



منظمة العمل العربية



رؤية منظمة العمل العربية

الورقة الرابعة

حول دور الحماية الاجتماعية في الحد

من تداعيات النزاع الروسي - الأوكراني

المقدمة:

على الرغم من بعدها الجغرافي تفيد قراءات خارطة المصالح التي تربط الدول العربية بأطراف الصراع في الأزمة الروسية الأوكرانية، بأن تأثيرات الأزمة وتداعياتها في منطقتي شمال أفريقيا والشرق الأوسط يمكن أن تكون أكبر بكثير مما يتوقع، بسبب ارتباط تلك المصالح بمجالات حيوية في حياة الناس وفي علاقات دول المنطقة من الناحية الاستراتيجية. فقد بدأت التداعيات الاقتصادية والمالية للأزمة الأوكرانية، بالظهور والتي مست جميع دول العالم بشكل عام ومنطقة الشرق الأوسط والدول العربية بشكل خاص.

وذلك نظرا للارتفاع الكبير في أسعار البترول والغاز، وهو ما سيؤدي بالضرورة إلى ارتفاع أسعار النقل والإنتاج بالنسبة لجميع السلع سواء الصناعية أو الزراعية والحيوانية لجميع الدول وخاصة بالنسبة للدول النامية. خاصة ان دولة روسيا تصدر 169 مليار متر مكعب من الغاز الروسي لدول الاتحاد الأوروبي، ولديها أيضا مواد معدنية من النيكل والبلاتين الذي يدخل استخدامه في أشياء كثيرة. وقد تستفيد الدول العربية المصدرة للبترول والغاز.

وأبعد من الطاقية، يمكن لبلداننا العربية أن تتأثر بتداعيات الحرب في مجال تجارة المواد الزراعية وإنتاج الحبوب، حيث تمثل صادرات القمح من روسيا وأوكرانيا نحو 30 في المئة من حجم المعروض في الأسواق العالمية، وكذلك ما يتعلق بمواد غذائية أساسية أخرى مثل الذرة والزيوت النباتية.

ويستعد العالم بشكل عام الى موجة جديدة من التضخم، خاصة أن روسيا وأوكرانيا يمثلون سلة غذاء العالم، حيث تعتبر روسيا وأوكرانيا من أكبر الدول المصدرة للقمح، فإن النزاع الروسي - الأوكراني قد أدى إلى ارتفاع في أسعار التعاقدات الآجلة على القمح بنسبة 16%، وإذا استمرت الأزمة فقد ترتفع الزيادة إلى 25% أو أكثر. وربما لا توجد مشكلة في استمرار تصدير القمح الروسي، ولكن إذا استمر إغلاق الموانئ الأوكرانية لفترة طويلة فإنه يتعين على الدول التي تستورد منها القمح والذرة وزيوت الطعام أن تبحث عن بديل. هذا إلى جانب استيراد نترات الأمونيوم وغيرها من المنتجات الصناعية.

كما سيكون هنالك تأثيرات كبيرة جراء الهجرة من اوكرانيا الى بعض الدول العربية حيث سوف تؤثر تلك الهجرة على سوق العمل في هذه الدول، والذي سوف ينعكس على مستوى الدخل وعلى فرص العمل محليا لذا فإننا سنجد من الضرورة تدخل الدولة لحماية العمالة المحلية والمجتمع المحلي ووضع

سياسات ايجابية وسياسات سلبية لحماية سوق العمل وحماية القوى العاملة وحماية المجتمع ككل وصولاً للحماية الاجتماعية المنشودة.

لذا فإنه إذا استمر النزاع لفترة طويلة فسيكون له تأثير كبير على الدول العربية. وقد اكدت الظروف التي مرت بها الدول العربية بشكل خاص والعالم باسره بشكل عام خلال الثلاث أعوام السابقة على أهمية برامج الحماية الاجتماعية الشاملة في الدول العربية، وسمحت أيضاً بابتكار سياسات جديدة وتحقيق التقدم في مجال الحماية الاجتماعية. حيث بذلت دول المنطقة جهوداً كبيرة لضمان استمرار تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية وتوسعها السريع لتشمل عدداً من المستفيدين الجدد وكذلك إدخال البرامج الطارئة لتقديم المساعدة للمحتاجين. وعلى الرغم من ذلك فإن القضايا التي مرت على المنطقة العربية خلال الفترات الماضية مثل النزاعات والأوبئة، قد كشفت الستار واطهرت بعض الثغرات الرئيسية في أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية من ناحية التغطية والملائمة والشمول وتواجه تحديات لها علاقة بالحوكمة والتنسيق والتمويل في سياق التحولات الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية في أنحاء المنطقة.

