موجبات
الحماية الاجتماعية المعممة

كل إنسان معرض لفترة من الضعف في حياته

إيزابيل أورتيز

تضع البلدان في مختلف أنحاء العالم نصب أعينها هدف توفير الحماية الاجتماعية لجميع المواطنين أو المقيمين على أراضيها، وهي تقوم بذلك بشكل عام من خلال مزيج من التأمينات الاجتماعية العامة والمساعدات الاجتماعية. وتتضمن الحماية الاجتماعية، أو الضمان الاجتماعي، منافع نقدية وعينية تُقَدَّم للأطفال والأمهات والأسر، ودعما للمرضى والعاطلين عن العمل، ومعاشات تقاعد لكبار السن والمعاقين. ولا تقتصر برامج المنافع هذه على الفقراء؛ إذ أن أي شخص قد يتعرض للإصابة بمرض، أو يفقد وظيفته، أو ينجب طفلا — والجميع حتما يتقدمون في العمر. وتدرك الحكومات وجود احتياجات شاملة بين مواطنيها — مما يعكس المخاطر التي من المرجح أن يتعرض لها الجميع مرة واحدة على الأقل في حياتهم.

وعلى المستوى الدولي، فإن «أهداف التنمية المستدامة» التي وضعتها الأمم المتحدة، واعتمدها قادة العالم في ٢٠١٥، تلزم البلدان بتطبيق نظم حماية اجتماعية (مُعَمَّمة) للجميع تكون ملائمة على المستوى الوطني، بما في ذلك وضع حدود دنيا لها، للحد من الفقر ومنع الوقوع فيه. ويؤكد هذا الالتزام الاتفاق العالمي بشأن مد نطاق التأمين الاجتماعي وفق «توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية» في ٢٠١٢، التي اعتمدها العاملون وأصحاب العمل والحكومات من جميع البلدان (راجع الإطار).

ولكن برغم التقدم الكبير في مد نطاق الحماية الاجتماعية في أجزاء كثيرة من العالم، فإن نسبة سكان العالم المشمولين فعليا بمنفعة واحدة على الأقل من منافع الحماية الاجتماعية لا تتجاوز ٤٥٪، بينما النسبة الباقية وهي ٥٥٪ — أي ٤ مليارات نسمة — لا يتمتعون بأي حماية (راجع الرسم البياني).

وتقترن الفجوات في التغطية بالقصور الكبير الذي يشوب الاستثمار في الحماية الاجتماعية، ولا سيما في إفريقيا وآسيا والدول العربية. فالمنافع قليلة في كثير من البلدان، مما يعرض شعوبها للمخاطر. وعلى الجانب الإيجابي، يمضي كثير من البلدان متوسطة الدخل بخطى سريعة،

وهناك عدد كبير من البلدان التي بلغت مستوى التغطية المُعَمَّمة أو أوشكت على بلوغه.

والحماية الاجتماعية المُعَمَّمة عنصرٌ رئيسي في الاستراتيجيات الوطنية لتشجيع التنمية البشرية، وتعزيز الاستقرار السياسي، وتحقيق النمو الاحتوائي. ويتبين من الأدلة أنه بالإضافة إلى الحد من الفقر وعدم المساواة، فإن نظم الحماية الاجتماعية جيدة التصميم التي تمنح منافع كافية هي أيضا

- **تسهم في تحقيق النمو الاحتوائي**: فهي تزيد الإنتاجية وتحسن إمكانات توظيف العمالة بتعزيز رأس المال البشري، مما يزيد الاستهلاك والطلب في السوق المحلية، ويسهل حدوث تحول هيكلي في الاقتصاد.
- **تعزز التنمية البشرية**: فالتحويلات النقدية تسهل الحصول على الغذاء والتعليم والرعاية الصحية، وتشجع على زيادة معدلات الالتحاق بمراحل التعليم المختلفة، وتُحدث خفضا في معدلات تشغيل الأطفال.
- **تحمي السكان من الخسائر الناتجة عن الصدمات**: مثل هبوط النشاط الاقتصادي أو الكوارث الطبيعية.
- **تبني الاستقرار السياسي والسلام الاجتماعي**: بالحد من التوترات الاجتماعية والصراعات العنيفة.

