مد وجزر

في ظل التغيرات الاجتماعية الجذرية أصبح دور دولة الرعاية ضروريا أكثر من أي وقت مضى

نيكولاس بار

لقد مر العالم بدروب من التغيُّر أحدثت أثرها على الأسرة وعلى مجالات العمل والمهارات المألوفة. فنجد في الاقتصادات المتقدمة خلال السنوات الأولى التي أعقبت الحرب العالمية الثانية أن معظم الناس تزوجوا واستمروا في حياتهم الزوجية. وكانت الزوجة هي التي تقوم على رعاية الأسرة، بينما يعمل الزوج لكسب العيش، من خلال وظيفة مستقرة لسنوات طويلة بوجه عام، وربما شغلها طوال حياته العملية، وعادة دون أن يطرأ أي تغير على ما لديه من مجموعة مهارات.

إن مجرد وصف هذا العالم يعطينا صورة واضحة عن مدى ما حدث من تغير. واليوم، لم يعد العمل في وظيفة واحدة مدى الحياة هو المعيار، في وقت تشهد فيه أسواق العمل تقلبات متزايدة. وأصبح لزاما على العمالة تحديث مهاراتها لمواكبة التطورات التكنولوجية السريعة، وارتفع عدد النساء العاملات بأجر بشكل كبير، وازداد عدد الزيجات التي تنتهي بالطلاق، ولم تعد الأمومة أو الأبوة مرتبطتين ارتباطا وثيقا بالزواج.

وعلى مر العقود، تطورت دولة الرعاية أمام هذه التغيرات التي طرأت على الظروف الاقتصادية والديمغرافية والاجتماعية. ولا تزال تلك الظروف مستمرة في التغير على نحو يتطلب تغيير طريقة تصميم دولة الرعاية بما يجعلها تقوم بدور جوهري أكبر، إن صح التعبير.

لماذا نريد دولة الرعاية؟

قبل أن نناقش مسائل بعينها، علينا أن نطرح السؤال الأساسي، ألا وهو، ما الغرض من دولة الرعاية؟ أحد الأسباب المعروفة هو مساعدة الفقراء، بينما السبب الأساسي الثاني، وإن كانت درجة فهمنا له أقل، هو معالجة حالات إخفاق السوق. فقد تفتقر الأسواق إلى الكفاءة لأسباب كثيرة تناولتها كتابات مؤثرة عن اقتصاديات نظم المعلومات، والاقتصاد السلوكي، والأسواق غير المكتملة، والعقود غير المكتملة، والضرائب المُثلى.

وتفسر هذه المشكلات أهمية وجود دولة الرعاية وتبرره. فمعلومات المستهلكين غير الكاملة تحتم تنظيم الرعاية الصحية وصناديق معاشات التقاعد. وعدم وجود معلومات تامة لدى شركات التأمين عن خطورة حالة بعض من يتقدمون للحصول على خدماتها يفسر قيام الدولة أو المؤسسات شبه الحكومية بتوفير التأمين، ضد المخاطر الصحية أو البطالة. والسلوك الذي يحيد عن العقلانية الاقتصادية الدقيقة يدعو إلى جعل الادخار لمعاش التقاعد إلزاميا.

لهذه الأسباب، حتى لو أمكن استخدام عصا سحرية تقضي تماما على الفقر، سيظل دور دولة الرعاية ضروريا لتوفير التأمين ومساعدة الناس على التخطيط لحياتهم بإعادة توزيع مواردهم من مراحلهم العُمرية الأصغر إلى المراحل الأكبر.

وثالثا، فإن دولة الرعاية هي أحد عناصر السياسات التي تدعم النمو الاقتصادي (دراسة Ostry, Berg, and Tsangarides 2014). ويكتسب الاستثمار في تطوير المهارات أهمية متزايدة لتحقيق النمو والمشاركة في جني ثماره. والتحويلات التي تشكل مصدرا للدخل تساعد النمو أيضا، فالقدرة على الحصول على غذاء صحي تسهم في تحسين نتائج التعليم مثلا.