لا تزال فرص التفكير في الدروس المستفادة لمستقبل الحماية الاجتماعية في المنطقة على مستوى السياسات العليا محدودة إلى حد ما. وبالنظر إلى التحديات الاجتماعية والاقتصادية الكبيرة التي تواجه المنطقة العربية، هناك حاجة أكثر من أي وقت مضى الى الوقوف والتفكير بشكل عملي وسريع لوضع استراتيجيات لمستقبل الحماية الاجتماعية.

على الرغم من التوسع غير المسبوق في الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم خلال السنوات الخمس الماضية الا انه، لا يزال أكثر من أربع مليارات شخص دون حماية على الإطلاق وذلك وفقاً للتقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2020-2022 الصادر عن منظمة العمل الدولية. حيث خلص التقرير إلى أن خطط مواجهة الوباء كانت غير متكافئة وغير كافية، مما عمق الفجوة بين البلدان ذات الدخل المرتفع والمنخفض وفشل في توفير الحماية الاجتماعية الملحة التي يستحقها جميع البشر. وتشمل الحماية الاجتماعية الحصول على الرعاية الصحية وأمن الدخل، ولا سيما في حالات الشيخوخة والبطالة والمرض والعجز وإصابات العمل والأمومة وفقدان المعيل الرئيسي، وكذلك بالنسبة للأسر التي لديها أطفال.

إن البلدان العربية على مفترق طرق. وهذه لحظة مفصلية لتسخير خطط لمواجهة القضايا الساخنة التي تمر بها المنطقة ويأتي النزاع الروسي الأوكراني بمقدمتها بهدف بناء جيل جديد من أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق بغية حماية هؤلاء الناس من أزمات المستقبل والتعامل مع التحولات المتعددة المقبلة بثقة وأمل. وعلينا أن ندرك أن الحماية الاجتماعية الفعالة والشاملة ضرورية ليس فقط لتحقيق عدالة اجتماعية وعمل لائق بل ولرسم مستقبل مستدام وقادر على الصمود في وجه الأزمات أيضاً."

ووفقاً للتقرير العالمي للحماية الاجتماعية فإن نسبة المشمولين بواحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية لا تتجاوز 47 في المائة فقط من سكان العالم، بينما لا يحصل 4.1 مليار شخص (53٪) على أي من الدخل على الإطلاق من نظامهم الوطني للحماية الاجتماعية.

كما اننا نلاحظ تفاوتات إقليمية كبيرة في الحماية الاجتماعية. فأوروبا وآسيا الوسطى تحظيان بأعلى معدلات التغطية، إذ إن 84٪ من سكانهما تشملهم إعانة واحدة على الأقل. كما أن نسبة التغطية في الأمريكيتين أعلى من المتوسط العالمي، إذ تبلغ 64.3٪. أما آسيا والمحيط الهادئ (44٪) والدول العربية (40٪) وأفريقيا (17.4٪) فتعاني من ثغرات كبيرة في التغطية.

ولا يزال السواد الأعظم من الأطفال في جميع أنحاء العالم محرومين من التغطية الفعالة للحماية الاجتماعية، إذ لا يحصل سوى طفل واحد من كل أربعة أطفال (26.4٪) على إحدى إعانات الحماية الاجتماعية. ولا يحصل سوى 45٪ من النساء اللواتي وضعن حديثاً على إعانة أمومة نقدية. ولا يحصل على إعانة العجز إلا واحد من كل ثلاثة أشخاص يعانون من إعاقات شديدة (33.5٪). وتغطية إعانات البطالة أقل من ذلك، إذ إن 18.6٪ فقط من العاطلين عن العمل مشمولون بتغطية فعالة. وعلى الرغم من أن 77.5٪ من المتقاعدين يحصلون على شكل من أشكال معاش الشيخوخة، فلا تزال هناك تفاوتات كبيرة بين المناطق، وبين الريف والمدينة، وبين المرأة والرجل.

كما أن الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية يتفاوت تفاوتاً كبيراً. ففي المتوسط، تنفق البلدان 12.8٪ من ناتجها المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة)، غير أن البلدان مرتفعة الدخل تنفق 16.4٪، بينما لا تنفق البلدان متدنية الدخل على الحماية الاجتماعية سوى 1.1٪ فقط من ناتجها المحلي الإجمالي.

