ILC.109/V

منظمة العمل الدولية

بناء مستقبل الحماية الاجتماعية
من أجل عالم عمل متمحور حول الإنسان

مؤتمر العمل الدولي
الدورة 109، 2021

التقرير الخامس

◄ بناء مستقبل الحماية الاجتماعية من أجل عالم عمل متمحور حول الإنسان

مناقشة متكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتعلق بالحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨

البند الخامس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي، جنيف

ISBN 978-92-2-132606-9 (print)
ISBN 978-92-2-132607-6 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠٢١

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ترد المعلومات بشأن منشورات مكتب العمل الدولي والمنتجات الرقمية على الموقع التالي: www.ilo.org/publns.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع Confrep-ILC109(2021)-V-[SOCPR-210125-001]-Ar.docx
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

قائمة المختصرات ٧
المقدمة والأهداف ٩
المقدمــة ٩
الأهداف ١٠
الهيكلية ١٠
الفصل ١ - حماية اجتماعية شاملة من أجل كرامة الإنسان والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة ١٣
١-١ الاعتراف بالضمان الاجتماعي بصفته حقاً من حقوق الإنسان وتوسيع ولاية منظمة العمل الدولية بهدف توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع ١٣
١-٢ مجموعة ظروف تعيق نشر الضمان الاجتماعي ١٤
١-٣ التزام دولي متجدّد بتوفير الحماية الاجتماعية ١٥
١-٤ الحماية الاجتماعية بوصفها شرطاً مسبقاً للتنمية المستدامة - برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ ..... ١٧
١-٥ إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل - الاعتراف بنظم الحماية الاجتماعية العالمية والشاملة والملائمة باعتبارها عنصراً أساسياً من أجل بناء مستقبل مستدام ١٨
١-٦ اقتناص الفرص من أجل تطويع الظروف وتحقيق أهداف برنامج عام ٢٠٣٠ ..... ١٨
الفصل ٢ - التقدم المحرز جدير بالثناء، لكن ما تزال هناك فجوات كبيرة ١٩
٢-١ التقدم المحرز في بناء نظم الحماية الاجتماعية ١٩
٢-٢ الاتجاهات في التغطية الفعّالة للحماية الاجتماعية ٢١
٢-٣ كفاية إعانات الحماية الاجتماعية ٢٩
٢-٤ الاستثمار في الحماية الاجتماعية ٣٤
الفصل ٣ - التحديات والفرص والاستجابات السياسية من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة ٤١
٣-١ سد الفجوات في التغطية وكفايتها وتحقيق حماية اجتماعية شاملة ٤١
٣-٢ تعزيز نظم الحماية الاجتماعية ٥٠
٣-٣ ضمان نظم حماية اجتماعية مستدامة ٥٥
الفصل ٤ - دعم منظمة العمل الدولية للهيئات المكونة لتحويل التطلعات إلى واقع ملموس ٦١
٤-١ تطوير السياسات والأنشطة المتعلقة بالمعايير ٦٢
٤-٢ تطوير المعارف وتقاسمها ٦٤
٤-٣ الحوار الاجتماعي الوطني ٦٩
٤-٤ الخدمات الاستشارية التقنية: دعم الهيئات المكونة في إطار البرامج القطرية للعمل اللائق ٧١
٤-٥ تنمية القدرات ٨١
٤-٦ إرساء وتعزيز الشراكات من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة ودور منظمة العمل الدولية ٨٣
٤-٧ الاستنتاجات ٨٧
الفصل ٥ - توفير نظم الحماية الاجتماعية للجميع: تسع سنوات لتحقيق التغيير في سياق برنامج عام ٢٠٣٠ والتعافي من كوفيد-١٩ ..... ٨٩
الاستنتاجات والسبل الممكنة للمضي قدماً ٨٩

الصفحة

قائمة الجداول

الجدول ٤-١: أدوات تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات وأدوات الأمم المتحدة الأخرى..... ٦٧
الجدول ٤-٢: أمثلة عن النتائج الرئيسية المحققة في أعقاب الدعم التقني المقدم من منظمة العمل الدولية من أجل التمويل المستدام لتدخلات الحماية الاجتماعية..... ٧٨
الجدول ٤-٣: أمثلة عن بعض النتائج الرئيسية للخدمات الاكتوارية لمنظمة العمل الدولية بشأن مخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات ٧٩

قائمة الأشكال

الشكل ١-١: استراتيجيات وطنية فعّالة في توسيع نطاق الضمان الاجتماعي: بناء نظم شاملة (الأساس المعياري: التوصية رقم ٢٠٢) ١٦
الشكل ١-٢: الحماية الاجتماعية في برنامج عام ٢٠٣٠: الأهداف والغايات المعنية..... ١٧
الشكل ٢-١: تطور برامج الحماية الاجتماعية بالاستناد إلى التشريعات الوطنية حسب المجال السياسي ما قبل عام ١٩٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ (النسبة المئوية من البلدان) ٢٠
الشكل ٢-٢: التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ واتفاقيات الضمان الاجتماعي الأخرى المحدّثة..... ٢١
الشكل ٢-٣: توزيع التدابير المعلنة، حسب نوعها (في اليسار) ووظيفتها (في اليمين) ٢٢
الشكل ٢-٤: التغطية الفعالة بالحماية الاجتماعية، التقديرات العالمية والإقليمية حسب المنطقة، ٢٠٢٠ (المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة)..... ٢٤
الشكل ٢-٥: التغطية الفعّالة في مجال المعاشات التقاعدية: نسبة الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني المتلقين معاشاً تقاعدياً، حسب الإقليم، السنة الأخيرة المتاحة (المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة) ٢٦
الشكل ٢-٦: التغطية الفعالة في مجال المعاشات التقاعدية: المساهمون النشطون في نظم المعاشات التقاعدية كنسبة مئوية من القوة العاملة وسن العمل، حسب الإقليم، السنة الأخيرة المتاحة..... ٢٧
الشكل ٢-٧: نسبة الرجال والنساء في سن العمل المساهمين في برنامج للمعاشات ونسبة الرجال والنساء في سن التقاعد، الذين يتلقون معاشاً تقاعدياً (اكتتابياً وغير اكتتابي)، بلدان مختارة، البيانات الأخيرة المتاحة ٢٨
الشكل ٢-٨: تغطية الحماية الصحية الاجتماعية (الأشخاص المحميون المنتسبون إلى برنامج حماية كنسبة مئوية من إجمالي السكان)..... ٢٩
الشكل ٢-٩: مستوى إجازة الأمومة مدفوعة الأجر ومدتها كنسبة مئوية من الإيرادات السابقة وعدد الأسابيع، السنة الأخيرة المتاحة..... ٣٠
الشكل ٢-١٠: معدلات الاستبدال بالنسبة إلى العجز الدائم أو المؤقت في برامج الحماية من إصابات العمل، بلدان مختارة، ٢٠١٩ أو السنة الأخيرة المتاحة (نسبة مئوية) ٣١
الشكل ٢-١١: المعاشات غير الاكتتابية كنسبة مئوية من خط الفقر الوطني، شخص واحد، السنة الأخيرة المتاحة ٣٢
الشكل ٢-١٢: معدل انتشار الإنفاق الصحي الكارثي، النسبة المئوية للسكان (المؤشر ٣-٨-٢ من أهداف التنمية المستدامة)، السنة الأخيرة المتاحة ٣٤
الشكل ٢-١٣: الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية المرتبطة بالمؤشر ١-أ-٢ من أهداف التنمية المستدامة والمؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بتغطية الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة في المؤشرين)، آخر البيانات المتاحة ٣٥
الشكل ٢-١٤: الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة) حسب الإقليم ومستوى الدخل، السنة الأخيرة المتاحة، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي..... ٣٦
الشكل ٢-١٥: الإنفاق حسب وظيفة الحماية الاجتماعية، السنة الأخيرة المتاحة ٣٧

الصفحة

الشكل ٢-١٦: الإنفاق العام على المعاشات التقاعدية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وكبار السن كنسبة مئوية من إجمالي السكان، السنة الأخيرة المتاحة ٣٨
الشكل ٣-١-أ: الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة) كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (البيانات الأخيرة المتاحة) ٥٥
الشكل ٣-١-ب: نسبة السكان المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية (نسبة مئوية، السنة الأخيرة المتاحة) ٥٦
الشكل ٣-٢: الاشتراكات الاجتماعية كنسبة مئوية من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بما في ذلك الرعاية الصحية)، ٢٠١٦، بلدان مختارة ٥٧

قائمة الأطر

الإطار ١: مفهوم "الضمان الاجتماعي" ومفهوم "الحماية الاجتماعية" ١١
الإطار ٢-١: التصديق على معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية وتطبيقها ٢٠
الإطار ٢-٢: استجابات الحماية الاجتماعية في مواجهة أزمة كوفيد-١٩ ..... ٢٢
الإطار ٢-٣: رصد كفاية إعانات المعاشات التقاعدية ٣٣
الإطار ٤-١: بعض النقاط البارزة من التقييم رفيع المستوى لاستراتيجية منظمة العمل الدولية وإجراءاتها من أجل إنشاء وتوسيع نطاق أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢-٢٠١٧ ..... ٦٢
الإطار ٤-٢: أدلّة الممارسات الجيدة للضمان الاجتماعي ٦٣
الإطار ٤-٣: *التقرير الرائد العالمي للحماية الاجتماعية* وقاعدة بيانات منظمة العمل الدولية ٦٥
الإطار ٤-٤: تعميم الحوار الاجتماعي الوطني الفعال في وضع سياسات الحماية الاجتماعية ٦٩
الإطار ٤-٥: أمثلة عن دعم الشركاء الاجتماعيين في تعزيز الحماية الاجتماعية ٧٠
الإطار ٤-٦: دعم منظمة العمل الدولية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية في زامبيا ٧٣
الإطار ٤-٧: بعض الأمثلة على دعم منظمة العمل الدولية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ٧٤
الإطار ٤-٨: دعم منظمة العمل الدولية للهيئات المكونة استجابةً لمواجهة كوفيد-١٩ ..... ٧٧
الإطار ٤-٩: *المدرسة العليا للضمان الاجتماعي* في الجزائر ٨٣

قائمة المختصرات

ABND	الحوار الوطني القائم على التقييم
ASEAN	رابطة أمم جنوب شرق آسيا
BRICS	رابطة خمسة اقتصادات وطنية ناشئة كبرى: البرازيل، الاتحاد الروسي، الهند، الصين، جنوب أفريقيا (بريكس)
CEACR	لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات
DG INTPA	المديرية العامة للمفوضية الأوروبية من أجل الشراكات الدولية
DWCP	البرنامج القطري للعمل اللائق
Flagship Programme	البرنامج العالمي الرائد بشأن إرساء أرضيات حماية اجتماعية للجميع
GDP	الناتج المحلي الإجمالي
GIZ	الوكالة الألمانية للتعاون الدولي
IFI	مؤسسة مالية دولية
IMF	صندوق النقد الدولي
ISPA	تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات
ISSA	الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي
ITC–ILO	مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية
OECD	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
SDG	هدف إنمائي مستدام
SME	منشأة صغيرة ومتوسطة
SPF	أرضية الحماية الاجتماعية
SPIAC-B	مجلس التعاون المشترك بين الوكالات بشأن الحماية الاجتماعية
SSA	إدارة الضمان الاجتماعي
SSI	استقصاء منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي
UNCT	الفريق القطري للأمم المتحدة
UNDAF	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية
UNDG	مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية
UNICEF	منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
UNSDCF	إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة
UN SPF Initiative	مبادرة الأمم المتحدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية
USP2030	الشراكة العالمية من أجل توفير حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة
WHO	منظمة الصحة العالمية

المقدمة والأهداف

المقدمة

١. اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته ١٠٨ لعام ٢٠١٩ الإعلان التاريخي المعنون إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل (إعلان المئوية)، الذي يجدد وينشط الولاية التأسيسية لمنظمة العمل الدولية من أجل رسم معالم مستقبل عمل لائق للجميع. ويقر إعلان المئوية ما أُقرّ قبل ١٠٠ عام بأنه ما من سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا إذا بُني على أساس من العدالة الاجتماعية، وأنّ تحقيق العدالة الاجتماعية يتطلب تحسين ظروف العمل وحقوق العمال في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك الحق في الضمان الاجتماعي. وفي سياق التغيرات التحويلية التي تقودها العولمة والابتكارات التكنولوجية والتحولات الديمغرافية وأزمات الصحة العامة وتغير المناخ، تبقى الحماية الاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من ولاية منظمة العمل الدولية ومساهماً أساسياً في توفير العمل اللائق والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة.

٢. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في العديد من بقاع العالم، فإنّ حق الإنسان في الضمان الاجتماعي لم يصبح بعد حقيقة ملموسة بالنسبة إلى غالبية سكان العالم، على نحو ما كشفت عنه جائحة كوفيد-١٩ بشكل صارخ. ولم تستفد سوى نسبة ٤٥ في المائة من سكان العالم من تغطية فعلية بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية، في حين أنّ نسبة ٥٥ في المائة المتبقية - أي ما يبلغ ٤ مليارات شخص - ما فتئت دون حماية.[١]

٣. وما من شك في أنّ الحاجة ملحة إلى الحماية الاجتماعية. فهي في آنٍ معاً حق لكل إنسان واستثمار يدر عوائد اجتماعية واقتصادية جمة. وهي تسهم إسهاماً قوياً في الحد من الفقر والاستضعاف وانعدام المساواة، وتعزز في الوقت ذاته الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي. وتساهم في الدينامية الاقتصادية عن طريق تعزيز الإنتاجية وتدعيم قدرات الناس على الاستفادة من عالم عمل متغير ودعم الطلب الإجمالي، ولا سيما خلال فترات الإنكماش الاقتصادي. وتحقق الحماية الاجتماعية نتائج منها: أنّ تأمين الدخل وإتاحة الوصول إلى الرعاية الصحية يؤديان إلى إحداث فارق حقيقي في حياة الناس. وعليه، كان هناك تسليم بإمكانيتها في تحقيق أهداف برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (برنامج عام ٢٠٣٠)، وتعزز هذا التسليم بقوة بسبب جائحة كوفيد-١٩.

٤. وجرت المناقشة المتكررة الأولى بشأن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) في الدورة ١٠٠ لمؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيه ٢٠١١. وأفضت المناقشة إلى تأييد استراتيجية منظمة العمل الدولية ذات البعدين لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، والمصممة بهدف بناء وصون نظم ضمان اجتماعي عالمية وشاملة وملائمة ومستدامة، ممهّدة الطريق أمام اعتماد كاد يكون بالإجماع لتوصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، في الدورة ١٠١ للمؤتمر في حزيران/ يونيه ٢٠١٢. والأهم من ذلك أنّ هذه التوصية تقدم الإرشاد إلى الدول الأعضاء من أجل تحقيق حماية اجتماعية شاملة عن طريق إرساء أرضيات حماية اجتماعية ضمن نُظم ضمان اجتماعي تتجه تدريجياً نحو الشمولية.

٥. وقد أكدت الاستنتاجات التي اعتمدها المؤتمر في دورته ١٠٥ (٢٠١٦)، فيما يتعلق بتقييم أثر إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، تأكيداً جديداً على مواصلة المناقشات المتكررة. واتخذ مجلس الإدارة في دورته ٣٢٨[٢] ودورته ٣٣١[٣] قراراً بشأن الدورة التالية من المناقشات المتكررة، بإدراج مناقشة متكررة بشأن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) في جدول أعمال الدورة ١٠٩ (٢٠٢١) للمؤتمر.

٦. وتأتي هذه المناقشة المتكررة الثانية في توقيت مناسب إذ إنها تسهل صقل استراتيجية منظمة العمل الدولية من أجل تحقيق حماية اجتماعية شاملة في سياق برنامج عام ٢٠٣٠ والجهود المبذولة نحو تحقيق انتعاش شامل من الدمار الاجتماعي والاقتصادي الذي خلفته جائحة كوفيد-١٩، بما يتمشى مع الأولويات الواردة في إعلان المئوية.

---

[١] انظر:
ILO, *World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*, 2017.

[٢] الوثيقة GB.328/INS/5/2 والقرار.

[٣] الوثيقة GB.331/INS/3.

٧. واتخذ مجلس الإدارة في دورته ٣٣١ قراراً أيضاً بشأن إطار منقح من أجل المناقشات المتكررة. وقد أعد المكتب هذا التقرير تمشياً مع الإرشاد الذي قدمه فريق عمل مؤلف من ممثلين عن المقر والميدان. وأجريت استشارات بشأن مشروع مخطط التقرير مع الحكومات ومجموعتي أصحاب العمل والعمال في آذار/ مارس ونيسان/ أبريل ٢٠١٩. وفي سياق تأجيل الدورة ١٠٩ للمؤتمر إلى عام ٢٠٢١ بسبب كوفيد-١٩، تمت استشارة المجموعات نفسها بشأن مراجعة التقرير بطريقة تعكس التطورات المرتبطة بكوفيد-١٩. واستناداً إلى مخطط للمراجعات المقترحة المتعلقة بكوفيد-١٩ التي تمت مناقشتها مع مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٠، جرت مراجعة التقرير ونشره على نطاق واسع داخل المكتب من أجل التعليق عليه.

الأهداف

٨. تمشياً مع الإرشاد المقدم من مجلس الإدارة،[٤] يسعى التقرير إلى إطلاع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية عن طريق ما يلي:

- تقديم لمحة عامة عن الوضع الحالي للضمان الاجتماعي حول العالم؛
- تحديد التحديات والفرص المتنوعة أمام الدول الأعضاء في مجال الضمان الاجتماعي وتقديم لمحة عامة عن الاستجابات الوطنية؛
- تقديم لمحة عامة عن الإجراءات التي اتخذتها منظمة العمل الدولية من أجل دعم جهود الهيئات المكونة الرامية إلى مواجهة التحديات وانتهاز الفرص في مجال الضمان الاجتماعي، التي نشأت منذ المناقشة المتكررة الأخيرة في عام ٢٠١١؛
- تقديم اقتراحات من أجل توجيه عمل منظمة العمل الدولية في المستقبل كي تستنير بها قرارات البرنامج والميزانية وغيرها من قرارات الإدارة.

٩. ويراعي هذا التقرير نتائج الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بتوصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) (يشار إليها فيما يتبع بتعبير الدراسة الاستقصائية العامة)، التي ناقشتها لجنة تطبيق المعايير في الدورة ١٠٨ (٢٠١٩) للمؤتمر،[٥] ويراعي أيضاً نتائج التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية وإجراءاتها من أجل إرساء أرضيات الحماية الاجتماعية وتوسيعها للفترة ٢٠١٢-٢٠١٧، التي ناقشها مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٧،[٦] إضافة إلى استعراض توليفي في عام ٢٠١٩ لتدخلات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي).[٧]

الهيكلية

١٠. يتكوّن التقرير من خمسة فصول تتضمن موجزاً للدروس المستخلصة من تقارير التقييم أو الخبرة المكتسبة من خدمات المشورة التقنية التي قدمها المكتب. ويذكّر *الفصل ١* بالدور المحوري الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية في ترسيخ حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ودعم وضع نظم الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق، بما في ذلك الأرضيات، ويناقش تغيير النموذج كي لا يُنظر إلى الحماية الاجتماعية بصفتها تكلفة بل بصفتها شرطاً مسبقاً لتحقيق كرامة الإنسان والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة. ويصف *الفصل ٢* التطور التدريجي لنظم الحماية الاجتماعية في السنوات الأخيرة، مع تركيز خاص على الاتجاهات العالمية والإقليمية. أما *الفصل ٣* فيقيّم اتجاهات الاستجابات السياسية والإجراءات التي اتخذتها الدول الأعضاء من أجل التغلب على التحديات أمام توسيع نطاق الضمان الاجتماعي وبناء نظم وطنية للحماية الاجتماعية، وأمام تنفيذ الإرشاد الوارد في التوصية رقم ٢٠٢. ويعرض *الفصل ٤* الإجراءات التي اتخذها المكتب، بما في ذلك عبر برنامجه العالمي الرائد بشأن إرساء أرضيات

[٤] الوثيقة GB.331/INS/3، الفقرتان ١ و٦.

[٥] انظر:
ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, ILC.108/III/B, 2019.

[٦] الوثيقة GB.331/PFA/9.

[٧] انظر:
ILO, *Social Protection (Social Security) Interventions: What Works and Why? Lessons Learned from a Synthesis Review, 2012–2018*, prepared by the ILO's Evaluation Office, 2020.

حماية اجتماعية للجميع، بهدف الاستجابة إلى تنوّع واقع واحتياجات الهيئات المكونة الثلاثية فيما يتعلق بتحقيق حماية اجتماعية شاملة للجميع. ويسلّط *الفصل ٥* الضوء على الملاحظات والعبر الأساسية المنبثقة عن تحليل الفصول السابقة وحصيلة دورة المؤتمر بمناسبة المئوية (٢٠١٩)، باعتبارها أساساً من أجل تحديد مقترحات بشأن أولويات المكتب المستقبلية لمساعدة الدول الأعضاء على بناء نظم حماية اجتماعية متينة، بما في ذلك الأرضيات، وتكييفها في سياق مستقبل العمل، والاستعداد على نحو أفضل لمواجهة الصدمات والأزمات المستقبلية.

◄ الإطار ١: مفهوم "الضمان الاجتماعي" ومفهوم "الحماية الاجتماعية"

يُستخدم مفهوم "الضمان الاجتماعي" ومفهوم "الحماية الاجتماعية" كمترادفين في التقرير ويشملان كافة التدابير التي تقدم إعانات من خلال آليات اكتتابية أو غير اكتتابية (أو مزيج منها)، سواء نقداً أو عيناً، لإعمال حق الإنسان في الضمان الاجتماعي وتأمين الحماية، في جملة أمور، منها:

- نقص الدخل المرتبط بالعمل (أو عدم كفاية الدخل) الناتج عن المرض أو العجز أو الأمومة أو إصابة العمل أو البطالة أو الشيخوخة أو وفاة أحد أفراد الأسرة؛
- عدم القدرة على الحصول على الرعاية الصحية أو على الحصول عليها بأسعار معقولة؛
- عدم كفاية الدعم الأسري، وخاصة للأطفال والبالغين المعالين؛
- الفقر العام والتهميش الاجتماعي.

وتفتقر التشريعات والممارسات الوطنية إلى فهم متناسق للمفهومين. وفي بعض الأحيان، وليس على الدوام، يحدد "الضمان الاجتماعي" آليات التأمين الاجتماعي، في حين يُفهم أحياناً أنّ "الحماية الاجتماعية" أوسع نطاقاً في طبيعتها (إذ تدمج خدمات وتدابير اجتماعية إضافية) وفي أحيان أخرى يُنظر إليها بمعنى أضيق (مشيرة فقط إلى التدابير التي تستهدف أفراد المجتمع الأكثر فقراً والأشد استضعافاً).

الفصل ١

حماية اجتماعية شاملة من أجل كرامة الإنسان والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة

١١. يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن تطور الهيكل القانوني والسياسي الدولي الداعم لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي. ويستعرض الولاية القوية التي مُنحت إلى منظمة العمل الدولية على مدى ١٠٠ عام من نشأتها من أجل توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع عن طريق نهج قائم على الحقوق، بالتوازي مع مراعاة الظروف التي أعاقت إحراز تقدم في مجال الضمان الاجتماعي والمراحل التي حفزت العمل الإيجابي. ويناقش التغير الذي طرأ مؤخراً على النموذج الذي يربط الحماية الاجتماعية بكرامة الإنسان والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والذي أفضى إلى إسناد الأولوية إلى الحماية الاجتماعية في العديد من البلدان وإلى تزايد عدد الجهات الفاعلة في هذا المجال، على المستويين الوطني والدولي على السواء. ويختتم الفصل بالحاجة إلى زيادة اتساق السياسات والتنسيق من أجل إرشاد التنمية المستدامة للحماية الاجتماعية، بما في ذلك عن طريق المراعاة الواجبة للمعايير والمبادئ الدولية المتفق عليها.

١-١ الاعتراف بالضمان الاجتماعي بصفته حقاً من حقوق الإنسان وتوسيع ولاية منظمة العمل الدولية بهدف توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع

١٢. احتفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ٢٠١٨ بالذكرى السبعين لإطلاقه. وتذكر المادتان ٢٢ و٢٥ منه بصريح العبارة أنّ لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حقاً في الضمان الاجتماعي إضافة إلى حقه في مستوى معيشة يكفي لضمان صحته ورفاهته. أما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، الذي صادق عليه ١٧٠ بلداً، فيرسي التزاماً قانونياً، في جميع أنحاء العالم عملياً، بتنفيذ الحق في الضمان الاجتماعي تدريجياً باستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة (المادتان ٢ و٩).

١٣. ومنذ عام ١٩١٩، وضعت منظمة العمل الدولية بالاستناد إلى ولايتها الدستورية، معايير ركزت على توفير الحماية لعالم العمل، بما في ذلك في حالة الأمومة والعلل والأمراض والإصابات الناجمة عن العمل، وعلى توفير إعانات الشيخوخة. واستند إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤)، إلى المبدأ القائل إنّ "الفقر في أي مكان يشكل خطراً على الرفاه في كل مكان"، ودعا منظمة العمل الدولية إلى "مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة" (الفقرة ثالثاً(و)). وركز الإعلان على أنه ينبغي أن تضمن جميع السياسات حقوق الإنسان الأساسية في الحرية والأمن الاقتصادي والرفاه للجميع، داعياً منظمة العمل الدولية إلى أن تنظر في "جميع السياسات والتدابير الاقتصادية والمالية الدولية على ضوء هذا الهدف الأساسي".

١٤. واستناداً إلى هذه الولاية الموسعة وإلى رغبة مشتركة في استخلاص العبر من الأزمات الماضية، صُمم هيكل قانوني دولي شامل بهدف إثبات وإنفاذ حق الإنسان في الضمان الاجتماعي عن طريق نهج قائم على الحقوق. وقد اعتمدت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على مدى ١٠٠ عام من نشأتها، ٣١ اتفاقية و٢٤ توصية بشأن الضمان الاجتماعي - أي ما يزيد على سدس المجموعة الكاملة من معايير العمل الدولية؛ ويعتبر الضمان الاجتماعي بالتالي "أحد أبرز مجالات أنشطة منظمة العمل الدولية الإشرافية والمتعلقة بوضع المعايير".[٨]

١٥. والإطار المعياري الشامل المتفق عليه دولياً والذي أنشأته الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية، إنما هو إطار فريد ويدعم أنشطة منظمة العمل الدولية على المستويين السياسي والقانوني على السواء ويحدد مقاييس ومبادئ واضحة ويرسم الطريق نحو التحقيق التدريجي لحق الإنسان في الضمان الاجتماعي. وحجر الزاوية فيه هو اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، التي تدفع قُدماً بالولاية العالمية لإعلان فيلادلفيا. وتبقى هي المعاهدة الدولية الوحيدة ذات نهج منتظم في مقاربة الضمان الاجتماعي، مما يضع على عاتق الدولة المسؤولية

[٨] انظر:
ILO, *Social Security and the Rule of Law: General Survey concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC.100/III/1B (2011), para. 22.

العامة لاستحداث وصون نظام يضمن حماية سكانها من سلسلة من الحالات الطارئة التي يواجهها الناس طوال حياتهم، بما في ذلك عندما تنجم عن صدمات عامة، عن طريق الرجوع إلى المبادئ الأساسية والمقاييس الكمية والنوعية الدنيا، ومن خلال مزيج من آليات اكتتابية وغير اكتتابية. وتشمل هذه الحالات الطارئة الحاجة إلى الرعاية الطبية وأمن الدخل في حالة المرض والبطالة والشيخوخة وإصابات العمل والعجز والورثة والعائلات التي لديها أطفال. وعلى وجه الخصوص، تضع الاتفاقية رقم ١٠٢ المبادئ الرئيسية المتعلقة بإدارة وتمويل المؤسسات المعنية، وتكملها معايير أكثر تطوراً ترفع مستويات الحماية فيما يتعلق بهذه الحالات الطارئة (باستثناء الإعانات الأسرية)،[٩] إضافة إلى معايير تهدف إلى معالجة وضع العمال المهاجرين.[١٠]

١٦. وأعلنت بلدان عديدة عن التزامها بتوفير الحق في الضمان الاجتماعي عن طريق المصادقة على معاهدات حقوق الإنسان وصكوك منظمة العمل الدولية. وحتى في غياب المصادقة، تستمر هذه المعايير مع ذلك بإرشاد وضع الأطر السياسية والقانونية الوطنية للحماية الاجتماعية، إضافة إلى الالتزامات الدولية بتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، لا سيما أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة.

١-٢ مجموعة ظروف تعيق نشر الضمان الاجتماعي

١٧. على الرغم من هذه التطورات القانونية البارزة، لا تزال غالبية سكان العالم مستبعدة من جميع أشكال الضمان الاجتماعي. وقد حالت عدة تحديات دون تنفيذ حق الإنسان في الضمان الاجتماعي. ويفضي استمرار العمالة غير المنظمة، بوجود ما يزيد على ٦٠ في المائة من مجموع السكان المستخدمين ممن يكسبون رزقهم من الاقتصاد غير المنظم، إلى فجوات ضخمة في الحماية معظمها في البلدان النامية.[١١] وأدت التحديات المتمثلة في تحولات سوق العمل والبطالة الهيكلية وأسواق العمل المجزأة، ليس في البلدان ذات الدخل المرتفع فحسب، إلى نمو أشكال استخدام مرنة ومؤقتة وغير معتادة، وحفزت العمل للحساب الخاص وزيادة اللجوء إلى تعقيدات التعاقد من الباطن والعقود المدنية أو عقود الخدمات، التي عادة ما تخلو من حماية اجتماعية كافية وتمس الفئات الأكثر تضرراً من الأزمات المالية أو الاقتصادية أو الصحية.[١٢] ومنذ الانكماش المشهود في منتصف سبعينات القرن الماضي، غالباً ما كان يُسعى إلى تحقيق الانتعاش عن طريق سياسات اقتصادية وسياسات التكيف الهيكلي بالاستناد إلى إلغاء الضوابط والخصخصة ومرونة سوق العمل وإصلاحات الضمان الاجتماعي وخفض تكاليف اليد العاملة والإنفاق الاجتماعي.[١٣] بيد أنّ ذلك أدى في العديد من الحالات، إلى تراجع ملحوظ في الرعاية الاجتماعية التي تقدمها الدولة ونقل المسؤولية من الدولة إلى القطاع الخاص والأسواق المالية، وبالتالي نقل قدر أكبر من المخاطر إلى الأفراد.[١٤] وقد وُصفت معايير العمل الدولية بأنها قد تعرقل النمو الاقتصادي والقدرة التنافسية، رغم أنّ التجربة قد دحضت هذه المقولة.[١٥]

[٩] اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [الجدول الأول بصيغته المعدلة في ١٩٨٠] (رقم ١٢١)؛ اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)؛ اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)؛ اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)؛ اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) والتوصيات ذات العلاقة بها.

[١٠] اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)؛ اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧) والتوصية ذات العلاقة بها.

[١١] انظر: ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, third edition, 2018.

[١٢] انظر: ILO, *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016.

[١٣] انظر:

ILO, *Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*, Report of the Director-General (Part I), International Labour Conference, 81st Session, Geneva, 1994, 71; Gerry Rodgers et al., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009* (ILO, 2009), 33.

[١٤] انظر:

ILO, *Defending Values, Promoting Change, 10; ILO, Social Security and the Rule of Law*, paras 119–123; Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013).

[١٥] انظر:

OECD, Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade, 1996; ILO, *Defending Values, Promoting Change*, 69–75.

١٨. وفي حين أنّ العولمة قد ساهمت دون أدنى شك في انتشال العديد من الناس من دوامة الفقر، فإنها تصاحبت أيضاً مع تزايد انعدام المساواة وانعدام الأمن الاجتماعي الاقتصادي وتوزيع غير متساوٍ لمنافع النمو الاقتصادي في العديد من بقاع العالم، مما ترك الملايين من الناس دون حماية عندما تفشّت جائحة كوفيد-١٩.[١٦] وخلّفت هذه الظاهرة أثراً هاماً على الحماية الاجتماعية لسببين اثنين على الأقل، هما: (١) أنّ تمويل التأمين الاجتماعي مستمد إلى حدٍ كبير من اشتراكات مستندة إلى حصة الدخل من العمل، وهي ما فتئت تتراجع بثبات منذ ثمانينات القرن الماضي؛ (٢) أنّ نظم الحماية الاجتماعية غالباً ما اعُتبرت دون وجه حق مجرد تكلفة ونتيجة فرعية للنمو الاقتصادي عوضاً عن اعتبارها استثماراً في الناس وشرطاً لازماً من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة.

١-٣ التزام دولي متجدّد بتوفير الحماية الاجتماعية

١-٣-١ بروز منافع الحماية الاجتماعية من جديد بصفتها شرطاً مسبقاً لتحقيق نمو شامل ومستدام

١٩. في أعقاب الأزمة الاقتصادية والمالية الآسيوية في عام ١٩٩٧، بات من الواضح أن الحماية الاجتماعية شرط مسبق من أجل تحقيق نمو شامل ومستدام ومواجهة الآثار الاجتماعية الناشئة عن العولمة. وفي سياق ارتفاع مستويات الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي في العديد من البلدان، الذي يعزى إلى حد كبير إلى مستويات ثابتة بل متصاعدة من البطالة والبطالة الجزئية والسمة غير المنظمة وزيادة مرونة أسواق العمل وإلغاء الضوابط فيها، أثبتت التجارب القطرية فعالية التحويلات الاجتماعية والوصول الفعال إلى الرعاية الصحية كشكل من أشكال تصحيح الوضع.[١٧]

٢٠. ومنذ عام ١٩٩٩، بات هناك تسليم بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الجميع بصفتها أحد عناصر العمل اللائق الأربعة وباعتبارها جوهرية من أجل معالجة البُعد الاجتماعي للعولمة في سياق تزايد إلغاء الضوابط وانتشار السمة غير المنظمة.[١٨]

٢١. وبعد إنقضاء ما يقارب عقداً من الزمن، وفي خضم الاضطراب الحاصل بسبب الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية لعام ٢٠٠٨، شدد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة على أنه تقع على عاتق جميع الدول الأعضاء في المنظمة مسؤولية رئيسية للمساهمة في تحقيق أهداف العمل اللائق. ويشمل ذلك تحقيق هدف الحماية الاجتماعية عن طريق "توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، بما في ذلك التدابير الرامية إلى توفير دخل أساسي لجميع من يحتاجون إلى هذه الحماية، وتكييف نطاقه وتغطيته لتلبية الاحتياجات الجديدة ومواجهة مواطن الشك التي تولّدها سرعة التغيرات التكنولوجية والمجتمعية والسكانية والاقتصادية".

٢٢. وفي أعقاب الأزمة، دعا الميثاق العالمي لفرص العمل لعام ٢٠٠٩ البلدان إلى أن توفر "الحماية الاجتماعية الملائمة للجميع، استناداً إلى أرضية حماية اجتماعية أساسية" وحث "المجتمع الدولي على توفير المساعدة الإنمائية، بما في ذلك دعم الميزانية، من أجل إرساء أرضية أساسية للحماية الاجتماعية على المستوى الوطني". وأوكل مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق في منظومة الأمم المتحدة إلى منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية قيادة مبادرة الأمم المتحدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، التي أطلقت في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، باعتبارها واحدة من عدة مبادرات مشتركة من أجل مواجهة الأزمات وتسريع الانتعاش منها.

١-٣-٢ تمهيد الطريق نحو حماية اجتماعية شاملة باستخدام عملية وضع المعايير باعتبارها الميزة النسبية الرئيسية لمنظمة العمل الدولية

٢٣. كان من شأن إدراك أنّ التطوير الضروري القائم على الحقوق للحماية الاجتماعية لا يمكن أن يتحقق من خلال تدابير استجابة وحيدة لمواجهة الأزمات بل يتطلب عملاً والتزاماً حثيثين لبناء نظم مستدامة وشاملة وعالمية على نحو تدريجي، أن مهّد الطريق أمام اعتماد التوصية رقم ٢٠٢ في عام ٢٠١٢. وقد استأنفت منظمة العمل الدولية أنشطتها في وضع المعايير في مجال الحماية الاجتماعية عن طريق هذا الصك المرجعي الجديد الذي ينص على

---

[١٦] انظر:
ILO, *Social protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, Report of the Social Protection Floor Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Geneva, 2011, 1–4.