وإذا جمعنا الأسباب الثلاثة معا، يمكن أن ننظر إلى دولة الرعاية كأداة للمشاركة المثلى في تحمل المخاطر، فنحن:

- نراها كتأمين عند الولادة للحماية ضد نتائج غير معلومة مستقبلا، وهو ما يساعد على تخفيف حدة الفقر.
- ونراها كاستجابة لحالات الإخفاق في السوق، فتعالج المشكلات الفنية في شركات التأمين الخاصة، ولا سيما ما يتعلق منها بالبطالة والمخاطر الطبية والرعاية الاجتماعية.
- وتسهم في تحقيق النمو الاقتصادي من خلال المشاركة في تحمل المخاطر بهاتين الطريقتين. وبدون شبكة أمان، تقل احتمالات الإقدام على مخاطر إنشاء شركات جديدة. ومن ناحية أخرى، فإن وجود مخاطر طفيفة للغاية هو أيضا وضع غير مثالي: كان النظام الشيوعي يوفر الحماية ضد كل المخاطر تقريبا وتسبب بالتالي في خنق الجهود والمبادرات.

وإلقاء نظرة أدق على دور دولة الرعاية كأداة للمشاركة في تحمل المخاطر يكشف عن نقطة البداية التي تجعلنا نميز بين المخاطر وعدم اليقين. وهذه النقطة محورية: ففي ظل المخاطر، تكون احتمالات توزيع النتائج معلومة تماما؛ مما يساعد على نجاح الآلية الاكتوارية (أي أقساط التأمين المرتبطة بالمخاطر الفردية) بدرجة معقولة. على سبيل المثال، البيانات عن حوادث السيارات التي يرتكبها سائقون من مختلف الأعمار وبمختلف أنواع السيارات تساعد شركات التأمين في حساب أقساط التأمين على السيارات. ولكن النموذج الاكتواري لا يكفي في مواجهة عدم اليقين، مثل ما يحيط بمعدلات التضخم لفترة طويلة مستقبلا. وعلى النقيض، فإن التأمين الاجتماعي يمكن أن يعالج المخاطر والشكوك؛ لأن الحكومة يمكن أن تفرض على الجميع الدخول في مجمع مخاطر واحد، ويمكنها تعديل المساهمات بمرور الوقت.

الآن وقد تغيرت المخاطر وأجواء عدم اليقين المحيطة بالأسرة ومجالات العمل والمهارات المألوفة، فما الذي يعنيه ذلك بالنسبة للسياسة الاجتماعية؟ عندما كانت معظم الزيجات مستقرة، كان الخطر الرئيسي الذي يهدد الأسرة هو وفاة عائلها. واليوم، هناك مزيد من النساء اللائي بلغن مستويات تعليمية عالية ويعملن في وظائف ويحصلن على أجر، وأصبحت هياكل الأسر أكثر تنوعا. وهذه التغيرات تدعو إلى العمل من خلال السياسات لتوسيع الخيارات المتاحة للعمل بأجر والوفاء بالالتزامات العائلية، بما فيها خدمة رعاية الطفل بتكلفة معقولة، وسياسات أخرى، مثل سن تشريع ينص على المساواة في الأجر لتحسين المساواة بين الجنسين.

وفي أسواق العمل، كان الخطر الرئيسي فيما مضى هو مواجهة البطالة لفترة قصيرة. واليوم، أصبحت طرق ارتباط العمالة بسوق العمل متنوعة بشكل أكبر، فالعاملون يبدلون وظائفهم أكثر من ذي قبل، وغالبا مع مرور فترات من العمل بدوام جزئي، أو العمل الحر، أو البطالة، أو مُضي وقت خارج

الرسم التوضيحي: ISTOCK/ERHUI1979

السياسة الاجتماعية الجيدة تحتاج إلى التعزيز المتبادل بين أنشطة السوق والدولة

سوق العمل الرسمي. وأصبحت شروط التوظيف شائكة بدرجة أكبر. وفي المستقبل، قد يؤدي التغير التكنولوجي، بما في ذلك انتشار الذكاء الاصطناعي، إلى زيادة المخاطر المحيطة بتوظيف العمالة. وفي ظل زيادة تنوع علاقات العمالة بسوق العمل، أصبح هناك عدد أقل من العاملين في الاقتصادات المتقدمة الذين احتفظوا بوظائفهم، وتراجعت بالتالي فعالية تنظيم المساهمات في نظم الضمان الاجتماعي ومعاشات التقاعد في القطاع الخاص من خلال رب العمل ولم تعد هناك تغطية جيدة مقارنة بما مضى.