وفيما يخص الفجوة التمويلية (أي الإنفاق الإضافي المطلوب لضمان الحد الأدنى على الأقل من الحماية الاجتماعية للجميع) نرى انها قد زادت بنحو 30 ٪ منذ بداية أزمة كوفيد-19. فلضمان تغطية الحماية الاجتماعية الأساسية على الأقل، على البلدان منخفضة الدخل إنفاق مبلغ إضافي قدره 77.9 مليار دولار سنوياً. ويرتفع هذا الرقم إلى 362.9 مليار دولار في البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى، وإلى 750.8 مليار دولار في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى. وهذا يعادل 15.9٪ و5.1٪ و3.1٪ من ناتجها المحلي الإجمالي على التوالي وتواجه الدول العربية ضغوطاً هائلة للانتقال إلى السياسات التقشفية في أعقاب الإنفاق العام الهائل على خططها لمواجهة الأزمة، وبالمقابل تقليص الحماية الاجتماعية ضار جداً. والحماية الاجتماعية أداة مهمة يمكنها أن تعود بفوائد اجتماعية واقتصادية واسعة النطاق على البلدان قاطبة أياً كان مستوى تنميتها. فبمقدور الحماية الاجتماعية دعم تحسين الصحة والتعليم، وزيادة المساواة، وجعل النظم الاقتصادية مستدامة، وإدارة الهجرة على نحو أفضل، ومراعاة الحقوق الأساسية.

ولا بد من تسليط الضوء على تدابير محددة تهدف الى تعزيز الحماية الاجتماعية الشاملة. حيث ان أزمة كوفيد-19 أكدت ذلك وعادت الحرب الروسية الأوكرانية لتؤكد من جديد على أهمية الحماية الاجتماعية الشاملة في الدول العربية، بل ووضعتنا لزاماً على الابتكار في مجال السياسات وضرورة إحراز تقدم في ميدان الحماية الاجتماعية. حيث شهدت المنطقة تطورات ملحوظة على صعيد سياسات قطاع الحماية الاجتماعية، ومنها وضع برامج جديدة قائمة على الاشتراكات والضرائب، والشروع في إجراء إصلاحات ضريبية وإصلاحات على الدعم الحكومي بما يكفل الإنصاف والتمويل، وإنشاء لجان تنسيقية فضلاً عن إيجاد سجلات متكاملة.

وكما هو موثق في تقرير الحماية الاجتماعية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أظهرت أزمة كوفيد-19 أيضاً بعض الثغرات الرئيسية في أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية. والتي لا بد ان ننتبه لها خلال الازمة الحالية (النزاع الروسي الأوكراني) حيث اننا في الوطن العربي ما زلنا نعاني من عجز كبير في التغطية والملاءمة والشمولية، ونواجه تحديات عميقة تتعلق بالحوكمة والتنسيق والتمويل في سياق التحولات الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية في جميع أنحاء المنطقة.

كما انه لا بد من الحكومات العربية البدء بالعمل على تعزيز الالتزام بضمان حصول الجميع على حماية اجتماعية شاملة وكافية ومستدامة، وحصول جميع المحتاجين على أمن الدخل الأساسي والرعاية

الصحية. وبما يتوافق مع المبادئ التي توفرها الصكوك الدولية والإقليمية في مجال الحماية الاجتماعية، بما في ذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، والتوصية رقم 202 لعام 2012 بشأن الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، وغيرها من المعايير الدولية للعمل والمادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 44 بشأن ضمان تعويضات أو اعانات للعاطلين رغم إرادتهم 1934 بالإضافة الى تعزيز التغطية من خلال توفير الحق في الحماية الاجتماعية للجميع بإيجاد أنظمة حماية اجتماعية شاملة وكافية لا تترك أحدا وراءها. ويشمل ذلك ضمان حصول العمال المنظمين وغير المنظمين على حماية اجتماعية كافية وجعل أنظمتها أشمل وأشد فاعلية بوصفها عوامل تمكين لاستراتيجيات التنظيم الوطنية. وبما يتماشى مع ما اكدت عليه منظمة العمل العربية والتي عكست اهتمامها بالحماية الاجتماعية من خلال الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عنها بهذا الخصوص حيث أصدرت منظمة العمل العربية عام 1971 الاتفاقية رقم 3 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية والاتفاقية رقم 4 الصادرة عام 1981 بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الأقطار والاتفاقية رقم 16 الصادرة بتاريخ 1983 بشأن الخدمات الاجتماعية العمالية والتوصية رقم 4 الصادرة عام 1980 بشأن تنمية وحماية القوى العاملة في القطاع الزراعي والتوصية رقم 6 الصادرة عام 1983 بشأن الخدمات الاجتماعية العمالية . والتوصية رقم 9 الصادرة عام 2014 بشأن الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم.