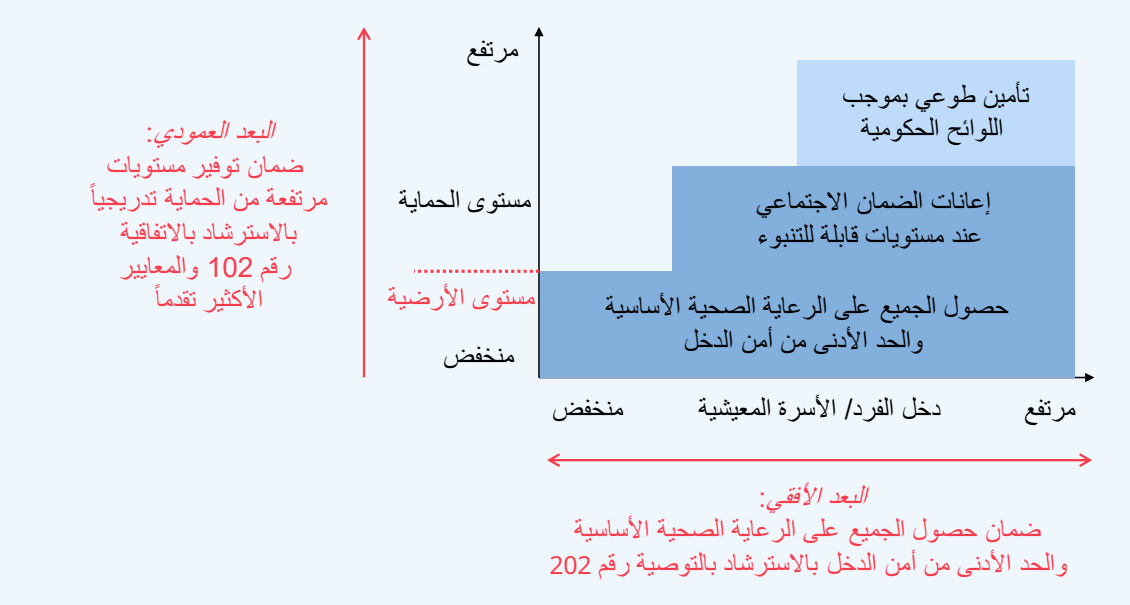
[١٧] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 19.

[١٨] مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، ٢٠٠٤.

مبادئ ترشد صياغة سياسات واستراتيجيات الحماية الاجتماعية بهدف تأمين: "١" تغطية شاملة من حيث الأشخاص المحميون؛ "٢" حماية شاملة من حيث المخاطر المؤمّنة؛ "٣" مستويات ملائمة من الحماية.

٢٤. والأهم من ذلك، أكدت التوصية أنه ينبغي أن تولي جميع البلدان الأولوية لإرساء أرضيات حماية اجتماعية وطنية باعتبارها عنصراً أساسياً في نُظم الضمان الاجتماعي لديها، عن طريق استراتيجية ذات بُعدين من أجل ضمان المستويات الأساسية على الأقل من أمن الدخل وحصول الجميع على الرعاية الصحية الأساسية (ويُسمى البعد الأفقي) وتأمين تدريجي لمستويات عالية من الحماية بالاسترشاد بالاتفاقية رقم ١٠٢ والمعايير الأكثر تقدماً، لأكبر عدد ممكن من الأشخاص وفي أقرب وقت ممكن (ويُسمى البُعد العمودي) (الشكل ١-١).

◀ الشكل ١-١: استراتيجيات وطنية فعّالة في توسيع نطاق الضمان الاجتماعي: بناء نظم شاملة (الأساس المعياري: التوصية رقم ٢٠٢)



٢٥. وتبلور التوصية رقم ٢٠٢ مخطط القرن الحادي والعشرين لوضع أطر معيارية وسياسية تهدف إلى بناء وصون نظم شاملة ومستدامة للحماية الاجتماعية، بما يتجاوز مجرد نُهج مخصصة أو منفردة أو مجزأة. وسرعان ما أقر المجتمع الدولي بالطبيعة الاستشرافية للتوصية، في برنامج عام ٢٠٣٠ الذي يحث البلدان على "تنفيذ نظم وتدابير ملائمة للحماية الاجتماعية للجميع على الصعيد الوطني، بما في ذلك الأرضيات" (الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة) وعلى "تحقيق التغطية الصحية الشاملة" (الغاية ٣-٨ من أهداف التنمية المستدامة).[١٩]

٢٦. كذلك، عزز اعتماد التوصية رقم ٢٠٢ الاعتراف بولاية منظمة العمل الدولية في مجال الحماية الاجتماعية. وفي سياق الاستجابة إلى تزايد مشاركة جهات فاعلة دولية متعددة في هذا المجال، بما في ذلك هيئات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية، هدفت مبادرات متنوعة إلى تعميم الإرشاد السياسي والتعاون الإنمائي في مجال الحماية الاجتماعية بغية تحسين اتساق السياسات وضمان التنسيق وتفادي الازدواجية. وتشاركت منظمة العمل الدولية مع البنك الدولي في رئاسة مجلس التعاون المشترك بين الوكالات بشأن الحماية الاجتماعية، الذي أنشئ عام ٢٠١٢، والشراكة العالمية من أجل توفير حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التي أنشئت عام ٢٠١٦، مما أسهم في زيادة اتساق السياسات في مجال الحماية الاجتماعية. لكن ما زال يتعين بذل المزيد من الجهود من أجل جعل أطر سياسات منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية تتناغم مع المبادئ والقيم المتفق عليها دولياً تمشياً مع القرار بشأن الدفع قدماً بالعدالة الاجتماعية من خلال العمل اللائق (٢٠١٦).[٢٠] ويتطلب الزخم الهادف إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بما في ذلك في سياق جائحة

[١٩] الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار ٨١/٦٧، *الصحة العالمية والسياسة الخارجية*، القرار A/RES/67/81، ٢٠١٢، الفقرة ٣ تشدد على "أهمية أن تكفل النظم الصحية الوطنية التغطية للجميع، وخاصة بالاستعانة بآليات الرعاية الصحية الأولية والحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية المقررة على الصعيد الوطني".

[٢٠] ترد معلومات إضافية بهذا الشأن في الفصل ٤.

كوفيد-١٩، مزيداً من الاتساق في المشورة السياسية وإجراءات التعاون الإنمائي، التي تتخذها الجهات الفاعلة الدولية المتنوعة الضالعة في تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة بالاستناد إلى المبادئ والقيم المتفق عليها دولياً.

١-٤ الحماية الاجتماعية بوصفها شرطاً مسبقاً للتنمية المستدامة - برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

٢٧. اعترف المجتمع الدولي بالحماية الاجتماعية بوصفها ضرورة اجتماعية واقتصادية وسياسية، ومنحها بذلك مكانة بارزة في برنامج عام ٢٠٣٠، حيث أقرت خمسة من الأهداف البالغة ١٧ هدفاً بصريح العبارة بدور الحماية الاجتماعية في الاستجابة إلى التحديات العالمية وتحقيق مستقبل أفضل وأكثر استدامة للجميع، دون أن يتخلّف أحد عن الركب (الشكل ١-٢).

◄ **الشكل ١-٢: الحماية الاجتماعية في برنامج عام ٢٠٣٠: الأهداف والغايات المعنية**

٢٨. وعلى وجه الخصوص، أسند إلى الحماية الاجتماعية دور رئيسي في القضاء على الفقر عن طريق توفير نظم الحماية الاجتماعية للجميع (الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة). علاوة على ذلك، اعترفت منظومة الأمم المتحدة اعترافاً عالمياً بولاية منظمة العمل الدولية في الحماية الاجتماعية، بإسناد المسؤولية الرسمية إلى منظمة العمل الدولية عن تجميع البيانات وتقديم التقارير عن التقدم المحرز نحو تحقيق الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة عن طريق المؤشر ١-٣-١ المرتبط بها. إضافة إلى ذلك، تدعو الغاية ١-أ إلى حشد موارد كبيرة من مصادر متنوعة من أجل القضاء على الفقر وتدرس على وجه التحديد الإنفاق العام على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية (المؤشر ١-ألف-٢). كما تساهم أرضيات الحماية الاجتماعية في الغاية ٣-٨ من أهداف التنمية المستدامة بشأن التغطية الصحية الشاملة إذ تضمن تلك الأرضيات الحصول على الرعاية الصحية الأساسية (المؤشر ٣-٨-١) دون معاناة (المؤشر ٣-٨-٢). كما يبرز برنامج عام ٢٠٣٠ الدور الذي تضطلع به الحماية الاجتماعية كوسيلة لتحقيق الآثار الاقتصادية والاجتماعية المستدامة على مستوى العالم، والمساواة بين الجنسين (الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة) والعمل اللائق والنمو الاقتصادي (الهدف ٨ من أهداف التنمية المستدامة) والحد من انعدام المساواة (الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة) وتشجيع إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على كافة المستويات (الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة). وما فتئ تحقيق هذه الأهداف يشكّل تحدياً جدياً بسبب جائحة كوفيد-١٩، وهو وضع كشف في كثير من الحالات عن أوجه جديدة من الاستضعاف وانعدام مساواة أو عن تفاقم أوجه موجودة، مما يتطلب التزاماً متجدداً وقوياً بعد الأزمة في الفترة الممتدة حتى عام ٢٠٣٠.

١-٥ إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل - الاعتراف بنظم الحماية الاجتماعية العالمية والشاملة والملائمة باعتبارها عنصراً أساسياً من أجل بناء مستقبل مستدام

٢٩. في مناسبة مرور القرن الأول على نشأة منظمة العمل الدولية، يشدد إعلان المئوية على الدور المحوري الذي تؤديه الحماية الاجتماعية في اعتماد نهج متمحور حول الإنسان من أجل تحقيق النمو والتنمية. ويثير تشيّخ السكان والعولمة وهجرة اليد العاملة والرقمنة وتغير المناخ، تحديات أمام ملاءمة نظم الحماية الاجتماعية القائمة واستدامتها المالية والاقتصادية وتوسيع نطاقها. وعليه، يناشد الإعلان جميع الدول الأعضاء أن تعزّز قدرات جميع الأشخاص كي يستفيدوا من الفرص المتاحة في عالم عمل متغير عن طريق جملة أمور منها "حصول الجميع على الحماية الاجتماعية الشاملة والمستدامة" (الجزء ثالثاً (ألف) "٣")، من أجل تحسين دعم وحماية العمال وأصحاب العمل على مدى حياتهم وانتقالهم في العمل. والأهم من ذلك، أنّ جائحة كوفيد-١٩ وآثارها المدمرة جعلت دعوة الإعلان إلى منظمة العمل الدولية إلى توجيه جهودها نحو "وضع وتعزيز نُظم للحماية الاجتماعية تكون ملائمة ومستدامة ومكيفة مع التطورات في عالم العمل" (الجزء ثانياً (ألف) "١٥")، أشدّ وقعاً من أي وقت مضى.

٣٠. ورحب قرار أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٩[٢١] بإعلان مئوية منظمة العمل الدولية ودعا هيئات الأمم المتحدة إلى النظر في إدراج مقترحاته السياسية في عملها، بما في ذلك من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة.[٢٢]

١-٦ اقتناص الفرص من أجل تطويع الظروف وتحقيق أهداف برنامج عام ٢٠٣٠

٣١. إنّ توافق الآراء حول الحاجة الملحة إلى ضمان الحماية الاجتماعية الشاملة الفعّالة لم يكن يوماً أوضح مما كان عليه في العقد الماضي، وقد تعزز في أعقاب الدور الحاسم الذي اضطلعت به الحماية الاجتماعية لمواجهة آثار جائحة كوفيد-١٩. ويمكن لهذا التراصف غير المسبوق في الظروف أن يعزز نهجاً متكاملاً من أجل التنمية المستدامة ويجمع شمل جميع الأمم والجهات الفاعلة في التنمية حول نموذج مشترك يقرّ على السواء بقيمة الاستثمار وبضرورته الملحّة في الحماية الاجتماعية ويضمن حقوق الإنسان وكرامته والعدالة الاجتماعية، إضافة إلى نمو شامل ومستدام. وتبين آخر البيانات المتوافرة أنه حتى قبل تفشي جائحة كوفيد-١٩، كان العالم متأخراً عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة: والواقع أنه على الرغم من بعض التقدم، لا يزال ٧٣٦ مليون شخص يعيشون في فقر مدقع، لا سيما في المناطق الريفية، ويعاني ٨٢٠ مليون شخص من الجوع، ويتزايد انعدام المساواة في أجزاء عديدة من العالم. وحتى الآن، أظهرت الإجراءات المتخذة بوضوح أنها لم تكن كافية من أجل جعل الحق العالمي في الضمان الاجتماعي حقيقة واقعة، أقله من خلال تخصيص الموارد المالية اللازمة. وفي العديد من الجوانب، تسببت أزمة كوفيد -١٩ في تراجع كبير في تحقيق أهداف عام ٢٠٣٠، الأمر الذي سيتطلب التزاماً وتعاوناً أكبر من ذي قبل بشأن الحماية الاجتماعية على المستوى القطري بين الوزارات والمؤسسات المسؤولة عن الحماية الاجتماعية، بما في ذلك وزارات الاقتصاد والمالية والوزارات القطاعية ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل. وعلى نحو مشابه، تقع على عاتق منظمة العمل الدولية وشركاء التنمية الآخرين، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، مسؤولية مشتركة عن تحسين تعاونهم والعمل ككيان واحد، بالتوازي مع الاعتراف الواجب بولاية كل شريك وطابعه الفريد وقيمته المضافة. وسيكون ذلك هو العامل المؤثر في تجنب التقشف وإعادة البناء على نحو أفضل وتحويل الكلمات والنوايا الحسنة إلى حقيقة ملموسة للجميع.

---

[٢١] الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار ٧٣/٣٤٢، *إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل*، القرار A/RES/73/342، ٢٠١٩.

[٢٢] بالإضافة إلى ذلك، أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أهمية الحماية الاجتماعية بالنسبة إلى تحقيق تغطية صحية شاملة في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار ٧٤/٢، *الإعلان السياسي للاجتماع رفيع المستوى المعني بالتغطية الصحية الشاملة*، القرار A/RES/74/2، ٢٠١٩.

الفصل ٢

التقدم المحرز جدير بالثناء، لكن ما تزال هناك فجوات كبيرة

٣٢. يعرض هذا الفصل لمحة عامة عن الوضع الراهن لنظم الحماية الاجتماعية في أنحاء العالم، ونطاق تغطيتها وشموليتها ومستوى إعاناتها ونفقاتها، باتباع نهج دورة الحياة. ويسلط هذا الفصل الضوء على التقدم المحرز في العقود الأخيرة بشأن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة، إضافة إلى الفجوات التي ما يزال يتعين رتقها، استناداً إلى المعلومات المستقاة من قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي وإلى المستجدات في تشريعات الحماية الاجتماعية.

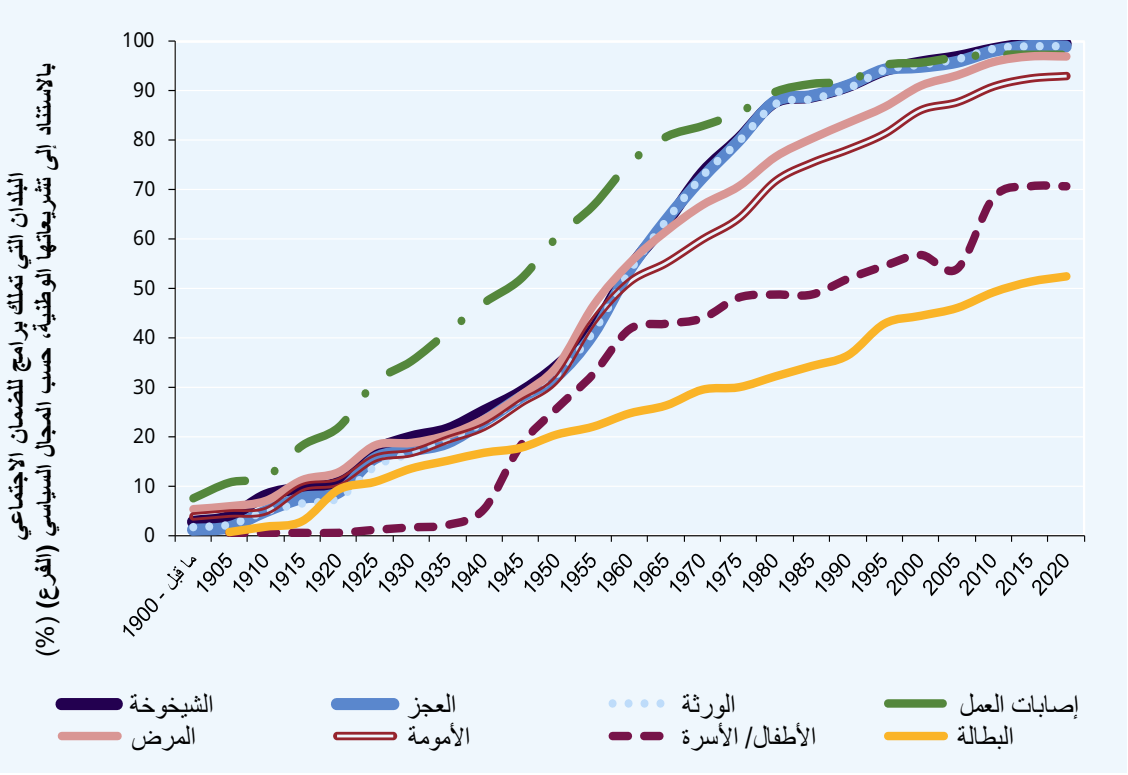
٢-١ التقدم المحرز في بناء نظم الحماية الاجتماعية

٣٣. إنّ عملية استحداث نظم الحماية الاجتماعية في السنوات المائة الماضية، كانت لافتة للنظر. وبات لدى معظم البلدان في الوقت الراهن برامج حماية اجتماعية راسخة في التشريع الوطني، وتغطي جميع أو معظم الجوانب السياسية للحماية الاجتماعية، على الرغم من أنها لا تشمل في بعض الحالات سوى أقلية من سكانها فحسب. بيد أنه رغم تحقيق هذا التقدم الجدير بالثناء في التغطية القانونية، ما تزال هناك فجوات كبيرة في التنفيذ، خصوصاً في آسيا وأفريقيا.

٣٤. وتميل البلدان إلى بناء نظمها بالتتابع، استناداً إلى ظروفها وأولوياتها الوطنية. وعبر التاريخ، عالجت البلدان في المقام الأول مسألة إصابات العمل، ومن ثم اعتمدت المعاشات التقاعدية وإعانات الإعاقة والورثة، وتبعتها مسائل المرض والصحة وحماية الأمومة. وعادةً ما تأتي إعانات الأطفال والأسر والبطالة في المرتبة الأخيرة (الشكل ٢-١).

٣٥. إنّ وضع الأطر القانونية الوطنية وتوسيع نطاق التغطية القانونية هو أمر أساسي من أجل نهج قائم على الحقوق. بيد أنّ توسيع نطاق التغطية القانونية بحد ذاته لا يضمن دائماً تغطية السكان بفعّالية بإعانات ملائمة. وقد تعثر توسيع نطاق التغطية الفعالة إلى حد كبير، كما نرى في القسم ٢-٢، نتيجة لمشاكل في التنفيذ والإنفاذ وغياب تنسيق السياسات وعدم كفاية التمويل وضعف القدرات المؤسسية من أجل تقديم الإعانات والخدمات بصورة فعّالة.

◄ **الشكل ٢-١: تطور برامج الحماية الاجتماعية بالاستناد إلى التشريعات الوطنية حسب المجال السياسي، ما قبل عام ١٩٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ (النسبة المئوية من البلدان)**



ملاحظة: استناداً إلى معلومات متاحة عن ١٨٦ بلداً. الجوانب السياسية التي أخذت في الاعتبار هي تلك الواردة في الاتفاقية رقم ١٠٢، باستثناء الرعاية الصحية. وتشمل التقديرات جميع البرامج المنصوص عليها في القانون، بما في ذلك نظم مسؤولية أصحاب العمل.

المصدر: تقديرات مستندة إلى الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي/ إدارة الضمان الاجتماعي، برامج الضمان الاجتماعي حول العالم.

٣٦. وما تزال معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية مصدراً هاماً لإرشاد البلدان في عملية بناء نظم الضمان الاجتماعي لديها وتوسيع نطاق التغطية القانونية وتحقيق تغطية فعالة، كما يشهد على ذلك تزايد عدد التصديقات على الاتفاقية رقم ١٠٢ والاتفاقيات الأخرى منذ عام ٢٠١١ (انظر الإطار ٢-١) وتطبيق الاتفاقيات والتوصيات على المستوى القطري.

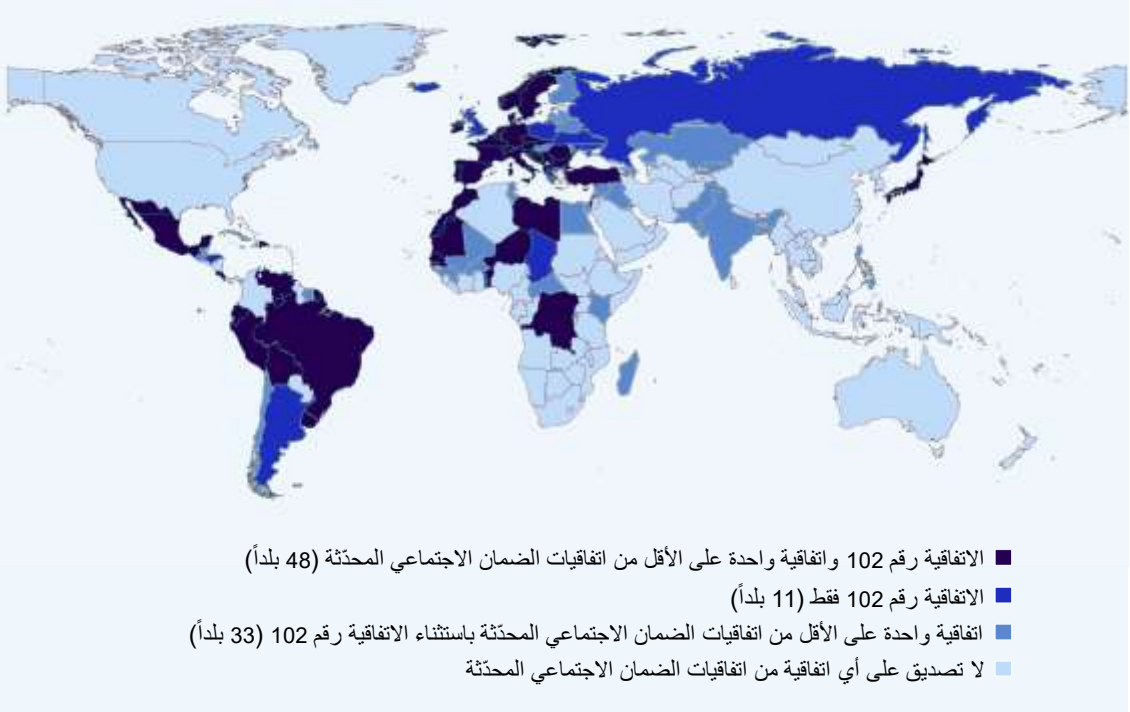
◄ **الإطار ٢-١: التصديق على معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية وتطبيقها**

لا يزال التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ واتفاقيات الضمان الاجتماعي الأخرى المحدثة وتطبيقها (الشكل ٢-٢) أولويةً أساسيةً بالنسبة إلى الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، كما أبرزته الاستنتاجات التي اعتمدها المؤتمر في دورته ١٠٠ (٢٠١١) بشأن المناقشة المتكررة المتعلقة بالحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) (الفقرة ٢٩) وكما أبرزه منذ عهد أقرب إعلان المئوية. ومنذ عام ٢٠١١، صدقت ١٢ دولة عضواً (الأرجنتين وبنن وكابو فيردي وتشاد والجمهورية الدومينيكية وهندوراس والأردن والمغرب والاتحاد الروسي وسانت فنسنت وجزر غرينادين وتوغو وأوكرانيا) على الاتفاقية رقم ١٠٢، فوصل بذلك إجمالي عدد التصديقات إلى ٥٩ تصديقاً. إضافة إلى ذلك، صادقت ١٨ دولة عضواً منذ عام ٢٠١١ على اتفاقيات الضمان الاجتماعي الأخرى أو على اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) المتعلقة بها، بما في ذلك بلجيكا وبوركينا فاسو وكازاخستان ومالي وموريشيوس والنيجر ومقدونية الشمالية والنرويج والسنغال وساوتومي وبرنسيب.

وتظهر هذه التصديقات الجديدة التزاماً قوياً من جانب الدول الأعضاء بمعايير منظمة العمل الدولية وتطبيقها، بما في ذلك من خلال آليات الإشراف المعنية. وتوفر معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية إطاراً إرشادياً دولياً مقبولاً على نطاق واسع من أجل برامج الضمان الاجتماعي الوطنية، يؤدي دور مرجع هام حتى بالنسبة إلى البلدان التي لم تصادق (بعد) على الاتفاقيات المعنية، وكذلك بالنسبة إلى الأمم المتحدة والمنظمات الدولية أو الإقليمية الأخرى.

المصدر: NORMLEX، نظام المعلومات بشأن معايير العمل الدولية.

◄ **الشكل ٢-٢: التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ واتفاقيات الضمان الاجتماعي الأخرى المحدّثة**



المصدر: NORMLEX، نظام المعلومات بشأن معايير العمل الدولية.

٢-٢ الاتجاهات في التغطية الفعّالة للحماية الاجتماعية

٢-٢-١ التطورات العالمية والإقليمية

٣٧. أحرزت البلدان في العديد من بقاع العالم تقدماً ملحوظاً في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية. بيد أنّ حق الإنسان في الضمان الاجتماعي لم يتحقق بعد بالنسبة إلى غالبية سكان العالم. وتستفيد نسبة ٣١ في المائة فقط من سكان العالم من نظم الضمان الاجتماعي الشاملة في جميع الجوانب، من إعانات الأطفال إلى المعاشات التقاعدية، في حين تستفيد النسبة المتبقية استفادة جزئية أو قد لا تستفيد من هذه الإعانات على الإطلاق. وتستفيد نسبة ٤٧ في المائة من سكان العالم فقط استفادة فعّالة من إعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية، في حين تظل نسبة ٥٣ في المائة المتبقية - أي ما يبلغ ٤ مليارات شخص - دون حماية (المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة) (انظر الشكل ٢-٤)[٢٣].

٣٨. وقد أدخلت تحسينات كبيرة فيما يتعلق بتغطية الأشخاص المسنين: إذ تلقت نسبة ٧٨ في المائة ممن هم فوق سن التقاعد معاشاً تقاعدياً بفضل توسيع نطاق المعاشات الاكتتابية وغير الاكتتابية. بيد أنّ نسبة ١٩ في المائة فقط من العاطلين عن العمل تتلقى إعانات بطالة نقدية، وتتلقى نسبة ٣٤ في المائة فقط من ذوي الإعاقات الشديدة إعانات عجز نقدية، وتغطي إعانات إصابات العمل نسبة ٣٥ في المائة فقط، وتتمتع نسبة ٢٦ في المائة فقط من الأطفال حول العالم بفرص الحصول فعلاً على الحماية الاجتماعية، وتتلقى نسبة ٤٥ في المائة فقط من النساء اللاتي أنجبن أطفالاً إعانات أمومة نقدية. علاوة على ذلك، لا تستفيد من إعانات المساعدة الاجتماعية النقدية سوى نسبة قليلة تصل إلى ٢٩ في المائة من الأشخاص المستضعفين، ومنهم الأطفال والأشخاص في سن العمل وكبار السن الذين لا تحميهم النظم الاكتتابية.

[٢٣] ما لم يذكر خلاف ذلك، فإن التقديرات في هذا الفصل مأخوذة من: مكتب العمل الدولي، *تقرير الحماية الاجتماعية في العالم ٢٠١٧-٢٠١٩*.

٣٩. وأثبتت أزمة كوفيد-١٩ أهمية نظم الحماية الاجتماعية لحماية صحة الناس ووظائفهم ودخلهم. غير أنها قد كشفت أيضاً عن آثار فجوات التغطية الكبيرة في العديد من البلدان، مما كشف مواطن ضعف السكان الذين يواجهون الآثار المدمرة للأزمة على الصحة والعمالة. ومن باب الاستجابة في مواجهة هذا الوضع، اعتمدت جميع البلدان تقريباً تدابير حماية اجتماعية لمواجهة الأزمة (انظر الإطار ٢-٢).

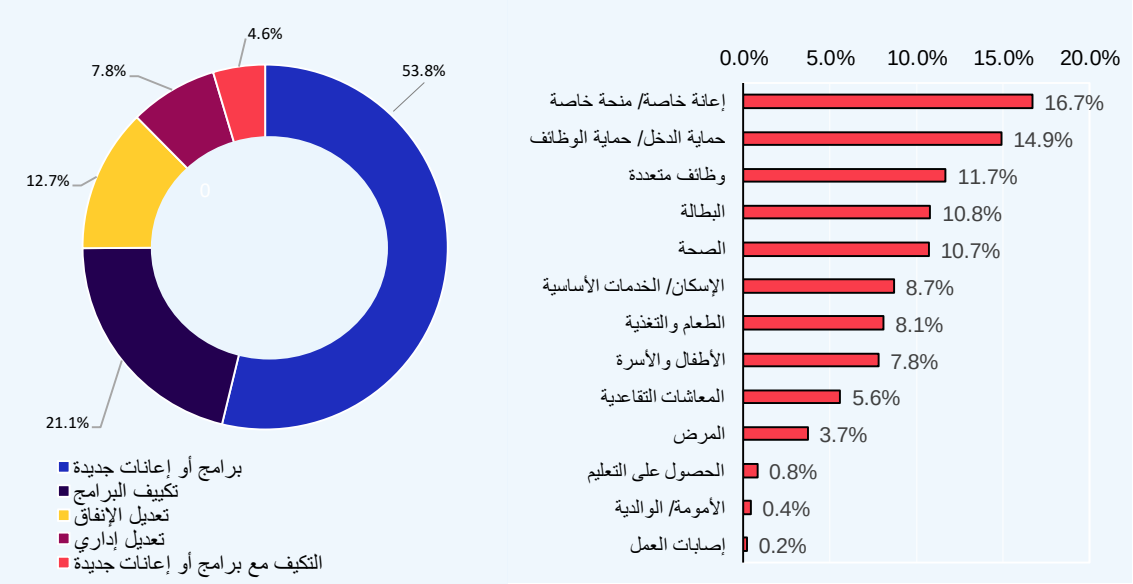
◄ الإطار ٢-٢: استجابات الحماية الاجتماعية في مواجهة أزمة كوفيد-١٩

بين ١ شباط/ فبراير و٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٠، أعلنت حكومات ٢٠٩ بلدان وأقاليم ما لا يقل عن ١٥٩٦ تدبيراً من تدابير الحماية الاجتماعية (معظمها قصير الأجل) لمواجهة أزمة كوفيد-١٩. وتستلزم معظم التدابير اعتماد برامج أو إعانات جديدة (٥٣,٨ في المائة)، تليها تكييفات على البرامج القائمة (٤١,٦ في المائة)، على النحو المفصل في الشكل ٢-٣. وبحلول الفصل الثاني من عام ٢٠٢٠، كان يجري أيضاً تعديل برامج أو إعانات الجديدة (٤,٦ في المائة).

ويمكن تصنيف حوالي ١٦,٧ في المائة من الاستجابات على أنها إعانات خاصة، تليها تدابير تهدف إلى حماية الدخل/ الوظائف (١٤,٩ في المائة) وعدة وظائف في آن واحد (١١,٧ في المائة) والحماية من البطالة (١٠,٨ في المائة)، وتدابير أخرى مفصلة في الشكل. وعموماً، فإنّ نسبة ٧٥,٨ في المائة من جميع التدابير ذات طبيعة غير اكتتابية، لا سيما في حالة البرامج والإعانات الجديدة (٩٠,٨ في المائة). وتجدر الإشارة إلى أنه في حين أنّ ٨١,٧ في المائة من البلدان في أوروبا وآسيا الوسطى كانت قادرة على الاعتماد على التدابير الاكتتابية في استجاباتها لمواجهة كوفيد-١٩، كان ذلك مناقضاً لنسبة ٥٧,٨ في المائة على مستوى العالم و٣٢,٧ في المائة فقط في أفريقيا.

المصدر: NORMLEX، نظام المعلومات بشأن معايير العمل الدولية.

◄ الشكل ٢-٣: توزيع التدابير المعلنة، حسب نوعها (في اليسار) ووظيفتها (في اليمين)



المصدر: ILO, "Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis Around the World", *Social Protection Monitor*, 2020.

٤٠. وفي أفريقيا، وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية، لا تستفيد سوى نسبة ١٧ في المائة من السكان من إعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية، بوجود تفاوتات كبيرة بين البلدان. وبفضل الجهود العظيمة المبذولة من أجل توسيع نطاق حماية كبار السن، تستفيد حالياً نسبة ٢٧ في المائة من كبار السن في أفريقيا من معاشات تقاعدية. وقد وصلت بلدان مثل بوتسوانا وكابو فيردي وليسوتو وموريشيوس وناميبيا، أو اقتربت من الوصول، إلى مستوى تغطية شاملة بالمعاشات التقاعدية. بيد أنه لا تزال هناك فجوات كبيرة في التغطية ضمن الإقليم فيما يتعلق بالأطفال والنساء اللاتي لديّهن رضّع والعمال العاطلين عن العمل والأشخاص المعوّقين والسكان المستضعفين.

٤١. وفي الأمريكتين، تستفيد نسبة ٦٦ في المائة من السكان استفادة فعالة من إعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية، ويعزى ذلك بصورة كبيرة إلى الجهود العظيمة المبذولة على مدى العقود الأخيرة من أجل توسيع نطاق نظم الحماية الاجتماعية. ويستفيد أكثر من نصف الأطفال والنساء الحوامل والأمهات اللاتي لديّهن رضّع وكبار السن من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية، ومع ذلك لا تزال هناك فجوات واسعة في توفير إعانات الحماية

من البطالة. وقد نجحت بعض البلدان في تحقيق تغطية شاملة بالنسبة إلى الأطفال (الأرجنتين والبرازيل وشيلي) والأمهات اللاتي لديّهن رضعّ (كندا وأوروغواي) والأشخاص المعوّقين (البرازيل وشيلي والولايات المتحدة وأوروغواي) وكبار السن (الأرجنتين ودولة بوليفيا المتعددة القوميات وكندا وترينيداد وتوباغو والولايات المتحدة).

٤٢. وفي الدول العربية، يستفيد حوالي ٤٠ في المائة من السكان من إعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية. وعلى الرغم من أنّ تغطية المعاشات التقاعدية هي أكثر تطوراً من الجوانب الأخرى للحماية الاجتماعية، فإنّ نطاق الاستفادة منها محدود ويقدّر بنسبة ٢٤ في المائة، ومن المتوقع أن يبقى كذلك بسبب انخفاض نسبة المساهمين النشطين (٣٩ في المائة) من إجمالي القوة العاملة في نظم التقاعد. وتشمل المشاريع ذات الآثار الإيجابية، إرساء نظم تأمين البطالة في البحرين والكويت والمملكة العربية السعودية وتحسين الاستفادة من حماية الأمومة في العراق والأردن. وتغطي برامج المساعدة الاجتماعية العديدة في المنطقة أكثر من ٣٢ في المائة من السكان المستضعفين؛ بيد أنه من الضروري توسيع نطاق التغطية لتشمل الأشخاص من غير رعايا البلد.

