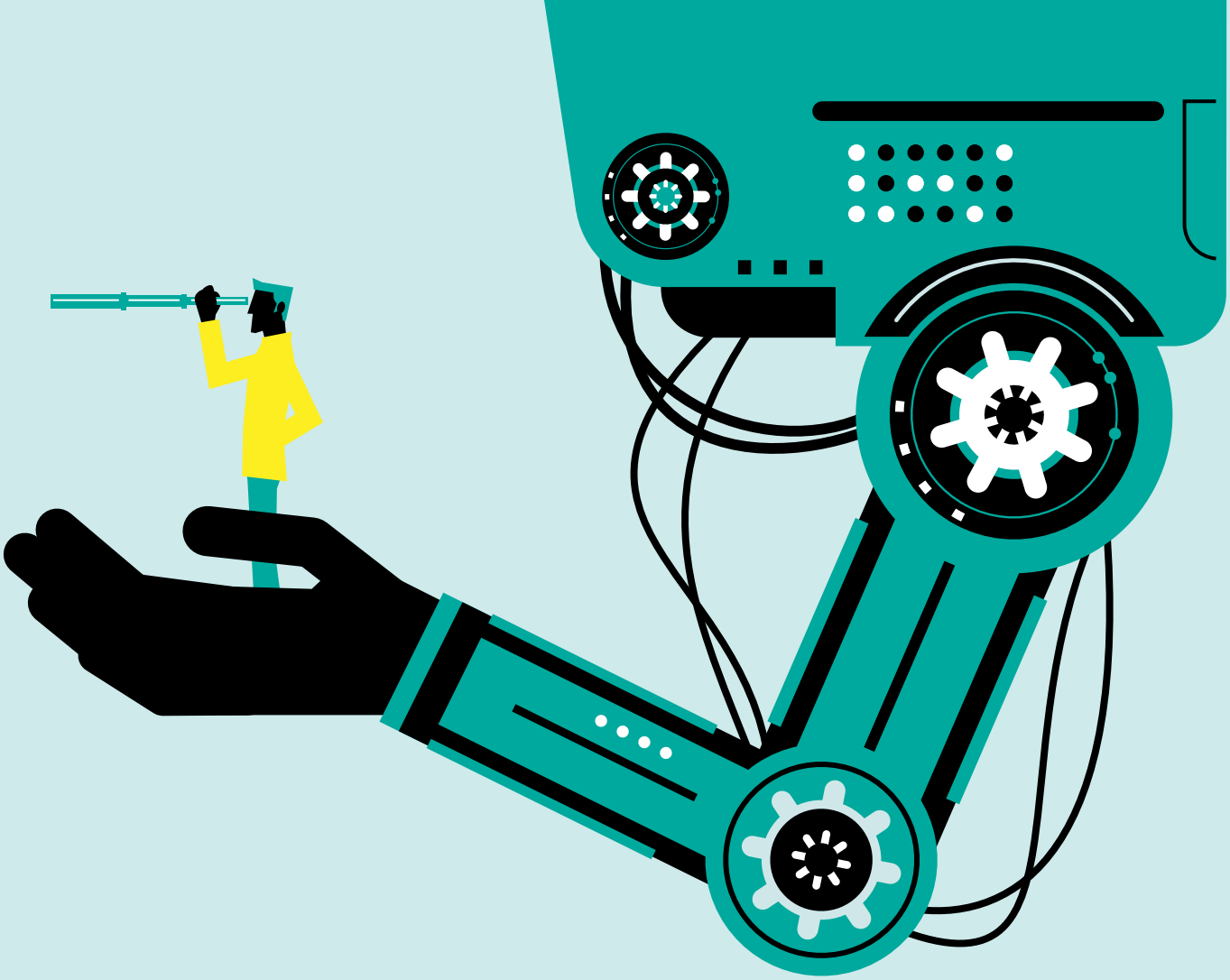


إعادة النظر في الحماية الاجتماعية

هناك حاجة إلى نظم جديدة لا تعتمد على عقود التوظيف المعتادة

ميشال روتكووسكي

إن الطبيعة المتغيرة للعمل في سبيلها لإحداث انقلاب في أوضاع الوظائف التقليدية ومزاياها. ففي الاقتصادات المتقدمة، أصبحت محركات الاضطراب في العالم — وهي التقدم التكنولوجي، والتكامل الاقتصادي، والتحولات الديمغرافية، والتغيرات الاجتماعية والمناخية — تفرض تحديات أمام فعالية سياسات الضمان الاجتماعي لعصر الصناعة المرتبطة بعقود العمل المستقرة. وبرغم ما حققته هذه السياسات من تقدم هائل، فقد أضرت كذلك بصورة متزايدة بقرارات سوق العمل وبالوظائف في القطاعات الرسمية.