لقد سجلت المنطقة العربية أعلى مستوى بطالة في العالم، لا سيّما بين النساء والشباب، حيث بلغ عدد الأفراد العاطلين عن العمل 14.3 مليون وفقاً للتقرير المشترك الصادر عن لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) والمكتب الإقليمي للدول العربية التابع لمنظمة العمل الدولية تحت عنوان " نحو مسار مُنتج وشامل للجميع: إيجاد فرص عمل في المنطقة العربية وهذا التقرير لم يشمل احتساب تداعيات جائحة كوفيد-19. مما يكشف لنا عدم قدرة سوق العمل في المنطقة، وبالأخص القطاع النظامي، على خلق فرص عمل عادلة وكافية، وتتركز الأعداد المرتفعة للعاملين في القطاع غير النظامي التي تبلغ حوالي ثلثي إجمالي اليد العاملة العربية، جرّاء التغيّرات الديموغرافية وتراجع الاستقرار المالي والنقدي.

والمطلع الى ابعاد الازمة الروسية الأوكرانية على الوطن العربي يرى انها ستؤثر وبشكل جلي على الشباب بشكل خاص والأشخاص ذوي الإعاقة والنساء والعاملين في القطاع غير الرسمي والمهاجرين

واللاجئين بشكل عام. وذلك مما استخلفه تلك الازمة من أزمات اقتصادية صعبة كما ذكرنا سالفاً وستكون نسبة التأثير على الدول متفاوتة فمثلا القطاع السياحي في بعض الدول العربية التي تعتمد وبشكل كبير على الوفود السياحية من روسيا وأوكرانيا سوف تتأثر وبشكل كبير خاصة قطاع الفنادق والضيافة وبعض القطاعات الصناعية أيضاً.

لذا فإننا نتوقع أن عدد الأفراد العاملين في قطاعات قد تكون الأكثر عرضة للمخاطر، كالصناعة والضيافة والعقارات والأعمال والأنشطة الإدارية سوف تتأثر مما سينعكس ذلك على العاملين بتلك القطاعات، حيث يتوقع ان يواجه 39.8 مليون شخص خطر التسريح أو تخفيض الأجر و/أو ساعات العمل.

واقع البلدان العربية من الحماية الاجتماعية

على الرغم من أن معظم البلدان العربية لديها برامج ومؤسسات للضمان الاجتماعي إلا أن التغطية الفعالة للضمان الاجتماعي لا تزال بعيدة المنال حيث ان معظم برامج التأمين الاجتماعي لا تغطي سوى العاملين في القطاعين العام والخاص بعقود منتظمة، في حين تستثنى فئات أخرى من التغطية، مثل العاملين في الاقتصاد غير المنظم وهو قطاع ضخم وكبير حيث تبلغ حوالي ثلثي إجمالي اليد العاملة العربية.

ويتمتع العاملون في القطاع العام عموماً بمزايا ضمان اجتماعي أكبر من نظرائهم في القطاع الخاص، وهذا يشكل تهديداً للاستدامة المالية لأنظمة الضمان الاجتماعي في العديد من بلدان المنطقة، ويمثل عائقاً أمام حركية سوق العمل. كما أن المعدلات المرتفعة نسبياً للعمل غير المنظم، وانخفاض مشاركة الإناث في سوق العمل، وارتفاع مستويات البطالة تسهم في عدم كفاية معدلات تغطية الضمان الاجتماعي، ولا سيما للنساء.

وقد طبقت عدة بلدان عربية تدابير لمواءمة أنظمة الحماية الاجتماعية مع الواقع المتغير في عالم العمل، من خلال تبني منافع تأمين الأمومة والبطالة على سبيل المثال، وكذلك توسيع نطاق التغطية لفئات معينة من العاملين لحسابهم. ومع ذلك، فإن تلك التدابير لم تمض بما فيه الكفاية لضمان تغطية شاملة ومستويات كافية من المنافع. وتميل برامج الضمان الاجتماعي إلى التركيز على توفير المعاشات التقاعدية ولا تغطي المخاطر الأخرى كالبطالة أو الأمومة أو المرض، أو تغطيها تغطية جزئية فقط. كما أن عدم وجود آليات ملائمة لضمان الحماية المالية لحصول المواطنين الأكثر ضعفاً على الرعاية الصحية يمثل مصدر قلق كبير في معظم الدول العربية.

بالإضافة إلى ذلك، يولّد عدم الاستقرار المستمر وكذلك آثار النزوح الداخلي، وأزمات الصراع، ضغطاً كبيراً على أنظمة المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي الحالية، مما يدعو إلى تجديد الجهود لحشد دعم المنظمات الإنسانية والإنمائية لعملية تأسيس أنظمة حماية اجتماعية شاملة.