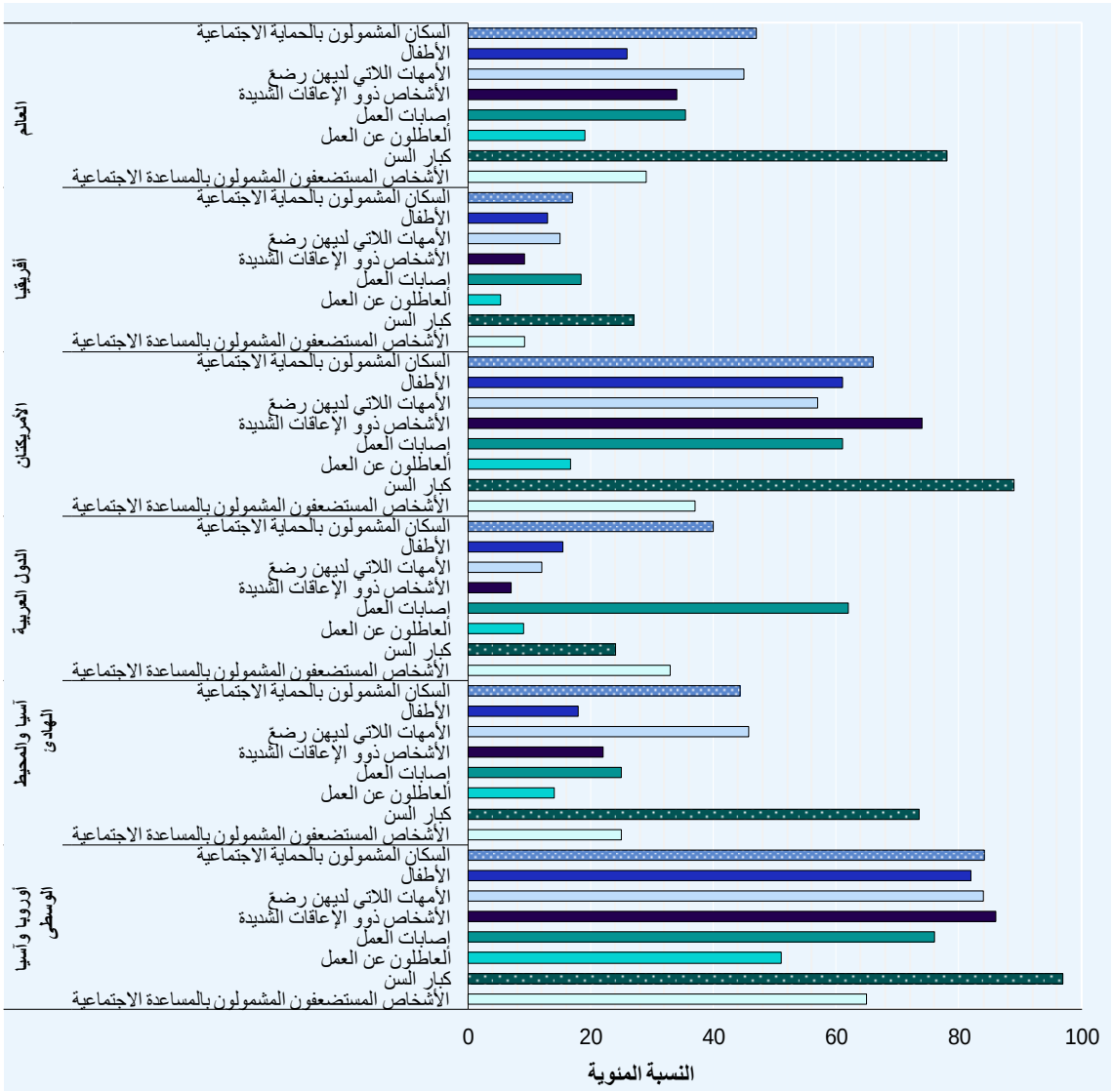
٤٣. وفي إقليم آسيا والمحيط الهادئ، تستفيد نسبة ٤٤,١ في المائة من السكان استفادة فعالة من إعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية، على الرغم من التقدم الكبير المحرز في تعزيز نظم الحماية الاجتماعية وإرساء أرضيات الحماية الاجتماعية. وتتفاوت نسبة التغطية بين الأقاليم الفرعية، فتستفيد نسبة ٢٢,٨ في المائة فقط في جنوب آسيا ونسبة ٧٢,٣ في المائة في شرق آسيا. ولا تزال هناك فجوات واسعة في التغطية في مجالات إعانات الأطفال والأسرة وحماية الأمومة والحماية من البطالة وإعانات العجز. ولكن، تجدر الإشارة إلى أنّ بعض البلدان قد حققت تغطية شاملة بالنسبة إلى الأطفال (أستراليا ومنغوليا) ووسعت بلدان أخرى نطاق تغطية حماية الأمومة (بنغلاديش والهند ومنغوليا) في حين اعتمدت بلدان أخرى برامج التقاعد الاكتتابية وغير الاكتتابية ووسعت نطاقها بهدف تحقيق تغطية شاملة بالنسبة إلى كبار السن (منغوليا ونيوزيلندا وتايلند وتيمور - ليشتي). وعلى الرغم من ذلك، لا تزال كفاية الإعانات مصدر قلق في العديد من البلدان.

٤٤. وفي أوروبا وآسيا الوسطى، ونظراً إلى نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمتطورة نسبياً، بما في ذلك الأرضيات، تستفيد نسبة ٨٤ في المائة من السكان من إعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية. وتصل تقديرات التغطية الإقليمية إلى ٨٠ في المائة بالنسبة إلى إعانات الأطفال والأسرة وإعانات الأمومة النقدية وإعانات العجز والمعاشات التقاعدية؛ وقد حققت عدة بلدان تغطية شاملة. بيد أنّ هناك حاجة إلى إحراز مزيد من التقدم في مجال إعانات البطالة، وفيما يتعلق بكفاية المعاشات التقاعدية وإعانات الحماية الاجتماعية الأخرى في ضوء التغير الديمغرافي وضغوطات الاقتصاد الكلي.

٤٥. وفي حين أنّ المستويات العالية من تغطية الحماية الاجتماعية ترتبط عادة بالبلدان ذات المستويات العالية من التنمية الاقتصادية، تبرهن بعض البلدان مثل بوتسوانا والصين وكابو فيردي وتيمور - ليشتي، أنّ الجهود الحثيثة في توسيع نطاق التغطية يمكن أن يكتب لها النجاح بغض النظر عن مستوى التنمية (انظر الجزء ٣-٢).

٤٦. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز في توسيع نطاق التغطية عن طريق النظم الاكتتابية، لا يزال هناك كثيرون دون حماية، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى مستويات مرتفعة من العمالة غير المنظّمة، خصوصاً في المناطق الريفية. ويتلقى بالكاد أقل من ثلث سكان العالم (نسبة ٢٩ في المائة) الذين يعتبرون مستضعفين - الأطفال والأشخاص في سن العمل وكبار السن غير المشمولين بالتأمين الاجتماعي - إعانة غير اكتتابية على غرار المساعدة الاجتماعية (المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة بشأن الأشخاص المستضعفين). وفي حين يتلقى ما يزيد على ثلثي الأشخاص المستضعفين في أوروبا وآسيا الوسطى إعانات غير اكتتابية (٦٥ في المائة)، فإنّ هذا حال ٣٧ في المائة فقط في الأمريكتين و٢٥ في المائة في آسيا والمحيط الهادئ و٩ في المائة في أفريقيا.

◄ **الشكل ٢-٤: التغطية الفعالة بالحماية الاجتماعية، التقديرات العالمية والإقليمية حسب المنطقة، ٢٠٢٠ (المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة)**



ملاحظات: التقديرات العالمية والإقليمية مرجّحة بالمجموعات السكانية المعنية. ولا يمكن مقارنة التقديرات بالتقديرات الإقليمية لعام ٢٠١٦ مقارنة تامة بسبب التحسينات المنهجية وتوسيع نطاق توافر البيانات والتنقيحات القطرية.

السكان المشمولون بالحماية الاجتماعية: نسبة من إجمالي السكان الذين يتلقون إعانات اكتتابية أو غير اكتتابية أو يساهمون بشكل نشط في نظام واحد على الأقل من نظم الضمان الاجتماعي. *الأطفال*: نسبة الأطفال/ الأسر المعيشية الذين يتلقون إعانات الأطفال/ الأسرة مقابل إجمالي عدد الأطفال/ الأسر المعيشية التي تضم أطفالاً. *الأمهات اللاتي لديهن رضع*: نسبة النساء اللاتي يتلقين إعانات أمومة نقدية مقابل نسبة النساء اللاتي أنجبن أطفالاً في السنة نفسها. *الأشخاص ذوو الإعاقات الشديدة*: نسبة الأشخاص الذين يتلقون إعانات عجز مقابل نسبة الأشخاص ذوي إعاقات شديدة. *العاطلون عن العمل*: نسبة المستفيدين من إعانات البطالة مقابل عدد الأشخاص العاطلين عن العمل. *كبار السن*: نسبة الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني المستفيدين من معاش تقاعدي مقابل نسبة الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني (بما في ذلك النظم الاكتتابية وغير الاكتتابية). *الأشخاص المستضعفون المشمولون بالمساعدة الاجتماعية*: نسبة المستفيدين من المساعدة الاجتماعية مقابل إجمالي عدد الأشخاص المستضعفين (يعرّفون على أنهم جميع الأطفال والبالغين غير المستفيدين من إعانات اكتتابية والأشخاص فوق سن التقاعد غير المشمولين بإعانات اكتتابية (معاشات تقاعدية)).

المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي لمكتب العمل الدولي؛ قاعدة إحصاءات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)؛ مصادر وطنية.

٢-٢-٢ تحقيق التغطية الشاملة

٤٧. عندما يتعلق الأمر بتغطية السكان، تميل البلدان إلى إيلاء الأولوية لمجموعتين رئيسيتين. وتتجه عملية وضع الآليات الاكتتابية إلى البدء بالمستخدمين في القطاعين العام والخاص، لا سيما العاملون في وظائف مستقرة بدوام كامل.

وفي الكفة الأخرى من ميزان الدخل، عادة ما تستهدف برامج المساعدة الاجتماعية غير الاكتتابية أفقر فئات السكان أو فئات محددة من السكان (مثل الأطفال دون سن الخامسة أو كبار السن). ولكن هذه الاستراتيجية ذات الشقين تميل إلى استبعاد الغالبية العظمى من السكان من الحماية، خصوصاً العاملين في أشكال العمل الهشة والعاملين لحسابهم الخاص - يشار إليهم باسم "الجزء الوسطي المفقود". بيد أنّ بعض البلدان توسع تدريجياً نطاق التغطية لتشمل المجموعات غير المحمية، عن طريق مزيج من التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية بهدف الوصول إلى تغطية شاملة (انظر الجزء ٣-١-١).

الأطفال

٤٨. ارتفعت التحويلات النقدية لصالح الأطفال في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، حيث حقق ما يزيد على ٢٣ بلداً التغطية الشاملة بالحماية الاجتماعية للأطفال، سواء عن طريق الجمع بين إعانات التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية أو عن طريق توفير إعانات شاملة للأطفال (الأرجنتين والبرازيل وشيلي ومنغوليا على سبيل المثال). بيد أنّ مستويات الإعانة تبقى غير كافية في معظم الأحيان. وقد أسهمت التحويلات النقدية لصالح الأطفال في الحد من عمل الأطفال.[٢٤]

السكان في سن العمل

٤٩. تشمل الحماية الاجتماعية للسكان في سن العمل إعانات الأمومة والأبوة والوالدية وإعانات المرض والحماية من البطالة وإعانات إصابات العمل وإعانات العجز.[٢٥]

٥٠. وقد حققت معظم البلدان في غرب أوروبا وكندا ومنغوليا وأوكرانيا وأوروغواي تغطية شاملة بإعانات الأمومة، في حين أحرزت بلدان أخرى تقدماً كبيراً في هذا المجال، منها الأرجنتين وكولومبيا وجنوب أفريقيا.

٥١. واضطلعت الحماية من البطالة بدور أساسي في الاستجابة لمواجهة أزمة كوفيد-١٩، لا سيما في البلدان التي حسّنت التغطية في السنوات الأخيرة.[٢٦] ويشمل ذلك البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، التي اعتمدت برامج تأمين البطالة أو وسعتها، دامجة إياها مع تدابير النهوض بالعمالة وسياسات سوق العمل الأخرى باعتبارها جزءاً من حزمة متكاملة، مثل كابو فيردي وماليزيا وتايلند وتونس وفيتنام.

٥٢. وفيما يتعلق بإعانات إصابات العمل، يسعى عدد من البلدان النامية إلى وضع برامج تأمين ضد إصابات العمل عوضاً عن مسؤولية صاحب العمل لضمان تغطية جميع المستخدمين تغطيةً ملائمةً وتلقي جميع العمال المصابين أو مُعالي العمال المتوفين تعويضاً مناسباً يلبي احتياجاتهم. وفي آسيا، لدى بعض البلدان مثل اليابان وماليزيا والفلبين وجمهورية كوريا وتايلند، تاريخ عريق في توسيع نطاق التغطية تدريجياً في حال إصابات العمل، في حين اعتمدت بلدان أخرى مؤخراً مثل كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، برامج التأمين ضد إصابات العمل. والتزمت بنغلاديش بوضع برنامج وطني للتأهيل والحماية والتأمين ضد إصابات العمل. ويستكشف عدد من البلدان حالياً طرقاً من أجل توسيع نطاق التغطية ليشمل العاملين لحسابهم الخاص. علاوة على ذلك، أبرزت أزمة كوفيد-١٩ أن البلدان التي لديها نظم التأمين ضد البطالة/ ضد إصابات العمل، تمكنت من ضمان تغطية أوسع وبوتيرة أسرع من البلدان التي لديها أحكام تتعلق بمسؤولية صاحب العمل.[٢٧]

---

[٢٤] انظر:
ILO, OECD, IOM and UNICEF, *Ending Child Labour, Forced Labour and Human Trafficking in Global Supply Chains*, 2019.

[٢٥] بعض الإعانات (مثل إعانات العجز) يمكن أن تعتبر شاملة طوال دورة الحياة.

[٢٦] انظر: ILO, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

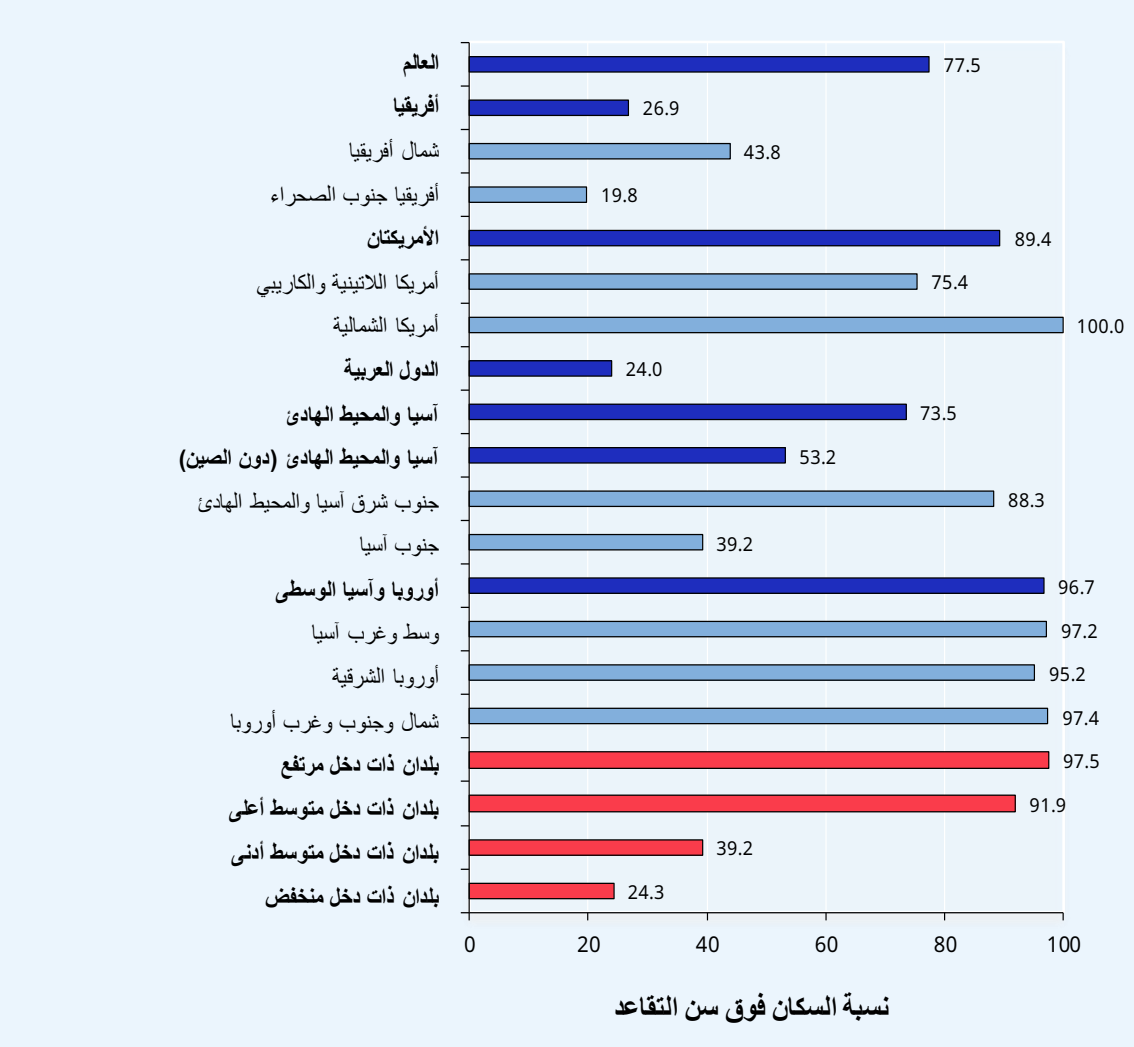
[٢٧] انظر: ILO, *State Practice to Address COVID-19 Infection as a Work-related Injury*, 2021.

٥٣. وفي حين تنكبّ بعض البلدان مثل قيرغيزستان ونيبال وجنوب أفريقيا، على توسيع نطاق إعانات العجز لتشمل الجميع، حققت بلدان أخرى تغطية شاملة مثل البرازيل وشيلي ومنغوليا وأوروغواي.

كبار السن

٥٤. حقق ما يزيد على ٢٠ بلداً تغطية شاملة في مجال المعاشات التقاعدية في جميع الأقاليم، ويقترب الكثير من البلدان من تحقيقها. وعلى المستوى العالمي، تتلقى نسبة ٧٨ في المائة من كبار السن فوق سن التقاعد القانوني معاشاً تقاعدياً اكتتابياً أو ممولاً من الضرائب (الشكل ٢-٥).

◀ **الشكل ٢-٥: التغطية الفعّالة في مجال المعاشات التقاعدية: نسبة الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني المتلقين معاشاً تقاعدياً، حسب الإقليم، السنة الأخيرة المتاحة (المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة)**

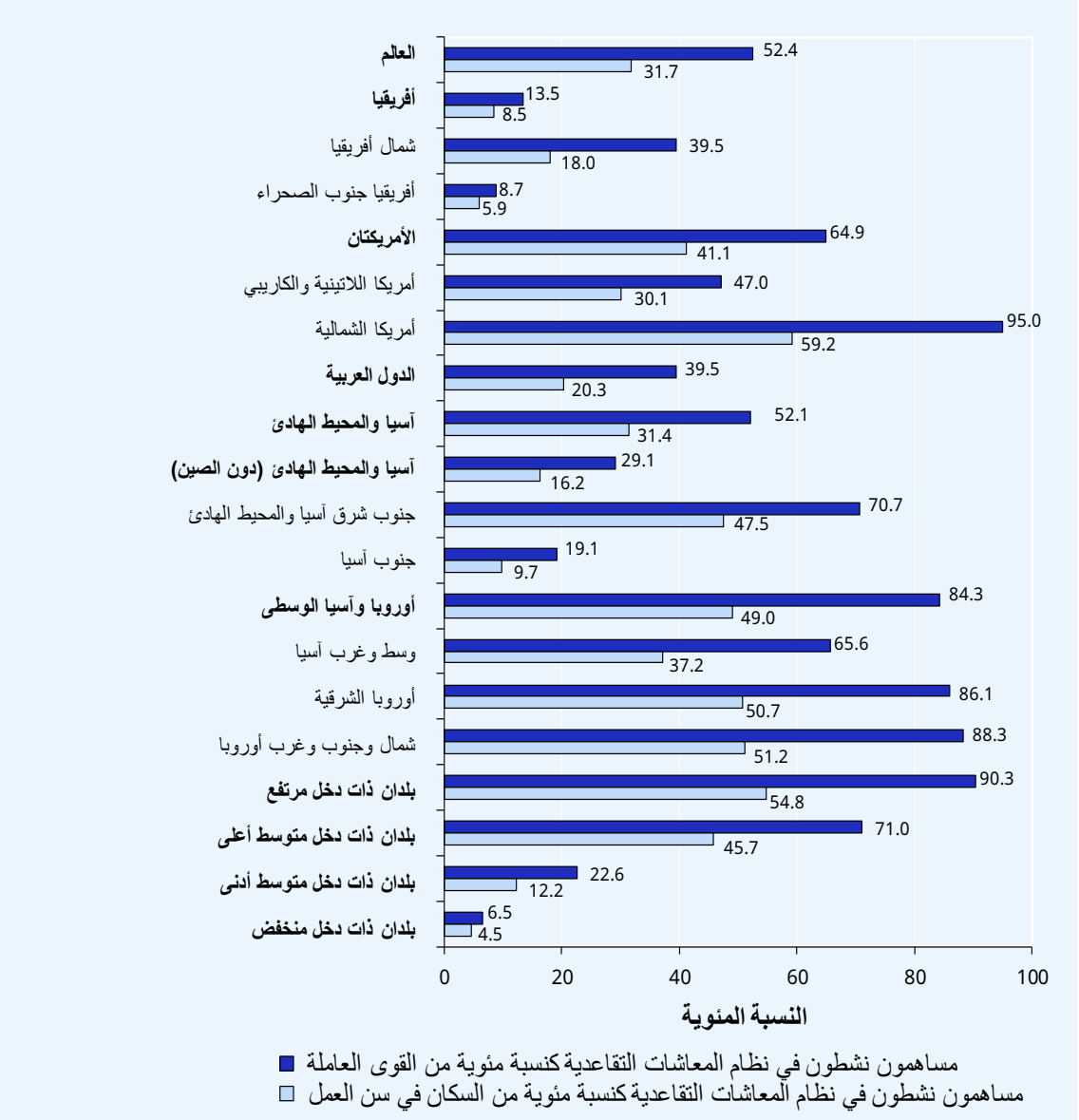


ملاحظة: نسبة كبار السن الذين يتلقون معاشاً تقاعدياً: معدل الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني الذين يتلقون معاشاً تقاعدياً مقابل الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني. التقديرات الإقليمية والعالمية مرجحة بعدد السكان في سن التقاعد.

المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ قاعدة إحصاءات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)؛ قاعدة بيانات المستفيدين من الإعانات الاجتماعية لدى منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي؛ مصادر وطنية.

٥٥. وبسبب ارتفاع نسبة العمالة غير المنظمة، تساهم نصف القوة العاملة في العالم فقط في معاش تقاعدي، أي نسبة ٣٢ في المائة من السكان في سن العمل، ومن شأن ذلك أن يضمن مستوى حماية أعلى من المعاشات التقاعدية المموّلة من الضرائب؛ وهذا حال ٩,٠ في المائة فقط من القوة العاملة في أفريقيا جنوب الصحراء، و١٩ في المائة في جنوب آسيا وأقل بكثير من نصف القوة العاملة في الدول العربية وشمال أفريقيا وأمريكا اللاتينية والكاريبي (الشكل ٢-٦).

◀ **الشكل ٢-٦: التغطية الفعالة في مجال المعاشات التقاعدية: المساهمون النشطون في نظم المعاشات التقاعدية كنسبة مئوية من القوة العاملة وسن العمل، حسب الإقليم، السنة الأخيرة المتاحة**



ملاحظة: التقديرات الإقليمية والعالمية مرجحة بعدد السكان في سن العمل.

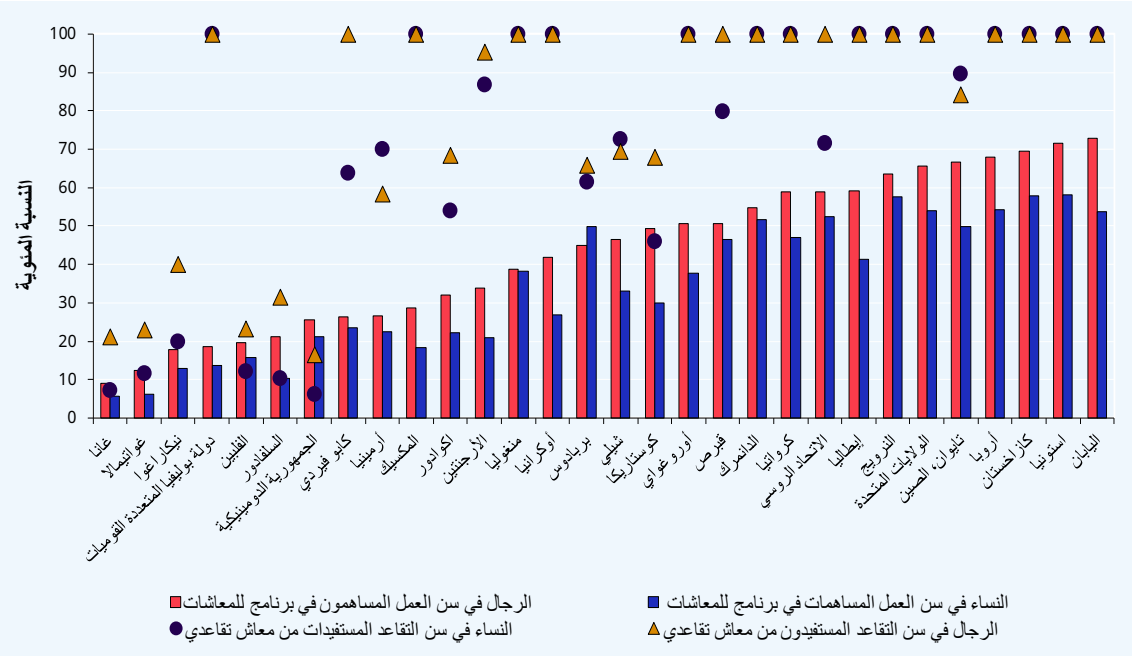
المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ قاعدة إحصاءات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)؛ مصادر وطنية.

٥٦. ويرتبط أمن الدخل في سن الشيخوخة والاستفادة من إعانات المعاشات التقاعدية ارتباطاً وثيقاً بحالات انعدام المساواة الموجودة في سوق العمل وفي العمالة. وكثيراً ما تكون المرأة ممثّلة تمثيلاً ناقصاً في الترتيبات الاكتتابية، في الغالب بسبب الأجر المنخفض وزيادة التركيز في العمل بدوام جزئي وزيادة الانقطاعات في حياتها المهنية لأسباب تتعلق بالرعاية، والتمثيل المفرط في أشكال العمل الهشة وغير المنظمة، بما في ذلك في الزراعة. وما زال ٥٥ بلداً في المجموع يعتمد سن تقاعد منخفضة بالنسبة إلى النساء أو يفتقر إلى آليات المساهمات الائتمانية من أجل فترات الرعاية.[٢٨] ويمكن أن تسهم المعاشات التقاعدية غير الاكتتابية بدور أساسي في ضمان استفادة النساء من معاش تقاعدي أساسي على الأقل، بيد أنّ مستويات الإعانات هي في الكثير من الأحيان منخفضة وغير كافية من أجل تلبية كامل الاحتياجات الأساسية، وتقتصر بالتالي على تعويض جزئي عن غياب التغطية الاكتتابية، في غالب الأحيان.

[٢٨] استندت التقديرات إلى بيانات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

ويوضح الشكل ٢-٧ أنّ نسبة الرجال في سن العمل المساهمين في برنامج للمعاشات، هي غالباً أعلى من نسبة النساء، مما يؤدي إلى انخفاض تغطية المعاشات التقاعدية للنساء المسنّات.

◄ **الشكل ٢-٧: نسبة الرجال والنساء في سن العمل المساهمين في برنامج للمعاشات ونسبة الرجال والنساء في سن التقاعد، الذين يتلقون معاشاً تقاعدياً (اكتتابياً وغير اكتتابي)، بلدان مختارة، البيانات الأخيرة المتاحة**



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ قاعدة إحصاءات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)؛ مصادر وطنية.

الحماية الصحية الاجتماعية

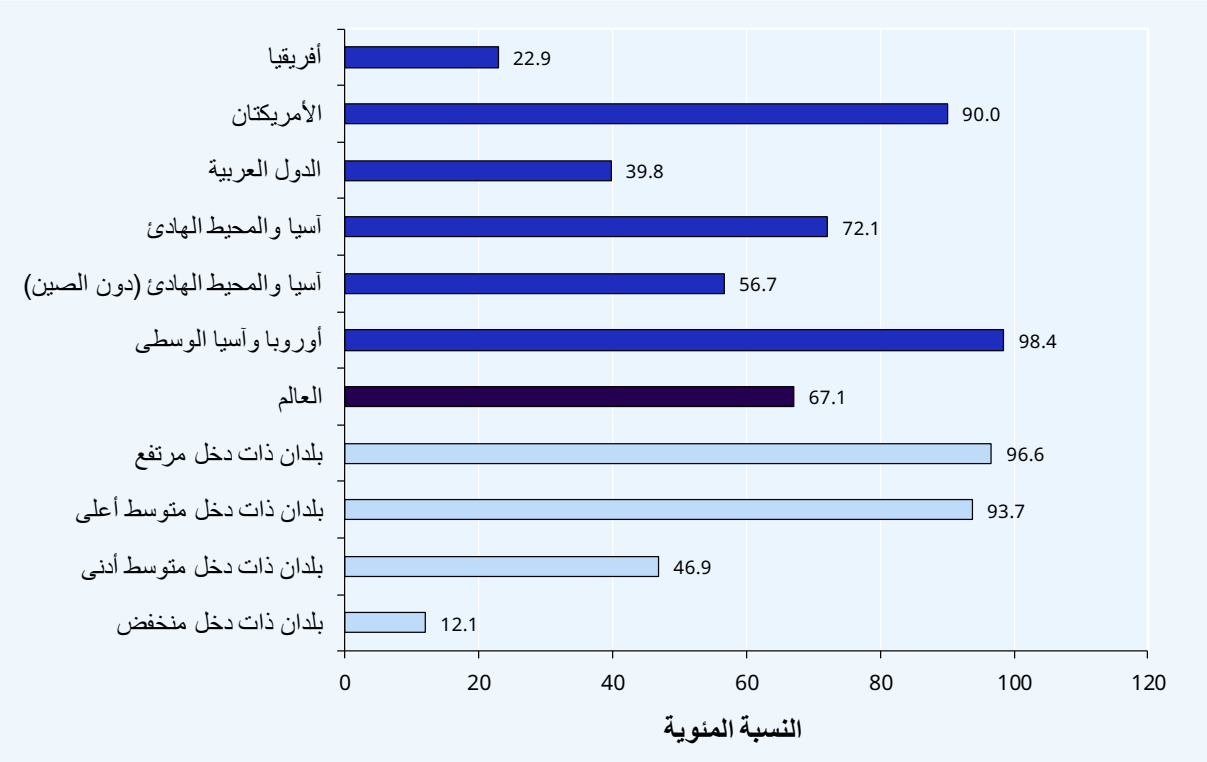
٥٧. أحرزت عدة بلدان من جميع مستويات الدخل، في سعيها إلى توفير الحماية الصحية الاجتماعية الشاملة،[٢٩] تقدماً جديراً بالثناء في توسيع نطاق الانضمام إلى برامج الحماية الصحية الاجتماعية (الاكتتابية أو غير الاكتتابية أو مزيج من الاثنين)، مما أفضى إلى انضمام نحو ثلثي سكان العالم إلى برنامج حماية (الشكل ٢-٨). وقد تحققت تغطية شاملة للسكان في كولومبيا ورواندا وتايلند، من جملة بلدان أخرى.

٥٨. بيد أنّ جائحة كوفيد-١٩ كشفت عن فجوات واسعة في تغطية إعانات المرض وحماية الصحة الاجتماعية، وأكدت الحاجة إلى تدابير لسد فجوات التغطية والكفاية على حد سواء. واستجابةً لمواجهة لأزمة، اعتمدت ١٠٤ بلدان تدابير عاجلة قصيرة الأجل في مجالات حماية الصحة وإعانات المرض.[٣٠]

[٢٩] تتضمن الحماية الصحية الاجتماعية الشاملة الحصول فعلياً على رعاية صحية جيدة بتكلفة ميسورة وحماية مالية في حالة المرض. انظر: ILO, *Social Health Protection: An ILO Strategy Towards Universal Access to Health Care*, Social Security Policy Briefings, Paper 1, 2008.

[٣٠] اعتباراً من شباط/ فبراير ٢٠٢٠ حتى كانون الثاني/ يناير ٢٠٢١، تقديرات تستند إلى *مرصد الحماية الاجتماعية* التابع لمنظمة العمل الدولية.

◄ **الشكل ٢-٨: تغطية الحماية الصحية الاجتماعية (الأشخاص المحميون المنتسبون إلى برنامج حماية كنسبة مئوية من إجمالي السكان)**



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ قاعدة إحصاءات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)؛ مصادر وطنية.

٥٩. ويتطلب الأشخاص ذوو الإعاقات الشديدة في معظم الأحيان رعاية طويلة الأجل، بما في ذلك كبار السن الذين يعانون من صعوبة في الاعتناء بأنفسهم بسبب ظروف جسدية أو عقلية. ويتمتع ٥,٦ في المائة فقط من سكان العالم بإمكانية الوصول إلى الرعاية طويلة الأجل، في حين يُستبعد العديد من الناس في معظم البلدان نتيجة التشدد في اختبار إثبات الحاجة أو غياب التشريعات المعنية. وعادة ما يؤدي غياب تغطية الرعاية طويلة الأجل إلى قيام أفراد الأسرة، وخصوصاً النساء، بأداء أعمال رعاية غير مدفوعة الأجر، مقترنةً بآثار سلبية على رفاهيتهم وعلى مشاركتهم في عمل مدفوع الأجر.[٣١]

٦٠. وقد أدى كوفيد-١٩ إلى تفاقم أزمة الرعاية العالمية، مما كشف بشكل صارخ عن النقص المزمن في الاستثمار في خدمات الرعاية وأوجه القصور المرتبطة بتدني الأجور وظروف العمل غير المرضية للقوى العاملة في مجال الرعاية، التي تتحمل ما يفوق طاقتها. وشكّلت مرافق الرعاية طويلة الأجل على وجه الخصوص، أماكن عالية الخطورة أثناء الجائحة، سواء بالنسبة إلى كبار السن الذين عانوا من ارتفاع معدلات الأمراض الشديدة والوفيات، وكذلك بالنسبة إلى مقدمي الرعاية، المعرّضين بشكل كبير لخطر العدوى والموت.[٣٢]

٢-٣ كفاية إعانات الحماية الاجتماعية

٦١. إلى جانب مسألة التغطية، تشكل شمولية الحماية الاجتماعية وكفايتها عنصراً أساسياً من أجل تحقيق الهدف ١ من أهداف التنمية المستدامة بشأن القضاء على الفقر. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز، ما زالت البلدان تواجه تحديات في ضمان حماية شاملة وكافية.

[٣١] انظر: ILO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 2018.

[٣٢] انظر:
Mary Daly, "COVID-19 and Care Homes in England: What Happened and Why?", *Social Policy and Administration*, Vol. 54(7) (2020).

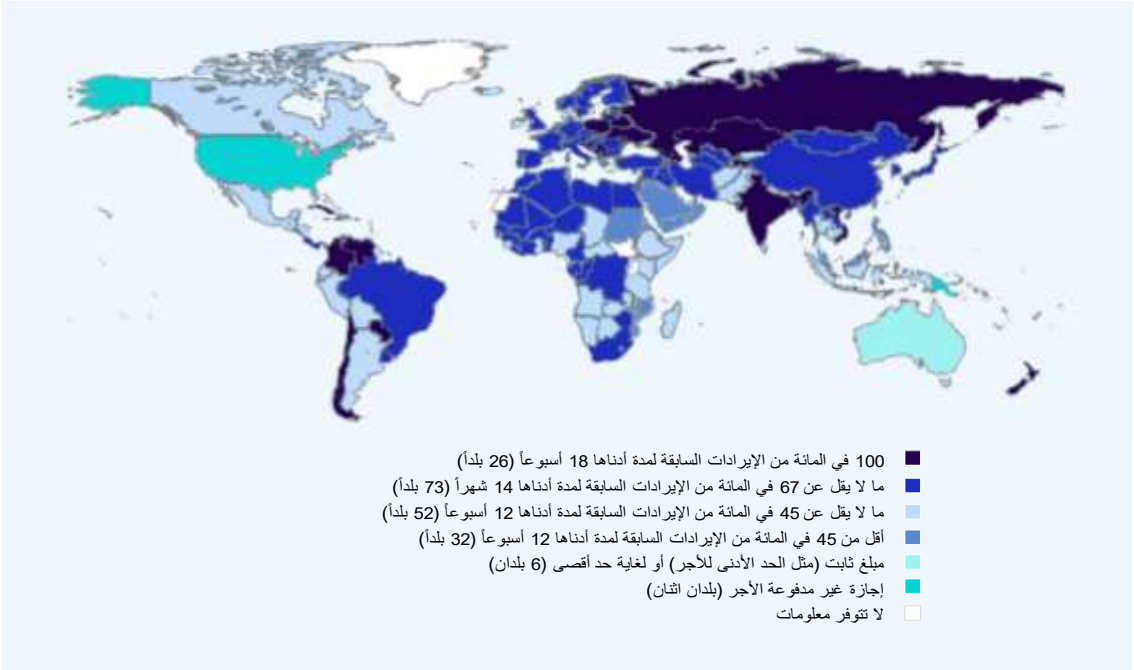
إعانات الطفل والأسرة

٦٢. على الرغم من الاتجاهات الإيجابية في توسيع نطاق التغطية لتشمل الأطفال في العديد من البلدان، فإنّ برامج الحماية الاجتماعية تعاني من مستويات الإعانات غير الكافية والتجزئة وضعف إضفاء الطابع المؤسسي. وقد خفض عدد من البلدان المخصصات كجزء من تدابير تصحيح أوضاع المالية العامة، مما جعل ٣٨٥ مليون طفل يعاني من الفقر المدقع.[٣٣] وكشفت أزمة كوفيد-١٩ عن ضرورة ضمان إعانات كافية للأطفال والأسرة. وقام ٧٣ بلداً بتكييف مستوى ومدة الاستفادة من الإعانات الموجودة أو اعتماد إعانات عينية أو نقدية إضافية.[٣٤]

الأمومة والأبوة

٦٣. تعتمد كفاية إعانات الأمومة النقدية على مستواها ومدتها وتتفاوت على نحو واسع بين بلد وآخر (الشكل ٢-٩). وتتمتع النساء في ٢٦ بلداً بالحق في نسبة تبلغ ١٠٠ في المائة من أجرهن المعتاد لمدة لا تقل عن ١٨ أسبوعاً، تمشياً مع توصية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٩١). ويحق للنساء في ٧٣ بلداً من أصل ١٩١ بلداً، في إجازة أمومة بأجر لا يقل عن ثلثي أجرهن المعتاد لمدة أدناها ١٤ أسبوعاً، مما يستوفي اشتراطات الاتفاقية رقم ١٨٣. ويحق للنساء في ٥٢ بلداً في إعانات لا تقل عن ٤٥ في المائة من إيراداتهن لمدة أدناها ١٢ أسبوعاً، مما يستوفي الاشتراطات الدنيا الواردة في الاتفاقية رقم ١٠٢. بيد أنّ إعانات الأمومة النقدية ما تزال دون مستوى هذا المعيار في ٣٢ بلداً، إذ تقدم الإعانات بنسبة تقل عن ٤٥ في المائة من الأجر السابق لمدة أدناها ١٢ أسبوعاً. وتقدم ستة بلدان إضافية إعانات بمستوى ثابت (الحد الأدنى للأجر على سبيل المثال).