وهذه النظم وُضعت في البلدان الغنية في وقت كان يسوده مفهوم «الوظائف مدى الحياة»، في ظل ضمان اجتماعي كان يقوم على المساهمات الإلزامية والضرائب على أجور الموظفين في القطاعات الرسمية. وأصبح هذا النظام التقليدي من التأمين القائم على الأجور يواجه تحديات متزايدة من ترتيبات العمل الخارجة عن نطاق عقود التوظيف المعتادة.

وفي الاقتصادات النامية، كان عالم العمل ولا يزال في الغالب يتسم بالتنوع وعدم الاستقرار. وبالتالي فإن سمات الانتظام والاستقرار في العمل الي تقوم عليها نظم الضمان الاجتماعي التقليدية قد لا تنطبق عليه. وفي واقع الأمر، ظلت المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي وتغطيته محدودة. وفي بنغلاديش والهند وإندونيسيا ونيجيريا وباكستان، التي تضم معا حوالي ثلث سكان العالم، ظلت نسبة الأشخاص المشمولين بهذا النظام في حدود الرقم الواحد، ولم يكد هذا الأمر يتغير على مدى عقود طويلة (راجع الرسم البياني ١).

تأثير التكنولوجيا على العمل

برغم أن القياس الكمي لتأثير التقدم التكنولوجي على فقدان الوظائف لا يزال يشكل تحديا أمام خبراء الاقتصاد، فالتقديرات الموجودة كثيرة. ومربط الفرس هو أن التكنولوجيا تغير الطريقة التي يعمل بها الناس والشروط التي تحكم عملهم. وبدلا من العقود القياسية طويلة المدى في الماضي، تؤدي التكنولوجيا الرقمية حاليا إلى ظهور مزيد من الوظائف قصيرة المدى، وذلك في الغالب عن طريق المنصات الإلكترونية على شبكة الإنترنت. وهذه الوسائل المُسماة بالعربات "gigs" تيسر الحصول على بعض أنواع الوظائف وتزيد من مرونتها. أما انتشار وسائل الاستفادة بشكل أكبر من البنية التحتية الرقمية — من خلال أجهزة الكمبيوتر المحمولة، والأجهزة اللوحية، والهواتف الذكية — فيمهد السبيل لنمو تقديم الخدمات عند الطلب.

ومن الصعب أن نقدر حجم اقتصاد العربة "gig economy"، فعندما تتوافر البيانات، نجد أن الأرقام لا تزال صغيرة. وعلى مستوى العالم، تشير التقديرات إلى أن عدد أولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص يبلغ حوالي ٨٤ مليون نسمة، أو أقل من ٣٪ من القوى العاملة في العالم والبالغ عددها ٣,٥ مليار نسمة.

ولا يزال الطابع غير الرسمي قائما على نطاق واسع في اقتصادات الأسواق الصاعدة — فيصل إلى ٩٠٪ في بعض البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل — على الرغم من التقدم التكنولوجي. ونظرا لعدم وضوح الفرق بين العمل الرسمي وغير الرسمي في ظل التطورات التكنولوجية في الفترة الأخيرة، نجد أن طبيعة العمل في الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة تتقارب من بعضها البعض. فبينما تشهد أسواق العمل في الاقتصادات المتقدمة مزيدا من عدم الاستقرار، تظل ممارسة الأنشطة غير الرسمية مستمرة في الأسواق الصاعدة. ومعظم التحديات التي تواجه العاملين بعقود قصيرة الأجل أو لفترة مؤقتة، حتى في الاقتصادات المتقدمة، هي نفسها التي تواجه العاملين في القطاع غير الرسمي. وقد أصبح كل من العمل الحر، والعمل بأجر في القطاع غير الرسمي بدون عقود مكتوبة وبدون أي نوع من أنواع الحماية، والعمل في وظائف منخفضة الإنتاجية بصورة أعم هو المعيار في معظم البلدان النامية في العالم. وليس ثمة وضوح في القواعد التنظيمية التي تحكم تشغيل هذه العمالة، إضافة إلى عدم وضوح معظم قوانين العمل في تناول أدوار ومسؤوليات أصحاب العمل مقابل أدوار العاملين ومسؤولياتهم. وفي الغالب لا تحصل هذه الفئة من العمالة على أي مزايا. فهي لا تحصل على معاش تقاعد، ولا تستفيد من برامج الرعاية الصحية أو إعانات البطالة، ولا تحصل على أيٍّ من المزايا المعتادة التي يحصل عليها الموظفون الرسميون.

