

## وصف مختصر لأنظمة الضمان الاجتماعي الشاملة وذات المستويات المتعددة

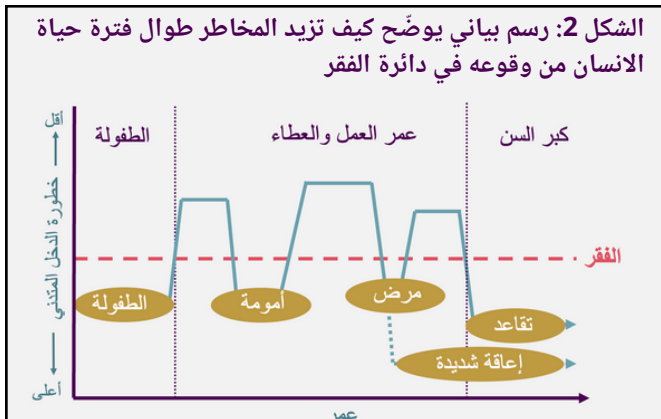
### 1. مقدمة



### 2. المخاطر في مراحل الحياة المختلفة: أحد

مسببات الفقر الرئيسية كما يُظهر الشكل 2 فإننا جميعاً نواجه مخاطر وتحديات خلال فترة حياتنا والتي تؤثر على رفاه معيشتنا وتجعلنا أكثر عرضة لأن نكون ضمن دائرة الفقر. على سبيل المثال، أن تُرزق بطفل فتلك نعمة، ولكن يعني ذلك أيضاً ارتفاع نفقات أسرتك في الوقت الذي يقل فيه دخل الأسرة وذلك بسبب ترك الأم أو الأب العمل لرعاية الطفل وهم في مرحلة العطاء والعمل. وفي حالة أخرى قد نكون عرضة للمرض أو البطالة. أما عند التقدم في العمر فإننا نفقد قدرتنا على العمل وبالتالي تقليل فرصة إيجاد مصادر للدخل. ولا ننسى أن الإعاقة قد تؤثر علينا في أي فترة من فترات حياتنا وقد تتسبب بفقداننا القدرة على العمل وتتطلب المزيد من النفقات للتعامل مع التكاليف الإضافية للإعاقة.

وإذا لم نحصل على دعم للدخل المعيشي عندما نتعرض إلى أحد هذه المخاطر فإننا سنشهد، وأفراد عائلتنا، انحدار كبير في مستوى المعيشة. وبالتالي يتحتم على الدول التي تطمح لحل مشكلة الفقر بأن توفر لأفراد شعبها خدمات دعم الدخل أثناء تعرضهم للصدمات في فترات حياتهم المختلفة.



يتزامن التطور الاقتصادي والاجتماعي في جميع الدول مع بناء أنظمة ضمان اجتماعي شاملة وذات مستويات متعددة، تُمكن الأفراد من التعامل مع المخاطر والصدمات التي قد يتعرضوا إليها طوال فترة حياتهم. إن أنظمة الضمان الاجتماعي الشاملة والتي تغطي فترات حياة الإنسان المختلفة فعالة في التغلب على مشكلة الفقر وفي بناء أسس قوية للثقة بين الحكومة والشعب (وبالتالي تعزيز التماسك الاجتماعي)، والمساهمة في إحداث نمو اقتصادي مستدام. إلا أن العديد من الدول ذات الدخل المتوسط مازالت تطبق نموذج الضمان الاجتماعي الذي كانت تطبقه الدول ذات الدخل العالي قبل الحرب العالمية الثانية. تنقسم وتتشعب هذه الأنظمة بحيث توفر مخصصات واستحقاقات تركز على مساهمات العاملين في القطاع الرسمي من سوق العمل مع توفير الإعانات النقدية للعائلات الفقيرة من خلال الصدقة والأعمال الخيرية. ونتيجة ذلك، هناك العديد من العاملين في القطاع غير الرسمي أو مقل لا يندرجون تحت فئة القوى العاملة يتم إقصاؤهم من هذا النظام على الرغم من أنهم يدفعون الضرائب المترتبة عليهم ويساهمون بتمويل هذه الاستحقاقات بطريقة أو بأخرى. وعادةً ما يطلق على هذه الفئة اسم "الفئة الوسطى المفقودة".