التوصيات:

1. إيجاد صيغة موحدة تحقق حماية اجتماعية شاملة تصلح لجميع الظروف.
2. مواجهة الصدمات: تعزيز صمود أنظمة الحماية الاجتماعية في وجه الصدمات المستقبلية. ويشمل ذلك تمويل أنظمة حماية اجتماعية قوية ومنتظمة بحيث تتصدى لسائر أنواع المخاطر تتسم بالشمولية وقائمة على الاستحقاقات ومكرسة في التشريعات ويخصص لها موارد جيدة، بما يوفر أساساً قوياً لقدرة النظام على مواجهة الصدمات.
3. تحسين تمويل أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة والكافية والمستدامة. ويتضمن ذلك توسيع قاعدة تمويل الحماية الاجتماعية تدريجياً لسد الثغرات في التغطية والكافية، مع تعزيز الكفاءة والاستدامة والإنصاف في التمويل.
4. توحيد الجهود ومضاعفتها بهدف الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية بما فيها رعاية الأمومة وتأمين الدخل الأساسي للأطفال بما يسمح بالحصول على الغذاء والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات أساسية أخرى وتأمين الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل وغير قادرين على كسب دخل كاف، ولا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة وتأمين الدخل الأساسي لكبار السن. ومد الحماية ليشمل العجز والشيخوخة والوفاه.
5. ضرورة أن تقوم الحكومات العربية تدريجياً بتبني برامج حماية اجتماعية، يتم تحديد مضمونها في ضوء ظروف كل بلد وتنص على ضمانات أساسية للأمن الاجتماعي تهدف إلى ضمان أمن الدخل الأساسي وحصول الجميع على الرعاية الصحية الأساسية وغيرها من الخدمات الاجتماعية.
6. ضرورة توسيع نطاق الضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان العالمية، وكذلك مسائل الحوكمة ودور الدولة، والتمويل ومخصصات الموازنة، والبيانات وفجوات البحث، والهيكل الثلاثي في إدارة الحماية الاجتماعية.
7. ضرورة إجراء الدراسات الاكتوارية بهدف دراسة الوضع الاقتصادي وتضخم الأسعار لإعادة النظر في المزايا التي يقدمها التأمين ضد التعطل للباحثين عن عمل.

8. إجراء دراسة شاملة للبرامج الحالية لتحديد أوجه النقص ووضع حلول تضمن تدريجياً تحسين مستويات الضمان الاجتماعي لأكبر عدد ممكن من المواطنين.
9. حصول تبادل للخبرات بين الدول العربية حول ممارساتها الجيدة. ومن المهم أيضاً أن نرى كيف استطاعت بلدان منخفضة الدخل من جميع أنحاء العالم بناء أراضيات حماية اجتماعية مستدامة من خلال دراسة برامج محددة والاستفادة من تجاربها.
10. مواصلة تحسين الوعي بأهمية برامج الحماية الاجتماعية على المستويين الوطني والإقليمي. وإتاحة الفرصة والبيئة المواتية لجماعات المجتمع المدني في الوطن العربي للقيام بدورها في دعم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.
11. تحسين الحوكمة والتنسيق: طرق متكاملة ومتناسقة للحماية الاجتماعية من أجل تحقيق أكبر الأثر. ويشمل ذلك، من خلال الحوار الاجتماعي، ضمان مشاركة المواطنين والعمال وأصحاب العمل في القطاع الخاص والمستفيدين في الإدارة الرشيدة لأنظمة الحماية الاجتماعية.
12. تعزيز دور الحكومات في رسم سياسات توفر التدخلات في سوق العمل، والتي تتألف من سياسات إيجابية وسلبية، الحماية للفقراء القادرين على الحصول على عمل (برامج إيجابية)، التأمين ضد البطالة ودعم الدخل والتغيرات في تشريعات العمل، من الاحتياجات المالية للعاطلين عن العمل (برامج سلبية).

خلاصة

كلّ أزمة تمهّد لفرصة. لذلك، بتضافر الجهود نستطيع التغلب على التحديات الحالية والمضي قدماً بشكل أفضل عبر الحرص على أن توفّر أسواق العمل العربية في المستقبل الرخاء لأجيالها الشابة وحماية شعوبها من الفقر والحدّ من أوجه عدم المساواة وذلك من خلال المزيج الصحيح من السياسات وأطر التنسيق الصحيحة والمشاركة الفعالة لممثلي العمال وأصحاب العمل والحكومات، ويمكننا ضمان التعافي الناجح والانتقال الفعال نحو مستقبل عمل أكثر شمولاً.