الحذر من الإصلاحات قصيرة الأجل

برغم التقدم الكبير الذي تحقق في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية على مستوى العالم، انتهج عدد من البلدان سياسات لضبط أوضاع المالية العامة أو سياسات تقشفية منذ عام ٢٠١٠. وهذه العمليات قصيرة الأجل لتصحيح أوجه الإنفاق العام، بما فيها الإنفاق على الحماية الاجتماعية، غالبا ما تقوض جهود التنمية طويلة المدى. وهذا أمر معروف في البلدان مرتفعة الدخل التي قلصت مجموعة من منافع الرعاية الاجتماعية. فإلى جانب إصلاحات سوق العمل التي خفضت الأجور وأضعفت قوة التفاوض الجماعي، أدت هذه التدابير إلى تراجع نسبة العمالة وأسهمت في زيادة الفقر. ويؤدي تراجع مستويات دخل الأسرة إلى انخفاض الاستهلاك المحلي وانخفاض الطلب، مما يؤدي بدوره إلى إبطاء الانتعاش الاقتصادي.

ومع هذا، فإن ضبط أوضاع المالية العامة يحدث كذلك في معظم الاقتصادات النامية. فالكثير من الحكومات تنظر في تخفيض فاتورة الأجور أو وضع حد أقصى لها وتطبيق إصلاحات في نظم الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية دون أن تولي اهتماما كافيا لآثارها الاجتماعية — بالعمل مثلا على توجيه النفقات إلى الفقراء بدلا من توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية ليضم الطبقات المتوسطة. أما الإصلاحات التي يكون وراءها هدف مالي فهي غالبا ما تقلل الدعم والنفقات للأغراض الاجتماعية التي تعود بالنفع على غالبية السكان، وتستبدلها بشبكة أمان لأفقر فئات السكان، وهي بذلك تحرم الطبقات المتوسطة — يُشار إليها في بعض الأحيان «المتوسطة الضائعة» — من نصيبها في نتائج التنمية. وفي الاقتصادات النامية، تحصل الطبقات المتوسطة على مستويات دخل متدنية للغاية ويجب دعمها بسياسات تنموية مختلفة، منها توفير الحماية الاجتماعية الكافية.

ومن شأن الأصوات التي تعالت مؤخرا تنادي بتخفيض مساهمات أصحاب العمل في نظام التأمينات الاجتماعية، وهو ما يُعرف بضرائب العمل، أو وضع حدود قصوى شديدة الانخفاض للدخل القابل للتأمين، أن تدمر نظم الضمان الاجتماعي بتقييد مواردها وتجريدها من قدرتها على الاستمرار، ومن ثم زيادة الفقر وعدم المساواة. فالتأمينات

فهم سياسات الحماية الاجتماعية المختلفة

الحماية الاجتماعية المُعَمَّمة من أهداف السياسات التي ترتكز على التزامات عالمية مثل المادة ٢٢ من «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» التي تنص على أن «لكل شخص، بوصفه عضوا في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي»، والالتزامات الدولية الأخرى ومنها معايير منظمة العمل الدولية، وهدف التنمية المُستدام ١–٣، وهو جزء من جدول أعمال الأمم المتحدة ٢٠٣٠.

وقد انطلقت الشراكة العالمية للحماية الاجتماعية المُعَمَّمة (USP2030) في الأمم المتحدة عام ٢٠١٦، بقيادة مجموعة البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية لتعرض تجارب البلدان التي حققت نظام التغطية المُعَمَّمة للحماية الاجتماعية.

الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية هو سياسة ومعيار يتألفان من مجموعة محددة على مستوى كل بلد من ضمانات التأمينات الاجتماعية الأساسية التي ينبغي أن تضمن، كحد أدنى، الحصول على الرعاية الصحية الضرورية وتأمين الدخل الأساسي على نحو مُعَمَّم. وينبغي أن تضمن كفاية المنافع التي يحصل عليها الأطفال، والأمهات وحديثو الولادة، والفقراء، والمتعطلون عن العمل، وكذلك المرضى والمعاقون وكبار السن، من خلال مزيج من التأمينات الاجتماعية القائمة على المساهمات والمساعدات الاجتماعية التي تُموِّلها الضرائب.