◀ الشكل ٢-٩: مستوى إجازة الأمومة مدفوعة الأجر ومدتها كنسبة مئوية من الإيرادات السابقة وعدد الأسابيع، السنة الأخيرة المتاحة



ملاحظة: في حالة مستويات الإعانة العالية (مثال افتراضي: ١٠٠ في المائة من الإيرادات السابقة على مدى الأسابيع الأربعة الأولى و٨٠ في المائة للمدة المتبقية)، استخدم متوسط مستويات الإعانة على مدى كامل مدة إجازة الأمومة.

المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية؛ بيانات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي/ إدارة الضمان الاجتماعي، برامج الضمان الاجتماعي حول العالم.

---

[٣٣] انظر:
ILO and UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, ILO–UNICEF Joint Report on Social Protection for Children, 2019.

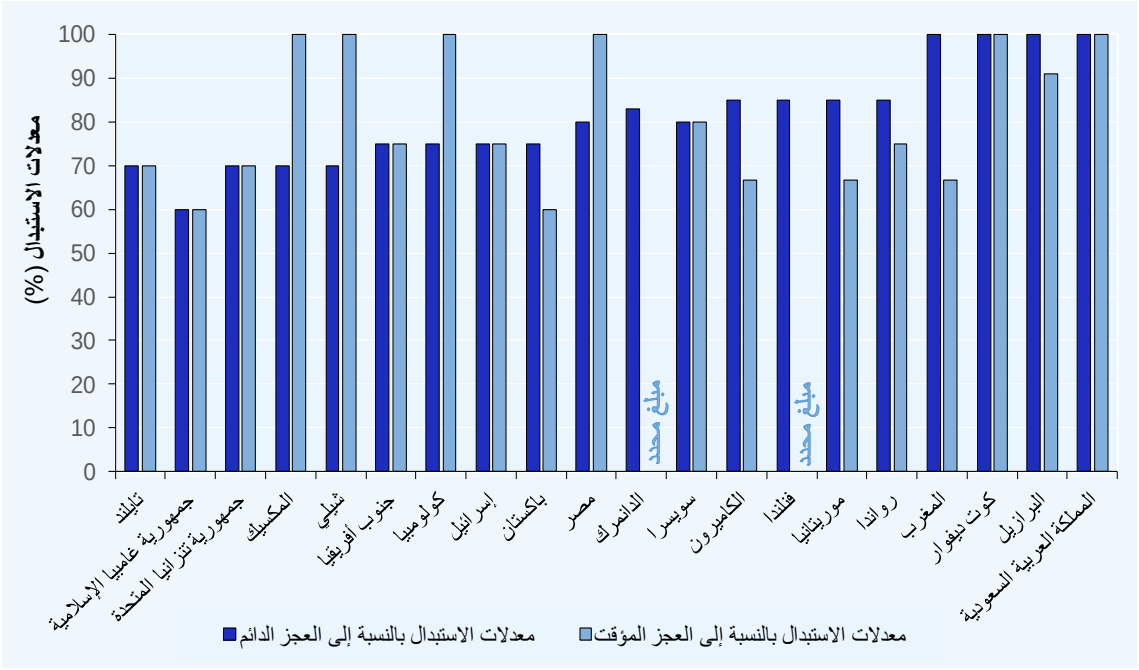
[٣٤] اعتباراً من شباط/ فبراير ٢٠٢٠، انظر:
estimates based on ILO, "Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World", *Social Protection Monitor*, 2020.

٦٤. وفي أعقاب اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٣ في عام ٢٠٠٠، أطال عدد من البلدان مدة إجازة الأمومة مدفوعة الأجر في قوانينها بهدف الامتثال لهذه الاتفاقية، بما في ذلك الصين وكولومبيا ومالطة، التي لم تصدق عليها بعد. بل اتخذت بنغلاديش وشيلي والهند وفيتنام خطوات أبعد من ذلك وتجاوزت المعيار المرجعي الوارد في الاتفاقية. ورفع عدد من البلدان (بما في ذلك فنلندا وأيرلندا) الحد الأدنى من مستويات الإعانات.

الحماية من إصابات العمل

٦٥. تقدم إعانات إصابات العمل عادة في شكل معاشات، أي دفعات دورية تتضمن تسويات تكلفة المعيشة. وتتفاوت معدلات الاستبدال على نحو كبير، وتعرّف على أنها نسبة من الإيرادات المكتسبة قبل وقوع العجز (الشكل ٢-١٠). ووفقاً لاتفاقية إعانات إصابات العمل، [الجدول الأول بصيغته المعدّلة في ١٩٨٠]، ١٩٦٤ (رقم ١٢١)، ينبغي أن تبلغ الإعانات الدورية نسبة ٦٠ في المائة على الأقل من الإيرادات السابقة في حالة وقوع عجز مؤقت أو دائم عن العمل، ونسبة ٥٠ في المائة على الأقل من الإيرادات السابقة للزوجة المعالة مع طفلين في حالة وفاة معيل الأسرة.

◄ **الشكل ٢-١٠: معدلات الاستبدال بالنسبة إلى العجز الدائم أو المؤقت في برامج الحماية من إصابات العمل، بلدان مختارة، ٢٠١٩ أو السنة الأخيرة المتاحة (نسبة مئوية)**



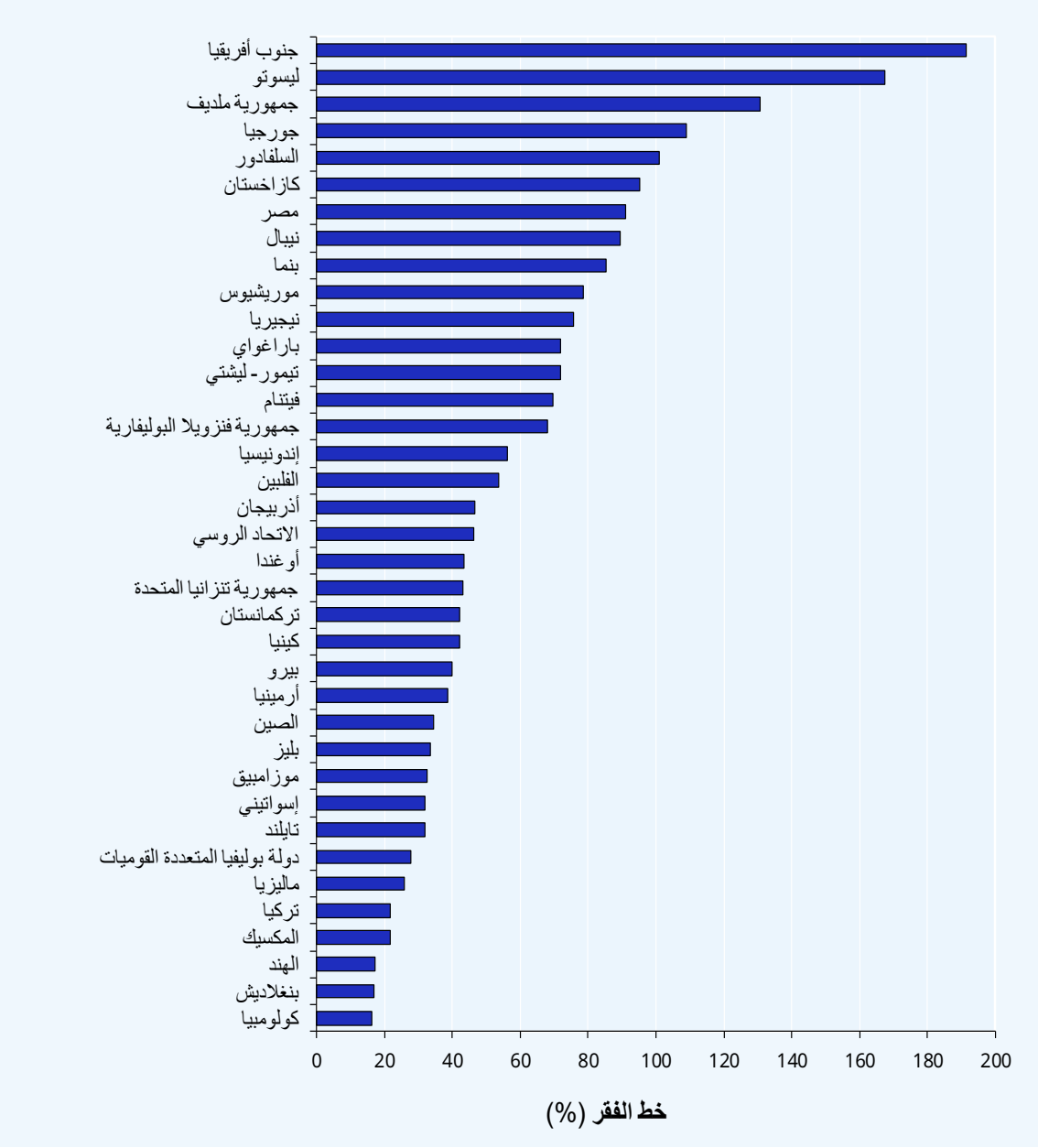
المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية؛ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي/ إدارة الضمان الاجتماعي، برامج الضمان الاجتماعي حول العالم.

٦٦. وتبتعد البلدان عن آليات مسؤولية صاحب العمل وتتجه نحو اعتماد وتنفيذ برامج التأمين ضد إصابات العمل، التزاماً بمبادئ الضمان الاجتماعي الواردة في الاتفاقيتين رقم ١٠٢ ورقم ١٢١؛ ومن المتوقع أن يحسن ذلك التغطية الفعلية ويزيد قابلية التنبؤ ويعزز مستويات الحماية.

معاشات الشيخوخة

٦٧. على الرغم من التقدم المحرز عالمياً في تغطية الحماية الاجتماعية لكبار السن، ما تزال كفاية الإعانات تمثل تحدياً كبيراً. ولا يزال مستوى المعاشات غير الاكتتابية في العديد من البلدان أدنى بكثير من خط الفقر الوطني ولا يبلغ المعايير المرجعية الدنيا الواردة في الاتفاقية رقم ١٠٢ وفي اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨) (الشكل ٢-١١).

◄ **الشكل ٢-١١: المعاشات غير الاكتتابية كنسبة مئوية من خط الفقر الوطني، شخص واحد، السنة الأخيرة المتاحة**



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية؛ استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ الرابطة الدولية لمساعدة المسنين؛ مصادر وطنية.

٦٨. وإذا لم تكن مستويات الإعانة التي تقدمها برامج معاشات الشيخوخة كافية لكي تضمن الحد الأدنى للمعيشة - عند مستوى خط الفقر الوطني على الأقل - فإنها لا تؤدي دورها في الحد من الفقر بين كبار السن والتخفيف من وطأته. إضافة إلى أنّ المعاشات التقاعدية تؤدي دوراً هاماً في بعض البلدان في الحد من فقر الأسر المعيشية التي يعيش فيها كبار السن مع أطفال وأحفاد (مثل موزامبيق وأوزبكستان).[٣٥]

[٣٥] انظر:
ILO, UNICEF and the World Bank, *An Assessment of the Social Protection System in Uzbekistan, based on the Core Diagnostic Instrument (CODI)*, 2020.

٦٩. وعلى الرغم من توفر بيانات كافية من أجل تقييم نطاق التغطية، فإنّ التقييمات المقارنة لكفاية إعانات الشيخوخة ليست بالأمر الهيّن، نظراً إلى صعوبة تحديد منهجية مقارنة ومعيار مرجعي يمكن تطبيقهما عالمياً (انظر الأمثلة في الإطار ٢-٣).

◄ الإطار ٢-٣: رصد كفاية إعانات المعاشات التقاعدية

أدت إصلاحات المعاشات التقاعدية في بعض البلدان إلى زيادة في مستويات الإعانة، في حين انخفضت إعانات المعاشات التقاعدية في بلدان أخرى. والجدير بالذكر أنّ تدابير التثبيت المالي الأخيرة تخلف أثراً سلبياً على كفاية المعاشات التقاعدية في العديد من البلدان.

وبهدف تحسين كفاية المعاشات التقاعدية لأصحاب الدخل المنخفض، دمجت **المملكة المتحدة** المعاش التقاعدي الأساسي الثابت مع معاش إضافي مرتبط بالإيرادات في معاش تقاعدي أساسي ثابت جديد يوفر حداً أدنى محسناً من إعانات المعاشات التقاعدية.

وفي **سلوفاكيا**، ألغى نموذج تصنيف جديد ارتباط المعاشات التقاعدية بمتوسط نمو الإيرادات في عام ٢٠١٨. كما أجريت تعديلات مشابهة على نموذج التصنيف في **أذربيجان والجمهورية التشيكية** و**هندوراس** و**إسبانيا** كجزء من إصلاحات أوسع نطاقاً في نظم المعاشات الوطنية لديها.

وأعلنت **بيلاروس** و**الصين** و**جورجيا** و**أيرلندا** و**موريشيوس** و**ناميبيا** و**نيكاراغوا** و**بنما** و**الفلبين** و**البرتغال** و**الاتحاد الروسي** و**سيشل** و**تركيا** و**زمبابوي** مؤخراً عن تعديلات من أجل تحسين إعانات المعاشات التقاعدية. كما زاد النظام الوطني للمعاشات التقاعدية الاجتماعية في **أرمينيا** إعانات المعاشات التقاعدية بنسبة ١٥ في المائة في عام ٢٠١٤ وعام ٢٠١٥.

واعتمدت **إسبانيا** عوامل تكييف الاستدامة بهدف تكييف إعانات معاشات التقاعد تلقائياً للمتقاعدين الجدد، مع مراعاة ازدياد متوسط عمرهم المتوقع في عام ٢٠١٩. ومن المتوقع أن تؤدي تكييفات مشابهة اعتمدت في برنامج المعاشات التقاعدية العام في **فنلندا** إلى تخفيض إعانات المعاشات التقاعدية بنسبة ٢١ في المائة بحلول عام ٢٠٦٠.

المصدر: ILO, "Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019", *Social Protection Monitor*, 2019.

٧٠. وفي حين ينصب التركيز في معظم بقاع العالم النامي على توسيع نطاق التغطية، تجري البلدان ذات الدخل المرتفع والمتوسط الأعلى مناقشات تركز على ضمان التوازن بين كفاية مستويات المعاشات التقاعدية والاستدامة المالية لنظم التقاعد المتطورة في سياق الشيخوخة.[٣٦] وأجرت عدة بلدان متقدمة[٣٧] إصلاحات ذات هدف مالي لتحقيق وفورات في التكاليف، عن طريق رفع سن التقاعد وإصلاح نماذج المعاشات التقاعدية وخفض مستوى الإعانات العام، إضافة إلى تنويع مصادر تمويل أمن الدخل لكبار السن، بما في ذلك إصلاحات هيكلية مثل استحداث حسابات فردية. وتهيمن سياسات التثبيت المالي على المناقشات بشأن نظم المعاشات التقاعدية، بحيث تصبّ التركيز في الغالب على الاستدامة المالية لنظم المعاشات التقاعدية على حساب المبادئ الأخرى الواردة في معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، مثل السمة الشمولية والتضامن والتمويل الجماعي وملاءمة الإعانات وإمكانية التنبؤ بها. وتؤدي هذه المبادئ الأخرى دوراً هاماً في ضمان أن تكون نظم المعاشات قادرة على أن تكفل أمن الدخل لكبار السن، وهو هدف رئيسي لأي نظام معاشات، وينبغي أن يبقى كذلك.

الحماية الصحية الاجتماعية، بما في ذلك رعاية الأمومة

٧١. تشمل ملاءمة إعانات الرعاية الصحية ما يلي: ١" نطاق خدمات الرعاية الصحية المطلوبة التي يمكن للناس الحصول عليها على نحو فعّال؛ "٢" نسبة تكلفة خدمات الرعاية الصحية التي يتعين على الناس إنفاقها من مالهم الخاص، كما وردت في المؤشر ٣-٨-١ والمؤشر ٣-٨-٢ من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة.

٧٢. ولا يتلقى نصف سكان العالم الخدمات الأساسية التي يحتاجونها، بوجود تباينات كبيرة في الاستفادة الفعالة من التدخلات الصحية الأساسية بين البلدان.[٣٨] وقد أحرزت معظم البلدان تقدماً من حيث الحصول الفعلي على خدمات الصحة الإنجابية وصحة الأمهات والرضّع والأطفال، إضافة إلى توفير وسائل علاج الأمراض المعدية والوقاية منها (خصوصاً السل وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والملاريا).[٣٩] ويتمثل عنصر أساسي لإتاحة خدمات الرعاية الصحية، في توظيف قوى عاملة مؤهلة في قطاع الصحة واستبقائها. ويشمل ذلك استحداث وظائف لائقة

[٣٦] يعتبر نظام وطني للمعاشات التقاعدية متطوراً عندما يصبح هيكله الديمغرافي مستقراً من حيث عدد الأشخاص الذين يسددون اشتراكات وعدد المتقاعدين، في بيئة تتسم بتغطية عالية للسكان في النظام.

[٣٧] انظر: ILO, "Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019", *Social Protection Monitor*, 2019.

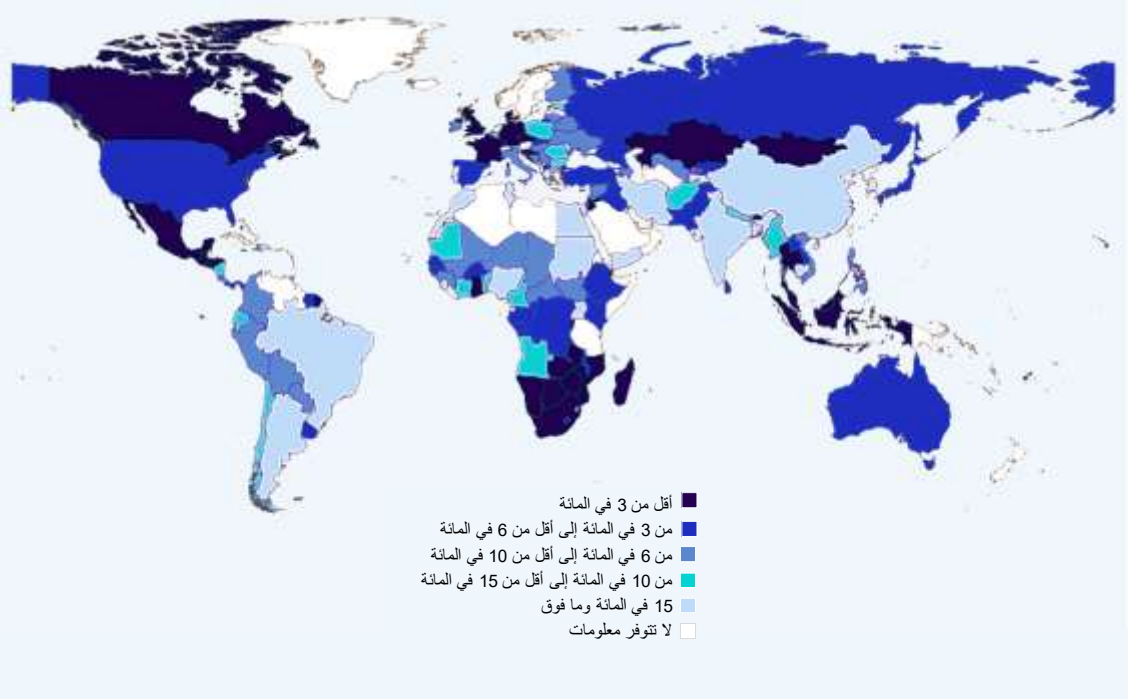
[٣٨] انظر:
Daniel R. Hogan et al., "Monitoring Universal Health Coverage within the Sustainable Development Goals: Development and Baseline Data for an Index of Essential Health Services", *Lancet Global Health* 6, No. 2 (2018), e152–e168.

[٣٩] انظر: WHO and World Bank Group, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*, 2017.

في قطاع الصحة، الذي يواجه اليوم عجزاً يبلغ ١٧,٤ مليون عامل (٢٠١٨)، ومن المتوقع ارتفاعه بحلول عام ٢٠٣٠.

٧٣. ويتكبد ٨٠٨ مليون شخص (تقديرات عام ٢٠١٨) سنوياً إنفاقاً صحياً كارثياً في جميع أنحاء العالم، يعرّف على أنه نفقات من المال الخاص تتجاوز ١٠ في المائة من إجمالي استهلاك أو دخل الأسر المعيشية السنوي، مما يؤدي إلى مخاطر فقر كبيرة (الشكل ٢-١٢). وقد أظهر تحليل حديث أن الإنفاق الصحي غير الكارثي يخلّف هو الآخر آثار إفقار كبيرة، خصوصاً في المناطق الريفية.[٤٠] ويخلّف الوضع الراهن على السواء تحديات وفرصاً أمام الارتقاء بالحماية الصحية الاجتماعية المتأصلة في مبادئ الإنصاف والتضامن. وعلى وجه الخصوص، لا يزال الناس في الخمس الأقل دخلاً وفي المناطق الريفية دون حماية، وينبغي إيلاء الأولوية إلى الوصول إليهم. ومن شأن الارتقاء بالحماية الصحية الاجتماعية ضمن نظم الحماية الاجتماعية، وعن طريق التنسيق وتوثيق الصلات مع ضمانات الحماية الاجتماعية الأخرى على مدى دورة الحياة، أن يتيح الفرصة أمام معالجة محددات الصحة الرئيسية بقدر أكبر.

◀ **الشكل ٢-١٢: معدل انتشار الإنفاق الصحي الكارثي، النسبة المئوية للسكان (المؤشر ٣-٨-٢ من أهداف التنمية المستدامة)، السنة الأخيرة المتاحة**



ملاحظة: الإنفاق الصحي الكارثي: الإنفاق الصحي بما يتجاوز ١٠ في المائة من استهلاك أو دخل الأسر المعيشية.
المصدر: منظمة الصحة العالمية ومجموعة البنك الدولي، *تتبّع التغطية الصحية الشاملة: تقرير الرصد العالمي لعام ٢٠١٧*، ٢٠١٧

٢-٤ الاستثمار في الحماية الاجتماعية

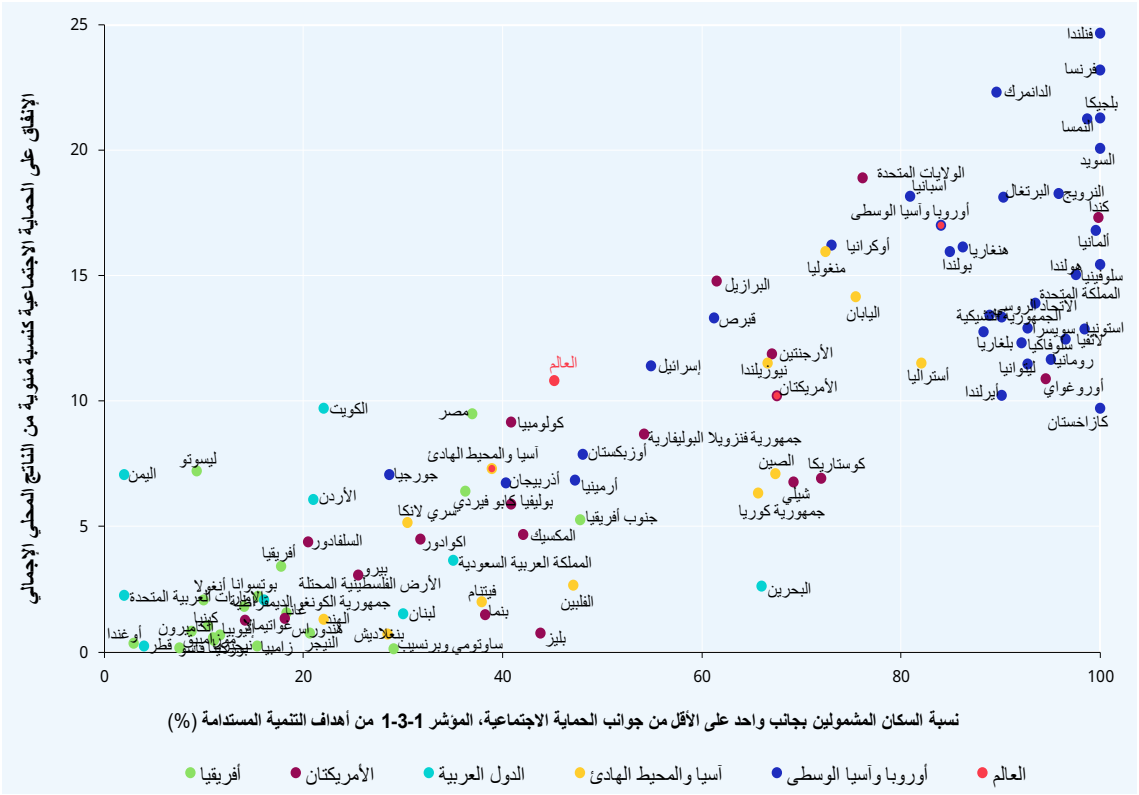
٧٤. إنّ سد الفجوات القائمة في تغطية الحماية الاجتماعية وكفايتها، بالتوازي مع ضمان الاستدامة المالية للنظام، يتطلب حشد الموارد اللازمة (الشكل ٢-١٣). ويشكل قصور الاستثمار في الحماية الاجتماعية، خصوصاً في أفريقيا وآسيا والدول العربية، إحدى العقبات أمام النمو الشامل وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.[٤١] وأظهرت أزمة كوفيد-١٩ العواقب الوخيمة للمستويات غير المقبولة في ارتفاع فجوات التغطية وانخفاض الاستثمارات في الحماية الاجتماعية،

[٤٠] انظر:
Adam Wagstaff et al., "Progress on Impoverishing Health Spending in 122 Countries: A Retrospective Observational Study", *Lancet Global Health* 6, No. 2 (2018), e180–e192.

[٤١] انظر:
ILO, *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, 2014; ILO, *World Social Protection Report 2017–19*.

مما أدى إلى حاجة البلدان النامية إلى استثمار ١,٢ تريليون دولار أمريكي إضافي - أي ما يعادل ٣,٨ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي - لسد فجوة التمويل السنوية في تحقيق أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في عام ٢٠٢٠. وتمثل البلدان منخفضة الدخل ٧٧,٩ مليار دولار أمريكي من إجمالي فجوة التمويل هذه، أي ما يعادل ١٥,٩ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي.[٤٢]

◀ **الشكل ٢-١٣: الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية المرتبطة بالمؤشر ١-أ-٢ من أهداف التنمية المستدامة والمؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بتغطية الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة في المؤشرين)، آخر البيانات المتاحة**

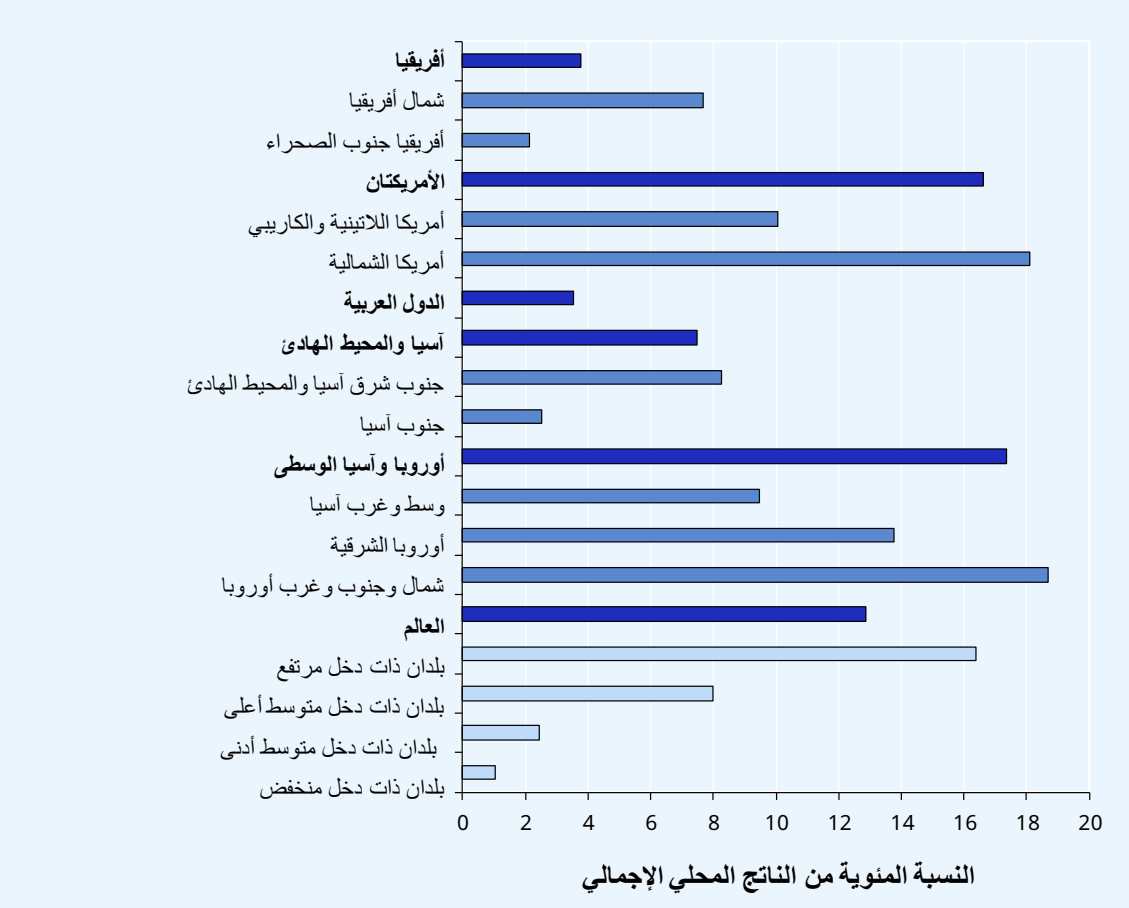


المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ صندوق النقد الدولي.

٧٥. وفي حين تنفق البلدان في المتوسط ١٢,٨ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة)، فإنّ مستويات الإنفاق تتفاوت تفاوتاً كبيراً حسب الإقليم ومستوى التنمية الاقتصادية (الشكل ٢-١٤). وبينما تستثمر البلدان ذات الدخل المرتفع ١٦,٤ في المائة في المتوسط من ناتجها المحلي الإجمالي، تنفق البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى نحو نصف ذلك المبلغ (٨ في المائة)، وتنفق البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى والبلدان ذات الدخل المنخفض مجرد ٢,٥ في المائة و١ في المائة، على التوالي.

[٤٢] انظر:
ILO, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2020.

◄ **الشكل ٢-١٤: الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة) حسب الإقليم ومستوى الدخل، السنة الأخيرة المتاحة، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي**



ملاحظة: التقديرات الإقليمية والعالمية مرجّحة بالناتج المحلي الإجمالي.

المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ صندوق النقد الدولي.

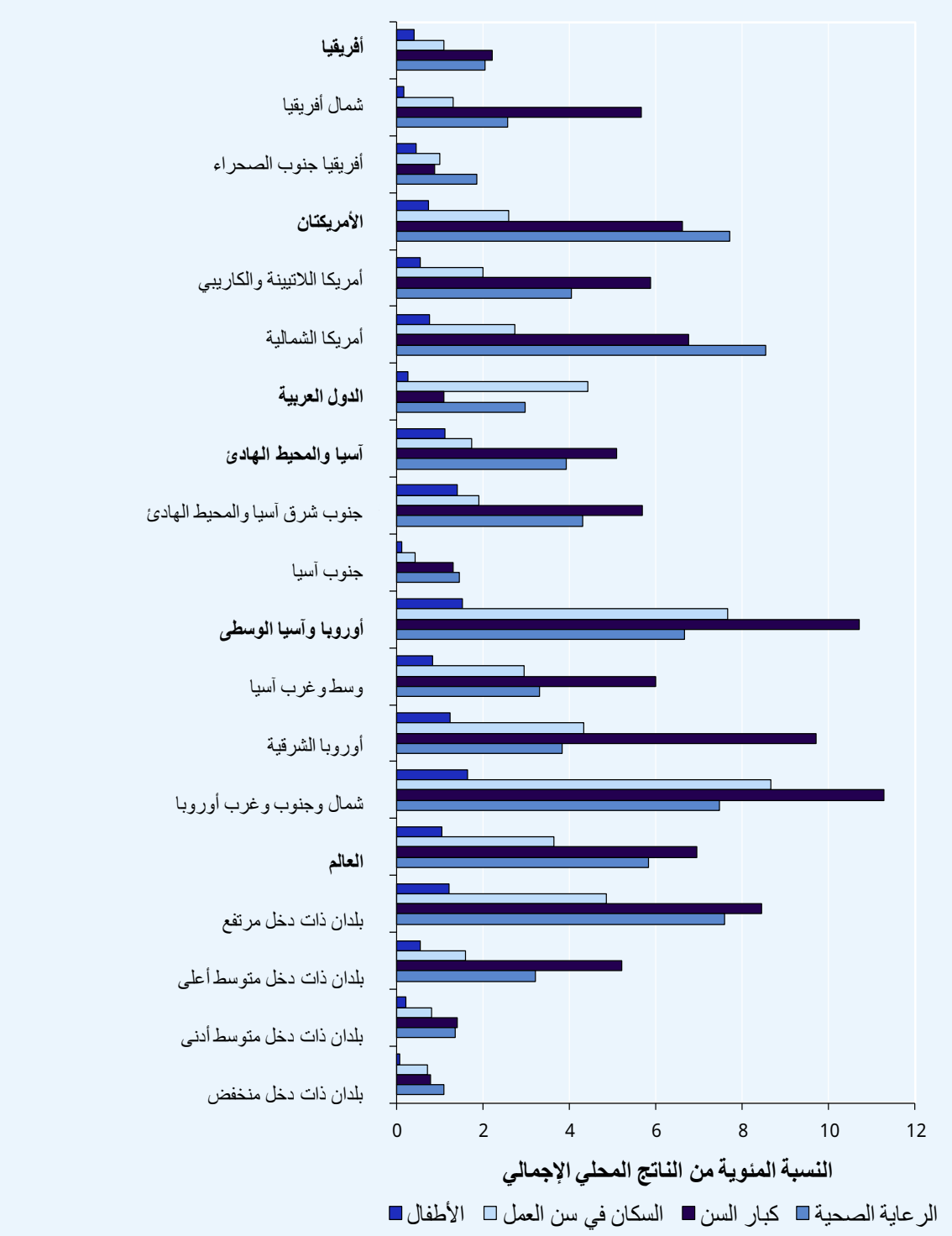
الاستثمار في الحماية الاجتماعية لصالح الأطفال

٧٦. يُنفق ١,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط على إعانات الأطفال والأسرة بالنسبة إلى الأطفال من سن الولادة إلى ١٤ سنة، مما يشير إلى قصور كبير في الاستثمار في الأطفال لا يؤثر فقط على رفاه الأطفال إجمالاً (يعيش طفل واحد من أصل خمسة أطفال في فقر مدقع)[٤٣] والتنمية طويلة الأجل، بل يؤثر أيضاً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية للبلدان التي يعيشون فيها، بما في ذلك ما يتعلق بالقضاء على عمل الأطفال.[٤٤] وفي حين تنفق أوروبا الشمالية والجنوبية والغربية وبلدان المحيط الهادئ حوالي ٢ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على إعانات الأطفال، لا تزال معدلات الإنفاق أقل بكثير من ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم بقاع العالم، ولا سيما في البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى والبلدان ذات الدخل المنخفض، على الرغم من أنّ الأطفال يمثلون نسبة كبيرة من السكان فيها (الشكل ٢-١٥).

[٤٣] انظر: ILO and UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, 2019.

[٤٤] التحويلات النقدية لصالح الأطفال والأسر هي أحد محركات الحد من عمل الأطفال. انظر:
ILO, *Ending Child Labour by 2025: A Review of Policies and programmes*, second edition, 2018.