يوضح الشكل (1) الوضع الحالي في الأردن: إذ تحصل العائلات الأشد فقراً على دعم من صندوق المعونة الوطنية، بينما تحصل الأيدي العاملة في قطاع العمل الرسمي على استحقاقاتها من مؤسسة الضمان الاجتماعي أو مديرية التقاعد والتعويضات. إن إقصاء معظم المواطنين من أنظمة الحماية الاجتماعية في الدول ذات الدخل المتوسط وعلى الرغم من دفع هذه الفئة للضرائب المترتبة عليها ومعاناتها من تدني الدخل فإن ذلك من شأنه أن يضعف الثقة في الحكومة والتماسك الاجتماعي ويحد من النمو الاقتصادي. تهدف هذه الورقة البحثية الموجزة إلى توضيح السمات الأساسية لأنظمة الضمان الاجتماعي الحديثة والشاملة وذات المستويات المتعددة، والتي تقدّم دعم لدخل الفرد موجه لجميع أفراد المجتمع طوال فترة حياتهم. ويتم تمويل هذه الأنظمة من عدة قنوات مالية منها عوائد الحكومة المختلفة ومساهمات الأفراد العاملين.

### 3. حق الجميع بالحصول على الضمان الاجتماعي طوال فترة حياتهم

بعد الحرب العالمية الثانية توصل المجتمع الدولي إلى خلاصة بأن النموذج المستخدم السابق للنظام الضمان الاجتماعي والذي اتبع النهج الخيري والتطوعي قد فشل وهناك حاجة لاستحداث نموذج جديد. في عام 1948 أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن: "جميع الأفراد، وبكونهم أفراد في المجتمع، لديهم الحق بالحصول على الضمان الاجتماعي"، وأن دعم الدخل المعيشي يجب أن يكون متاحاً للجميع وفي حال تعرّضهم لأي صدمة أثناء فترة حياتهم. وقد ورد الحق العالمي للحصول على الضمان الاجتماعي في العديد من مواثيق حقوق الإنسان وقد أرسى الأسس للحماية الاجتماعية ومهد الطريق أمامها وورد ذلك في التوصية رقم (202) لمنظمة العمل الدولية.

يوضح (الشكل 3) بعض أشكال دعم الدخل والتي يجب أن تكون متوفرة لجميع أفراد المجتمع طوال فترة حياتهم، ويجدر بالذكر بأن معظم الدعم يكون موجه لفئة الأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة. وبالتأكيد يتوجب على الدولة تقديم الدعم للفئات التي لم يشملها نظام الضمان الاجتماعي، وذلك مثل الدعم الذي يقدمه صندوق المعونة الوطنية. يجب أن تشكل الاستحقاقات المخصصة للفقر جزء صغير من الاستثمار الكلي للضمان الاجتماعي ويجب أن تكون معظم النفقات موجهة للاستحقاقات الأخرى طوال فترة حياة المستفيدين. أكثر الطرق فعالية لتوفير استحقاقات طوال فترة حياة المستفيد والممولة من خلال الضرائب التي تجمعها الدولة هي من خلال توفيرها للجميع بالتساوي، وذلك لأن الجميع يدفع الضرائب أو قد دفع ضريبة المبيعات العامة المترتبة عليه. إذا تم اختبار الوسائل، فإنه بالتأكيد سيتم استبعاد العديد من أعضاء المجتمع ضمن الفئات الأكثر ضعفاً. أظهرت دراسة أجرتها شركة مسارات التنمية (Development Pathways) أنّ أفضل برنامج يعتمد على اختبار الوسائل في الدول ذات الدخل المتوسط يستبعد 44% من المستفيدين المستهدفين.