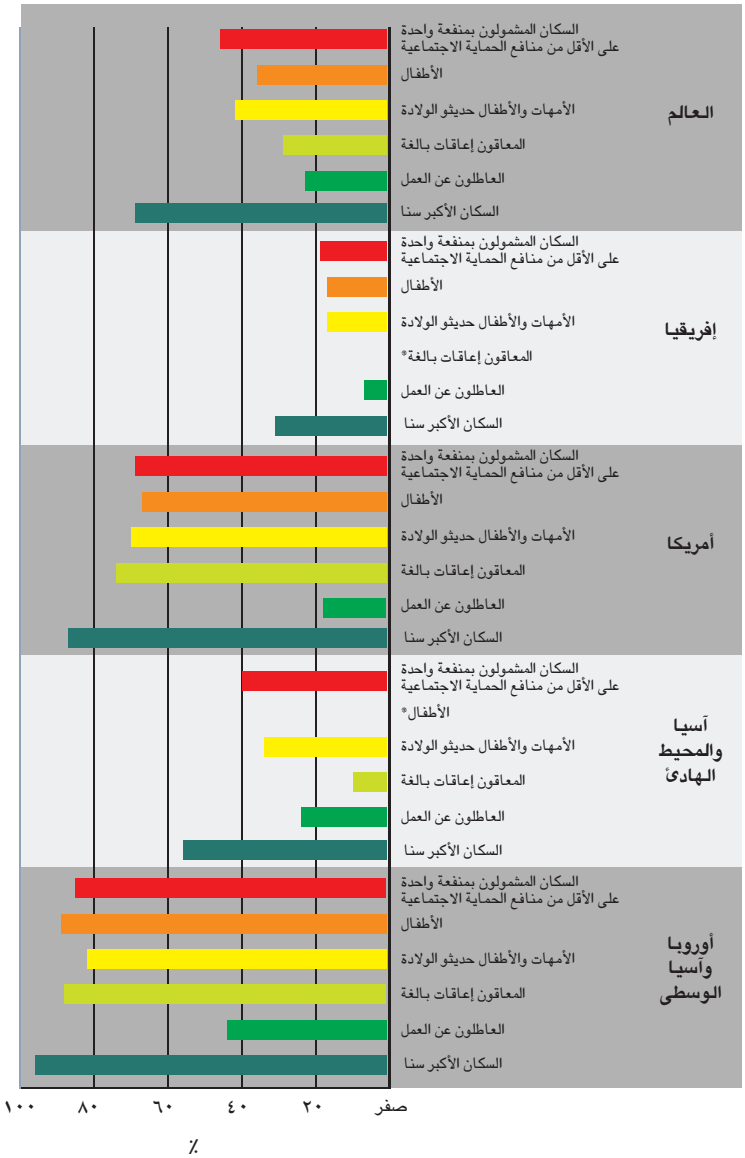
الحد الأدنى المضمون من الدخل هو برنامج للمساعدة الاجتماعية يعتمد على قياس السعة المالية تطبقه عموما البلدان التي تمر بمرحلة تقشف أو ضبط مالي. وهو ليس مُعَمَّما وإنما موجه للفقراء.

الدخل الأساسي المُعَمَّم عبارة عن تحويل نقدي غير مشروط لجميع السكان في بلد ما (نوع من المساعدة الاجتماعية). وتختلف الاقتراحات اختلافا كبيرا من حيث مستويات المنافع، وآليات التمويل، والمنافع والخدمات التي تُقَدَّم، وبالتالي فبعض الاقتراحات بشأن الدخل الأساسي المُعَمَّم لها آثار اجتماعية إيجابية، بينما يفضي غيرها إلى تراجع مستوى الرعاية الصافية. (راجع باب «عودة إلى الأسس: ما هو الدخل الأساسي المُعَمَّم؟» في هذا العدد من «مجلة التمويل والتنمية»).

الرسم التوضيحي: SHUTTERSTOCK/ROBERT ADRIAN HILLMAN

فجوات التغطية

الحماية الاجتماعية لا تغطي فعليا سوى ٤٥٪ من السكان على مستوى العالم.



المصادر: تقرير الحماية الاجتماعية العالمية الصادر عن منظمة العمل الدولية ٢٠١٧–٢٠١٩، ILOSTAT.