◄ **الشكل ٢-١٥: الإنفاق حسب وظيفة الحماية الاجتماعية، السنة الأخيرة المتاحة**



ملاحظة: التقديرات الإقليمية والعالمية مرجّحة بالناتج المحلي الإجمالي.

المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ منظمة الصحة العالمية، قاعدة بيانات الإنفاق الصحي العالمي.

الاستثمار في الحماية الاجتماعية من أجل السكان في سن العمل

٧٧. يُنفق في جميع أنحاء العالم أقل من ثلث إجمالي الإنفاق العام المخصص للحماية الاجتماعية غير الصحية، أي ما يبلغ ٣,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على إعانات الأشخاص في سن العمل (الشكل ٢-١٥). ويشمل ذلك

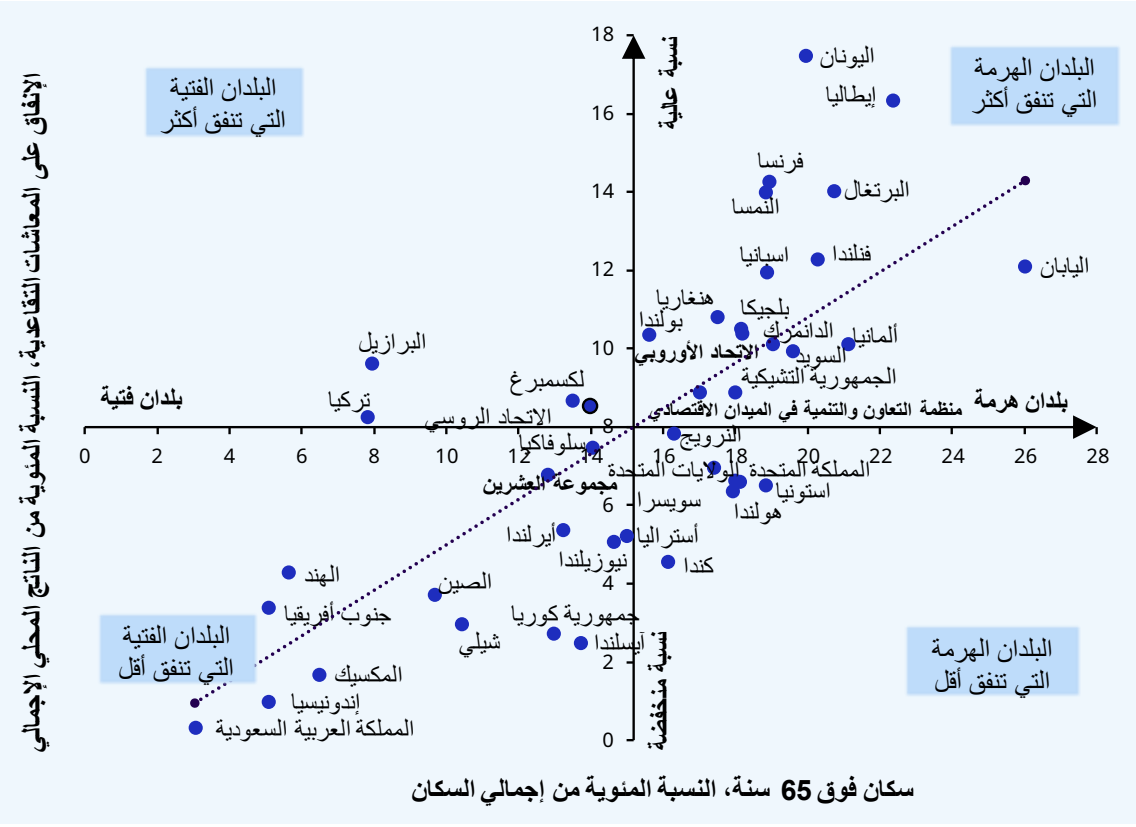
إعانات الأمومة وإعانات البطالة وإعانات إصابات العمل وإعانات العجز والمساعدة الاجتماعية العامة.[٤٥] والتفاوتات الإقليمية كبيرة في هذا الرقم الإجمالي، بدءاً من ٠,٤ في المائة في جنوب آسيا وصولاً إلى ٨,٧ في المائة في شمال وجنوب وغرب أوروبا. ويستحوذ الإنفاق على الحماية الاجتماعية من أجل الأشخاص في سن العمل، على ما يتراوح بين ربع الإنفاق على الحماية الاجتماعية غير الصحية في أفريقيا وبين نصف هذا الإنفاق في أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط.

الاستثمار في الحماية الاجتماعية من أجل كبار السن

٧٨. يبلغ الإنفاق العام في الضمان الاجتماعي على المعاشات التقاعدية والإعانات غير الصحية الأخرى المرصودة لكبار السن، في المتوسط ٦,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عالمياً (الشكل ٢-١٥)، متراوحاً بين أقل من ١ في المائة في البلدان ذات الدخل المنخفض وبين أكثر من ٨ في المائة في البلدان ذات الدخل المرتفع. وتتأثر المستويات الوطنية من الإنفاق العام على المعاشات التقاعدية بعوامل معقدة تتضمن البنية الديمغرافية للإعانات والاستفادة الفعالة منها وكفايتها وحجمها النسبي مقابل الناتج المحلي الإجمالي وتباينات في المزيج السياسي بين المخصصات العامة والخاصة للمعاشات التقاعدية والخدمات الاجتماعية.[٤٦]

٧٩. ويرتبط الإنفاق على المعاشات التقاعدية ارتباطاً وثيقاً بنسبة كبار السن من السكان (الشكل ٢-١٦). وفي بعض الحالات، تشير مستويات الإنفاق المنخفضة نسبياً إلى وجود فجوات في نطاق تغطية الإعانات وكفايتها، بل يرجح أن تغدو أكثر إلحاحاً في سياق تشيخ السكان.

◄ **الشكل ٢-١٦: الإنفاق العام على المعاشات التقاعدية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وكبار السن كنسبة مئوية من إجمالي السكان، السنة الأخيرة المتاحة**



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ صندوق النقد الدولي؛ الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية.

[٤٥] لا تتوفر بعد بيانات بشأن الإنفاق على إعانات المرض.

[٤٦] تشمل البيانات المعاشات التقاعدية، وقدر الإمكان، الإعانات النقدية والعينية الأخرى المقدمة إلى كبار السن، لكنها لا تشمل الإنفاق على الرعاية طويلة الأجل.

الاستثمار في الحماية الصحية الاجتماعية

٨٠. إنّ التمويل غير الكافي هو السبب الرئيسي المؤدي إلى حالات العجز في الرعاية الصحية الأساسية. وينجم عنه ارتفاع خطر الصعوبات المالية وقصور في الحصول على نحو فعال على خدمات الرعاية الصحية الملائمة.

٨١. وتتحقق الحماية الصحية الاجتماعية عن طريق استخدام آليتين رئيسيتين من آليات التمويل: اشتراكات التأمين الصحي الاجتماعي (بلغاريا واليابان وسورينام) والضرائب (نيوزيلندا وأوزبكستان وجمهورية فنزويلا البوليفارية). وعملياً، استخدمت البلدان التي نجحت في تحقيق تغطية شاملة أو شبه شاملة في غالب الأحيان، مزيجاً من مصادر التمويل يجمع ما بين الاشتراكات الاجتماعية والضرائب (الفلبين ورواندا وتايلند وفيتنام وبلدان في أوروبا الغربية).

٨٢. والتمويل المحلي العام هو أكبر مصادر تمويل الصحة في البلدان النامية. وقد ارتفعت حصته كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الصحي. ونتيجة لذلك، انخفضت الحصة النسبية من المدفوعات الشخصية للأسر المعيشية لدى مراكز تقديم الخدمات بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٦، حيث سُجّل الانخفاض الأكبر في منطقة جنوب شرق آسيا، ومن ثم إقليم أفريقيا. بيد أنّ المدفوعات الشخصية لا تزال مرتفعة نسبياً (تبلغ ٤٤ في المائة في المتوسط من الإنفاق الصحي الحالي)، مما يبين الحاجة إلى مزيد من الاستثمار في التمويل الصحي العام والمحلي. وفي الفترة ذاتها، انخفضت حصة الإنفاق الصحي من إجمالي الإنفاق العام، مما عزز ضرورة الدعوة إلى زيادة الحيز المالي من أجل الحماية الصحية الاجتماعية وإلى إيجاد أساليب ابتكارية لحشد الموارد المحلية.[٤٧] ولا يزال التمويل المحلي منخفضاً بشكل خاص في البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى والبلدان ذات الدخل المنخفض، حيث يقل عن ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل ٢-١٤).

٨٣. وعلى الرغم من انخفاض حصة المدفوعات الشخصية من إجمالي الإنفاق الصحي، فإنّ قيمتها النقدية في تصاعد، ويرتبط ذلك بارتفاع تكاليف الرعاية الصحية. ويظهر هذا الاتجاه تحسينات في توفير الرعاية الصحية في العديد من البلدان والحاجة إلى تكييف سياسات الشراء المتعلقة ببرامج الحماية الصحية الاجتماعية، مع إيلاء الاعتبار الواجب إلى الإنصاف في الحصول على الرعاية الصحية الجيدة.[٤٨]

[٤٧] انظر: Ke Xu et al., *Public Spending on Health: A Closer Look at Global Trends* (WHO, 2018).

[٤٨] انظر: Xu et al., *Public Spending on Health;* Global Health Expenditure Database (WHO, 2020).

الفصل ٣

التحديات والفرص والاستجابات السياسية من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة

٨٤. بالاستناد إلى الاستعراض الذي تناول الاتجاهات الأخيرة، يقيّم هذا الفصل الاستجابات السياسية والإجراءات التي اتخذتها الدول الأعضاء، ويحدد ما هو رئيسي من تحديات وفرص وفجوات واحتياجات لدى الهيئات المكونة الثلاثية فيما يتعلق بتعزيز نُظم الحماية الاجتماعية لديها وتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة. ويركز الفصل على ثلاثة تحديات رئيسية هي: (١) سد الفجوات في التغطية وكفايتها؛ (٢) تعزيز نظم الحماية الاجتماعية الوطنية؛ (٣) ضمان استدامة نظم الحماية الاجتماعية الوطنية.

٨٥. وبالاستناد إلى نتائج الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١٩ ورصد الاستجابات في مواجهة أزمة كوفيد-١٩، يستعرض هذا الفصل على وجه الخصوص الطريقة التي اتبعتها البلدان من أجل تطبيق الإرشاد الوارد في التوصية رقم ٢٠٢ والاتفاقية رقم ١٠٢ ومعايير الضمان الاجتماعي الدولية الأخرى في سياساتها الوطنية وأطرها القانونية، كما يناقش التحديات التي تواجه البلدان في ضمان تطبيق هذه المعايير. ولذلك، يركز الفصل تركيزاً خاصاً على دور الحوار الاجتماعي ومشاركة الشركاء الاجتماعيين في وضع وتنفيذ نُظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الأرضيات.

٨٦. وفي ضوء إعلان المئوية، يركز هذا الفصل على الدور الهام الذي تؤديه نظم الضمان الاجتماعي الوطنية في انتعاش متمحور حول الإنسان وفي مواجهة التحديات المستمرة مثل تسهيل التحولات الهيكلية المرتبطة بالتغير الديمغرافي وتغير المناخ والعولمة وأوجه التقدم التكنولوجي والتحولات الناجمة عنها في عالم العمل. ويشمل ذلك الدور الرئيسي الذي تضطلع به الحماية الاجتماعية في دعم الناس في تدبير أوضاعهم خلال حالات الانتقال في الحياة والعمل وتحقيق نهج متمحور حول الإنسان إزاء مستقبل العمل والتنمية المستدامة، بما يضمن عدم تخلف أحد عن الركب.

٣-١ سد الفجوات في التغطية وكفايتها وتحقيق حماية اجتماعية شاملة

٨٧. على الرغم من التقدم المحرز، كشفت جائحة كوفيد-١٩ عن الآثار الضارة الناجمة عن استمرار الفجوات في التغطية وكفايتها في العديد من نظم الحماية الاجتماعية، بسبب المستويات العالية والمتصاعدة أحياناً من السمة غير المنظمة وانعدام المساواة ومحدودية الحيز المالي والتشرذم المؤسسي والأولويات المتضاربة والتحديات الجديدة مثل تغير المناخ والتحولات الرقمية والتحولات الديمغرافية. وقد ساهم تغيّر علاقات العمل والاستخدام، إلى جانب تدهور مؤسسات سوق العمل، في ارتفاع مستويات انعدام المساواة وانعدام الأمن في العديد من بقاع العالم، وفي إضعاف العقد الاجتماعي الضمني في مجتمعات عدة. وفي الوقت نفسه، أبرزت الاستجابة القوية للحماية الاجتماعية في مواجهة كوفيد-١٩ الدور الأساسي الذي تضطلع به الحماية الاجتماعية في حماية الصحة العامة والحد من الفقر والوقاية منه والتصدي لانعدام المساواة، والذي لا يزال يتّسم بالأهمية أكثر من أي وقت مضى (الغايات ١-٣ و٥-٤ و١٠-٤ من أهداف التنمية المستدامة).

٣-١-١ سد الفجوات في التغطية

٨٨. تمكّن العديد من البلدان من سد الفجوات في التغطية عن طريق إرساء أرضيات حماية اجتماعية وطنية والتركيز على توسيع نطاق التغطية ليشمل العاملين في الاقتصادات غير المنظمة والريفية وضمان حصول العمال المهاجرين على الضمان الاجتماعي وسد الفجوات بين الجنسين وضمان تغطية العمال في جميع أشكال الاستخدام، بما في ذلك العمل المؤدى عن طريق المنصات الرقمية.

توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال في الاقتصادات غير المنظمة والريفية

٨٩. جاءت جائحة كوفيد-١٩ بمثابة تنبيه قوي بشأن طريقة استفادة العمال وأصحاب العمل على السواء من إعانات الضمان الاجتماعي، واستفادة المجتمع عامةً، في أوقات الأزمات وما بعدها. فيستفيد العمال من الحصول على نحو فعّال على الرعاية الصحية وأمن الدخل، مما يسهم في إخراجهم من حلقة مفرغة من الاستضعاف والفقر والاستبعاد الاجتماعي ويعزز حقوق الإنسان خاصتهم وكرامتهم ورفاههم. ويستفيد أصحاب العمل من ارتفاع إنتاجية اليد العاملة والقدرة التنافسية، عن طريق تحسين صحة العمال وانخفاض معدلات تغيّب العمال وارتفاع معدل استبقاء المستخدمين وازدياد التحفيز. وبالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة والعاملين لحسابهم الخاص الذين يناضلون من أجل

استمرارية أعمالهم، والمزارعين - وخصوصاً صغار المالكين، يمكن للحماية الاجتماعية المكيّفة أن تساعد في تحسين إدارة المخاطر وبناء القدرة على الصمود والقيام باستثمارات منتجة.[٤٩] وبالنسبة إلى أصحاب العمل، فإنّ التأمين الاجتماعي يخفض أيضاً المخاطر المالية المرتبطة بمسؤولية صاحب العمل في حالات إصابات العمل أو المرض، على نحو ما رأيناه خلال أزمة كوفيد-١٩،[٥٠] فضلاً عن الأمومة والفصل من العمل.[٥١] أما بالنسبة إلى المجتمع ككل، فإنّ توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي يساعد في تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم ويدعم التحولات الهيكلية في الاقتصاد نحو مستويات أعلى من الإنتاجية ويتيح استحداث وظائف أكثر وأفضل ويدعم انتقالاً عادلاً نحو اقتصاد مستدام.

٩٠. وأظهر الدعم المقدم أثناء أزمة كوفيد-١٩ أنه يمكن، بل ينبغي الوصول إلى عمال الاقتصاد غير المنظم لتوفير الحماية اللازمة وتسهيل انتقالهم من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.[٥٢] ويتطلب الانتقال من تدابير الطوارئ إلى توسيع مستدام لتغطية هؤلاء العمال، استراتيجية فعّالة للتصدي للحواجز المتنوعة التي تحول دون حمايتهم، بما في ذلك استبعادهم من التغطية القانونية وضعف الالتزام والقدرات المحدودة على دفع الاشتراكات والإيرادات المنخفضة والمتقلبة وغياب العوامل المحفزة على الانضمام والإجراءات الإدارية المعقّدة. أما بالنسبة إلى العمال الريفيين، فإنّ إيجاد حلول تستوعب موسمية إيراداتهم والعمل في أماكن نائية وفي زراعة الكفاف، أمر ضروري لضمان حصولهم على الضمان الاجتماعي.[٥٣] وقد يواجه العمال من الشعوب الأصلية والقبلية عوائق ثقافية إضافة إلى ذلك.[٥٤] وينبغي أن تراعي الاستراتيجيات تنوع الأوضاع في الاقتصاد غير المنظم والقدرة المحدودة على دفع الاشتراكات لدى بعض فئات العمال.

٩١. أما الأمثلة الناجحة على توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم، فقد ركّزت على نهجين سياسيين يكملّ أحدهما الآخر:[٥٥]

توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية عن طريق التأمين الاجتماعي وآليات أخرى قائمة على الاشتراكات

- قام العديد من البلدان بتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي ليشمل العمال غير المحميين سابقاً عن طريق إدراج فئات إضافية من العمال على نحو تدريجي ضمن اختصاص تشريعات العمل والضمان الاجتماعي وتعزيز الامتثال وتكييف عمليات التسجيل وآليات جمع الاشتراكات والإجراءات الإدارية الأخرى مع ظروفهم الخاصة.
- تشمل الأمثلة على ذلك: تدابير ترمي إلى مراعاة السمة الموسمية عند تصميم طرائق اشتراك العمال الريفيين والمنتجين في نظام المعاشات التقاعدية الريفية في البرازيل؛ شراكات مع التعاونيات والرابطات المهنية في كوستاريكا والفلبين؛ اعتماد فئات اشتراكات بغية تسهيل استفادة العاملين لحسابهم الخاص من التأمين الاجتماعي في كابو فيردي ومنغوليا؛ إنشاء برنامج يعنى بالعاملين غير المأجورين في الجزائر؛ تدابير تهدف إلى تسهيل استفادة العمال المنزليين من تأمين الأمومة والبطالة في جنوب أفريقيا؛ توسيع نطاق الحماية الصحية عن طريق اشتراكات مكيفة في رواندا؛ تسهيل تسجيل المنشآت بالغة الصغر وجمع الضرائب/ الاشتراكات عن طريق آليات ضريبة أحادية في الأرجنتين والبرازيل وأوروغواي.

---

[٤٩] تعمل غالبية المستخدمين (حوالي ٧٠ في المائة) في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، ويفتقر العديد منهم كلياً إلى تغطية بالقوانين أو بالترتيبات الرسمية أو يستفيدون منها على نحوٍ غير كافٍ. انظر:
ILO, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-employed, Micro-enterprises and SMEs*, 2019.

[٥٠] انظر:
ILO, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19*, 2020.

[٥١] انظر:
ILO, *World Social Protection Report 2017–19*; Arvo Kuddo et al., *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits* (Washington, DC, World Bank Group, 2015).

[٥٢] انظر:
ILO, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

[٥٣] انظر:
FAO and ILO, *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*, 2021; ILO, *Extending Social Protection to the Rural Economy*, 2019.

[٥٤] انظر: ILO, *Social Protection for Indigenous Peoples*, 2018.

[٥٥] انظر: ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019.

- في حين تولي هذه الأمثلة الأولوية إلى التغطية الإلزامية، فتحت بلدان أخرى المجال أمام العاملين في الاقتصاد غير المنظم وأصحاب المشاريع بالغة الصغر من أجل الالتحاق بالتأمين الاجتماعي على أساس طوعي، لكن النجاح كان محدوداً.
- أحد العناصر الرئيسية في استراتيجية توسيع نطاق التغطية هو استثارة الوعي بشأن أهمية الضمان الاجتماعي والحقوق والالتزامات المرتبطة به. وعلى سبيل المثال، أدرجت التوعية بالضمان الاجتماعي في أوروغواي في المناهج الدراسية في المدارس الابتدائية والثانوية والتعليم العالي، إضافة إلى برامج التدريب المهني وريادة الأعمال. كما أنّ الشراكات مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، بما في ذلك منظمات العمال الريفيين، ضرورية في هذا الصدد.
- يسهم توسيع نطاق آليات التأمين الاجتماعي لتشمل مجموعات أكبر من العمال غير المشمولين سابقاً، في تمويل نظم الحماية الاجتماعية تمويلاً أكثر استدامة وإنصافاً، عن طريق تقاسم عبء التمويل تمشياً مع القدرات على دفع الاشتراكات وعن طريق دعم التوسيع التدريجي للقاعدة الضريبية من خلال إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد على المدى الطويل. غير أنه من الضروري على المدى القصير، تخصيص موارد مالية لدعم إدماج العمال ذوي القدرات الاكتتابية المحدودة بقدر أكبر.

توسيع نطاق التغطية عن طريق النظم المموّلة من الضرائب والآليات الأخرى

- وسعت بلدان عديدة نطاق التغطية عن طريق إعانات مموّلة من الضرائب، إلى حد كبير عن طريق الإيرادات الحكومية المستمدة من الضرائب وإيرادات الموارد المعدنية والمنح الخارجية. وفي حين أن العديد من العاملين في الاقتصاد غير المنظم ليسوا مؤهلين للبرامج التي تستهدف الفقر بشكل ضيق، فإن من شأن النظم الأكثر شمولاً الراسخة في التشريعات الوطنية والتي تغطي فئات كبيرة من السكان، أن توفر دعم الدخل الذي تشتد الحاجة إليه وسبل الحصول على الرعاية الصحية.
- تشمل الأمثلة على ذلك: إعانات الأطفال والأسرة في الأرجنتين والبرازيل ومنغوليا؛ المعاشات الاجتماعية في ليسوتو وموريشيوس وناميبيا ونيبال وجنوب أفريقيا وتيمور - ليشتي؛ توسيع نطاق الحماية الصحية المموّلة من خلال مزيج من الضرائب والاشتراكات في كولومبيا وغابون وغانا والمكسيك ورواندا وتايلند؛ برامج التوظيف العامة في إثيوبيا والهند. علاوة على ذلك، قدّم العديد من البلدان الدعم لعمال الاقتصاد غير المنظم في إطار الاستجابة لمواجهة كوفيد-١٩.[٥٦]
- تقر هذه النهُج بأنّ الاستثمار في الناس عن طريق الحماية الاجتماعية، يسهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية ويمكّن العمال وأصحاب المشاريع من الاستفادة من الفرص المتاحة في عالم عمل متغير.

٩٢. وتمشياً مع التوصية رقم ٢٠٢ وتوصية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤)، فإنّ معظم البلدان التي نجحت إلى حد كبير في توسيع نطاق التغطية ليشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم قد استخدمت النهجين معاً، كجزء من سياسات حماية اجتماعية مخصصة ومدرجة في استراتيجيات موسعة بهدف تسهيل عمليات الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.[٥٧] وهذه الاستراتيجيات الموسّعة أساسية من أجل: تهيئة بيئة مؤاتية لإضفاء السمة المنظمة على المنشآت والعمالة؛ تعزيز مكاسب الإنتاجية؛ تنمية المهارات؛ التغير التكنولوجي؛ أنماط شاملة من التحولات الريفية؛ إتاحة سبل أفضل للوصول إلى الأسواق وسلاسل القيم، خصوصاً بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والعاملين لحسابهم الخاص؛ تحسين اتساق السياسات بين الحماية الاجتماعية والتنمية الريفية والسياسات القطاعية.

ضمان حصول العمال المهاجرين على الضمان الاجتماعي

٩٣. يواجه العمال المهاجرون وأُسرهم تحديات محددة فيما يتعلق بالحصول على الحماية الاجتماعية، نتيجة الأطر القانونية واللوائح الإدارية التقييدية وغياب التنسيق ضمن بلدان المنشأ وبلدان المقصد وداخل هذه البلدان. إضافة إلى

---

[٥٦] انظر:
ILO, *Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2021.

[٥٧] انظر:
ILO, *Towards Solid Social Protection Floors?*, box 2; ILO, *Independent High-level Evaluation: ILO's Strategy and Actions towards the Formalization of the Informal Economy, 2014–2018*, Evaluation Office, 2019.

أنّ العديد من المهاجرين، وخصوصاً النساء، يعملون في قطاعات اقتصادية ينزع فيها نطاق تغطية الضمان الاجتماعي إلى أن يكون ضعيفاً نسبياً، مثل العمل المنزلي أو الزراعة، حيث يكون العمل بدوام جزئي أو العمل المؤقت أو العمل الموسمي أمراً شائعاً للغاية، مما ساهم في تأثرهم بشكل غير متناسب بأزمة كوفيد-١٩.[٥٨]

٩٤. ومن الضروري ضمان المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والعمال من المواطنين في نظم الضمان الاجتماعي بهدف حماية حقهم في الضمان الاجتماعي وتفادي الآثار السلبية على سوق العمل. وتوفر معايير منظمة العمل الدولية إطاراً قانونياً دولياً من أجل حماية حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي وفقاً للمبادئ الأساسية.[٥٩] وعلى الرغم من أنّ العديد من البلدان قد أبرمت اتفاقات ضمان اجتماعي ثنائية أو متعددة الأطراف بين البلدان المضيفة وبلدان المنشأ تنص على قابلية نقل حقوق وإعانات الحماية الاجتماعية، فإنّ نطاق تغطية الاتفاقات الحالية لا يزال محدوداً نسبياً.[٦٠] وقد أبرزت الوثائق الدولية المتفق عليها مؤخراً بوضوح أهمية الحماية الاجتماعية بالنسبة إلى العمال المهاجرين وجددت الدعوة إلى تعزيز الحصول على الحماية الاجتماعية وقابلية نقلها.[٦١] كما أنّ التدابير التكميلية الهادفة إلى تذليل العقبات العملية هي حاسمة أيضاً، بما في ذلك حملات التواصل والخدمات الاجتماعية والقانونية وتسهيل التسجيل والخدمات الصحية المعنية بالهجرة والتدريب السابق للمغادرة وتوفير المواد باللغات المعنية.

٩٥. وتعتبر أوجه العجز في العمل اللائق والصعوبات الاقتصادية، من بين الدوافع الرئيسية للهجرة. ولذلك، فإنّ تعزيز نظم الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الأرضيات، في بلدان المنشأ والمقصد على السواء لن يقلل من أوجه الاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي فحسب، بل سيعالج أيضاً أحد الأسباب الجذرية للهجرة. وهناك اعتراف واسع النطاق بدور العمل اللائق وأثره (بما في ذلك الحماية الاجتماعية) وبأثر الهجرة المنظمة والآمنة والمسؤولة على التنمية المستدامة، وقد تجلى ذلك في الغايتين ٨-٨ و١٠-٧ من أهداف التنمية المستدامة.

٩٦. وعلى الرغم من أنّ المضي قدماً قد لا يكون بالأمر الهيّن، فإنّ من المطلوب إرساء حوار أقاليمي وداخل كل إقليم وإجراء مشاورات ثلاثية وتعزيز القدرات المؤسسية وتحسين جمع البيانات والمعلومات التكنولوجية من أجل وضع وتنفيذ سياسات تفضي في نهاية المطاف إلى سبل فعّالة لحصول الجميع على الحماية الاجتماعية - المواطنون والمهاجرون على حد سواء.

سد الفجوات في التغطية بالنسبة إلى النساء

٩٧. كشفت الآثار الضارة لجائحة كوفيد-١٩ بصورة خاصة على النساء عن بعض محركات بقاء فجوات واسعة في تغطية الضمان الاجتماعي بالنسبة إلى النساء، بما في ذلك مستويات عالية من العمل بدوام جزئي والعمل المؤقت والعمالة غير المنظمة (خصوصاً العمل غير المنظم للحساب الخاص) في قطاعات اقتصادية معرّضة بدرجة كبيرة إلى الفيروس ومتّسمة بمستويات أجور منخفضة ونسبة عالية غير متكافئة من العمل غير مدفوع الأجر، مما أدى إلى مستويات منخفضة من المشاركة في القوى العاملة وفرص غير ملائمة للعمل اللائق وفجوات في الأجور بين الجنسين. وترتبط هذه النتائج ارتباطاً كبيراً بالأنماط الثابتة من انعدام المساواة والتمييز والعيوب الهيكلية.[٦٢]

---

[٥٨] انظر: ILO, *Social Protection for Migrant Workers: A Necessary Response to the Covid-19 Crisis*, 2020.

[٥٩] تشمل هذه المبادئ ما يلي: المساواة في المعاملة؛ الحفاظ على الحقوق المكتسبة؛ دفع الإعانات في الخارج (قابلية نقل الإعانات) ومواصلة الرعاية لاحقاً؛ تحديد التشريعات السارية؛ الحفاظ على الحقوق قيد الاكتساب (مجموعها)؛ المساعدة الإدارية.

[٦٠] انظر:
Clara van Panhuys et al., *Migrant Access to Social Protection Under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements*, Extension of Social Security (ESS) – Working Paper No. 57 (ILO, 2017).

[٦١] مكتب العمل الدولي، قرار بشأن الإدارة العادلة والفعّالة لهجرة اليد العاملة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٦، جنيف (٢٠١٧)، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١/٧١، *إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين*، القرار A/RES/71/1، ٢٠١٦ وبرنامج عمل أديس أبابا: *رصد الالتزامات والإجراءات*، تقرير افتتاحي، ٢٠١٦.

[٦٢] انظر:
ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 28; ILO, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, 2019;
المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، *نظم الحماية الاجتماعية، وفرص الاستفادة من الخدمات العامة، والبنى التحتية المستدامة لأغراض تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والفتاة*، الاستنتاجات المتفق عليها للدورة الثالثة والستين للجنة وضع المرأة (الوثيقة E/CN.6/2019/L.3)، ٢٠١٩.

٩٨. وقد ساعد توسيع نطاق المعاشات التقاعدية المموّلة من الضرائب في العديد من بقاع العالم على ضمان مستوى أساسي على الأقل من أمن الدخل لصالح الكثير من النساء المسنّات اللاتي لم تتح لهن فرصة الاشتراك عندما كنّ في سن العمل (في كينيا وناميبيا ونيبال وجنوب أفريقيا على سبيل المثال). بيد أنّ النساء اللاتي يعتمدن حصرياً على المعاشات التقاعدية المموّلة من الضرائب غالباً ما يعانين من مستويات إعانات منخفضة. إضافة إلى أنه حيثما تكون المعاشات التقاعدية المموّلة من الضرائب خاضعة لاختبار إثبات الحاجة، قد تظل نساء مسّنات كثيرات غير مستفيدات من مصدر الدخل هذا بسبب معايير الأهلية المحدودة أو بسبب خوفهن من الوصم.[٦٣] وتؤدي المعاشات التقاعدية الاكتتابية المراعية للجنسين والمستندة إلى التمويل الجماعي والتضامن، دوراً أساسياً في توفير تغطية كافية من المعاشات التقاعدية لصالح النساء، خصوصاً إذا تضمنت أرصدة رعاية بهدف الاعتراف بالفترات التي أمضتها النساء في الاعتناء بالأطفال أو غيرهم من أفراد الأسرة ومكافئتهن عليها، وضمان الحد الأدنى من المعاشات التقاعدية تمشياً مع معايير الضمان الاجتماعي الدولية.[٦٤]

٩٩. ويتسم توسيع نطاق إعانات الأمومة النقدية والرعاية الصحية للأمومة ليشمل من لم تستفد بعد من النساء، بأهمية أساسية من أجل ضمان صحة ورفاه النساء وأطفالهن؛ ومع ذلك، فإنّ العديد من النساء غير مشمولات على نحو كافٍ، خصوصاً اللاتي يعملهن لحسابهن الخاص والعاملات في أشكال ستخدام هشة. وحقّق العديد من البلدان تقدّماً في سد الفجوات في نطاق التغطية وكفايتها وتعزيز المساواة بين الجنسين في العمالة، على سبيل المثال عن طريق الاستعاضة عن آليات مسؤولية صاحب العمل بالتأمين الاجتماعي في الأردن وتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي ليشمل فئات إضافية من العمال في جنوب أفريقيا وفيتنام، وتعزيز إعانات المساعدة الاجتماعية بالنسبة إلى غير المشمولين بالتأمين الاجتماعي في موزامبيق.[٦٥] بالإضافة إلى ذلك، يسهم اعتماد إجازة الأبوة والإجازة الوالدية المساوية بين الجنسين أيضاً في مشاركة الآباء مشاركة أكبر في تربية الأطفال وتقاسم مسؤوليات الأسرة تقاسماً أكثر إنصافاً.

١٠٠. وقد أُحرز تقدم جدير بالثناء في مجال الحماية الصحية الاجتماعية، حيث أسند عدد من البلدان الأولوية لتوفير الرعاية الجيدة قبل الولادة وبعد الولادة مجاناً أو بتكلفة معقولة وضمان الصحة الإنجابية. بيد أنّ النساء لا زلن يواجهن عقبات أمام الوصول الفعّال إلى الرعاية الصحية، لا سيما عندما لا يتم توفير ما يكفي لضمان التغطية بصرف النظر عن وضع استخدامهن وإدماج أشخاص ذوي قدرة اكتتابية محدودة، وعندما لا تسمح لهن الأعراف الاجتماعية باتخاذ قرارات بشأن صحتهن.

١٠١. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تؤثر فجوات التغطية في الرعاية طويلة الأجل تأثيراً غير متكافئ على النساء بطريقتين اثنتين: تشكل النساء نسبة كبرى من الأشخاص الذين يحتاجون إلى الرعاية نظراً لطول عمرهن ولأنهن يتحملن نصيباً أكبر من أعمال الرعاية الإضافية غير مدفوعة الأجر، مما يفاقم إحباط مشاركتهن في العمالة مدفوعة الأجر واستفادتهن من تغطية الضمان الاجتماعي.

ضمان حماية العمال في جميع أشكال الاستخدام

١٠٢. أثارت المناقشة بشأن مستقبل العمل وكوفيد-١٩ نقاشاً حول الحاجة الملحة إلى سد الفجوات في التغطية وكفايتها بالنسبة إلى العاملين، بما في ذلك العمل المؤدى عن طريق المنصات الرقمية، وعلى نحو أعم في العمالة المؤقتة والعمل بدوام جزئي وعمل وكالات الاستخدام المؤقت وغير ذلك من علاقات الاستخدام متعددة الأطراف، إضافة إلى العمل للحساب الخاص. وفي حين يمكن لهذه الأشكال المتنوعة من العمالة أن توفر مرونة أكبر للمنشآت والعمال، فإنها مرتبطة في الغالب بإيرادات متدنية ومتقلبة ومستويات أعلى من انعدام أمن الدخل وظروف عمل غير ملائمة وغياب استحقاقات الضمان الاجتماعي أو محدوديتها. ويمكن أن تؤدي الفوارق في تكلفة اليد العاملة بين أنواع الاستخدام المختلفة إلى حوافز سلبية على مشاركة العمال في أشكال استخدام أقل تكلفة ظاهرياً، وتقوّض بالتالي

---

[٦٣] انظر: ILO, *World Social Protection Report 2017–19*, 85–88; ILO, *Women at Work: Trends 2016*, 2016.

[٦٤] انظر:

Elaine Fultz, *Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan* (Washington, DC, Institute for Women's Policy Research, 2011); Christina Behrendt and John Woodall, "Pensions and Other Social Security Income Transfers", Janine Berg (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Edward Elgar, 2015), 242–262.

[٦٥] انظر:

ILO, *World Social Protection Report 2017–19*, Ch. 3.2; ILO, *Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy*, Social Protection for All Issue Brief, 2016; ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, paras 441–444.

المنافسة الشريفة بين المنشآت. كما تؤدي الفجوات في تغطية التأمين الاجتماعي إلى إلقاء عبء أثقل على الإنفاق الحالي والمستقبلي لبرامج المساعدة الاجتماعية وبرامج تخفيف حدة الفقر، قد لا يعود هناك قدرة على تحمّله على المدى الطويل.

١٠٣. وتجري مناقشة خيارات سياسية متنوعة بشأن الطريقة التي يمكن بها تكييف نظم وسياسات الحماية الاجتماعية مع طبيعة العمل المتغيرة وسد الفجوات في التغطية وكفايتها. ويرى بعض المراقبين أنه ينبغي "فصل" الحماية الاجتماعية عن العمالة، وحصرها في شبكات السلامة للفقراء، والاستعاضة عنها بدخل أساسي شامل و/أو خطط صحية وخطط معاشات تقاعدية أو ترتيبات مخصصة أخرى.[٦٦] بيد أنّ من المشكوك فيه ما إذا كان هذا الفصل سيوفر بديلاً قابلاً للاستمرار.[٦٧] وفي حين أنّ النظم المموّلة من الضرائب تؤدي دوراً هاماً في التخفيف من حدة الفقر، فإنها غالباً ما تقدم مستويات إعانة متواضعة ذات قدرة محدودة من أجل أن تتيح للعاملين الحفاظ على مستواهم المعيشي والمساهمة في تيسير الدخل واستقرار الطلب الإجمالي. أما إضعاف الأشكال القائمة من الحماية لصالح الترتيبات المخصصة (حسابات فردية وتأمين خاص) التي تنطوي على إمكانيات محدودة في تجميع المخاطر وإعادة توزيعها، فيميل إلى مفاقمة انعدام المساواة، بما في ذلك الفجوات بين الجنسين، وارتفاع مخاطر الفقر. ولذلك، ومن أجل تلبية كامل احتياجات الناس من الضمان الاجتماعي وتحقيق الغايات ١-٣ و٣-٨ و٤-٥ و٨-٥ و١٠-٤ من أهداف التنمية المستدامة، ينبغي أن تستمر برامج التأمين الاجتماعي الشاملة، في أداء دور أساسي في ضمان حماية وتغطية كافيتين، إلى جانب الإعانات المموّلة من الضرائب، استناداً إلى مبادئ تجميع المخاطر والتضامن في التمويل والإنصاف.