### 4. حق الجميع بالحصول على الضمان الاجتماعي طوال فترة حياة الفرد

كما تم الإشارة إليه سابقاً فإن النظام الضمان الاجتماعي الشامل يمكن تمويله من خلال عوائد الحكومة العامة أو من خلال مساهمات يدفعها الموظفون وأصحاب العمل. وبناءً على ذلك، فإن نظام الحماية الاجتماعية عادةً يشمل عدة مستويات وذلك كما هو موضح في الشكل 4. يشكل المستوى الأول والممول من خلال الضرائب المستوى الأساسي للنظام ويضمن إمكانية حصول الجميع على الحد الأدنى من دعم الدخل، الأمر الذي يمكن الأفراد والعائلات من عيش حياة كريمة. المستوى الثاني يتم تمويله من خلال مساهمات إلزامية يدفعها الموظفون وصاحب العمل وفي حال كان هناك مشاركة للمنافع والاستحقاقات بين المساهمين فيطلق عليه اسم التأمين الاجتماعي. أما المستوى الثالث فيضم المساهمات الاختيارية للمستفيدين والذي يتم تقديمه من خلال أصحاب الأعمال في القطاع الخاص وتنظم الحكومة هذه العملية. في حين أن المستوى الأول هو مكون أساسي وجوهري للنظام متعدد المستويات، تستخدم بعض الدولة أنظمة مكونة من مستويين فقط وتقدم استحقاقات المساهمين من خلال مساهمة اختيارية تدرج تحت المستوى الثاني (يمكنك معرفة المزيد من خلال مراجعة البحث الأول من هذه السلسلة).



## 5. خلاصة

إذا كان الأردن يسعى لتحديث نظام الضمان الاجتماعي المستخدم، فإنه من الضروري أن يُنشئ نظام شامل ومتعدد المستويات يضمن إمكانية وصول الجميع للاستحقاقات الأساسية طوال فترة الحياة، ويتم تمويل هذه الاستحقاقات من خلال عوائد الحكومة العامة ومن خلال المساهمات التي يتم دفعها لمؤسسة الضمان الاجتماعي. ويجب أن يتم اعتبار الضمان الاجتماعي خدمة عامة كأي خدمة عامة أخرى توفرها الدولة مثل الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. وسيعود النظام الشامل للضمان الاجتماعي بالنفع الكبير على الأردن. ولن يقتصر دوره على تقليل الفقر وتوفير ضمان الدخل لجميع المواطنين فحسب، بل سيعدها إلى تعزيز الثقة بين المواطنين والحكومة وتشجع على الوفاء بدفع جميع الضرائب المترتبة وتعزيز التماسك الاجتماعي والاستقرار وتشجع على نمو الاقتصاد. فإننا نرى أنّ الدول التي تتمتع باقتصادات مستقرة ومستدامة هي الدول التي استثمرت في تطبيق أنظمة ضمان اجتماعي شاملة. ومما لا شك فيه هو أنّ الاستثمار في نظام اجتماعي شامل هو استثمار في شعب الأردن.

يوضح الشكل 4 المستوى الأول والذي يتم تمويله من خلال الضرائب، والذي يضمن بدوره إمكانية الحصول على استحقاقات للمستفيدين طوال فترة الحياة ويطلق عليه مصطلح "الاستثناء وفق التأمين" أو "الاستثناء وفق المنافع". والذي يتضمن استبعاد المستفيدين من المستوى الثاني من نظام الضمان الاجتماعي من الاستفادة من المستوى الأول وهو المستوى الإلزامي للجميع. ويمكن أن يتم ذلك من خلال التقليل التدريجي لاستحقاقات المستوى الأول، بحيث يحصل المستفيدين على استحقاقات ذات قيمة منخفضة مازال بمقدورهم الاستفادة من النظام الذي يمول من خلال الضرائب. من الضروري ضمان بأن أصحاب المساهمات في المستوى الثاني يحصلوا على استحقاقات أعلى ممن لا يدفعوا مساهمات ضمن المستوى الثاني، وذلك كنوع من أنواع التحفيز وتشجيع الأفراد على المشاركة ودفع المساهمات.