وكانت نظم الرعاية الاجتماعية بعد الحرب العالمية الثانية تفترض تمتع العمالة بنفس مجموعة المهارات مدى الحياة. لكننا نرى اليوم التطورات التكنولوجية السريعة التي تولد الحاجة إلى قوى عاملة ذات مهارات أعلى مع تنوع أكبر في المهارات. وهذه السرعة في التغيير إنما تعني أن مدة صلاحية المهارات المطلوبة قصيرة، وبالتالي فإن هذه الاتجاهات العامة تقتضي حدوث تغييرات جوهرية في وسائل التعليم والتدريب. وسيتعين تقديم مزيد منها، كما يتعين القيام مرارا وتكرارا بتنويع المحتويات والأساليب في تقديمها، بما في ذلك منح الشركات دورا أكبر. ويجب أن تُتاح لهذه الأنشطة موارد كبيرة لتمويلها.

وإضافة إلى معالجة هذه المخاطر المحددة، فإن نظم الرعاية الاجتماعية تحمي كذلك من المخاطر التي تؤثر على النظام، مثل مخاطر وقوع حرب تجارية أو أزمة اقتصادية، وعدم الاستقرار السياسي، والأضرار البيئية التي تنجم عن تغير المناخ أو الحوادث النووية، وتغير هيكل الأعمار.

وليست كل هذه المسائل بجديدة، فعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي في ثلاثينات القرن العشرين كان محركا مهما لإصلاحات ما بعد الحرب العالمية الثانية. وهناك مخاطر أخرى برزت على الساحة لا سيما تلك المقترنة بالأضرار التي تلحق بالبيئة وبالتغير التكنولوجي. والأهم من ذلك أنها ليست مخاطر تؤثر على النظام وحسب، وإنما هي أيضا مخاطر ينشأ معظمها من عدم اليقين. ويعزز هذان الجانبان الدور الأساسي لدولة الرعاية.

الاستجابات على مستوى السياسات

ما هي السياسات التي ينبغي أن نعتمدها للتصدي لهذه المخاطر المتغيرة، وما الثمن الذي سندفعه؟

إن التصدي لمخاطر الدخل خلال الحياة العملية يتضمن توفير دخل للعاطلين عن العمل واستعادة فرص كسب العيش وتوسيع مجالاتها، وذلك على سبيل المثال من خلال توفير التدريب وتقديم خدمات رعاية الطفل. وفي هذا السياق، عُقِدت مناقشات مجددا حول شكل آخر مختلف للدخل الأساسي المعمم. وتتوقف إمكانية تنفيذه على مستوى المنافع وعلى توزيع الدخل. ونظرا لميل منحنى التوزيع نحو الدخل الأقل، فإن عدد من يحققون الاستفادة الصافية سيفوق عدد مقدمي المساهمة الصافية. ونتيجة لذلك، فإن ارتفاع متوسط معدل الضريبة اللازمة لتمويل هذا الحجم الكبير من المنافع سيفضي إلى خلق عوامل تثبيط كبيرة عن العمل. ومن ناحية أخرى، ربما تراجعت القيود المالية إذا أدت الآلات التي يوجهها الذكاء الاصطناعي إلى رفع معدلات النمو ومن ثم توسيع الوعاء الضريبي. وقد تصبح هذه المنفعة مهمة لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي على حد سواء.

أما التصدي لمخاطر الدخل في مرحلة التقاعد فإنه يعني الابتعاد عن الاعتماد على المساهمات على أساس الوضع الوظيفي. ويتمثل جزء من الحل في وضع برنامج لمعاشات التقاعد غير القائمة على المساهمات وبمعدل ثابت يُمَوَّل من الضرائب ويُمنح على أساس السن والإقامة، دون اشتراط المساهمة فيه. وأصبح هذا النوع من البرامج واسع الانتشار في عدد أكبر من الاقتصادات المتقدمة، منها كندا وشيلي وهولندا ونيوزيلندا، وفي الاقتصادات النامية. وتحقق نظم معاشات التقاعد غير القائمة على المساهمات ميزتين معا: تخفيف حدة الفقر وتقليص فجوة الدخل في مرحلة التقاعد بين الرجل والمرأة. والتغير الموازي لذلك هو رفع الحد الأدنى لسن التقاعد بمرور الوقت مع طول أعمار السكان. وينبغي الاختيار بين مستوى برامج التقاعد غير القائمة على المساهمات وسن التقاعد لتخفيف حدة الفقر دون الإثناء عن العمل والادخار.

ولا يوجد نظام أمثل لمعاشات التقاعد يُطَبَّق في كل البلدان (دراسة Barr and Diamond 2009). فالبرامج الناجحة المرتبطة بالدخل تأخذ أشكالا مختلفة. ومن الأمثلة على ذلك، البرنامج الوطني ذو المساهمات المحددة الذي بدأته السويد في تسعينات القرن العشرين. ويقوم هذا الترتيب على نظام معاشات التقاعد غير المُمَوَّل (أي أن مساهمات هذا العام تُستخدم لأداء مدفوعات منافع هذا العام)، لكن — بخلاف البرامج التقليدية لمعاشات التقاعد غير المُمَوَّلة — يقدم هذا البرنامج منافع وثيقة الصلة بالمساهمات التراكمية للعمالة. واعتمد هذا التصميم أيضا كلٌ من لاتفيا والنرويج وبولندا. وينبغي تنظيم حسابات الأفراد، إذا كانت تشكل جزءا من نظام التقاعد الأوسع نطاقا، من خلال برامج ادخار بسيطة تُدار بتكلفة زهيدة (إجبارية أو قائمة على التسجيل التلقائي) وتمنح خيارات محدودة وهي اختيار جيد يتوافر تلقائيا لمن لا يحددون اختياراتهم (دراسة Barr and Diamond 2017). وفي المستقبل، نجد أن أداء المدفوعات بالوسائل الإلكترونية يفتح المجال لتحديد المساهمات في برامج التقاعد على أساس الإنفاق الاستهلاكي وليس على أساس الدخل.

وفيما يخص التصدي للمخاطر على الصحة، يكاد يكون هناك اتفاق عام بين الاقتصادات المتقدمة على أن حالات فشل السوق المستعصية تبين أن التأمين الاكتواري الخاص غير ملائم للتصدي للمخاطر الطبية، والولايات المتحدة من الحالات

النادرة بين الاقتصادات المتقدمة في اعتمادها على هذا المنهج. وتشير إحدى أهم النتائج المستخلصة (دراسة Barr 2012) إلى أن التدخل بالقدر الضروري لمعالجة العدد الكبير من المشكلات الفنية أمام التأمين الطبي الاكتواري بناء على المخاطر الفردية يؤدي إلى اعتماد ترتيبات الضمان الاجتماعي بحكم الواقع، بإدخال الجميع في مجمع واحد للمخاطر.

ويجب أن ندرك التعقيد المتزايد في عملية توفير التعليم والتدريب المناسبين لكي نتصدى لمخاطر عدم اتساق المهارات مع متطلبات سوق العمل. ونحن نواجه تزايدا مستمرا في مجموعة المهارات التي يطلبها سوق العمل، وكذلك السبل إلى اكتسابها، ونظرا لسرعة التغير التكنولوجي، يتعين على العاملين معاودة التدريب، عدة مرات في بعض الأحيان، طوال مدة حياتهم العملية التي تزداد طولا.

وبالتالي، فإن ما نحتاج إليه هو نظام تميزه ثلاث سمات استراتيجية على الأقل:

- التركيز على التطوير في مرحلة الطفولة المبكرة، نظرا للنتائج القوية التي توصلت إليها البحوث وتفيد بصعوبة تعويض الفجوات التي تحدث في المراحل المبكرة في التطور الإدراكي والاجتماعي
- إتاحة خيارات مرنة لكل فرد لانتقاء الموضوع والطريقة والسرعة التي يكتسب بها مهارات جديدة ويختار مسارات التدريب المهني والأكاديمي
- وضع نظام للتمويل يدعم هذه الطرق في تقديم الخدمات، بما في ذلك مزيج من أموال دافعي الضرائب، ووضع نظام مصمم جيدا لقروض الطلاب، حيثما أمكن ذلك، كما في أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة.

فما هو دور الأفراد المساهمين في نظم الرعاية الجديدة التي نتحدث عنها؟ من الواضح أن المنافع المرتبطة بالدخل يجب أن تقوم على المساهمات. ومع هذا، عندما يكون الغرض الرئيسي من المنافع هو التأمين (الرعاية الصحية) أو تخفيف حدة الفقر (نظم معاشات التقاعد الأساسية)، فسوف تتراجع فعالية مساهمة العاملين من خلال وظائفهم مقارنة بما مضى، فضلا على تثبيط الهمم عن البحث عن عمل في القطاع الرسمي. إذن، ربما كان من الأفضل تمويل الرعاية الصحية والمنافع المشابهة من خلال الضرائب المفروضة على نطاق واسع (دراسة Levy 2008) أو من مصدر إيرادات مخصص لا علاقة له بالوضع الوظيفي، أي من جزء من إيرادات ضريبة الاستهلاك مثلا.

ومن الضروري التمييز في كل هذه المجالات بين هيكل نشاط ما وطريقة تمويله. وما الجهة التي تقدم هذه الخدمة بشكل أكثر فعالية، السوق أم الدولة؟ وفي حالة عدم حدوث أي حالة فشل كبير في السوق، تصبح مخصصات السوق التي تكملها تحويلات الدخل عادة أعلى بوجه عام. إذن كيف ينبغي تمويل هذا النشاط؟ إذا كانت الحكومة تسهم بدور في التمويل، يتوقف الجواب في هذه الحالة على وضع المالية العامة في هذا البلد واقتصاده السياسي. على سبيل المثال، قامت البلدان الاسكندنافية بالتصويت لصالح زيادة الضرائب لتمويل مزيد من الخدمات العامة وتحسين الموجود منها بطريقة لا يمكن تطبيقها من المنظور السياسي في المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة.

لماذا تتدخل الدولة؟

وأخيرا، لماذا ينبغي أن يكون للدولة دور في ذلك؟ إن السياسة الاجتماعية الجيدة تحتاج إلى التعزيز المتبادل بين أنشطة السوق والدولة، وتقتضي تصميم السياسات على نحو يتماشى مع النظرية الاقتصادية. وهناك كثير من الحلول التي تأخذ في اعتبارها إخفاقات السوق، وتقر بتغير الأوضاع في سوق العمل وهياكل الأسر، وتعتمد على النتائج التي يستخلصها الاقتصاد السلوكي — مثل «دفع» الناس إلى زيادة مدخراتهم من خلال تسجيلهم تلقائيا في أحد برامج معاشات التقاعد.

وتنطوي جميع تصاميم نظم معاشات التقاعد على مشاركة الدولة بشكل كبير في التمويل ووضع اللوائح، وكذلك في تقديم خدماتها بدرجات متفاوتة. ويمكن الاعتماد على القطاع الخاص في تقديم الرعاية الصحية، كما هو الحال في كندا، والاعتماد على القطاع العام، كما في البلدان الاسكندنافية، أو مزيج من الاثنين، كما في فرنسا وألمانيا. ويمكن تنظيم عمليات تمويل الرعاية الصحية على المستوى الوطني أو دون المركزي أو قد تتولى ذلك مؤسسات غير هادفة للربح. على أي حال، وبرغم ذلك، فإن النظم التي يُكتب لها النجاح هي التي تقوم على الضمان الاجتماعي أو التمويل الضريبي، وليس التأمين الاكتواري الخاص.

وكثير من الجدل الدائر حول السياسات الاجتماعية يقوم على أيديولوجيات. وفي الولايات المتحدة، كثيرا ما تتعرض مشاركة الحكومة في تقديم الرعاية الصحية للهجوم باعتبارها «اشتراكية»، وفي المملكة المتحدة، هناك شعور واسع النطاق بالكراهية تجاه مشاركة القطاع الخاص لأنهم يعتبرونها «خصخصة». وهذا الجدل غير مفيد لأنه يضع الأيديولوجية في غير محلها. إنما المكان السليم (والحيوي) للأيديولوجية هو حيث تُحدد الأهداف، أي الاستفهام عن «ماذا». أما الاستفهام عن «كيف» — أو عن دور السوق ودور الدولة — فينبغي التعامل معه بصفة أساسية كمسألة فنية مرتبطة بمدى إخفاق السوق في مواجهة المخاطر وأجواء عدم اليقين الرئيسية. FD

نيكولاس بار هو أستاذ علم الاقتصاد العام في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية.

المراجع:

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 254–57.

———, and Peter Diamond. 2009. "Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions." *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. "Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness." Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014."Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.