١٠٤. ويتطلب التعافي من كوفيد-١٩ ومستقبل العمل نظم حماية اجتماعية عادلة وشاملة ومستدامة، بما في ذلك الأرضيات، لبناء اقتصاد أكثر شمولاً وقوة لتحمل الصدمات المستقبلية. وتعهدت عدة بلدان بتكييف نظمها مع الأشكال المتغيرة من العمل والاستخدام، واتخذت التدابير اللازمة لذلك بهدف ضمان حماية ملائمة للعمال في جميع أنواع الاستخدام وتسهيل قابلية نقل الاستحقاقات وصون الاستدامة ودرجة عالية بما فيه الكفاية من إعادة التوزيع عن طريق مزيج من الضرائب والاشتراكات، وأضافت جائحة كوفيد-١٩ الحاجة الملحة إلى تكثيف هذه الجهود.[٦٨] وعلى سبيل المثال، التزمت مجموعة العشرين بدورها مجتمعةً بتعزيز تغطية ملائمة من الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي لجميع العمال، بما في ذلك العاملون في مختلف أشكال الاستخدام، وبتصنيف علاقات الاستخدام تصنيفاً صحيحاً.[٦٩] وتؤكد توصية مجلس الاتحاد الأوروبي الصادرة في ٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٩ بأنه ينبغي للدول الأعضاء أن "توفر سبل الوصول إلى الحماية الاجتماعية الكافية لجميع العمال والأشخاص العاملين لحسابهم الخاص"، بما يعكس الالتزامات بموجب الدعامة الأوروبية للحقوق الاجتماعية.[٧٠] وفي إطار الاستجابة لمواجهة كوفيد-١٩، قام العديد من البلدان مؤقتاً بتوسيع نطاق إعانات المرض وإعانات البطالة وغيرها من أنواع دعم الدخل لتشمل العمال الذين كانوا مستبعدين سابقاً، بما في ذلك أولئك الذين يعملون على المنصات الرقمية،[٧١] وتقوم هذه البلدان باستكشاف المزيد من الحلول الدائمة. وكانت عدة بلدان قد اعتمدت أصلاً قبل تفشي الجائحة، بما في ذلك الجزائر والصين وفرنسا

---

[٦٦] انظر على سبيل المثال، مجموعة البنك الدولي، *تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٩: الطبيعة المتغيرة للعمل*، ٢٠١٩.

[٦٧] مكتب العمل الدولي، *العمل من أجل مستقبل أكثر إشراقاً*، اللجنة العالمية المعنية بمستقبل العمل التابعة لمنظمة العمل الدولية، ٢٠١٩؛
ILO, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*, Issue Brief No. 12 prepared for the 2nd Meeting of the ILO Global Commission on the Future of Work, Geneva, 2018.

[٦٨] انظر على سبيل المثال:
OECD, *OECD Employment Outlook, 2019: The Future of Work*, 2019; ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*.

[٦٩] انظر:
G20, *Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work*, Ministerial Declaration by the G20 at the Labour and Employment Ministers Meeting 2017; G20 Labour and Employment Ministers, *Ministerial Declaration*, 2020.

[٧٠] انظر:
European Union, "Council Recommendation of 8 November 2019 on access to social protection for workers and the self-employed (2019/C 387/01)", *Official Journal of the European Union*; European Commission, The European Pillar of Social Rights in 20 Principles, principle 12.

[٧١] انظر:
ILO, "Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World", *Social Protection Monitor*, 2020. ILO, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19*, 2020; ILO, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

وإندونيسيا وسلوفاكيا وأوروغواي، آليات مُكيَّفة لتوسيع نطاق التغطية لتشمل العاملين لحسابهم الخاص وفئات أخرى من العمال المستضعفين، عن طريق ما يلي على سبيل المثال:

- آليات مبسطة من أجل جمع الضرائب والاشتراكات، بهدف ضمان الحماية لجميع العمال والمنافسة الشريفة بين المنشآت؛
- تدابير ترمي إلى منع سوء تصنيف علاقات الاستخدام من أجل توفير حماية اليد العاملة والحماية الاجتماعية الملائمتين للعمال؛[٧٢]
- تدابير تهدف إلى تكييف آليات التسجيل وجمع الاشتراكات ودفع الإعانات مع ظروف واحتياجات فئات محددة من العمال؛
- تدابير تهدف إلى تعزيز التنسيق والحد من التجزؤ في نظم الضمان الاجتماعي لديها كي تضمن أيضاً قابلية نقل وتحويل الاستحقاقات بالنسبة إلى العمال المتنقلين جغرافياً أو مهنياً؛
- تدابير ترمي إلى ضمان تغطية العمال الذين يعملون لحساب أصحاب عمل متعددين والعمال على المنصات الرقمية عن طريق حلول مكيفة.

١٠٥. ويوفر إعلان المئوية، استناداً إلى معايير الضمان الاجتماعي الحالية الصادرة عن منظمة العمل الدولية، إطاراً متيناً للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية من أجل وضع وتنفيذ مثل هذه الاستجابات السياسية المنسقة لتعزيز نظم الضمان الاجتماعي لديها من أجل انتعاش متمحور حول الإنسان ومستقبل العمل. وتتسم المبادئ التالية بأهمية خاصة من أجل بناء نظم ضمان اجتماعي أكثر شمولاً وأكثر قدرةً على الصمود، بما في ذلك الأرضيات:

- شمولية الحماية والتغطية والاستفادة الفعالة منها: ضمان استفادة جميع العمال في جميع أنواع الاستخدام استفادة فعّالة، مكيّفة مع وضعهم واحتياجاتهم بالتوازي مع إعادة التأكيد على أنّ الضمان الاجتماعي هو جزء لا يتجزأ من تكلفة العمل ولا يمثل ضريبة عليه.
- الكفاية: ضمان ألاّ تقي نظم الحماية الاجتماعية من الفقر وقاية فعّالة فحسب، بل أن توفر أيضاً بديلاً مناسباً عن الدخل وحماية مالية ملائمة فيما يتعلق بالصحة، بأسلوب منصف ومستدام.
- إمكانية التحويل/ قابلية النقل: ضمان أن تدعم نظم الحماية الاجتماعية بإيجابية الحراك في سوق العمل وتراعي التحولات الهيكلية في سوق العمل وفي الاقتصاد.
- الشفافية: ضمان أن تكون جميع الجهات الفاعلة على دراية كاملة بحقوقها ومسؤولياتها؛ أن توفر الأطر القانونية استحقاقات واضحة وقابلة للتنبؤ؛ أن تكون الإجراءات الإدارية بسيطة وواضحة قدر الإمكان، تسخّر كامل إمكانيات التكنولوجيات الرقمية وفي الوقت نفسه تحمي البيانات الشخصية وتحترم الخصوصية.
- تقاسم المخاطر: ضمان وجود مستوى مناسب من تقاسم المخاطر في نظام الحماية الاجتماعية، بما في ذلك ما يتعلق بالتضامن في التمويل عن طريق آليات تمويل جماعية، تحول دون اضطرار فرادى العمال إلى تحمل مستوى لا مبرر له من المخاطر المالية والاقتصادية.
- المساواة بين الجنسين: ضمان أن تراعي نظم الحماية الاجتماعية الواقع الذي تعيشه النساء والرجال في سوق العمل والاستخدام والمجتمع، وأن تعزز المساواة بين الجنسين.
- الاستدامة المالية والإدارة السديدة: ضمان أن تكون نظم الحماية الاجتماعية مموّلة بأسلوب مستدام ومنصف، وأن تضمن أيضاً الإدارة والإشراف على نحو كفؤ.

١٠٦. وتبرز الدروس المستخلصة من جائحة كوفيد-١٩ الحاجة على وجه الاستعجال إلى تعزيز استجابة سياسية منسقة تضمن أن تكون آليات الحماية مكيفة جيداً مع ظروف واحتياجات العمال، وتضمن سد الفجوات في التغطية وكفايتها. وفي الوقت نفسه، يتوقف أثر هذه التدابير أيضاً على فعالية لوائح العمل بصورة عامة، وخصوصاً فيما يتعلق بمنع سوء تصنيف علاقات الاستخدام والحدود الدنيا للأجور وظروف العمل.

[٧٢] انظر:
ILO, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape*, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), 2020.

٣-١-٢ ضمان حماية ملائمة

١٠٧. على الرغم من إحراز العديد من البلدان تقدماً ملحوظاً نحو توسيع نطاق التغطية، فإنّ ضمان كفاية الإعانات يبقى تحدياً كبيراً. ولن تتحقق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠، ولا سيما الهدفان ١-٣ و٣-٨ من أهداف التنمية المستدامة، إلا إذا كانت إعانات الضمان الاجتماعي كافية وتلبي احتياجات الناس تمشياً مع معايير منظمة العمل الدولية. ولا يتعلق هذا الأمر بمستوى وجودة الإعانات فحسب، بل يتعلق أيضاً بقدرة نظم الحماية الاجتماعية على الاستجابة على نحو مستدام إلى الاحتياجات والتحديات المستجدة.

١٠٨. وينبغي أن تضمن نظم الحماية الاجتماعية مستوى أساسياً على الأقل من الضمان الاجتماعي - أرضية حماية اجتماعية - من أجل ضمان أمن الدخل والحصول الفعّال على الرعاية الصحية دون مصاعب، وينبغي أن تبلغ تدريجياً مستويات عالية من الحماية بحيث يتحقق على وجه تام حق الإنسان في الضمان الاجتماعي للجميع، استناداً إلى استعراض منتظم وبمشاركة ومشاورة ثلاثية مع المنظمات الأخرى الممثلة للأشخاص المعنيين. وما زال يتعين على الكثير من البلدان أن تبلغ مستويات إعانات يمكن اعتبارها ملائمة في ظل معايير منظمة العمل الدولية.[٧٣] ولا تزال بعض البلدان ذات الدخل المنخفض مترددة في تحسين تغطية الإعانات وكفايتها، نظراً إلى المنافسة العالمية. وفي بعض الحالات، أدت سياسات التدعيم المالي أو عدم تكييف مستويات الإعانات تكييفاً منتظماً مع تغيرات تكلفة المعيشة، إلى تآكل مستويات الإعانات، مما يعني أنها لم تعد كافية كي تقي من الفقر وباتت قابلية التنبؤ بمستويات الإعانة في حالات كثيرة مصابة بالخلل. وعلى سبيل المثال، غالباً ما تهيمن أهداف التدعيم المالي على المناقشات الدائرة حول نظم المعاشات التقاعدية، إذ ينصّب التركيز على الاستدامة المالية لنظم المعاشات على حساب المبادئ الأخرى التي أرستها معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية، مثل شمولية الإعانات والتضامن فيها وتمويلها الجماعي وكفايتها وقابلية التنبؤ بها. وتؤدي هذه المبادئ الأخرى دوراً هاماً في ضمان أن تكون نظم المعاشات قادرة على أن تكفل أمن الدخل لكبار السن، وهو هدف رئيسي لأي نظام للمعاشات، وينبغي أن يبقى كذلك. وعلى نحو ما تم التأكيد عليه في المائدة المستديرة الثلاثية بشأن اتجاهات وإصلاحات المعاشات التقاعدية في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٢٠، من المهم إيلاء الاعتبار الواجب لجميع مبادئ منظمة العمل الدولية، حيث إنّ ترك أحدها وراء الركب قد يعرض للخطر الاستدامة المالية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية لنظام المعاشات التقاعدية بأكمله.[٧٤]

١٠٩. وفي حين أنه من الضروري أن تلبي نظم الحماية الاجتماعية الطائفة الكاملة من احتياجات الحماية الاجتماعية وأن توفر حماية شاملة، فإنّ نظم الضمان الاجتماعي غير مكتملة في العديد من البلدان؛ وقد توفر سبل الحصول على الرعاية الصحية ومعاشات الشيخوخة، لكنها تترك السكان في سن العمل دون حماية فيما يتعلق بالأمومة والمرض والبطالة، على نحو ما كشفت عنه أزمة كوفيد-١٩ بصورة مؤلمة.

١١٠. وحتى في البلدان الغنية نسبياً، يشعر الكثير من الناس بأنّ نظم الحماية الاجتماعية لا تلبي احتياجاتهم. وأظهرت دراسة استقصائية أجريت مؤخراً في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أنه في البلدان التي شملها الاستقصاء والبالغ عددها ٢١ بلداً، رأى مجيب واحد من أصل أربعة مجيبين أنّ بإمكانه الحصول بسهولة على الإعانات العامة إذا احتاجها، واعتبرت أقلية فقط أن الحصول عليها أمر سهل.[٧٥] بيد أنّ نتائج الدراسة الاستقصائية أظهرت أيضاً بصورة عامة، أنّ البلدان ذات الاستثمارات العالية نسبياً في الحماية الاجتماعية تنزع إلى تحقيق مستويات عالية من الرضا مقارنة بالبلدان ذات الإنفاق المنخفض نسبياً، لكن هناك درجة تفاوت كبيرة في هذا الشأن.

١١١. وفي حين أنّ مجموعة ونطاق أحكام الحماية الاجتماعية والحد الأدنى الذي يعتبر مقبولاً اجتماعياً قد تتفاوت بين مجتمع وآخر، فإنّ ضمان حماية ملائمة وشاملة تمشياً مع معايير منظمة العمل الدولية هو أمر لا غنى عنه من أجل القضاء على الفقر والحد من انعدام المساواة بأسلوب مستدام سعياً إلى تعزيز التضامن بين الأجيال وتنشيط العقد الاجتماعي.

---

[٧٣] يشمل ذلك الحدود الدنيا لمستوى الإعانات النقدية الدورية في مختلف أنواع النظم (بما في ذلك التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية) وفي مجموعة الخدمات الصحية التي يتعين تغطيتها مع دفعات تكميلية منخفضة أو بدونها، وتكملها اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية الأخرى التي ترسي معالم مرجعية عليا. انظر: ILO, *World Social Protection Report 2017–19,* Annex III.

[٧٤] انظر:
ILO, *Report on the Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms*, 30 November to 4 December 2020, forthcoming.

[٧٥] انظر:
OECD, *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, 2019; and online Annex 2 – A2.1.1 and A2.1.3.

٣-١-٣ دعم عمليات الانتقال في الحياة والعمل

١١٢. بالنظر إلى تزايد الطلبات على نظم الضمان الاجتماعي في المستقبل، من الضروري تكييف السياسات والنظم لتكون أكثر استجابة لاحتياجات الناس وتمكّنهم من إدارة عمليات الانتقال في الحياة والعمل إدارةً أفضل، بما في ذلك في سياق التحولات الهيكلية والصدمات الاقتصادية والكوارث.

١١٣. وفي سياق تشيّخ السكان، تمثل تلبية احتياجات الرعاية طويلة الأجل أحد التحديات الرئيسية أمام الكثير من البلدان، وهو تحدٍ بات بارزاً على نحو خاص خلال أزمة كوفيد-١٩. وفي حين أنّ الرعاية طويلة الأجل هي جزء من نظم الصحة والرعاية الوطنية في بعض البلدان (على سبيل المثال كوستاريكا والسويد)، تقدم بلدان أخرى الرعاية طويلة الأجل باعتبارها فرعاً إضافياً من التأمين الاجتماعي (ألمانيا واليابان وجمهورية كوريا على سبيل المثال) أو تنكبّ حالياً على إيجاد حلول سياسية لها (الصين على سبيل المثال).[٧٦] وتحسين الحصول على الإعانات والخدمات الملائمة للرعاية طويلة الأجل هو عنصر حاسم من أجل تلبية احتياجات الناس، كما أن لذلك انعكاسات بعيدة المدى على نظام الرعاية الصحية وعلى العمل اللائق على السواء. ومن شأن تحسين تقديم الرعاية طويلة الأجل أن يعزز خدمات ذات جودة أعلى عن طريق نقل المسؤولية من مقدمي الرعاية الأسرية دون أجر (وأغلبهم من النساء) إلى العمال ذوي المهارات. كما أنه يحول دون الاستشفاء غير الضروري في مرافق الرعاية الصحية الثانوية ومن المستوى الثالث بالنسبة إلى من لا يجد خياراً آخر. وفي الوقت ذاته، يقدم قطاع الرعاية إمكانيات كبيرة من أجل استحداث عمالة لائقة في السنوات القادمة، وخصوصاً بالنسبة إلى النساء. وتقدّر منظمة العمل الدولية أنه يمكن استحداث ٣٠ مليون فرصة عمل إضافية في قطاع الرعاية طويلة الأجل إذا استثمرت البلدان بقدر كافٍ في هذا القطاع.[٧٧]

١١٤. ويتسم الاستثمار بقدر أكبر في إعانات الأطفال والأسرة بأنه ضروري لتمكين الأطفال من البدء بداية جيدة في الحياة.[٧٨] وتفضي الحماية الاجتماعية إلى نتائج أفضل في تعليم الأطفال وتغذيتهم، وقد أدت دوراً مهماً في المساهمة في تراجع عمل الأطفال بنسبة ٣٨ في المائة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٦. بيد أنه بوجود ١٥٢ مليون طفل ما زالوا عالقين في براثن عمل الأطفال، هناك حاجة ملحة إلى زيادة الاستثمار في الحماية الاجتماعية من أجل الأطفال، وخصوصاً في الأقاليم التي يترافق فيها انخفاض الاستثمارات مع ارتفاع انتشار عمل الأطفال.[٧٩]

١١٥. وتشكّل خدمات رعاية الأطفال الجيدة مكملاً هاماً للإعانات النقدية المقدمة إلى الأطفال أو الأسرة، وتسهل حصول الأطفال على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة وتزيل الحواجز من أمام مشاركة الوالدين في عمالة لائقة ومنتجة في الاقتصاد المنظم، وخصوصاً النساء. علاوة على ذلك، فإن اعتماد إعانات الأبوة (في جمهورية إيران الإسلامية على سبيل المثال) والإعانات الوالدية المصمّمة جيداً والتي تشجع مشاركة الآباء (في ألمانيا والسويد على سبيل المثال)، يسهم أيضاً في تقاسم مسؤوليات الرعاية على نحو أكثر مساواةً بين الوالدين، إقراراً بأنه يقع على عاتق الأمهات والآباء معاً مسؤولية الإعالة والرعاية، تمشياً مع الغاية ٥-٤ من أهداف التنمية المستدامة بشأن المساواة بين الجنسين وتوصية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٦٥).

١١٦. ويتطلب دعم عمليات الانتقال في الحياة والعمل وتسهيل انتقال عادل للاقتصاد في ضوء التقدم التكنولوجي وتغير المناخ، التنسيق الفعّال للحماية الاجتماعية وسياسات العمل. وعلى سبيل المثال، توفر الحماية من البطالة أمن الدخل الضروري للغاية وتمكّن العمال من إعادة اكتساب المهارات، إذا لزم الأمر، والانتقال إلى وظيفة أخرى إذا كانت مقترنةً بخدمات التوظيف وتنمية المهارات وسياسات سوق العمل الأخرى.[٨٠] وقد عززت عدة بلدان برامج الحماية من البطالة لديها (جمهورية كوريا وفيتنام على سبيل المثال) أو اعتمدت هذه البرامج (مثل ماليزيا والفلبين) وربطتها بخدمات التوظيف.[٨١]

---

[٧٦] انظر:
ILO, *World Social Protection Report 2017–19*, Ch. 5; and ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

[٧٧] انظر: ILO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 2018.

[٧٨] انظر: ILO and UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

[٧٩] انظر: ILO, *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, 2017.

[٨٠] انظر:
ILO, *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015; ILO, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs,* 2018.

[٨١] انظر:
ILO, *World Social Protection Report 2017–19*; C. Peyron Bista and John Carter, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package: Experiences from ASEAN* (ILO, 2017).

١١٧. ويمكن لنظم الحماية الاجتماعية التي تشمل الإعاقة أن تمكّن الأشخاص المعوّقين من المشاركة مشاركة كاملة في أسواق العمل ودعم حياتهم في المجتمع وتعويض التكاليف المتعلقة بالإعاقة بأسلوب ملائم.[٨٢]

١١٨. ويتطلب تكييف نظم معاشات الشيخوخة مع التحول في عالم العمل وتشيخ السكان، تسهيل نقل الحقوق والاستحقاقات في سياق حراك اليد العاملة، على سبيل المثال عن طريق تناسق نظم المعاشات وكفالة استدامتها المالية بالتوازي مع ضمان كفاية المعاشات وترافق الزيادات الضرورية في سن التقاعد مع تدابير ترمي إلى تسهيل الشيخوخة النشطة، بغية تجنب التداعيات السلبية على العمال وعلى الاقتصاد ككل.

١١٩. ومن الضروري أن يكون عمل سياسات العمالة والحماية الاجتماعية التي تراعي قضايا الجنسين، متضافراً ومتعاضداً لخلق انتعاش أكثر متانةً من الأزمة وضمان مستقبل عمل متمحور حول الإنسان، بما في ذلك بالنسبة إلى النساء والرجال الذين يدخلون سوق العمل. ويحتاج الناس عند مواجهتهم عمليات انتقال متتابعة بكثرة في الحياة والعمل، إلى حزمة شمولية من إعانات الحماية الاجتماعية وفرص العمالة وبرامج وتدابير سوق العمل على غرار مواءمة الوظائف والتدريب وتجديد المهارات والمشورة في المسار المهني ودعم روح المبادرة، إضافة إلى الحصول على الرعاية الجيدة والخدمات الاجتماعية الأخرى التي توفر بدورها مصدراً هاماً للعمالة اللائقة.

٣-٢ تعزيز نظم الحماية الاجتماعية

١٢٠. إنّ تعزيز نظم الحماية الاجتماعية الوطنية أمر أساسي من أجل ضمان أن يتاح أمام جميع الناس الاستفادة من سبل الحصول على حماية اجتماعية شاملة ومستدامة في سياق عالم عمل متغير. وتشكل نُظم الحماية الاجتماعية، بصفتها صلة وصل مباشرة بين الدولة ومواطنيها، عنصراً هاماً في أطر مؤسسية فعّالة وشاملة وخاضعة للمساءلة وجديرة بثقة الناس ومشجّعة على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة (الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة). وتنفيذ استراتيجيات وسياسات الحماية الاجتماعية الوطنية تنفيذاً فعالاً استناداً إلى أطر قانونية واضحة ومتسقة، إنما هو أمر جوهري من أجل ضمان فعاليتها.

١٢١. ويتطلب تعزيز نظم الحماية الاجتماعية وتكييفها مع المتطلبات الجديدة، وضع سياسات واستراتيجيات وطنية فعّالة للحماية الاجتماعية استناداً إلى الحوار الاجتماعي، وتعزيز إدارتها والإشراف عليها وتحسين التنسيق مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى وتحسين مرونتها في الصمود وقدرتها على مواجهة الأزمات.

٣-٢-١ صياغة وتنفيذ ورصد سياسات واستراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية القائمة على الحوار الاجتماعي الوطني

١٢٢. تشدد استراتيجية منظمة العمل الدولية ذات البعدين بشأن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، على أهمية صياغة سياسات واستراتيجيات وطنية للحماية الاجتماعية تستند إلى الحوار الاجتماعي الوطني. وقد صاغت دول أعضاء عديدة ونفذت مثل هذه الاستراتيجيات في السنوات الأخيرة، بمشاركة الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة، ووضعت خارطة طريق واضحة من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية (توسيعاً أفقياً وعمودياً معاً) وزيادة اتساق النظم الوطنية للحماية الاجتماعية وشموليتها.[٨٣] وبالمقارنة مع شبكات السلامة أو استراتيجيات الحد من الفقر المحدودة بقدر أكبر، فإن هذه السياسات الشاملة والمنهجية للحماية الاجتماعية التي تأخذ في الاعتبار الطائفة الكاملة من نظم الضمان الاجتماعي، تسهم في نهج أكثر استراتيجية يهدف إلى تضييق الفجوات في نطاق التغطية وكفايتها وضمان اتساق السياسات عن طريق تحسين التنسيق وتجنب التداخلات وتعزيز أوجه التآزر مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى.[٨٤]

١٢٣. ومشاركة الشركاء الاجتماعيين في صياغة وتنفيذ ورصد السياسات الوطنية للحماية الاجتماعية أمر جوهري من أجل ضمان أن تستجيب السياسات لاحتياجات الناس وأوضاعهم وتتمتع بدرجة عالية من المُلكية والتوافق.[٨٥] ونوعية الحوار الاجتماعي هي عامل حاسم في هذا الصدد، كما تظهر تجارب البلدان في أستراليا وألمانيا وجنوب أفريقيا،

---

٨٢ انظر:
ILO and the International Disability Alliance (IDA), *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*, 2019.

٨٣ انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 573.

٨٤ انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 581.

٨٥ انظر: *ILO, A Synthesis Review*.

ويعيق غياب هذا الحوار عملية وضع نظم حماية اجتماعية شاملة ومنصفة ومستدامة.[٨٦] ويظهر استعراض أجري مؤخراً للاستراتيجيات والسياسات الوطنية للحماية الاجتماعية أن تسع وثائق فقط من أصل ٥٢ وثيقةً شملها الاستقصاء تقر بمشاركة الشركاء الاجتماعيين.[٨٧] وبالإشارة إلى إطار مؤسسي غير ملائم في معظم الأحيان من أجل إرساء عمليات حوار وطني تمثيلي وفعّال على نحوٍ كافٍ، شدّدت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات على أن "الجهود المبذولة من أجل تنظيم وإجراء حوار اجتماعي تشاركي وشامل ومجدٍ تمثل استثماراً قيّماً يفضي إلى دعم اجتماعي وسياسي واسع النطاق وتوافق على الخيارات السياسية المتخذة، وأنها تقدم أيضاً نتائج اقتصادية إيجابية ملموسة".[٨٨] وقد أظهرت تجربة الحوارات الوطنية القائمة على التقييم في عدة بلدان، منها بليز وقيرغيزستان ومنغوليا وميانمار والسنغال وطاجيكستان وتايلند وتوغو وفيتنام، أن مشاركة الشركاء الاجتماعيين فضلاً عن المنظمات الأخرى ذات الصلة الممثلة للأشخاص المعنيين، قد جعلت التنفيذ أكثر سلاسةً وضمنت نجاحاً أكبر في تحقيق الأهداف السياسية.[٨٩]

٣-٢-٢ إدارة نظم الحماية الاجتماعية والإشراف عليها

تحسين إدارة نظم الحماية الاجتماعية والإشراف عليها

١٢٤. تشكل الإدارة السديدة والإشراف الفعال شرطاً أساسياً من أجل تنفيذ نظم الحماية الاجتماعية تنفيذاً فعالاً وتوسيع نطاقها لتشمل الفئات التي لم تكن تتمتع بالحماية من قبل.[٩٠] ويساهم تعزيز المساءلة والشفافية في زيادة الدعم العام للنظام والثقة به. وقد عززت دول أعضاء عديدة أطرها القانونية في السنوات الأخيرة، بما في ذلك عن طريق إرساء أساس قانوني للإعانات المموّلة من الضرائب وتعزيز إعانات التأمين الاجتماعي وتوسيع نطاقها وضمان استدامتها وتحسين التنسيق بين نظم التأمين الاجتماعي والنظم المموّلة من الضرائب والإعانات النقدية والعينية.[٩١]

١٢٥. وقد أدى استخدام التكنولوجيات الرقمية إلى تسهيل الإدارة السديدة والإشراف الفعال إلى حد كبير من أجل الإشراف على نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك نظم الإدارة والمعلومات والنماذج الجديدة لتقديم الخدمات، التي قدّمت لها جائحة كوفيد-١٩ دفعاً إضافياً. ومن شأن التحسينات التكنولوجية، مثل التواصل الرقمي والإجراءات الآلية، أن تساهم إلى حد كبير في تحسين الإجراءات الإدارية إلى أقصى حد، مما يؤدي إلى تسهيل سبل الاستفادة وتقريب الخدمات من الناس. ولكن عند القيام بذلك، من المهم حماية البيانات الشخصية وضمان الخصوصية، لا سيما في البلدان التي لم تتطور فيها بعد الأطر القانونية بشأن حماية البيانات تطوراً تاماً، واستبقاء خيار التوزيع غير الرقمي كي لا يستبعد الأشخاص الذين لديهم إمكانية وصول محدودة إلى الإنترنت أو ليس لديهم إمكانية وصول إلى الإنترنت على الإطلاق، وكي لا يُستبعد الذين لديهم عدد قليل من المهارات الرقمية.[٩٢]

الحد من التجزؤ وتحسين التنسيق وضمان تنفيذ أكثر فعالية

١٢٦. إنّ أحد أبرز التحديات الماثلة أمام نظم الحماية الاجتماعية في العديد من البلدان هو المستوى العالي من التجزؤ، حيث تشرف مؤسسات مختلفة على نظم التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية المتعددة، وغالباً ما تكون آليات التنسيق ضعيفة. ومن الضروري ضمان تنسيق فعال بين هذه الآليات والمؤسسات بهدف كفالة اتساق داخلي ونهج نظامي من أجل التنفيذ الفعال، وتسهيل قابلية نقل وتحويل الاستحقاقات بين النُظم وتجنب الازدواجية والفجوات في التغطية.[٩٣] وقد بذلت بلدان عديدة، منها بنغلاديش وكندا وكرواتيا وغانا، جهوداً من أجل الحد من التجزؤ وتعزيز

---

[٨٦] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 566.

[٨٧] انظر:
ILO and UN Women, *Towards Universal, Gender-Responsive Social Protection? A Global Review of National Social Protection Policies*, 2019.

[٨٨] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, paras 568–569.

[٨٩] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 566.

[٩٠] انظر: ILO, *World Social Protection Report 2017–19*; ISSA, *ISSA Guidelines: Good Governance*, 2013.

[٩١] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 173.

[٩٢] انظر:
Magdalena Sepúlveda Carmona, *Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection*, ESS – Working Paper No. 59 (ILO, 2018).

[٩٣] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.2; الأمم المتحدة، *تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان: دول الرفاه الرقمي وحقوق الإنسان* (الوثيقة A/74/493)، ٢٠١٩.

آليات التنسيق الداخلي بين المؤسسات المختلفة وبين المستويات الحكومية المركزية والمحلية، وضمان نهج أكثر تكاملاً وشمولية. وفي غانا على سبيل المثال، يُسجل المستفيدون من برنامج التحويل النقدي التابع لبرنامج تعزيز موارد الرزق لمكافحة الفقر، تسجيلاً تلقائياً في نظام التأمين الصحي الوطني، بغية تسهيل حصولهم على الرعاية الصحية. وقد أرست أذربيجان والصين والهند ومنغوليا وجنوب أفريقيا وطاجيكستان وغيرها من البلدان، آليات تنفيذ متكاملة على غرار "خدمات النافذة الواحدة" أو "مراكز خدمات موحدة" بهدف تسهيل سبل الاستفادة، خصوصاً لصالح السكان الريفيين، وتوفير نطاق أكثر اكتمالاً من إعانات وخدمات الحماية الاجتماعية بتكلفة منخفضة وتوجيه المستفيدين نحو خدمات استخدام تكميلية وخدمات أخرى. وسلطت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات الضوء على أهمية دور هيئة تنسيق ينبغي أن "تمتلك القدرة على تحديد الأولويات في نظام الحماية الاجتماعية وتشارك أيضاً في إدماج سياسات وممارسات الحماية الاجتماعية ضمن إطار أوسع للتخطيط الإنمائي، وفقاً لما هو وارد في الفقرة ١٥ من التوصية".[٩٤]

رصد التقدم المحرز في بناء نظم ضمان اجتماعي شاملة

١٢٧. إنّ بناء نظم ضمان اجتماعي شاملة يتطلب آليات فعالة ترصد التقدم المحرز في توسيع نطاق تغطية إعانات الحماية الاجتماعية وضمان كفايتها تمشياً مع التوصية رقم ٢٠٢ (الجزء رابعاً)، بما في ذلك ما يتعلق بمشاركة الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين، والحاجة إلى تصنيف البيانات حسب الجنس، إضافة إلى إرساء إطار قانوني من أجل صون وحماية المعلومات الشخصية الخاصة الواردة في نظم بيانات الضمان الاجتماعي، مدعومة بتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية ومع المكتب.

١٢٨. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز في العديد من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتعزيز أطر رصد نظم الحماية الاجتماعية، فإن هناك تحديات لا تزال قائمة تتمثل في محدودية توافر البيانات القابلة للمقارنة بالنسبة إلى بعض النظم والبرامج (خصوصاً النظم غير الاكتتابية) وارتفاع مستوى تجزؤ البيانات وقابليتها المحدودة للمقارنة وغياب آليات التنسيق والمنهجيات الموحدة.[٩٥] إضافة إلى ذلك، يمتلك عدد قليل نسبياً من البلدان قدرات تحليلية مناسبة بغية إجراء تقييم منتظم لقدرة نظام الضمان الاجتماعي على تحقيق أهداف السياسة الوطنية وتلبية احتياجات السكان، فضلاً عن تقييم أثره الاجتماعي والاقتصادي، على سبيل المثال تأثيره في الحد من الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي. ومن شأن هذه التحديات أن تحد من قدرة الدول الأعضاء على تقصي التقدم المحرز بمرور الوقت، بأسلوب منتظم بهدف تحديد الفجوات وصياغة خيارات سياسية ملائمة من أجل الحماية الاجتماعية وتقييم أثر الإصلاحات السياسية.

١٢٩. ويتمثل أحد التحديات التي يواجهها العديد من الدول الأعضاء في توافر البيانات المصنفة عن المساهمين والمستفيدين حسب الجنس والفئة العمرية ومكان الإقامة الريفي والحضري وتوفر بيانات إنفاق مصنفة حسب وظيفة وباب الإنفاق. وهذا التصنيف ضروري من أجل توفير قاعدة معارف مفصّلة تستخدم في وضع السياسات على المستوى الوطني، إضافة إلى توفير قاعدة البيانات اللازمة من أجل إطار رصد أهداف التنمية المستدامة. ويوفر القرار بشأن تطوير إحصاءات الضمان الاجتماعي، الذي اعتمده المؤتمر الدولي التاسع لخبراء إحصاءات العمل في عام ١٩٥٧، إرشادات مفصّلة ومفيدة بشأن تبويب البيانات وتصنيف البيانات بحيث يمكن استخدامها على نحو أفضل لهذا الغرض.[٩٦]

١٣٠. ومن الضروري تنسيق بيانات الحماية الاجتماعية بصورة تدريجية وتوحيد المفاهيم والتعاريف المتعلقة بها، وخصوصاً في ظل التغيرات التي طرأت على إطار الرصد الدولي في أعقاب اعتماد أهداف التنمية المستدامة. ويتطلب ذلك وضع معايير مشتركة من أجل جمع البيانات وتنظيم وتبويب البيانات ووضع إطار إحصائي مشترك بغية ضمان قابلية مقارنة البيانات وتسهيل استخدام الإحصاءات من قبل الحكومات والشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين.[٩٧] ومع مراعاة الدور الهام الذي تؤديه منظمة العمل الدولية بصفتها المنظمة الدولية المؤتمنة على تحقيق الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة، اقترحت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات أنه "قد ترى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أنّ من الضروري والمؤاتي الآن البدء في التفكير بوسائل ممكنة من شأنها أن تتيح لمنظمة العمل الدولية أن تواصل إرشاد عملية إعداد إحصاءات الضمان الاجتماعي في المستقبل"،

[٩٤] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 661.
[٩٥] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.2.
[٩٦] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 12.3.
[٩٧] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 694.

وأشارت اللجنة إلى "الإمكانيات الكبيرة التي يتمتع بها إطار إحصائي دولي محدث ومنسّق في السعي إلى تحقيق الهدف المتمثل في بناء نظم حماية اجتماعية ملائمة وعالمية وأكثر شمولاً".[٩٨]

٣-٢-٣ التنسيق مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية

١٣١. أظهرت الاستجابة لمواجهة كوفيد-١٩ أهمية التنسيق بين سياسات الحماية الاجتماعية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، بما في ذلك سياسات العمالة والسياسات القطاعية، ولا سيما في أوقات التغيير، من أجل تحقيق المزيد من اتساق السياسات والتآزر والتأثير. وقبل جائحة كوفيد-١٩، كان قد أُحرز تقدم ملحوظ في بلجيكا وكمبوديا والفلبين والبرتغال، بهدف ضمان أن تكون السياسات الاقتصادية والاجتماعية مترابطة ومتكافلة كي تستجيب إلى تحول الاقتصادات والمجتمعات.[٩٩] وتسلط لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات الضوء بوجه خاص على أهمية إدراج آليات تنسيق واضحة بدءاً من مرحلة تصميم السياسات، تكون مندرجة ضمن الأطر القانونية والمؤسسية، كما تسّلط الضوء على الدور الرئيسي الذي تؤديه المشاركة الثلاثية والتشاور مع منظمات أخرى مناسبة وممثلة للأشخاص المعنيين.