ملحوظة: تغطية السكان بالحماية الاجتماعية: النسبة من مجموع السكان التي تحصل على منفعة قائمة على المساهمات أو غير قائمة على المساهمات، أو التي تسهم بفعالية في برنامج واحد على الأقل للضمان الاجتماعي. * = عدم توافر البيانات.

الاجتماعية تضطلع بدور أساسي في ضمان توفير مستويات كافية من الحماية ويتعين تقويتها.

أما الاعتماد على المدخرات الفردية فلا يحقق حماية ذات جدوى لمعظم الناس. ولا تلتفت هذه الاقتراحات إلى تجارب خصخصة معاشات التقاعد، المطبقة في نحو ثلاثين بلدا، ولم تحقق النتائج المتوقعة. وكان أداء برامج الخصخصة الكاملة أو الجزئية قاصرا: فظل نطاق التغطية ثابتا، وانخفضت المنافع، وتفاقم عدم المساواة بين الجنسين، ووُجِد أن التكاليف الإدارية مرتفعة للغاية. وانتقلت المخاطر التي كانت تهدد النظام المالي إلى الأفراد، وساءت المراكز المالية كثيرا نظرا لارتفاع تكاليف هذا التحول. وكثير من البلدان التي شرعت في خصخصة نظم معاشات التقاعد بدأت الآن تتراجع عن هذه الإصلاحات. وينبغي أن تكون برامج الادخار الخاصة خيارا طوعيا للقادرين على الادخار، لكنها لا ينبغي أن تحل محل التأمينات الاجتماعية العامة الإلزامية.

مستقبل الحماية الاجتماعية

تتصدر الحماية الاجتماعية المُعَمَّمة جدول أعمال التنمية، ويعمل حاليا ما يزيد على مائة بلد نام على بناء نظم الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق منافعها بسرعة لتغطي فئات جديدة من السكان. وعادة ما يتحقق توسيع نطاق التغطية بتوفير التأمينات الاجتماعية للقطاع غير الرسمي، تدعمه المساعدات الاجتماعية.

وبناء نظم حماية اجتماعية شاملة للجميع تعني أن تكون قادرة على التكيف مع التغيرات الديمغرافية، ومع عالم العمل الآخذ في التطور، ومع الهجرة، والأوضاع الهشة. وفيما يتعلق بالتغيرات الديمغرافية، تخضع نظم معاشات التقاعد العامة بصفة مستمرة لتعديلات معيارية طفيفة يُتوقع منها، إذا كانت مصممة على نحوٍ جيد، أن تحقق التوازن بين العدالة والاستدامة المالية، بما يضمن تحقيق الهدف الرئيسي من نظم التقاعد، وهو تأمين دخل للأشخاص الأكبر سنا.

ويجري كذلك تطويع نظم الحماية الاجتماعية لتواكب الأشكال الجديدة من توظيف العمالة. فالبلدان تعمل على تجربة وسائل مبتكرة بشكل كبير لمد نطاق الحماية الاجتماعية كي تغطي العاملين في الاقتصاد غير الرسمي وتسهل انتقالهم إلى الاقتصاد الرسمي. فعلى سبيل المثال، قام عدد من البلدان في أمريكا اللاتينية بمد نطاق التغطية ليشمل عشرات الآلاف من المشروعات وأصحاب العمل الحر من خلال دعم مقترن بآلية مبسطة للضرائب ومساهمات الضمان الاجتماعي يُطلق عليها «مونوتاكس» *(monotax)*.

وخلاصة القول أن من شأن نظم الحماية الاجتماعية المُعَمَّمة، بما فيها الأرضيات، أن تبلور شكل البلدان بقوة، وأن تعزز رأس المال البشري والإنتاجية، وتحد من الفقر وعدم المساواة، وتسهم في النمو الاحتوائي وفي بناء السلام الاجتماعي. وبرغم بعض حالات الانتكاس لفترات قصيرة نتيجة ضبط المالية العامة وعدم كفاية الإصلاحات، فإن البلدان تتقدم بسرعة نحو توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، وتقوية التأمينات الاجتماعية العامة والمساعدات الاجتماعية. ويقوم كل من منظمة العمل الدولية وشركاء التنمية الآخرين بأدوار مهمة في مساعدة البلدان على أن تجعل هذا الهدف الإنمائي حقيقة تشمل الجميع. FD

إيزابيل أورتيز هي مدير إدارة الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية.