

ورقة «منظمة العمل الدولية» المرجعية في صدد الحماية الاجتماعية

بيروت، 29 أيلول (سبتمبر) 2014

منهم، وهم غالبًا يُصنّفون – جزئيًا على الأقل – باعتبارهم باحثين عن وظيفة في القطاع العام، بدلًا من القبول بعمل في القطاع الخاص، وذلك بسبب الفروقات بين القطاعين من حيث الأجور وتقديرات العمل والضمان الاجتماعي (حماية وضمانًا). إذن، يجب ألا يُنظر إلى الحماية الاجتماعية بوصفها عنصرًا مستقلًا عن سياسات العمالة. وإنَّ أهمية تماسك السياسة وانسجامها بين الحماية الاجتماعية وبين سياسات السوق الناشطة وخلق فرص العمل، أمر لا خلاف فيه أو عليه، وخصوصًا عندما يجب تحمّل مسؤولية خلق فرص العمل أكثر للقطاع الخاص. فهذه السياسات يجب أن تُعامل بكونها مكوّنًا غير منفصم، بل هو مترابط ومتشارك من حيث داعميته، بالإضافة إلى مكوّنات العمل اللائق الأخرى.

لقد باتت مسألة تعديل الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية واضحة منذ تسعينيات القرن الماضي. فتزايد الإنفاق على الحماية الاجتماعية – فضلًا عن الأعباء المالية للعمالة العامة الضخمة – أدّى بمعظم البلدان إلى تبنيها إصلاحاتٍ تؤول إلى إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص. وقد أدخلت تغييرات إضافية بعد أزمة عام 2008 المالية العالمية وبعد التطورات التي حدثت مؤخرًا بعد عام 2010.

ويبقى نظام الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية محتاجًا إلى إصلاحات استراتيجية، لأنَّ الإصلاحات السابقة كانت تحركها اعتبارات موازناتية بصورة رئيسية، بحيث أخفقت إلى حدٍّ بعيد في تحقيق آمال المواطنين العرب. وحينما تبتعد البلدان من التقديرات المحددة في تعيين مخططات الإسهام في مجال التقاعد وتعظيم دور القطاع الخاص والأسواق المالية فيه، تزداد المخاطر الناجمة عن أداء الأسواق المالية المتفاوتة على الأفراد، بدلًا من التشارك بها وإطفاؤها على المستوى المجتمعي، وقيام الدولة بدور الضامن الأكبر. وهكذا، فإنَّ المشكلات البنوية المزمنة في الحماية الاجتماعية لم تُعالج إلا جزئيًا، إذ اقتصر التصدي لها على بضعة بلدان عربية تمكّنت من إجراء إصلاحات جوهرية على مجال

بخست الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التي تفجّرت في العام 2008 قيمة الحماية الاجتماعية لجهة توفير تأمين الدخل للفقراء المعرّضين، وصون التماسك الاجتماعي خلال الفترات التي استغرقتها، الأمر الذي عزّز في المنطقة العربية في أعقاب الانتفاضات الشعبية. وقد اعتمد معظم البلدان العربية إجراءات للحماية الاجتماعية أو هي عمدت إلى توسيعها منذ عام 2010، بما في ذلك البلدان التي لم يبد أنها تأثرت بالثورات المندلعة.

وفي الوقت الراهن، يحظى نظام الحماية الاجتماعية جيد الوظائف بالاعتراف على الصعيد العالمي. فعندما يُصمّم النظام المذكور على نحو سليم، تنطوي الحماية الاجتماعية على آلية استقرار تلقائية تبدأ بالعمل أثناء فترات الركود والأزمات. كما يحفظ النظام هذا التنمية البشرية ويعزّزها، مُسهّمًا في تحقيق المكاسب الناجمة عن الإنتاجية في الاقتصاد، ومعزّزًا رفاهية المواطنين. ولعلّ الأهم أنه يمكن للحماية الاجتماعية بالتوازي مع الحوار الاجتماعي، أن تُسهّم في تحقيق السلم الصناعي في سوق العمل، وأن تساعد على منع حدوث الاضطراب الاجتماعي، من خلال تمكين الجماعات المعرّضة للهشّة – سواء أكانت جماعات عاطلين عن العمل أم نساء أم أطفالًا أم عجّزًا – إذا ما دُعمت بإجراءات حمائية اجتماعية أوسع نطاقًا؛ بحيث يُعطون وصولًا إلى الخدمات الحيوية وأن يكون لهم صوتٌ يعزّزون من خلاله الكرامة والعدالة الاجتماعية. فالبلدان التي تتمتع بنظم حماية اجتماعية قوية وعادلة تحظى بألية ضمنية قيّمة تؤول إلى إشاعة الاستقرار في اقتصادياتها.

وينبغي أن يُشكّل الجيل الجديد لمبادرات الحماية الاجتماعية أساسًا لتطوير نظام شامل يقوم على الشروط والحقوق القانونية، وليس على المقاربة الرفاهية التي يوفرها «العقد الاجتماعي» القديم. والحقيقة أنّ نظم الحماية الاجتماعية المعتمدة في معظم البلدان العربية تقوم على ربط جزء من الحماية الاجتماعية لعمالة القطاع العام، بحيث رُصد تأثيرٌ غير مرغوب ناجمًا عنها، يكمن في البطالة المرتفعة في أوساط الشباب، ولاسيّما الأكثر تعلّمًا

الحماية الاجتماعية، مركزةً على توسيع نطاق تغطيتها الاجتماعية وإعادة النظر في التشريعات الراعية للتقاعد. وعلى سبيل المثال، فقد ركزت الإصلاحات التقاعدية على عملية الكلفة من خلال تعديل سنّ التقاعد وإعادة النظر في معادلات التقديرات وموازاة شروط الجدارة ومستويات التقديرات في ما بين مخططات القطاعين العام والخاص.

إنّ تلزيم بعض مسؤوليات الدولة التقليدية للقطاع الخاص يحتاج إلى التنفيذ وفق معايير اجتماعية، وألاً يُقتصر فقط على المعايير المالية. مثلاً، لا يُعتق الدولة من مسؤوليتها في تأمين الرعاية الصحية الشاملة، إعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في الخدمات الصحية. وفي حين أنه من الصحيح أن إعانات الدعم الغذائية لم تكن تُستخدم غالباً على نحو سليم، إلا أنّ إلغائها يجب أن يترافق مع إجراءات تعويضية للفقراء وكذلك للجماعات المعرضة «القريبة من الفقر».

لقد أدت الأزمة المالية العالمية في عام 2008 إلى تبني بعض إجراءات الحماية الاجتماعية أو توسيع نطاقها على أساس تفاعلي، وليس باعتبارها جزءاً من رؤية واضحة بعيدة المدى. كما جرى التسرع في اعتماد الإجراءات خلال فترة ما بعد عام 2010 خضوعاً للضغوط السياسية. وفي ظل ظروف كهذه، فإنّ ثمة القليل جداً من الوقت للتفكير بعقلانية ولترتيب الأولويات. وقد بدأ الوضع يصبح أكثر تحدّياً في غمرة غياب البيانات الاقتصادية-الاجتماعية الجيدة، ذلك أنّه تنعدم المعلومات المتعلقة بخصائص البرامج والنتائج، فيما يبدو الحوار الاجتماعي ضعيفاً.

وأماً بالمستقبل، يجب ألا تأخذ الإصلاحات القادمة بمبادرات متفرقة مشتتة فتنفّذها، بل أن تكون جزءاً من عقد اجتماعي جديد ناجم عن عمليات حوار اجتماعي جامعة تشمل كل الفئات الاجتماعية. أمّا انسجام السياسة فهو أمر حاسم الأهمية لضمان تأثير كامل يتجاوز تلك التأثيرات التي تخلفها السياسات الاقتصادية الاجتماعية الفردية، كسياسات سوق العمل واستراتيجيات خفض الفقر. إنّ هذا هو المفتاح الرئيسي: بناء نظام حماية اجتماعية وطنية متماسكة يحتضنه إطار عمل سياسة اقتصادية اجتماعية تقدمية أوسع نطاقاً.

ويجب أن تُبنى نظم الحماية الاجتماعية الشاملة على أرضيات حماية اجتماعية وطنية تؤمّن إطار عمل تمكينياً لخفض الفقر، فضلاً عن التصديّ للمساواة القائمة. فهي، أي النظم، عناصر رئيسية للسياسات الوطنية لتعزيز التنمية البشرية والاستقرار السياسي والنمو الشّمولي. وقد جرى تبني مفهوم «أرضية الحماية الاجتماعية» في عام 2009 من قبل «مجلس تنفيذي الأمم

المتحدة (CEB) بوصفه واحدة من مبادرات مشتركة تسع في ردة فعل حيال الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. وقد حوّلت وثيقة صلة الحماية الاجتماعية المستمرة – باعتبارها حقاً ووسيلةً لضمان تنمية طويلة الأمد – «أرضية الحماية الاجتماعية» (SPF) نفسها إلى مقاربة سياسية وثيقة الصلة بدورها. ف«توصية أرضية الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202)» الصادرة عن «منظمة العمل الدولية» تؤمن إرشاداً عملياً لوضع أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية ولبناء نظمها الشاملة. فهي تعكس توافق الحكومات وأرباب العمل ومنظمات العمال من 185 بلداً على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية على كل مستويات التنمية.

هذا، وتتألف أرضية فعّالة أساسية للحماية الاجتماعية من مجموعة حدّ أدنى من ضمانات الحماية الاجتماعية التي ترمي إلى وضع يكون فيه ما يأتي:

أن يحظى جميع المقيمين بحماية مالية ليتمكنوا من الحصول على مجموعة محدّدة وطنياً من خدمات الرعاية الصحية الأساسية، وبالتالي الوصول إليها، في نطاق ما تعتبره الدولة من مسؤولياتها العامة لضمان ملاءمة النظم المتعددة (عادةً) ذات الصلة وتمويلها وأدائها؛

أن يتمتع جميع الأطفال بضمان دخل، أقله على مستوى خط الفقر المحدّد وطنياً، من خلال تقديمات العائلة/ الطفل ترمي إلى تسهيل تقويم التغذية والتعليم والرعاية؛

وجوب أن يتمتع كل من هو عضو في مجموعة العمر النشط ممّن لا يستطيع تحقيق دخل كافٍ في أسواق العمل بضمان دخل حدّ أدنى، وذلك من خلال مساعدة اجتماعية أو من خلال مخططات التحويل الاجتماعي (كمخططات تحويل الدخل للنساء أثناء أسابيع حملهنّ الأخيرة والأسابيع التي تلي الوضع)، أو من خلال مخططات ضمان العمالة؛

أن يتمتع جميع المقيمين ذوي الأعمار المتقدمة أو ذوي الاحتياجات الخاصة بضمان دخل، أقله على مستوى خط الفقر المحدّد وطنياً، وذلك من خلال التقاعد للفئة المذكورة.

يمكن تحقيق ضمانات الحماية الاجتماعية الأساسية هذه من خلال مجموعة واسعة من خيارات السياسة الممكنة. وقد وضعت «منظمة العمل الدولية» أربعة مبادئ ينبغي أن تشكل إرشاداً لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية:

شمولية الوصول: الوصول إلى كل أشكال الحماية الاجتماعية الفعّالة من خلال حماية اجتماعية بوصفها المبدأ الأكثر أساسية.

التقدمية: الالتزام بالتوصّل إلى مستويات أعلى للحماية بالتساوق

مع التمنتين الاقتصادية والاجتماعية.

التعددية: المرونة في خيارات البنى المؤسسية التي تناسب وتحقيق هدف التغطية الشاملة وأهمية مشاركة صاحب الشأن المعني في الحاكمة.

تركيز على النتائج: يجب تقويم التقدم المحقق على أساس النتائج، وليس على أساس العمليات والطرائق (المناهج).

يجب أن تُبنى أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في البلدان العربية على مراجعة شاملة لنظم الحماية الاجتماعية الراهنة، وقدراتها وأدائها الإدارية، وصولاً إلى صياغة التوصيات بالإصلاحات الواجبة. ومن الجلي أن أرضية حماية اجتماعية ما يجب أن تأخذ في اعتبارها معوقات الموارد.. فما يُحتاج إليه فسحة مالية لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية الموسعة بهدف بناء أراضيات فعّالة للحماية الاجتماعية. وقد اختطت دراسات متعدّدة وضعتها «منظمة العمل الدولية» تتعلق بتكاليف تنفيذ رزمة أساسية للحماية الاجتماعية، بحيث بيّنت إمكانية التنفيذ حتى في بلدان متدنية الدخل.

وتؤثر تحاليل إقليمية حديثة إلى أنه ثمة فسحة مالية كافية في البلدان غير الأعضاء في «مجلس التعاون الخليجي» توفر بعض مرونة إنفاقية في هذا المجال. وتفيد نتائج هذه الدراسات التحليلية أن المستويات الراهنة للإنفاق على الحماية الاجتماعية الذي يستفيد منه جمع قليل يمكنه أن يُخصّص للحصول على مردود أكبر في مجال الاستثمار الاجتماعي. وهكذا، يجب أن يُنظر إلى الحماية الاجتماعية بالطريقة نفسها التي ينظر بها إلى أي شكل آخر من أشكال الاستثمار العام الذي تحكمه كلفة طويلة الأمد واعتبارات التقديرات الاجتماعية. كما يجب أن تُؤخذ في الحسبان كلفة القعود عن النشاط والعمل العشوائية. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي عدم خفض عمالة الأطفال أو عدم توفير التقديرات الأساسية والرعاية الصحية لهم إلى أشراك فقر سلاي، بحيث ينمو الأطفال الفقراء فقط ليعيشوا فقرهم. وفي هذا الصدد، فقد أسهمت مخططات متنوعة اعتمدت في أميركا اللاتينية إبان العقدين الفاتنين – وحملت اسم «التحويلات المالية النقدية المشروطة» (Conditional Cash Transfers, CCTs) – في تعزيز أمن الدخل ونتائج التعليم والصحة، بخفض عمالة الأطفال وتشجيع انخراط البالغين في الأنشطة الإنتاجية.

بالإضافة إلى ذلك، تُعدّ حاكمة نظم الحماية الاجتماعية الرشيدة عنصراً رئيسياً لضمان حيوية الحماية الاجتماعية على المدى البعيد. فمخططات هذه الحماية تحتاج لأن تُدار على نحو يضمن فعاليتها وصولاً إلى تحقيق أهدافها وكفاءتها من حيث استخدامها

الموارد، ومن حيث شفافيتها، بما يكسب ثقة الممولين والإفادة من نظمهم أيضاً. وإِنَّه من الأساسي انخراط جميع المعنيين بنشاط – ولاسيماً العمال وأرباب العمل – في آليات الحوار الاجتماعي الفعّال والإشراف الرقابي ثلاثي الأطراف.

وفي حين أن انخراط الشركاء الاجتماعيين في صنع سياسة الحماية الاجتماعية وفي تنفيذها هو شرط لازم مسبق للحاكمة الرشيدة، فإنّ المسؤولية العامة عن نظام حماية اجتماعية فعّال وكفؤ تقع على عاتق الدولة، وخصوصاً مع خلق تعهد سياسي ووضوح سياسة ملائمة وأطر عمل تنظيمية وقانونية في سياق الإشراف الرقابي الذي يضمن مستويات ملائمة من التقديرات والمنافع. كما أنّ الدولة مسؤولة، أيضاً، عن الحكم الرشيد وإدارة مخططات الحماية الاجتماعية وحماية حقوق المستفيدين المكتسبة وكذلك حقوق المشاركين الآخرين، وخلق البيئة المُمكنة بما يتيح مشاركة فعّالة من جانب الشركاء الاجتماعيين.

ليس هناك معادلة واحدة مناسبة لخلق حماية اجتماعية شاملة آمنة. فالاختلافات الموجودة بين مختلف النظم إنما تعكس تنوع خصائص البلد الذي يُدرج الشروط تحت مخططاته الوطنية الموضوعية للعمل. وهذه الشروط تشمل حجم سكان البلد وقواه العاملة وتركيبتهم وخصائصهم، فضلاً عن مستوى الموارد المتاحة لإعادة التوزيع «الفسحة المالية». وفي حين أنه ينبغي وضع حلول متكاملة على أساس وطني، فإنه من الواضح أن المنطقة العربية لا يمكنها العودة إلى نظم حماياتها الاجتماعية السابقة.

وما يُحتاج إليه بالضرورة عقد اجتماعي جديد يلبي آمال الناس ومطامحهم، إذا ما أُريد التصدي لمواطن العجز والمشكلات البنيوية على نحو جيد، ووضع استراتيجيات حماية اجتماعية شاملة يمكن تنفيذها على مدى زمني أطول. ولذا، يجب أن تُبنى استراتيجيات الحماية الاجتماعية الشاملة على أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية التي يمكنها أن تؤمّن ضماناً اجتماعياً شاملاً بوصفه حقاً، والتي يمكنها أيضاً أن تُسهم في تحقيق الحق الشامل في الحماية الاجتماعية.

وقد رأى مكتب «منظمة العمل الدولية» الإقليمي للبلدان العربية أن يواصل النقاش مع المعنيين من الأطراف الثلاثة في فكرة تنمية جديدة خاصة في البلدان العربية تحتل الحماية الاجتماعية أساسها. وهذه الفكرة الجديدة يجب أن تقوم على مبادئ العمل اللائق ومعايير العمل الدولية ومبادئ الحماية الاجتماعية والنمو الشمول من خلال الأمن الداخلي والوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية لجميع العمال وأعضاء عوائلهم في البلدان العربية.