١٣٢. ويمكن أن يسهم تحسين التنسيق في تحقيق نتائج أفضل، بيد أنه ينبغي للبلدان أن تحرص على ألا تؤدي الروابط إلى تمييز أو استبعاد أو أية آثار جانبية غير مقصودة. وبالنسبة إلى برامج التحويل النقدي المشروط على سبيل المثال، برزت بواعث قلق بشأن شروط سلوكية فيما يتعلق بالحضور المدرسي يمكن أن تقوّض الحق في الضمان الاجتماعي، لا سيما بالنسبة إلى الأفراد الأشد فقراً في المجتمع، وتوطد الأدوار التقليدية بين الجنسين.[١٠٠] وبسبب بواعث القلق هذه، يفضل الكثير من البلدان برامج غير مشروطة ولكنها جيدة التنسيق مع تدابير تكميلية ترمي إلى تسهيل سبل الوصول إلى الخدمات.

١٣٣. وتؤدي سياسات سوق العمل النشطة، بما في ذلك برامج التوظيف العامة، دوراً رئيسياً في تسهيل دخول الباحثين عن عمل إلى سوق العمل أو عودتهم إليه. غير أن شواغل قد برزت في بعض الحالات بشأن قيود لا مبرر لها على الحصول الفعلي على الإعانات، تنتهك الحقوق المكتسبة في الضمان الاجتماعي ولا تتماشى مع المبادئ الواردة في المعايير الدولية للضمان الاجتماعي. ومن الضروري أن تحقق السياسات الفعالة للعمالة والحماية الاجتماعية توازناً جيداً بين ضمان أمن الدخل وتسهيل العودة إلى العمل، بالتوازي مع الامتثال للمبادئ المنصوص عليها في حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية. وتشمل هذه المبادئ، على وجه الخصوص، حرية اختيار العمل ومفهوم العمالة المناسبة، مما يكفل أن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي ليس مشروطاً بتأدية عمل.[١٠١]

١٣٤. وفي حين أنه يمكن لتحسين التنسيق والاتساق بين الإعانات النقدية وسياسات سوق العمل النشطة والحصول على الخدمات أن يساعد في ضمان تلبية احتياجات الناس على نحو أفضل، ينبغي توخي العناية في وضع آليات تصميم وتنفيذ السياسات بهدف ضمان أن تسهم في التمتع الكامل بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي وأن تتماشى مع معايير العمل الدولية.

٤-٢-٣ تعزيز القدرة على الصمود

١٣٥. على نحو ما أظهرته جائحة كوفيد-١٩، تشكل نظم الحماية الاجتماعية الشاملة، بما في ذلك أرضيات الحماية الاجتماعية، عنصراً هاماً في الاستراتيجيات الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث، وتسهم في تجنب الأزمات وإتاحة الإنتعاش وبناء القدرة على الصمود في أعقاب الصدمات.[١٠٢] ويظهر دور الحماية الاجتماعية الهام في هذا الشأن في توصية العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود، ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥)، التي توضح أنه "ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة أوضاع الأزمات، أن تقوم في أسرع وقت ممكن بما يلي: (أ) تسعى إلى أن تضمن أمن الدخل الأساسي، ولا سيما لصالح الأشخاص الذين انقطعت وظائفهم أو سبل عيشهم بسبب الأزمة؛ (ب) تستحدث

---

[٩٨] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 696.

[٩٩] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.

[١٠٠] انظر:
ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.3; see also ILO, *World Social Protection Report 2014/15*, and ILO, *World Social Protection Report 2017–19*.

[١٠١] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.

[١٠٢] انظر: ILO, *World Social Protection Report 2017–19*؛ مكتب العمل الدولي، معايير منظمة العمل الدولية وكوفيد-١٩ (فيروس كورونا) أسئلة يتكرر طرحها، ٢٠٢٠.

أو تعيد أو تعزز برامج الضمان الاجتماعي الشاملة وغيرها من آليات الحماية الاجتماعية، مع مراعاة التشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية؛ (ج) تسعى إلى أن تضمن بفعالية سُبل الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأساسية، ولا سيما لصالح المجموعات السكانية والأفراد الذين باتوا مستضعفين بصورة خاصة بسبب الأزمة". (الفقرة ٢١). كما تدعو التوصية رقم ٢٠٥ الدول الأعضاء إلى "أن ترسي أو تعيد إرساء أو تستبقي" أرضيات الحماية الاجتماعية، "وأن تسعى إلى سد الثغرات في تغطيتها"، مع مراعاة الاتفاقية رقم ١٠٢ والتوصية رقم ٢٠٢ ومعايير العمل الدولية الأخرى المعنية (الفقرة ٢٢).

١٣٦. ومن الضروري في حالات الأزمات والأوضاع الهشة تمتين الروابط الاستراتيجية بين تدخلات الإغاثة قصيرة الأجل، بما في ذلك المساعدة الإنسانية، والجهود الإنمائية طويلة الأجل بهدف تعزيز نهج مرحلي متواصل ومتعدد المسارات يستخدم الموارد والآليات المؤسسية استخداماً أفضل من أجل التأقلم مع مخاطر الكوارث وآثارها. وتشهد نظم الحماية الاجتماعية حالياً اعترافاً واسعاً بصفتها عنصراً تأسيسياً في هذا الشكل من استمرارية النهُج:[١٠٣]

- **تكييف نظم الحماية الاجتماعية القائمة بهدف زيادة مقدراتها وقدرتها على الصمود كي تستجيب سريعاً وعلى النحو المناسب لمواجهة الصدمات المستقبلية**. من الحاسم وضع واستخدام التخطيط لاستمرارية العمل وخطط الطوارئ من أجل ضمان تمكّن نظم الحماية الاجتماعية من الاستجابة السريعة والمناسبة في مواجهة الأحداث الضارة والزيادات في الطلب، بما يقلّص فترات التأخير ويزيد من فعالية الاستجابات المحلية. وقد عززت المكسيك وموزامبيق قدراتهما على تقديم إعانات إضافية وتكميلية في حالة الصدمات وتوسيع نطاق التغطية على نحو فعّال ليشمل مستفيدين جُدداً. ونتيجة لذلك، قد تكون هناك حاجة إلى زيادة الميزانيات المخصصة للحماية الاجتماعية وتحديث القدرات الإدارية، كما جرى في نيبال على سبيل المثال، في أعقاب زلزال عام ٢٠١٥.
- **تعزيز دور نظم الحماية الاجتماعية القائمة في جهود الإغاثة ما بعد الصدمات**. يمكن تكييف النظم والبرامج المتوفرة في البلدان التي لديها نظام حماية اجتماعية قائم، بهدف توزيع الإغاثة النقدية والعينية على السكان المتضررين. كما يمكن استخدام الدعم الخارجي الموجه عبر النظام القائم من أجل نقل التكنولوجيات الجديدة والارتقاء بالقدرات، كما هي الحال على سبيل المثال في السلفادور حيث وسعت استراتيجية القضاء على الفقر (Estrategia de Erradicación de la Pobreza) توسيعاً عمودياً وأفقياً أثناء فترات الجفاف.
- **دعم وضع نظام حماية اجتماعية وطني مستدام ترسخه الحكومة مؤسسياً بصورة تدريجية**. قد تؤدي جهود الإغاثة في أعقاب أزمة مفاجئة، إلى ظهور برامج متباينة ترعاها جهات مانحة دولية متعددة. ومن شأن تحسين التنسيق أن يرسي الأسس من أجل نظام حماية اجتماعية مستدام ومملوك وطنياً، تديره الحكومة على وجه الاحتمال. فالمساعدة النقدية قصيرة الأجل في الصومال على سبيل المثال، هي في طور التحول إلى آليات حماية اجتماعية طويلة الأجل تملكها الحكومة.
- **توسيع نطاق الحماية الاجتماعية أو الخدمات لتشمل السكان النازحين قسراً**. في عام ٢٠١٥، كان عدد اللاجئين أو طالبي اللجوء في المغترب أو النازحين ضمن أوطانهم يزيد على ٦٥ مليون شخص. وتلبي المساعدة الإنسانية المقدمة إلى السكان النازحين الاحتياجات الأشد إلحاحاً، لكنها قد تثمر حلولاً أكثر استدامةً عندما يصاحبها شكل آخر من أشكال الدعم. وهناك حاجة إلى استجابات سياسية أطول أجلاً تستكمل خدمات الطوارئ بأشكال أخرى من الدعم، بما في ذلك تنمية المهارات والمشاركة في برامج وطنية مختارة من الحماية الاجتماعية. أضف إلى أنّ توسيع نطاق نُظم الحماية الاجتماعية فيما يتعلق باللاجئين، يتمشى مع اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين،[١٠٤] اللذين يعهدان إلى الدول بمسؤولية توسيع نطاق الحماية والمساعدة كي يتمكن اللاجئون من الحصول على الخدمات الصحية والضمان الاجتماعي على قدم المساواة مع سكان البلد المضيف.

---

[١٠٣] انظر:
European Union, *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: A Game Changer in Supporting People through Crises*, European Commission Tools and Methods Series – Reference Document No. 26, 2019.

[١٠٤] مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والبروتوكول الخاص بوضع اللاجئين.

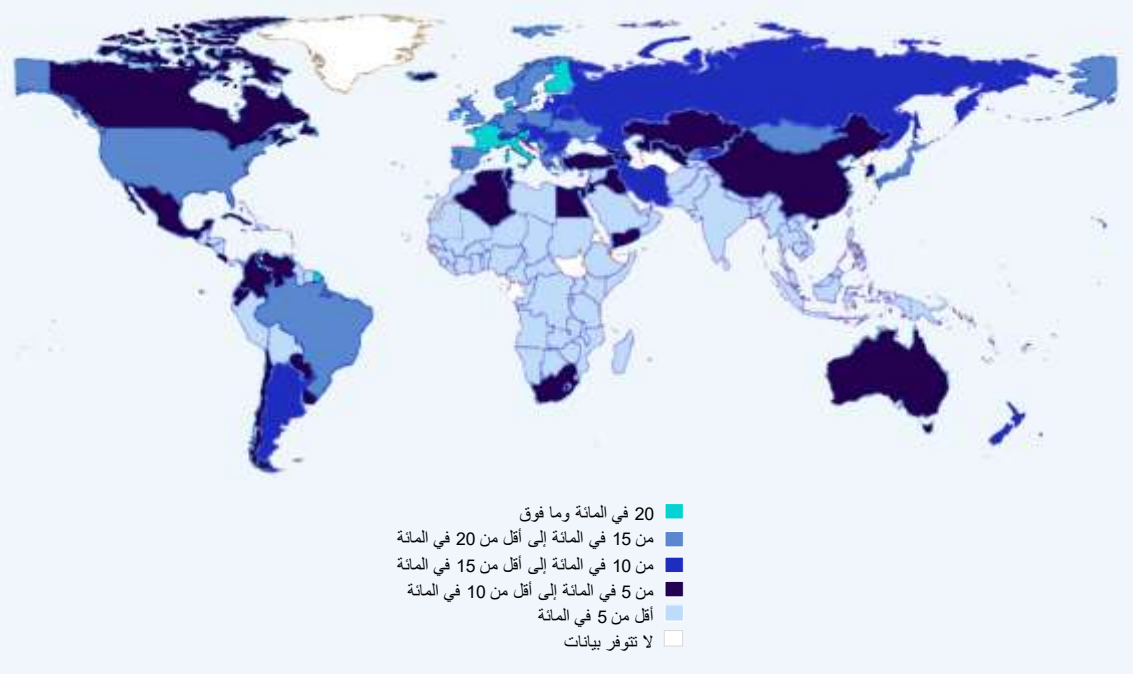
٣-٣ ضمان نظم حماية اجتماعية مستدامة

١٣٧. من المهم عند تصميم أو إصلاح نُظم الضمان الاجتماعي أن يراعى بعناية نطاق تغطيتها وكفاية إعاناتها واستدامتها المالية والتضامن فيها. والتضامن في التمويل ليس واجباً أخلاقياً فحسب، بل هو أكثر الطرق فعالية من أجل تحقيق شمولية نطاق تغطية نظام الحماية الاجتماعية وكفاية إعاناته واستدامته المالية في آن واحد.

٣-٣-١ التمويل المستدام

١٣٨. الإنفاق على نظم الحماية الاجتماعية هو استثمار طويل الأجل في الناس، وقد يفضي غياب هذا الاستثمار إلى تقويض التقدم الاقتصادي والاجتماعي، مما يؤدي إلى الافتقار إلى القوة العاملة السليمة والمنتجة وإلى الاضطرابات الاجتماعية والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاقتصادي على غرار ما ذكّرت به أزمة كوفيد-١٩ العالم. ويتطلب الاستثمار في الناس من خلال نظم الحماية الاجتماعية، موارد يجب أن توفرها المنشآت والعمال والأسر المعيشية وغيرهم من المساهمين ودافعي الضرائب. وتحث توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ الدول الأعضاء على "أن تنظر في استخدام مجموعة أساليب مختلفة لحشد الموارد اللازمة لضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية" لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية؛ ويمكن أن تشمل أساليب التمويل هذه، منفردة أو مجموعة، إنفاذاً فعّالاً للواجبات المتعلقة بالضرائب والاشتراكات الاجتماعية، أو وضع قاعدة إيرادات أوسع نطاقاً وتدريجية بما فيه الكفاية،[١٠٥] فضلاً عن إعادة تحديد الأولويات أو زيادة جودة النفقات.

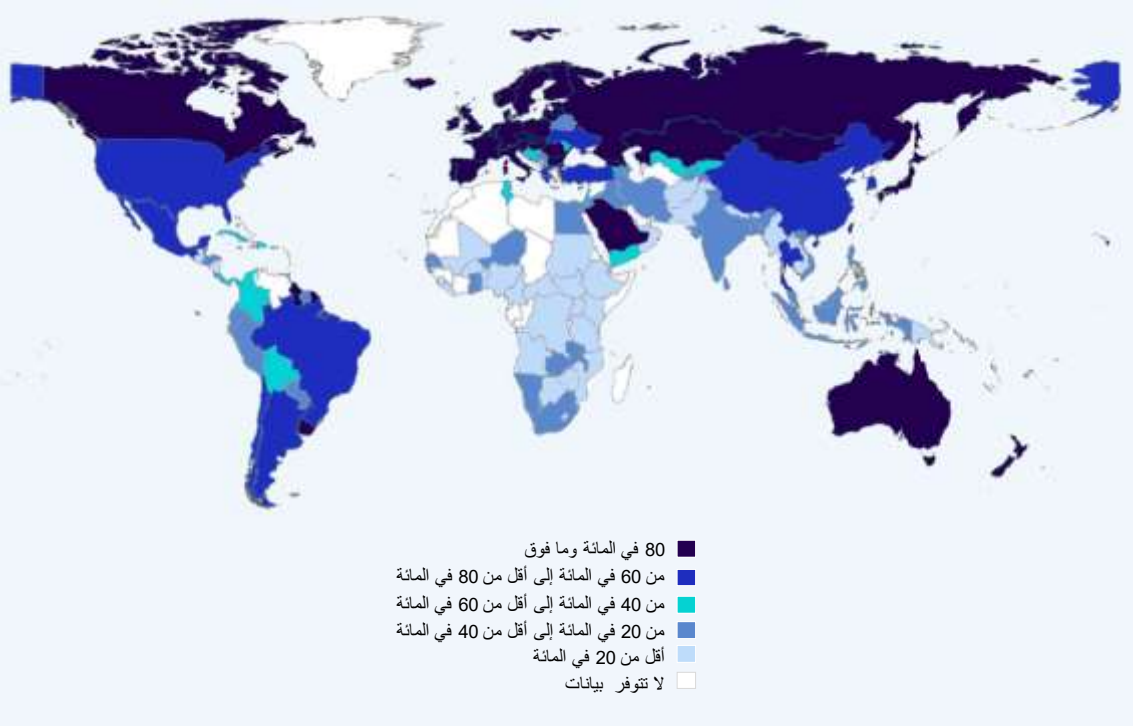
◀ **الشكل ٣-١-أ: الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية (باستثناء الصحة) كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (البيانات الأخيرة المتاحة)**



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية؛ استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ قاعدة إحصاءات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)؛ صندوق النقد الدولي.

[١٠٥] التوصية رقم ٢٠٢، الفقرة ١١. يجسد هذا الحكم التزام الدول الأطراف بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بتحقيق كامل وتدريجي للحق في الضمان الاجتماعي بكافة الوسائل المناسبة وبأقصى ما يتوفر من موارد، وحسب مقتضى الحال، عن طريق التعاون الدولي (المادة ٢).

◄ **الشكل ٣-١-ب: نسبة السكان المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية النقدية (نسبة مئوية، السنة الأخيرة المتاحة)**



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، استناداً إلى استقصاء الضمان الاجتماعي؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ قاعدة إحصاءات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)؛ صندوق النقد الدولي.

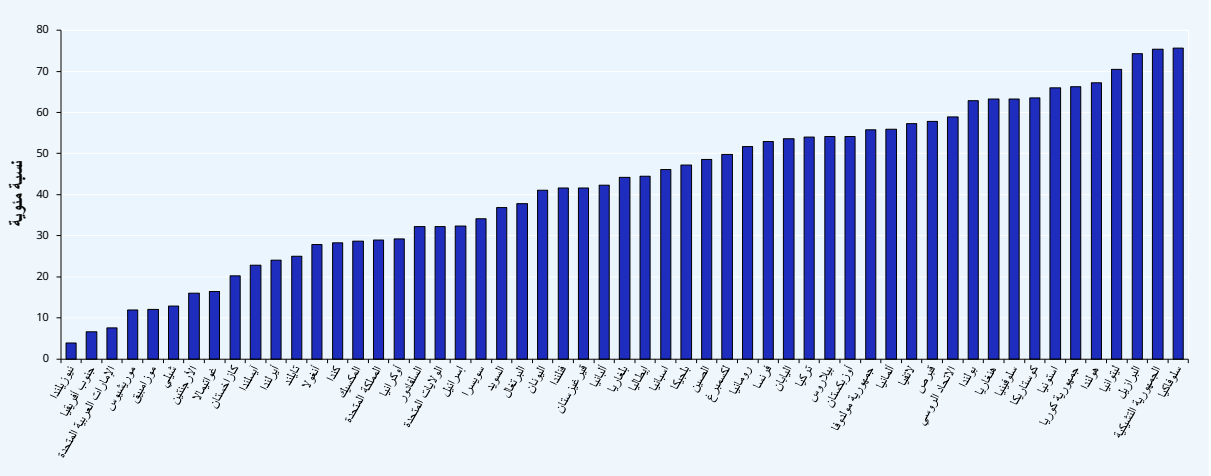
١٣٩. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم، لا تزال هناك فجوات واسعة في تمويل الحماية الاجتماعية ونطاق تغطيتها على حد سواء، وهي مترابطة ترابطاً وثيقاً (الشكل ٣-١-أ والشكل ٣-١-ب). وتوخياً لتذليل هذا التحدي، ينبغي إيلاء اهتمام أكبر لإنشاء حيز مالي في البلدان النامية من أجل تمويل نظم الحماية الاجتماعية، ولا سيما لضمان أرضية للحماية الاجتماعية.

١٤٠. وقد استخدمت البلدان عدة نُهج من أجل إنشاء حيز مالي للحماية الاجتماعية، كما هو موضح أدناه.

١٤١. زيادة إيرادات الضرائب عن طريق توسيع القاعدة الضريبية، بالتركيز على أساليب أكثر فعالية في تحصيل الضرائب وتحسين الامتثال وضمان فرض ضرائب عادلة على مختلف أنواع الإيرادات (أرباح الشركات والأنشطة المالية والملكية والاستيراد/ التصدير والموارد الطبيعية)، وضمان التدرجية في النظام الضريبي. وتمول جمهورية بوليفيا المتعددة القوميات ومنغوليا وزامبيا معاشات تقاعدية شاملة وإعانات الأطفال ومخططات أخرى من ضرائب التعدين والغاز؛ كما فرضت ليبيريا وجمهورية ملديف ضرائب على السياحة من أجل دعم البرامج الاجتماعية؛ واستخدمت غابون إيرادات ضريبة أرباح شركات الاتصالات المتنقلة من أجل تمويل نظام الرعاية الصحية لديها لصالح الفقراء والمستضعفين؛ واستكملت الجزائر وموريشيوس وبنما وبلدان أخرى، إيرادات الضمان الاجتماعي بفرض ضرائب عالية على التبغ؛ وعلى نحو مماثل، حشدت غانا والفلبين وتايلند ضرائب مخصصة على التبغ والكحول بهدف دعم توسيع نطاق التأمين الصحي الاجتماعي؛ وفرضت البرازيل ضريبة مؤقتة على الصفقات المالية لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية. وتستخدم بلدان أخرى مثل الصين وإسبانيا إيرادات مستمدة من اليانصيب من أجل استكمال إنفاق الضمان الاجتماعي. بيد أن الضرائب المتناقصة، على غرار ضريبة القيمة المضافة، قد تثقل كاهل السكان بعبء إضافي، بما في ذلك الفئات الفقيرة والمستضعفة التي قد لا تستفيد دائماً من إعانات برامج الحماية الاجتماعية (في حالة التحويلات النقدية فائقة الاستهداف على سبيل المثال).

١٤٢. توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي وإيرادات الاشتراكات، هو أسلوب موثوق به من أجل تمويل الحماية الاجتماعية. وتموّل بلدان كثيرة النظم الوطنية للحماية الاجتماعية من الاشتراكات في المقام الأول (الشكل ٣-٢)، مما يظهر أهمية هذا الخيار في إنشاء الحيز المالي، بغض النظر عن مستوى دخلها الوطني. وتوفر اشتراكات الضمان الاجتماعي في العديد من البلدان أكثر من نصف إجمالي الموارد المخصصة للحماية الاجتماعية، كما في البرازيل وكوستاريكا وقبرص وألمانيا واليابان وهولندا وجمهورية كوريا والاتحاد الروسي وسلوفاكيا وتركيا.

◄ **الشكل ٣-٢: الاشتراكات الاجتماعية كنسبة مئوية من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بما في ذلك الرعاية الصحية)، ٢٠١٦، بلدان مختارة**



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية؛ صندوق النقد الدولي، إحصاءات التمويل الحكومي؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

١٤٣. ومن بين البلدان التي تعتمد بصورة أقل على الاشتراكات، هناك من يتّبع طريقة التمويل الضريبي السائد (مثل كندا والسويد والمملكة المتحدة)، في حين لا تزال بلدان أخرى في مرحلة أولى نسبياً من التنمية (مثل غواتيمالا وموزامبيق)، حيث لا يستفيد من الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات سوى العمال فيالعمالة المنظمة. ويؤدي تكييف آليات قائمة على الاشتراكات وتوسيع نطاقها لتشمل الاقتصاد غير المنظم (كما في الأرجنتين والبرازيل وأوروغواي)، إلى تحرير الموارد من المساعدة الاجتماعية ويسهم في إضفاء السمة المنظمة على العمال والمنشآت ويوسع القاعدة الضريبية ويترك بالتالي أثراً مزدوجاً على إنشاء حيز مالي للحماية الاجتماعية.[١٠٦]

١٤٤. **تجفيف التدفقات المالية غير المشروعة.** تهرب مبالغ ضخمة من الموارد بصورة غير قانونية من البلدان النامية سنوياً، ويقدّر حجمها بما يزيد على عشرة أضعاف إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة. وتُبذل جهود متنامية، لا سيما ضمن الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمنتديات الدولية الأخرى (على غرار مجموعة العشرين ومجموعة الأربعة والعشرين)، من أجل تكريس اهتمام أكبر لتضييق الخناق على تبييض الأموال والرشوة والتهرب الضريبي والتلاعب بالأسعار وغير ذلك من الجرائم المالية التي لا تقتصر على أنها غير قانونية بل تحرم الحكومات أيضاً من إيرادات هي بحاجة إليها من أجل توفير الحماية الاجتماعية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

١٤٥. **إعادة توزيع الإنفاق العام،** استناداً إلى: استعراضات الإنفاق العام ووضع الميزانيات الاجتماعية وأنواع أخرى من تحليلات الميزانية؛ الاستعاضة عن الاستثمارات عالية التكلفة ومتدنية الأثر باستثمارات ذات آثار اجتماعية اقتصادية واسعة النطاق؛ تعزيز أطر إدارة الأموال العامة وتحسين الإدارة المالية لنظم الحماية الاجتماعية لتوليد الادخارات وإزالة مواطن انعدام الكفاءة في الإنفاق؛ التصدي للاحتيال والفساد. وقد أعادت كوستاريكا وتايلند توزيع الإنفاق العسكري على الحماية الصحية الاجتماعية. وخفضت مصر وغانا وإندونيسيا والعديد من البلدان النامية الأخرى الدعم عن الوقود أو ألغته واستخدمت العوائد بصورة كاملة أو جزئية من أجل توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية.

١٤٦. **استخدام الاحتياطيات المالية واحتياطيات النقد الأجنبي في المصارف المركزية،** على سبيل المثال عن طريق سحب الادخارات المالية وإيرادات الدولة الأخرى المخزنة في صناديق الثروات السيادية، و/أو استخدام الفائض في احتياطيات النقد الأجنبي في المصارف المركزية من أجل التنمية المحلية والإقليمية. وتستفيد شيلي والنرويج وبلدان أخرى، من الاحتياطيات المالية باستخدامها في الاستثمارات الاجتماعية؛ ولعلّ صندوق التقاعد الحكومي الشامل في النرويج أشهر مثال على ذلك.

[١٠٦] انظر:
ILO, Extending Social Security to Workers in the Informal Economy; and ILO, *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, 2019.

١٤٧. **إدارة الديون السيادية: الاقتراض وإعادة هيكلة الديون القائمة** عن طريق السعي الدؤوب إلى استكشاف خيارات اقتراض محلية وخارجية بتكلفة منخفضة، بما في ذلك القروض بشروط ميسّرة، بعد إجراء تقييم دقيق للقدرة على تحمّل الديون، بما في ذلك إعادة التفاوض على خفض خدمة الدين. وأصدرت كولومبيا عام ٢٠١٧ أول سندات الأثر الاجتماعي في بلد نامٍ، وأصدرت جنوب أفريقيا سندات محلية من أجل تمويل الخدمات الأساسية والبنية التحتية الحضرية. ونجح ما يزيد على ٦٠ بلداً في السنوات الأخيرة، في إعادة التفاوض على الديون، بينما تخلّف ما يزيد على ٢٠ بلداً (منها إكوادور وآيسلندا) عن تسديد الدين العام أو رفض تسديده، ووجّه بالتالي الادخارات المخصصة لخدمة الدين إلى الحماية الاجتماعية.

١٤٨. **اعتماد إطار اقتصاد كلي أكثر مراعاة ومؤاتاة للعمالة**. وينطوي ذلك على السماح بمسارات عجز أكبر في الميزانية و/أو مستويات تضخم أعلى دون المخاطرة باستقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز العمالة اللائقة والمنتجة، بما في ذلك عن طريق سياسات استثمار عامة ذات أهداف عمالة واضحة. وقد استخدم عدد كبير من البلدان النامية العجز في الإنفاق وإطار اقتصاد كلي أكثر ملاءمة أثناء الانكماش العالمي بهدف تلبية الطلبات الملحة في فترة النمو المنخفض ودعم الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي.

١٤٩. **زيادة الدعم المالي الدولي من أجل استكمال الموارد المحلية** حيثما تكون غير كافية بعد لتلبية احتياجات السكان من الحماية الاجتماعية. وتفيد التوصية رقم ٢٠٢ أنه يمكن للبلدان "التي لا تتمتع بالقدرات الاقتصادية والمالية الكافية لتنفيذ الضمانات، أن تطلب التعاون والدعم الدوليين اللذين يستكملان الجهود التي تبذلها".[١٠٧] وقد تلقت مدغشقر وناميبيا وباكستان وطاجيكستان وزمبابوي دعماً من الشركاء الدوليين عن طريق المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها من الوسائل من أجل تمويل نظم الحماية الاجتماعية لديها. علاوة على ذلك، تعتمد حكومة بوركينا فاسو على التعاون الدولي من أجل تنفيذ استراتيجيتها الوطنية المتعلقة بأرضيات الحماية الاجتماعية. وفي الجمهورية التشيكية، استند تنفيذ الخطط الوطنية جزئياً إلى موارد من الصندوق الاجتماعي الأوروبي.[١٠٨] أما حشد الموارد الوطنية والدولية للتخفيف من أزمة كوفيد-١٩ فهو بعيد كل البعد عن المستوى الكافي لسد فجوة تمويل الحماية الاجتماعية في البلدان النامية. ومن أجل بناء أرضيات حماية اجتماعية قادرة على الصمود، لابد من مواصلة تعزيز هذه الجهود وحمايتها من تدابير التقشف التي بدأت تظهر بالفعل مع انحسار الأزمة. وتظهر دراسة أجرتها مؤخراً منظمة العمل الدولية بشأن تكاليف وفجوات التمويل من أجل تحقيق الغاية ١-٣ والغاية ٣-٨ من أهداف التنمية المستدامة، أن البلدان ذات الدخل المنخفض ستتطلب استثماراً سنوياً إضافياً يقارب ٧٧,٩ مليار دولار أمريكي، أي ما يعادل ١٥,٩ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، من أجل إرساء أرضية حماية اجتماعية في هذه البلدان.[١٠٩] وبالنسبة إلى البلدان ذات القدرات المالية غير الكافية، من الضروري أن تُستكمل جهود حشد الموارد المحلية بالموارد الدولية، بما في ذلك عن طريق الوفاء بالالتزامات المتصلة بالمساعدة الإنمائية الرسمية التي لم تستوفَ في الوقت الراهن والنظر في المزيد من آليات التمويل العالمية القائمة على التضامن.[١١٠]

١٥٠. وتقّر استراتيجية صندوق النقد الدولي الهادفة إلى إرشاد مشاركتها في الإنفاق الاجتماعي[١١١]، بأهمية دور الحماية الاجتماعية في تعزيز النمو المطرّد والشامل. ومن الحاسم أن يصون تنفيذ هذا الإطار الاستراتيجي الإنفاق المحلي على الحماية الاجتماعية ويوسّع نطاقه باعتباره المصدر الرئيسي لموارد الحماية الاجتماعية في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وتؤدي التدابير الاقتصادية لمواجهة التقلبات الدورية، في أوقات الأزمات على وجه الخصوص، دور مثبت اقتصادي واجتماعي وتساعد في الحفاظ على الاستهلاك المحلي. بيد أنه حتى في خضم الأزمة الحالية، تجري مناقشة سياسات التثبيت المالي وغيرها من تدابير الميزانية قصيرة الأجل الرامية إلى خفض الإنفاق الاجتماعي، بوصفها استجابة للضغوط المالية. ولكن التجارب تظهر أن هذه السياسات تقود في الغالب إلى تدني مستويات النشاط الاقتصادي والعمالة، وتزيد من تفاقم الوضع بالحد من عدد الأشخاص القادرين على دفع الاشتراكات وزيادة عدد الأشخاص المحتاجين إلى حماية.

---

[١٠٧] التوصية رقم ٢٠٢، الفقرة ١٢.

[١٠٨] انظر: ILO, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

[١٠٩] انظر:
ILO, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond*, 2020.

[١١٠] انظر: ILO, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020.

[١١١] صندوق النقد الدولي، *وثيقة سياسية: استراتيجية لمشاركة صندوق النقد الدولي في قضايا الإنفاق الاجتماعي*، ٢٠١٩.

١٥١. وفي ظل التغيرات الديمغرافية، سيتطلب تمويل نظم الحماية الاجتماعية التكيّف مع تزايد عدد السكان في العالم النامي، بما في ذلك كبار السن. إذ سيعيش ثلاثة أرباع كبار السن في العالم في بلدان نامية بحلول عام ٢٠٥٠، وستكون غالبيتهم من النساء، ولكن في الوقت ذاته سيكون هناك أفواج كبيرة من الشباب في سن العمل وستستمر هذه الأفواج في الازدياد. ويتيح هذا الأمر فرصة سانحة من أجل تطوير الحماية الاجتماعية الاكتتابية وتمويلها. وسوف يتعين أن تكون البلدان ذات الدخل المرتفع على أهبة الاستعداد لمواجهة تشيّخ السكان، بما في ذلك تلبية احتياجات "المعمّرين" الذين تبلغ أعمارهم ٨٠ عاماً وما فوق والذين ستزداد أعدادهم أربعة أضعاف في العقود الأربعة المقبلة، بالتوازي مع ضمان الاستثمارات اللازمة لصالح الأطفال والشباب.

٣-٣-٢ التضامن في التمويل

١٥٢. يعتمد إنفاذ الحق في الضمان الاجتماعي على نحو فعال على توافر الموارد المالية اللازمة من أجل تحمّل تكلفة الإعانات لجميع فئات السكان، بما في ذلك الأشخاص ذوو القدرة الضعيفة أو المعدومة على الكسب. وتوصي معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية بتقسيم اشتراكات الضمان الاجتماعي تقسيماً عادلاً بين أصحاب العمل والعمال في حالة النظم الاكتتابية، وتحديد اشتراكات العمال بحيث لا تتجاوز ٥٠ في المائة من إجمالي الاشتراكات، إضافة إلى تقديم ضمانات حماية اجتماعية مناسبة إلى من لا يستطيع دفع اشتراكات كافية.

١٥٣. وعلى الرغم من التفاوتات الواسعة في تكوين نظم الحماية الاجتماعية حول العالم، فإن الغالبية العظمى من النظم تستند إلى مبدأ "التضامن في التمويل". ويجمع العديد من البلدان بين طائفة من الأدوات المختلفة بهدف تحقيق أهداف إعادة التوزيع، مثل التأمين الاجتماعي وإعانات قائمة على اختبار إثبات الحاجة أو شاملة مموّلة من الضرائب وخطط ضمان العمالة وسياسات ضريبة الدخل السلبية. وعلى سبيل المثال، عادة ما تعتمد البلدان التي تقدم إعانات حماية اجتماعية مموّلة من الضرائب إلى فئات واسعة من السكان (مثل إعانات الأطفال أو المعاشات التقاعدية الشاملة) على الضرائب التصاعدية، بما في ذلك عن طريق "استرداد" التحويلات من خلال ضريبة الدخل كجزء من سياساتها المتعلقة بإعادة التوزيع.

٣-٣-٣ إدارة مالية سديدة تحت مسؤولية الدولة

١٥٤. تقع على عاتق الحكومات مسؤولية ضمان ملاءة نظم الحماية الاجتماعية وجدواها واستدامتها وعن تحقيق الاتساق بين مختلف مكونات نظام الحماية الاجتماعية في المستويات المعيارية والتشغيلية على السواء، وعن الاتساق مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى. وتشمل المسؤولية الكلية والرئيسية للدولة ضمان الموارد المالية الكافية من أجل تمويل تنفيذ الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي عن طريق: إعانات ونظم قانونية كافية وقابلة للتنبؤ؛ تحديد معدلات الاشتراكات والضرائب عند مستويات كافية لتمويل تكلفة الإعانات دون إثقال كاهل الأشخاص المستضعفين؛ ضمان تقاسم التكاليف تقاسماً عادلاً بين المستخدمين وأصحاب العمل والدولة بهدف "تحقيق التوازن الأمثل بين مسؤوليات ومصالح الذين يمولون خطط الضمان الاجتماعي ومسؤوليات ومصالح الذين يستفيدون منها"؛ إرساء "تنظيم وإدارة مالية شفافين ومسؤولين وسليمين" من أجل الحفاظ على النظام في توازن مالي مستقر بما فيه الكفاية؛ ضمان وضع نظم "تعزز الامتثال للأطر القانونية الوطنية" بهدف التقليل إلى أدنى حد من احتمال سوء استخدام أموال الضمان الاجتماعي أو خسارتها أو سرقتها.[١١٢]

١٥٥. وفي حين أنّ معظم البلدان تكفل الإدارة المالية السديدة عن طريق آليات متنوعة، فإنّ العديد من نظم الضمان الاجتماعي في البلدان النامية بصورة رئيسية، تعاني من ضعف الإدارة والتدبير مما يقوض ثقة أصحاب العمل والأشخاص المحميين على السواء، ويفضي غالباً إلى مستويات امتثال منخفضة، بما في ذلك التهرب من دفع الاشتراكات. ويحد هذا بدوره من قدرة النظم على العمل بفعالية ومن توسيع نطاق التغطية ليشمل من هو غير مشمول بعد. وهناك بالتالي حاجة ماسة إلى تحسين الإدارة المالية بهدف ضمان الشفافية والامتثال للاشتراطات القانونية والتنظيمية كي تصبح الموارد كافية لتلبية جميع استحقاقات الإعانة.

