.

3 ILO. 2005. *التقرير العالمي للعمالة 2004-2005*،
World Employment Report 2004–2005,
جنيف، ILO .

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.

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

T: +41 22 799 6616
F: +41 22 799 8509
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int