وهذا النوع من التقارب ليس هو ما كان متوقعا حدوثه خلال القرن الحادي والعشرين. وكان من المعتاد أن تقترن التنمية الاقتصادية بالطابع الرسمي، الأمر الذي ينعكس على تصميم نظم الحماية الاجتماعية ولوائح تنظيم سوق العمل. ولا يزال العقد الرسمي للعمل بأجر هو الأساس الأكثر شيوعا لتوفير سبل الحماية التي يمكن أن تتحملها برامج الضمان الاجتماعي وتحكمها اللوائح التنظيمية كتلك التي تقرر حدا أدنى للأجور أو لمدفوعات إنهاء الخدمة. والتغيرات في طبيعة العمل الناتجة عن التكنولوجيا تُحَوِّل أنماط طلب المزايا التي تحصل عليها العمالة من أصحاب العمل إلى طلب منافع الرعاية الاجتماعية من الدولة مباشرة.

عقد اجتماعي جديد

ظل الغرض الأصلي من نظم الحماية الاجتماعية كما هو: الحيلولة دون الوقوع في الفقر، وتغطية الخسائر التي تنتج عن كوارث، ومساعدة الأسر والأسواق على التعامل مع عدم اليقين، ثم في نهاية الأمر توفير أساس لتحقيق نتائج اقتصادية تتسم بقدر أكبر من الكفاءة والإنصاف. وهذه هي الأهداف التي حفَّزت مصممو ما عُرِف بأنه «دولة الرعاية الاجتماعية»، ومن المتوقع أن تحفز وتوجه الجهود التي تُبذل للحفاظ على أهمية نظم الحماية الاجتماعية وعلى تجاوبها.

وهناك حاجة إلى نظم جديدة تلبي احتياجات الجميع، بصرف النظر عن طريقة انخراطهم في سوق العمل لكسب العيش. كذلك يجب أن تتسم هذه السياسات الجديدة بدرجة أكبر من قابلية التطويع والصلابة في مواجهة ديناميكية القوى الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية. وبعبارة أخرى، نحن في حاجة إلى عقد اجتماعي جديد.

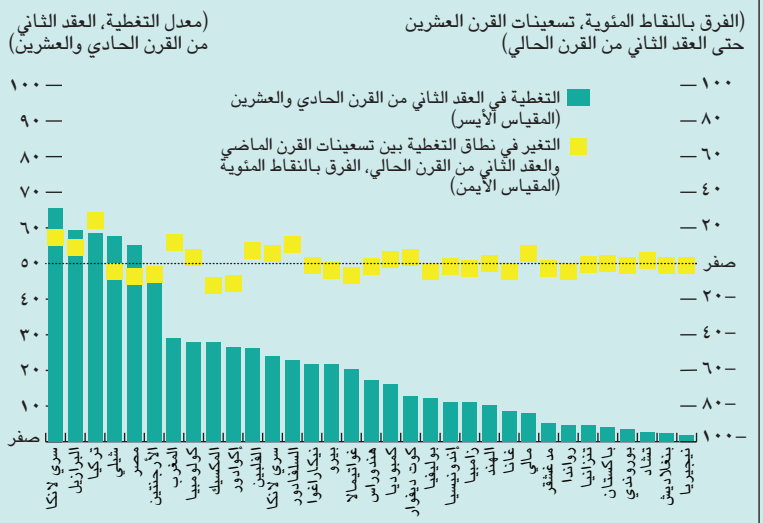
وبينما ننظر في الطبيعة المتغيرة للعمل (دراسة World Bank 2018)، يجب علينا أن نلقي نظرة أكثر تفحصا على طرق

الرسم التوضيحي: ISTOCK/ALASHI

الرسم البياني ١

المشمولون (غير المشمولين) بالتأمينات الاجتماعية

بينما يسهم كثير من العاملين في البرازيل وتونس وتركيا في التأمينات الاجتماعية، لا توفر معظم الاقتصادات النامية سوى تغطية محدودة من خلال برامج مماثلة.



المصدر: قاعدة بيانات معاشات التقاعد في البنك الدولي.

ملحوظة: تُعرض "التغطية" على أساس نسبة السكان النشطين اقتصاديا أي الذين يساهمون في خطة للتأمينات الاجتماعية.

توفير مزيد من الحماية للناس وللعاملين في الاقتصاد الجديد. وها هي بعض النتائج الرئيسية التي أمكن التوصل إليها:

- الأنشطة غير الرسمية، أي نسبة السكان غير المشاركين في نظم الضمان الاجتماعي التقليدية وبرامج الحماية ذات الصلة، تبلغ حاليا ٨٠٪ تقريبا من القوى العاملة في الاقتصادات النامية. وتلك نقطة ضعف كبيرة في توفير الحماية، لأن معظم العاملين، خاصة الفقراء، يمارسون أنشطة في القطاع غير الرسمي ويحصلون على قدر ضئيل من الحماية الاجتماعية أو ربما لا يحصلون على أي حماية على الإطلاق. ونظرا للطبيعة المزمنة لهذا التحدي والتقدم الطفيف الذي تحقق في مواجهته، سوف تتحسن أوضاع الغالبية في ظل نظام للحماية الاجتماعية لا يعتمد على وضعهم العملي.
- يمكن تعزيز المساعدة الاجتماعية التي تسهم في تحقيق العدالة في المجتمعات المختلفة. وأمامنا العديد من الخيارات. فمن ناحية، هناك برنامج ضمان الحد الأدنى من الدخل المبني على قياس السعة المالية، ويوزع النقدية على الأسر، وتتراجع المزايا التي يمنحها بالتدريج مع ارتفاع الدخل. ومن ناحية أخرى، هناك الدخل الأساسي المُعَمَّم، القائم على التحويلات النقدية غير المشروطة للجميع، بصرف النظر عن مستوى الدخل أو حالة العمل. وكلاهما يُوَزَّع على أساس شهري.

ومن الخيارات الوسيطة فرض ضريبة الدخل السلبية — وهي طريقة لإعطاء المال لمن يحصلون على دخل أقل من مستوى معين — مع ارتفاع المستوى الحدي نسبيا وسحب المنافع بالتدريج. ونظرا لأن ضريبة الدخل السلبية هي جزء من نسيج دورة الإعلان الضريبي، فهي غالبا ما تُدفع سنويا. وربما كان من الخيارات الأخرى وضع حد أدنى أقل من الدخل المضمون تكمله برامج أخرى، مثل بدلات الأطفال المعممة ونظم معاشات التقاعد الاجتماعية. وتتوقف تكلفة مثل هذه الترتيبات على مستوى المنافع، ودرجة تغطيتها، وشكل رسم توزيع الدخل. لكن زيادة استخدام الروبوتات يمكن أن تقلل من القيود المالية وقد يصبح هذا النوع من المنافع مهما في تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي على حد سواء.

وفي حالة الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية، فإن زيادة القدرة على تحديد الأفراد والأسر ومتابعة أنماط استهلاكها — في حالة عدم متابعة مستويات دخلها — يمكن أن تتيح إمكانات جديدة عند النقاط التي تصل بين الدخل الأساسي المُعَمَّم، وضريبة الدخل السلبية، والحد الأدنى المضمون من الدخل، أو حتى ضريبة الاستهلاك السلبية. وسوف يستند الاستهداف في هذه الحالة إلى مؤشرات بديلة للدخل غير المُشاهَد تؤخذ من المسوح الخاصة وتتحدد بالربط بين قواعد البيانات الإدارية.

- فكرة «الشمولية التصاعدية» (دراسة *Gentilini 2018*) ربما ساعدت في توجيه التوسع بطرق تعود بالنفع على الفقراء ومحدودي الدخل أولا. ويقر هذه المبدأ بأن الشمولية في حد ذاتها لا تسهم بالضرورة في تحسين أوضاع أفقر الفئات مقارنة بالمخصصات الموجودة بالفعل. وبالتالي، فمع قيام البلدان بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية تحقيقا للشمولية، ينبغي إعطاء الأولوية لمحدودي الدخل ومنحهم اهتماما خاصا وتزويدهم بالدعم الكافي.

وعلاوة على ذلك، فإن الغرض من البنيان العالمي للحماية الاجتماعية، كما ينص عليه الهدف ١-٣ من أهداف الأمم المتحدة للتنمية المُستدامة، هو «استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها». وبالمثل، فإن علاقات الشراكة الاستراتيجية، مثل «مبادرة الحماية الاجتماعية الشاملة» التي أطلقها معا كل من منظمة العمل الدولية والبنك الدولي تساعد على رفع مستوى الشمول كهدف استراتيجي للبلدان والمنظمات التي تدعمها.

والقضية الرئيسية هنا هي الحاجة إلى اتخاذ موقف أكثر حيادية من خلال السياسات مقارنة بما يتخذه عدد كبير من الحكومات حاليا إزاء عوامل الإنتاج وحيال مكان العمل وطريقة العمل. ومتى أصبحت سبل الحماية الأساسية مضمونة، يمكن للأشخاص تحسين مستوى الأمن الذي يتمتعون به عن طريق البرامج المختلفة التي تحصل على دعم تصاعدي — مثل برامج المساهمة الإلزامية في التأمين وخطط الادخار حيثما أمكن ومجموعة من الاختيارات الطوعية كلما أمكن أن تمنحها الدولة والأسواق (دراسة Packard and others 2018).

والخلط بين الأهداف الاجتماعية الذي كانت يوما ملائمة من الناحية السياسية — مثل تجميع المخاطر، والقضاء على الفقر، والسعي لتحقيق المساواة عن طريق إعادة توزيع الثروة — يدعو إلى اكتساب قدر أكبر من الصراحة في التمييز وإلى اختلاف ترتيبات اقتسام المخاطر وقنوات التمويل. ومن أجل الحيلولة دون الوقوع في دائرة الفقر، على سبيل المثال، فإن أكبر تجميع للمخاطر وأكثرها فعالية يأتي من خلال الموازنة الوطنية للبلد المعني. وفي الوضع الأمثل، تُتخذ

القرارات بشأن المصادر البديلة للتمويل بناء على اعتبارات أداة السياسات التي يكون تعميمها ملائما (تجميع المخاطر أو الادخار أو الحماية) واستجابة السياسات على نحو تناسبي بالنظر إلى ما يتوافر على المستوى الخاص. ويعرض الرسم البياني ٢ مجموعة مبسطة من أدوات الحماية ضد الخسائر التي تنجم عن الصدمات المحتملة.

وتمثل الدائرة الداخلية في قلب الرسم الحد الأدنى من الدعم المضمون واللازم لتغطية أشد الخسائر الناجمة عن كوارث المسببة لأكبر قدر من التكاليف الاجتماعية — مثل الاضطرابات المحتملة التي تدفع الأسر نحو الفقر— والتي لا توجد لها بدائل قابلة للاستمرار أو فعالة في السوق. وفي الوضع المثالي، ولكن ليس دائما، يكون وقوع هذه الأحداث نادرا نسبيا. ويمكن التدخل لتغطية أحداث أكثر تكرارا وأقل خسائر — مثل التوترات في سوق العمل والتقاعد — ولكن مع جلب منافع اجتماعية خارجية واضحة وكبيرة، وإدراج عملية التدخل في هذا البرنامج الذي يقدم الحد الأدنى من الدعم المضمون. وفي الدوائر الثلاثة المتبقية، تتحول المسؤولية عن التمويل ورصد المخصصات بالتدريج بعيدا عن الموارد العامة الخالصة وتتجه المخصصات نحو تمويل الأسر أو الأفراد والمخصصات في السوق.

هل القفز ممكن؟

إن التغير التكنولوجي، وهو أحد المحركات العالمية للاضطرابات في عالم العمل، يتيح كذلك فرصا أمام الحكومات لأن تبتعد عن سياسات حقبة الصناعة السائدة أو القفز لتجاوزها، وأن توفر للمواطنين والمقيمين وسيلة أكثر فعالية لاقتسام المخاطر.

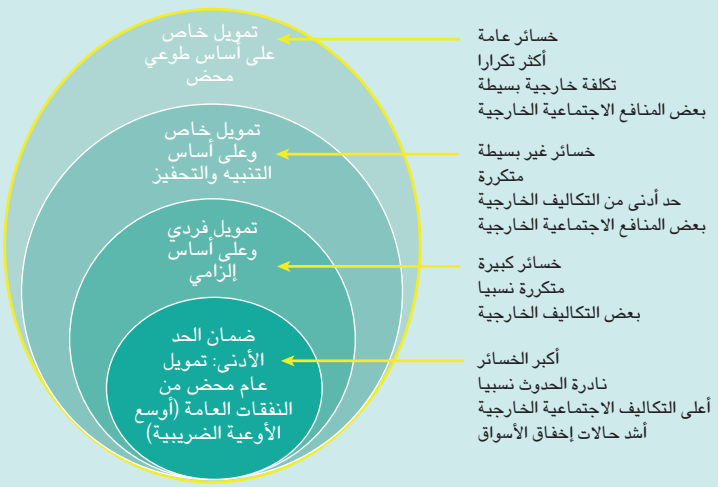
وبرنامج الهند «التحويل المباشر للمنافع»، وهو وسيلة مبتكرة لاستخدام التكنولوجيا الرقمية في منح الدعم المباشر من خلال الحسابات المصرفية لأفقر فئات السكان، يعطي مثالا قويا لما يمكن أن يحدث بالفعل. وفي غانا، ساهمت برامج «الأشغال العامة كثيفة العمالة» في رقمنة المعاملات الورقية وتوسعت في استخدام آلات البصمة البيومترية. وكانت النتيجة هي تقليص الوقت الذي يستغرقه أداء المدفوعات من أربعة أشهر إلى أسبوع واحد.

ويستثمر البنك الدولي حاليا ١٥,١ مليار دولارا في نظم تقديم الخدمات والتكنولوجيا ذات الصلة. وهناك منصات مثل السجلات الاجتماعية، والبطاقات الشخصية، وآليات أداء المدفوعات التي تمكن من الوصول إلى السكان المُستبعدين. على سبيل المثال، تستطيع حوالي ٧٥ ألف فتاة وامرأة في المناطق الريفية في زامبيا الآن أن يخترن بين استلام المدفوعات بالوسائل الرقيمة عن طريق بنك أو من خلال حساب في محفظة على الهاتف المحمول، أو بطاقة مدفوعة مقدما. وفي غرب إفريقيا، توجد منصة أساسية للبطاقات الشخصية تهدف إلى تغطية ١٠٠ مليون نسمة على مستوى المنطقة بحلول عام ٢٠٢٨. وفي إندونيسيا، هناك برنامج للتحويلات النقدية تستفيد منه حتى الآن ١٠ ملايين أسرة فقيرة، وهو آخذ في الاتساع ليغطي المناطق الشرقية النائية من الأرخبيل لتحقيق أهداف التنمية البشرية.

الرسم البياني ٢

دوائر الحماية

من التمويل العام إلى التمويل الخاص، هناك منهج جديد بشأن ضمان الأمان الاجتماعي.



المصدر: دراسة Packard and others (2018)، البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

ونظرا لحتمية اعتماد نماذج جديدة على مستوى السياسات، تتمتع البلدان الأقل دخلا بميزة في هذا المجال، فمحدودية التغطية الفعالة لسياسات عصر الصناعة لاقتسام المخاطر تعني وجود فرصة أكبر للقفز إلى نظام حماية اجتماعية أحدث. وكما حدث في حالة الاتصالات الهاتفية والخدمات المالية، فإن التغطية المحدودة للنماذج الموروثة تجعل اعتماد المناهج الجديدة أسهل في هذه البلدان.

وتمثل الاستثمارات التي يقوم بها كثير من البلدان من أجل تطوير القدرات والنظم لتحسين سبل تحديد الأسر، وتقييم محدودية الدخل والفقر، وتسليم التحويلات النقدية بكفاءة أعلى، عوامل بالغة الأهمية تمكن من تحويل الأفكار المتعلقة بالسياسات والمقترحة في هذا المقال إلى واقع ممكن.

معا نستطيع أن نشكل مستقبل الحماية الاجتماعية بطرق تضمن تحقيق مكاسب واسعة للجميع، وللأشد فقرا على وجه الخصوص. FD

ميشال روتكووسكي مدير أول في إدارة الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف، البنك الدولي.

المراجع:

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." Social Protection and Jobs White Paper, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.