١٥٦. وتشمل التدابير الرامية إلى تحسين الإدارة المالية، ما يلي: نظم قواعد بيانات مركزية تعيد التأكد من المعلومات الواردة من تفتيش العمل واشتراكات الضمان الاجتماعي وغيرها من المعلومات (مثل استهلاك الطاقة)؛ دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بشكل تلقائي؛ طلب بيانات عن الامتثال المالي والتزامات الضمان الاجتماعي في المشتريات العامة؛ إعلام العمال بشأن الاشتراكات المدفوعة بالنيابة عنهم؛ حملات توعية من أجل تهيئة ثقافة الحماية الاجتماعية؛ تسهيل الحصول على الخدمات، بما في ذلك عن طريق الخدمات على شبكة الانترنت والهاتف المحمول.

[١١٢] التوصية رقم ٢٠٢، الفقرتان ٣ و٧.

وعلى سبيل المثال، يسهل مرفق مراكز الخدمات الموحدة (النافذة الواحدة) الذي أنشئ في صندوق الضمان الاجتماعي الخاص بالمستخدمين في الجزائر، الحصول على الإعانات الاجتماعية ويحسّن الإدارة المالية. واعتمد الأردن والمملكة العربية السعودية تطبيقات إلكترونية من أجل تسهيل الحصول على المعلومات وجمع الاشتراكات. وتتضمن إصلاحات الإدارة في الصندوق الوطني للمعاشات التقاعدية في المغرب إنشاء لجان تنظيمية. واعتمدت الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي في عُمان نظام تفتيش ذكياً، أما في تونس فيستخدم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التكنولوجيا من أجل تحسين تبادل البيانات مع مستخدمي الضمان الاجتماعي.

١٥٧. ولا بد من اعتماد تكييفات مَعلمية في وقت مناسب بحيث تكفل الاستقرار والاستدامة على الأجل الطويل للنظام وقدرته على ضمان مستويات كافية من الحماية. وفي حالة إعانات المساعدة الاجتماعية المموّلة من الضرائب، من المطلوب اتخاذ تدابير ترمي إلى ضمان الحق في إعانات ملائمة وقابلة للتنبؤ مع مرور الوقت. وقد استخدمت البلدان استراتيجيات متنوعة من أجل الحد من حالات العجز في الحماية الاجتماعية، على سبيل المثال عن طريق زيادة مخصصات الميزانية العامة (لاتفيا وسري لانكا) وتحسين الإدارة المالية (بلجيكا) واستعراض التوازن بين الاشتراكات والإعانات (لاتفيا وسويسرا) من جهة، ومن جهة أخرى عن طريق خفض الإعانات، على سبيل المثال برفع سن التقاعد (بيلاروس والبرازيل ولاتفيا والسنغال وفيتنام) ومعدلات الاشتراكات (المغرب) وخفض الإنفاق (ليتوانيا).

١٥٨. ويبرز دور الممارسات الجيدة في توضيح مبدأ المشاركة الثلاثية وأهميته بالنسبة إلى التضامن في التمويل. وخير مثال على ذلك هو اجتماع الطاولة المستديرة للحوار الاجتماعي بهدف تعزيز استدامة تأمين التقاعد في صندوق الضمان الاجتماعي في كوستاريكا، الذي قدم فيه أصحاب المصلحة ٣٣ مقترحاً من أجل تحسين استدامة نظام التقاعد العام الوطني.

الفصل ٤

دعم منظمة العمل الدولية للهيئات المكونة لتحويل التطلعات إلى واقع ملموس

١٥٩. تمشياً مع القرار بشأن الجهود المبذولة لجعل أرضيات الحماية الاجتماعية حقيقة وطنية في جميع أرجاء العالم ومتابعة المناقشة بشأن الضمان الاجتماعي في الدورة المائة للمؤتمر (٢٠١١): خطة العمل، التي أقرها مجلس الإدارة في ٢٠١٢،[١١٣] بموجب القرار والاستنتاجات التي اعتمدتها الدورة المائة (٢٠١١) للمؤتمر بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) وخطة عمل الضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١١-٢٠١٩ التي اعتمدها مجلس الإدارة في عام ٢٠١١،[١١٤] ركّز المكتب على دعم البلدان في تطوير وتعزيز نظم الحماية الاجتماعية المستدامة، بما في ذلك أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية. وبتأييد مجلس الإدارة في عام ٢٠١٥ للبرنامج الرائد العالمي بشأن بناء أرضيات الحماية الاجتماعية للجميع (البرنامج الرائد)، فإنّ المكتب يتمتع أيضاً بهيكلية متماسكة لتقديم الدعم الاستشاري التقني وحشد الموارد وتوجيهها.[١١٥]

١٦٠. وفي عام ٢٠١٧، ساعد تقييم مستقل رفيع المستوى لاستراتيجية منظمة العمل الدولية وإجراءاتها لإنشاء وتوسيع نطاق تغطية أرضيات الحماية الاجتماعية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٧ (التقييم رفيع المستوى لعام ٢٠١٧)[١١٦] على توجيه المزيد من التحسين للدعم الذي يقدمه المكتب إلى الهيئات المكونة (الإطار ٤-١).

١٦١. وينظم هذا الفصل وفقاً لمجالات العمل المترابطة الستة التي أقرها مجلس الإدارة،[١١٧] وبالتالي فهو يستجيب للأولويات التي حددها المؤتمر بالنسبة إلى إجراءات منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١١.[١١٨] ويقدم المكتب الدعم فيما يتعلق بالمجالات التسعة للحماية الاجتماعية، على النحو المحدد في الاتفاقية رقم ١٠٢ عن طريق دعم وضع السياسات والأطر القانونية والتمويل والإحصاءات والتحليل الاكتواري والإدارة السديدة والتنظيم. ويقدم الفصل أمثلة مختارة لإعطاء مثال عن عمل منظمة العمل الدولية والدعم الذي تقدمه إلى الهيئات المكونة في إطار البرامج القطرية للعمل اللائق.

١٦٢. ويسلط هذا الفصل الضوء أيضاً على طريقة استجابة منظمة العمل الدولية لمواجهة جائحة وأزمة كوفيد-١٩. وكإجراء سياسي مشترك لإطار الاستجابة السياسية لمنظمة العمل الدولية رباعية الدعائم،[١١٩] وركيزة إطار الأمم المتحدة للاستجابة الاجتماعية والاقتصادية الفورية لكوفيد-١٩، فإن الحماية الاجتماعية تقع في صميم تدابير الاستجابة الوطنية وجهود تحقيق الانتعاش. كما قدمت منظمة العمل الدولية الدعم لهيئاتها المكونة من خلال فريقها التقني العالمي، عن طريق العمل بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين وبالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة.

---

[١١٣] الوثيقة GB.312/POL/2 والنتيجة.

[١١٤] الوثيقة GB.316/INS/5/1(&Corr.) والقرار.

[١١٥] الوثيقة GB.325/POL/7.

[١١٦] انظر:
ILO, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors, 2012–2017*, Evaluation Office, 2017.

[١١٧] الحوار الاجتماعي الوطني أساسي لإرساء نُظم الحماية الاجتماعية المستدامة، وبالتالي هو مدرج كمجال أساسي من مجالات عمل منظمة العمل الدولية.

[١١٨] الأنشطة الواردة في الملحق الأول: خطة عمل الضمان الاجتماعي - مصفوفة الأنشطة للفترة ٢٠١١-٢٠١٩ في الوثيقة GB.312/POL/2 تحيل إلى الرأسيات المذكورة هنا، مثلاً، المختصر PAI.1 يشير إلى خطة العمل، الفئة الأولى من الأنشطة، النشاط ١.

[١١٩] انظر: ILO, *A Policy Framework for Tackling the Economic and Social Impact of the COVID-19 Crisis*, 2020.

◄ الإطار ٤-١: بعض النقاط البارزة من التقييم رفيع المستوى لاستراتيجية منظمة العمل الدولية وإجراءاتها من أجل إنشاء وتوسيع نطاق أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢-٢٠١٧

النتائج الرئيسية:

- أهمية نشاط منظمة العمل الدولية على المستوى العالمي والقطري والإقليمي، بما يتمشى مع النتائج العالمية لمنظمة العمل الدولية والأولويات الوطنية والاحتياجات التي عبرت عنها الهيئات المكونة؛
- القبول الواسع لأرضيات الحماية الاجتماعية بعد اعتماد التوصية رقم ٢٠٢، وإدراج الحماية الاجتماعية الشاملة على جدول أعمال التنمية، بما في ذلك برنامج عام ٢٠٣٠؛
- توسيع نطاق التركيز الجغرافي من خلال البرنامج الرائد والاعتراف بمفهوم أرضيات الحماية الاجتماعية على أساس أطر استراتيجية وقائمة على البيّنات؛
- الأهمية الاستراتيجية والريادة والقيمة المضافة لمنظمة العمل الدولية في مجال التوعية والشراكات؛
- المزايا النسبية لمنظمة العمل الدولية استناداً إلى معايير العمل الدولية الصادرة عنها وهيكلها الثلاثي وتقاسم المعارف عبر البلدان والخدمات الاستشارية التقنية المتخصصة التي تعتمد منظورا شاملاً ومتكاملاً وطويل الأجل؛
- استدامة نتائج نشاط منظمة العمل الدولية، ولا سيما من خلال الحوار الاجتماعي وبناء القدرات المؤسسية ونقل المعارف.

التوصيات الرئيسية:

- استحداث نهج طويل الأمد لبناء القدرات من أجل دعم الهيئات المكونة؛
- زيادة استمرارية المشاركة القطرية على مدى فترة زمنية أطول؛
- توسيع نطاق الدعم نحو تحقيق نظم حماية اجتماعية متكاملة؛
- زيادة تعزيز الشراكات؛
- تعزيز المزايا النسبية لمنظمة العمل الدولية بشكل منهجي عن طريق وضع السياسات واعتمادها وتنفيذها؛
- تعزيز أداء منظمة العمل الدولية في تقديم الخدمات عن طريق نماذج ابتكارية؛
- مواصلة الجهود الرامية إلى تعزيز المعارف ونشرها.

٤-١ تطوير السياسات والأنشطة المتعلقة بالمعايير

١٦٣. في حين ركز دعم سياسات منظمة العمل الدولية في العقود السابقة إلى حد كبير على تطوير التأمين الاجتماعي للعاملين في الاقتصاد المنظم واستكشف طرقاً مبتكرة لتوسيع التغطية لتشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم، فإنّ إطلاق مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية في عام ٢٠٠٩ واعتماد استراتيجية التوسيع ثنائية الأبعاد لمنظمة العمل الدولية في عام ٢٠١١ والتوصية رقم ٢٠٢ في عام ٢٠١٢، مثّل نقطة تحول في الأولوية الممنوحة لتوسيع نطاق التغطية من خلال أرضيات الحماية الاجتماعية المحددة وطنياً (خطة العمل، الفئة الأولى من الأنشطة، النشاط ١).

١٦٤. وقد أولت مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية أيضاً مسؤولية جديدة لمنظمة العمل الدولية ضمن منظومة الأمم المتحدة. وباعتبار منظمة العمل الدولية قائداً مشاركاً في المبادرة، فقد طورت نهج توحيد الأداء في الأمم المتحدة، بما في ذلك وضع منهجيات وأدوات جديدة لتقييم حالات الحماية الاجتماعية وزيادة الحيز المالي للحماية الاجتماعية ودعم تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية. كما أعطى ذلك منظمة العمل الدولية قوة جامعة جديدة ونقاط دخول لتعزيز رؤية منظمة العمل الدولية ومبادئها في صفوف هيئاتها المكونة وفي وزارات التخطيط والمالية ومكاتب رؤساء الوزراء.

١٦٥. وفي الوقت نفسه، واصل المكتب ترويج التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ (خطة العمل، الفئة الأولى من الأنشطة، النشاط ٤) والمعايير الأعلى وتطبيقها، من خلال استثارة الوعي وتيسير عمليات تقييم مقارنة لقوانين ونظم الحماية الاجتماعية الوطنية مع معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة (الإطار ٢-١).

١٦٦. واعترافاً بأنّ بناء نظم وطنية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك الأرضيات، يتطلب اتساقاً مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية والقطاعية وسياسات المهارات والعمالة، هدفت إجراءات المكتب إلى تعزيز ترابطها، على سبيل المثال من خلال ضمان إتاحة ضمانات أرضيات الحماية الاجتماعية للجميع، بصرف النظر عن وضع سوق العمل، إلى جانب تشجيع إضفاء السمة المنظمة على العمالة. ويكتسي تطوير نُهج منسقة (مثل الروابط بين الحماية من البطالة

وتنمية المهارات وخدمات التوظيف وخدمات النافذة الواحدة) أهمية خاصة لدعم الفترات الانتقالية في الحياة والعمل في سياق مستقبل العمل.

١٦٧. وأفضى إدراج الحماية الاجتماعية في خمسة من معايير العمل الدولية التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي منذ عام ٢٠١١، لاسيما اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) والتوصية المصاحبة لها (رقم ٢٠١) وتوصية العمل الجبري (التدابير التكميلية)، ٢٠١٤ (رقم ٢٠٣) والتوصيتان رقم ٢٠٤ ورقم ٢٠٥، إلى تعزيز اتساق السياسات، لا سيما في التصدي للتحديات الجديدة المطروحة أمام الحماية الاجتماعية في سياق مستقبل العمل.

١٦٨. علاوة على ذلك، أبرزت مناقشة مؤتمر عام ٢٠١٣ بشأن العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد، الترابط القائم بين التحولات الديمغرافية الحالية والمستقبلية والعمالة وهجرة اليد العاملة والحماية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية. وتحقيقاً لهذه الغاية، ما فتئ المكتب يشجع زيادة الاتساق بين سياسات الحماية الاجتماعية والعمالة، على سبيل المثال في بوركينا فاسو وكمبوديا وهندوراس.[١٢٠]

١٦٩. وقام المكتب، بغية توحيد سياسته ودعمه التقني وتقاسم المعارف وتعزيز التعلم فيما بين بلدان الجنوب، بإعداد سلسلة من الأدلة النموذجية (الإطار ٤-٢) (خطة العمل، الفئة الأولى من الأنشطة، النشاط ٣). وتم إعداد هذه الأدلة على أساس الخبرات القطرية، كما أن استخدامها من قبل خبراء منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة ينير التطورات السياسية الجديدة. وهذه الأدلة عبارة عن وثائق حية غنية بأمثلة ومنهجيات جديدة تم تطويرها في هذا المجال. وهي تشكل جزءاً من حزمة شاملة تتضمن أيضاً التدريب في سياق الأكاديميات والدورات المتنوعة التي ينظمها مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية (خطة العمل، الفئة الرابعة من الأنشطة، النشاط ٢"٢").

◀ الإطار ٤-٢: أدلّة الممارسات الجيدة للضمان الاجتماعي

- الحوار الوطني القائم على تقييم الحماية الاجتماعية: دليل عالمي[١] (الحوار الوطني القائم على التقييم)؛
- الحماية من البطالة: دليل الممارسات الجيدة وحزمة التدريب؛[٢]
- الدليل والمنصة الإلكترونية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم: دروس مستخلصة من التجربة الدولية؛[٣]
- كتيّب الحيز المالي من أجل الحماية الاجتماعية؛[٤]
- الدليل المعنون توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم؛
- دليل الصياغة القانونية (سيصدر في عام ٢٠٢١) ومجموعة الأدوات عبر الإنترنت بشأن معايير منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي؛[٥]
- مجموعة أدوات تنسيق الحماية الاجتماعية الصادرة عن المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة؛[٦]
- كتيّب بشأن حماية الصحة الاجتماعية للاجئين: النُّهج والدروس المستخلصة والأدوات العملية لتقييم خيارات التغطية.[٧]

[١] انظر: ILO, *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*, 2015.

[٢] انظر: ILO, *Unemployment protection: A good practices guide and training package – Experiences from ASEAN*, 2017.

[٣] انظر: ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019.

[٤] انظر: ILO, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*, 2019.

[٥] انظر: ILO, *Toolkit on ILO Social Security Standards: Learn, Ratify and Apply*, 2019.

[٦] انظر: ILO and UN, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*, 2016.

[٧] انظر:
ILO and UNHCR: *Handbook on social health protection for refugees: Approaches, lessons learned and practical tools to assess coverage options*, 2020.

[١٢٠] انظر: ILO, *ILO/EC Project: Improving Social Protection and Promoting Employment: Final Independent Evaluation*, 2013.

الدروس المستخلصة

١٧٠. منذ المناقشة المتكررة الأخيرة في عام ٢٠١١، أصبحت الحماية الاجتماعية راسخة في البرنامج الإنمائي الدولي، ونتيجة لذلك شرعت بلدان كثيرة في صياغة أو تنقيح سياساتها واستراتيجياتها ونُظمها الوطنية بشأن الحماية الاجتماعية. وجاء إطلاق مبادرة الأمم المتحدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية واعتماد التوصية رقم ٢٠٢ في الوقت المناسب وسمحا لمنظمة العمل الدولية بأن تؤدي دوراً حاسماً في دعم التطورات السياسية المستنيرة بقاعدة بيّنات قوية ومن خلال عمليات تشاركية ثلاثية.[١٢١]

١٧١. وباعتبار أنّ منظمة العمل الدولية تشارك في قيادة مبادرة الأمم المتحدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، تمكنت أيضاً من تعميم نهجها القائم على الحقوق إزاء الحماية الاجتماعية والمكرّس في التوصية رقم ٢٠٢، في السياسات والعمل التقني للعديد من وكالات الأمم المتحدة. وقد أدى ذلك إلى جعل الحماية الاجتماعية ركيزة ذات أولوية للعديد من أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ومن المتوقع أن تحظى بالأولوية على نحو مماثل في أطر الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة. ويعكس عدد من الوكالات الحماية الاجتماعية في أطرها الاستراتيجية (مثل منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) وغير ذلك من المنظمات). وتبرز الحاجة إلى بذل مزيد من الجهود على المستويين العالمي والقطري لزيادة تعميم معايير منظمة العمل الدولية، بما في ذلك الحوار الاجتماعي، في عمل ونهج وكالات الأمم المتحدة الأخرى وضمان ألا تتعارض المشورة التي تقدمها المؤسسات المالية الدولية إلى البلدان مع أحكام معايير العمل الدولية.

١٧٢. وتطلبت جائحة كوفيد-١٩ اتخاذ إجراءات فورية لإغاثة ودعم العمال وأسرهم، فضلاً عن دعم المنشآت، مما اقتضى من المكتب تعزيز استجابته لمواجهة الصدمات. وقد نُفّذ ذلك عن طريق ضمان أن تتجلى في التدابير الطارئة التي اتخذتها البلدان المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية، ولا سيما التوصيتان رقم ٢٠٢ ورقم ٢٠٥، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تطوير نظم حماية اجتماعية طويلة الأجل. وعلى سبيل المثال، دعم المكتب تنفيذ تقديم إعانات وبرامج جديدة في بلدان مثل كابو فيردي وبيرو وتيمور - ليشتي وزامبيا، كما دعم توسيع نطاق البرامج القائمة، بما في ذلك إعانات التأمين ضد البطالة، في بلدان مثل كمبوديا وإكوادور ونيجيريا وربط إعانات الأجور بتطوير برامج الحماية من البطالة في بلدان مثل بنغلاديش وإثيوبيا.

١٧٣. ويعزز إعلان المئوية استراتيجية منظمة العمل الدولية ذات البُعدين في سياق مستقبل العمل، حيث قد تؤدي زيادة عدد العاملين في أشكال العمالة غير المحمية إلى إثارة تحديات إضافية أمام تحقيق تغطية الحماية الاجتماعية العالمية والشاملة والملائمة. وأكدت اللجنة العالمية بشأن مستقبل العمل هذه الاستراتيجية، بالاستناد إلى مزيج من الإعانات المموّلة من الضرائب والتأمين الاجتماعي.

٤-٢ تطوير المعارف وتقاسمها

١٧٤. تمشياً مع استراتيجية المعارف للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ والفترة ٢٠١٨-٢٠٢١، طوّر المكتب على نحو استراتيجي قاعدة معارفه التجريبية لدعم الهيئات المكونة بالمشورة السياسية والتقنية. وساهم ذلك في تعزيز مكانة منظمة العمل الدولية كرائد عالمي في ميدان المعارف بشأن الحماية الاجتماعية وتمكين الهيئات المكونة وأصحاب المصلحة للنهوض بالعدالة الاجتماعية وتعزيز الحماية الاجتماعية للجميع. والمنتجات المعرفية المميزة التي يتمتع بها، مثل التقرير الرائد المعنون *التقرير العالمي للحماية الاجتماعية* (الإطار ٤-٣) والتقارير الإقليمية،[١٢٢] تنير المشورة السياسية على المستويات العليا وتكفل الترويج لقيم ومبادئ منظمة العمل الدولية في جميع أنحاء العالم.

[١٢١] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, Ch. 3.

[١٢٢] انظر على سبيل المثال:
UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) and ILO, *The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific* (2020).

◄ الإطار ٤-٣: *التقرير الرائد العالمي للحماية الاجتماعية* وقاعدة بيانات منظمة العمل الدولية

التقرير العالمي للحماية الاجتماعية هو مرجع عالمي بشأن وضع نُظم الحماية الاجتماعية. وهو المصدر الأكثر شمولاً لإحصاءات الحماية الاجتماعية القابلة للمقارنة ويسلط الضوء على التقدم المحرز والفجوات الموجودة وتنظيم نُظم الحماية الاجتماعية وتغطيتها وإعاناتها ونفقاتها العامة. ومنذ عام ٢٠١٠، نُشرت ثلاث طبعات من التقرير الرائد. وتُرجم الإصدار الأخير منه (٢٠١٧-٢٠١٩)، الذي يركز على الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، إلى خمس لغات وتم تنزيله ما يقرب من ٧٠٠٠٠ مرة (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٩) (خطة العمل، الفئة الثانية من الأنشطة، النشاط ٢"٣").

ويقوم استقصاء منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي بتغذية قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية على نحو منتظم (خطة العمل، الفئة الثانية من الأنشطة، النشاط ٢"٤")، وهو مصدر للرصد والإبلاغ عن إنجازات المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة، الذي تُعتبر منظمة العمل الدولية الوصي عليه، بما في ذلك تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بشأن رصد أهداف التنمية المستدامة.[١] بيد أنه على الرغم من أهمية العمل على قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية، فإنّ ما يعوقه هو عدم كفاية تخصيص التمويل لضمان تحديثها وتحسينها المتواصل. ومن التحديات الأخرى أن العديد من البلدان لا تزال تواجه صعوبات في إصدار بيانات دقيقة وموثوق بها وذات جودة عالية بشأن الحماية الاجتماعية، بما في ذلك البيانات المصنفة حسب الجنس، ويرجع ذلك بالأساس إلى محدودية الموارد والقدرات التقنية للنظم الإحصائية الوطنية.

[١] انظر على سبيل المثال: الأمم المتحدة: *تقرير أهداف التنمية المستدامة*، ٢٠١٩ (نيويورك).

١٧٥. وخلال السنوات العشر الماضية، طور المكتب قاعدة عريضة من المواد المرجعية لدعم تنفيذ التوصية رقم ٢٠٢ والاستجابة للاحتياجات الجديدة والناشئة في وضع السياسات، مثل تصميم وتكلفة وتمويل أرضيات الحماية الاجتماعية والرعاية طويلة الأجل والحماية الاجتماعية وتغير المناخ والحماية الاجتماعية للعاملين في أشكال جديدة من العمالة والحماية الاجتماعية للاجئين والمجتمعات المضيفة. وشمل ذلك أدلة الممارسات الجيدة (الإطار ٤-٢)، بالإضافة إلى عدد من وثائق العمل والموجزات السياسية والموجزات القطرية المدرجة أدناه.

١٧٦. وكمتابعة للدورة الثانية بعد المائة للمؤتمر (٢٠١٣)، فحص المكتب اتجاهات الشيخوخة وتأثيرها على نُظم الحماية الاجتماعية بإجراء دراسة عن حماية الرعاية طويلة الأجل في ٤٦ بلداً تغطي ٨٠ في المائة من سكان العالم.[١٢٣] وقد ساهم هذا العمل أيضاً في الحصيلة التي خرجت بها لجنة الأمم المتحدة رفيعة المستوى المعنية بالعمالة الصحية والنمو الاقتصادي في عام ٢٠١٦[١٢٤] واستنارت به وثيقة منظمة العمل الدولية/ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من أجل فريق العمل بشأن الاستخدام التابع لمجموعة العشرين[١٢٥] وعقد الأمم المتحدة للشيخوخة الصحية، بدءًا من عام ٢٠٢٠.

١٧٧. وبغية التصدي للتحديات التي تواجهها الهيئات المكوّنة والناجمة عن التحولات في عالم العمل، أجرت منظمة العمل الدولية بحثاً موجهاً نحو السياسات العامة بشأن الحماية الاجتماعية،[١٢٦] ساعد على إثراء الاستجابة المتمحورة حول الإنسان من أجل مستقبل العمل الذي تروج له اللجنة العالمية بشأن مستقبل العمل[١٢٧] ومداولات مجموعة العشرين

[١٢٣] انظر:
Xenia Scheil-Adlung, *Long-term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries*, ESS – Working Paper No. 50, xi (ILO, 2015).

[١٢٤] انظر:
WHO, *Working for Health and Growth: Investing in the Health Workforce*, Report of High-Level Commission on Health Employment and Economic Growth, 2016.

[١٢٥] انظر:
ILO and OECD, *New Job Opportunities in an Ageing Society*, prepared for the 1st Meeting of the G20 Employment Working Group, February 2019.

[١٢٦] انظر:
Christina Behrendt and Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work* (ILO, 2018); Isabel Ortiz et al., *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, ESS – Working Paper No. 62 (ILO, 2018);
كريستينا بهرندت وآخرون، "العقد الاجتماعي ومستقبل العمل: التفاوت وتأمين الدخل وعلاقات العمل والحوار الاجتماعي"، *المبادرة المئوية حول مستقبل العمل*، سلسلة الأوراق التحليلية ٤ (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦).

[١٢٧] مكتب العمل الدولي: *العمل من أجل مستقبل أكثر إشراقاً*.

وبلدان بريكس (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا).[١٢٨] ويشكل هذا البحث الأساس لتوفير مزيد من الدعم السياسي على المستوى القطري.

١٧٨. وبغية الاستجابة للاحتياجات الملحة للهيئات المكونة من أجل حماية سكانها وحماية نظمها الوطنية للحماية الاجتماعية من الصدمات المتعلقة بالمناخ، طورت منظمة العمل الدولية معارف بشأن دور الحماية الاجتماعية في معالجة تغير المناخ وضمان انتقال عادل.[١٢٩] ويشمل هذا العمل توثيق التجارب القطرية بالتعاون مع وكالة التنمية الفرنسية، بحيث يجري تقديم المزيد من الدعم السياسي على أساسها.[١٣٠]

١٧٩. وللاستجابة على وجه السرعة لمواجهة أزمة كوفيد-١٩ والتحديات الملحة التي تواجهها الهيئات المكونة، أصدرت منظمة العمل الدولية مجموعة من المنشورات التي توثق كيفية استجابة البلدان لمواجهة الأزمة بتدابير الحماية الاجتماعية وتقترح اعتبارات سياسية لتحسين قدرة الاقتصادات والأفراد على الصمود أمام الصدمات المستقبلية. وتعرض بوابة إلكترونية مخصصة لكوفيد-١٩ هذه المنشورات مقترنة بأدوات عملية أخرى.[١٣١]

١٨٠. وفي سياق مناقشات الأمم المتحدة لتمويل التنمية، نشرت منظمة العمل الدولية للمرة الأولى على الإطلاق تقديرات بشأن فجوة التمويل من أجل تحقيق الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة في عام ٢٠١٩ وحدّثت هذه التقديرات في عام ٢٠٢٠ لإدراج تأثير جائحة كوفيد-١٩. وسيتطلب سد فجوة التمويل من أجل تحقيق الغايتين ١-٣ و٣-٨، حشد مبلغ إضافي قدره ٧٠٧,٤ مليار دولار أمريكي ومبلغ ٤٨٤,٢ مليار دولار أمريكي في السنة، أي ما يعادل ٢,٢ و١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان النامية في المتوسط.[١٣٢] ويدعم هذا الدليل دعوة عالمية لإنشاء الحيز المالي اللازم للحماية الاجتماعية من خلال بذل جهود وطنية يكملها التضامن الدولي عند الضرورة (انظر الفقرة ٢٣٢)، ولحماية نُظم الحماية الاجتماعية القائمة من الاقتطاعات في النفقات في سياق تدابير التثبيت المالي.[١٣٣]

١٨١. كذلك، قام المكتب مؤخراً بتحديث وتوسيع مجموعته من النماذج الكمية العامة والشاملة لتحليل السياسات العامة (خطة العمل، الفئة الثانية من الأنشطة، النشاط ٢"١"). وتُستخدم هذه النماذج لتقديم المشورة للهيئات المكونة، كما يستخدمها خبراء وطنيون يستفيدون من النقل المناسب للمعارف. وعلى سبيل المثال، يجري تطبيق معاشات منظمة العمل الدولية ونماذجها الصحية في العديد من خطط الضمان الاجتماعي الوطنية، بما في ذلك في إكوادور وإسواتيني وموزامبيق وبيرو. كما وضع المكتب حاسبة سريعة لتكلفة الحماية الاجتماعية لكوفيد-١٩ بهدف دعم الهيئات المكونة في تقييم خيارات استجابة الحماية الاجتماعية لمواجهة الأزمة. وتُرجمت الأداة إلى اللغة الروسية وقُدمت إلى أكثر من ٦٠ هيئةً من الهيئات المكونة من الإقليم الفرعي لآسيا الوسطى.[١٣٤] وهذه الأدوات متاحة على شبكة الإنترنت،[١٣٥] وستُطلق منصة كمية مخصصة على شبكة الإنترنت في عام ٢٠٢١ بهدف زيادة سبل الوصول إلى الأدوات الاكتوارية وغيرها من الأدوات الكمية.

---

[١٢٨] على سبيل المثال، منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *وثيقة بعنوان تعزيز الحماية الاجتماعية الملائمة وتغطية الضمان الاجتماعي لجميع العمال، بمن فيهم أولئك الضالعون في أشكال الاستخدام غير المعتادة*، معدة للاجتماع الأول لفريق العمل بشأن الاستخدام التابع لمجموعة العشرين، ٢٠١٨.

[١٢٩] انظر: ILO, *World Employment and Social Outlook 2018*.

[١٣٠] انظر: ILO, "Social Protection and Climate Change: Greener Economies and Just Societies", n.d.

[١٣١] انظر: Visit "Social Protection Response to the COVID-19 Crisis".

[١٣٢] انظر: ILO, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020.

[١٣٣] انظر:
ILO, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3 and Universal Social Protection in the Context of the Future of Work*, 2019.

[١٣٤] مكتب العمل الدولي، *ندوة تدريب إلكترونية إقليمية فرعية بعنوان "استجابات الحماية الاجتماعية لمواجهة تأثير أزمة كوفيد-١٩"*، ٢٠٢٠.

[١٣٥] انظر: ILO, Quantitative Platform on Social Security (QPSS).

١٨٢. ومنذ إطلاق مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية وبغية دعم المشورة السياسية المنسقة، ساهمت منظمة العمل الدولية إسهاماً نشطاً في أدوات تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات (الجدول ٤-١) لوضع أطر تحليلية مشتركة لأداء نظم الحماية الاجتماعية؛ وساهمت كذلك في ائتلافات الأمم المتحدة القائمة على قضايا بشأن الحماية الاجتماعية من أجل وضع سياسة مشتركة ونُهج إقليمية (موجزات القضايا[١٣٦] ومجموعة أدوات التنسيق[١٣٧] للمجموعة الإنمائية للأمم المتحدة). وقد أتاح الدور الرائد الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية في تطويرها، تعميم معايير ومبادئ منظمة العمل الدولية في هذه الأدوات، بما في ذلك الحوار الاجتماعي الثلاثي، وفي مبادرة وحدة العمل في الأمم المتحدة، وهو أمر مهم بصورة خاصة في سياق الإصلاح الجاري في الأمم المتحدة. وفي استعراض حديث لأدوات تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات، أفاد ٨٧ في المائة من المجيبين من أصل ٨٣ مجيباً بأنهم سيستخدمون الأدوات مرة أخرى. وتستخدم وكالات الأمم المتحدة والهيئات الفاعلة الإنمائية هذه الأدوات (بما في ذلك البنك الدولي) وأصحاب المصلحة الوطنيين.

◄ الجدول ٤-١: أدوات تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات وأدوات الأمم المتحدة الأخرى

الأداة	الوضع
أداة التشخيص الأساسية	منشورة
مدفوعات الحماية الاجتماعية	منشورة
برامج الأشغال العامة للحماية الاجتماعية	منشورة
نُظم تعريف الحماية الاجتماعية	منشورة
مجموعة أدوات تنسيق الحماية الاجتماعية	منشورة
الأمن الغذائي والتغذية	منشورة
أداة خيارات سياسة الحماية الاجتماعية	المسودة غير متوفرة
التحويلات النقدية للمساعدة الاجتماعية	قيد الإعداد
نظم المعلومات الاجتماعية	قيد الإعداد
تمويل الحماية الاجتماعية	قيد الإعداد
الحماية الاجتماعية المستجيبة لقضايا الجنسين	قيد الإعداد
الحماية الاجتماعية الشاملة للإعاقة	قيد الإعداد

١٨٣. وبهدف دعم تقاسم المعارف والتعلم فيما بين البلدان وإلهام التطورات الجديدة في السياسات، قام المكتب أيضاً بتوثيق التجارب القطرية من خلال أحداث نظّمت فيما بين بلدان الجنوب.[١٣٨] وتغطي هذه الدراسات القطرية المخططات العالمية والابتكارات في مجال أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل توسيع التغطية والإدارة السديدة لأرضيات الحماية الاجتماعية وتمويلها (في عام ٢٠١٧)، بما في ذلك بشأن الحماية الاجتماعية الشاملة بالشراكة مع البنك الدولي وشركاء آخرين.[١٣٩] ونُشر مجلد واحد من ٥٠ دراسة حالة بمناسبة مئوية منظمة العمل الدولية وسيصدر مجلد ثانٍ في عام ٢٠٢١.[١٤٠]

[١٣٦] انظر:
UNDG Europe and Central Asia, *Issue-based Coalition on Social Protection: UNDG Europe and Central Asia: Joint Advocacy Messages*, 2018; UNDG and ILO, *UNDG Asia-Pacific: Social Protection Issues Brief*, 2014; and UNDG, *UNDG Eastern and Southern Africa: Social Protection Issues Brief*, 2016.

[١٣٧] انظر:
ILO and UNDG Asia–Pacific, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit: Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*, 2016.

[١٣٨] انظر: ILO, *ILO-China-ASEAN South–South Cooperation for the Promotion of Social Protection Floors*, 2016.

[١٣٩] انظر:
ILO and World Bank Group, *Universal Social Protection: Country Cases*, Global Partnership for Universal Social Protection (USP2030), 2016.

[١٤٠] انظر:
Isabel Ortiz et al., *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Volume I: 50 Country Cases* (ILO, 2019).

١٨٤. ويقوم المكتب أيضاً باستثارة الوعي بشأن اتجاهات الإصلاح وآثارها، بما في ذلك تدابير التقشف، من خلال مرصد الحماية الاجتماعية التابع لمنظمة العمل الدولية.[١٤١] وفي سياق كوفيد-١٩، أنشئ مرصد جديد لتقصي الاستجابات الوطنية للحماية الاجتماعية في مواجهة كوفيد-١٩، ويمثل أكثر صفحة يجري الاطلاع عليها على منصة social-protection.org، منذ إطلاق الموقع في آذار/ مارس ٢٠٢٠.[١٤٢]

١٨٥. وفي كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٢٠، عُقدت مائدة مستديرة ثلاثية بشأن اتجاهات وإصلاحات المعاشات التقاعدية بتيسير من المكتب، ومكّنت ممثلين ثلاثيين من ١٣ بلداً من مناقشة اتجاهات ونظم المعاشات التقاعدية وإصلاحها استناداً إلى المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية. وأبرزت المداولات مرة أخرى أن المبادئ الواردة في معايير الضمان الاجتماعي الدولية توفر مرجعاً أساسياً فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ السياسات الوطنية لنظم الضمان الاجتماعي، مؤكدةً انعدام توافر نهج "واحد يناسب الجميع" للحماية الاجتماعية.

١٨٦. ويجري تقاسم معارف ومنشورات المكتب على نحو منتظم من خلال منصة منظمة العمل الدولية للحماية الاجتماعية[١٤٣] وكذلك من خلال منصات أخرى، بما في ذلك مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية ومنصة الأمم المتحدة المشتركة للحماية الاجتماعية وحقوق الإنسان والموقع الإلكتروني للشراكة العالمية من أجل توفير حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والموقع الإلكتروني لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. كما تم تسهيل التبادل على الصعيد المثلث وفيما بين بلدان الجنوب من خلال هذه المنصات، وكذلك منصة socialprotection.org (خطة العمل، الفئة الثانية من الأنشطة، النشاط ٣). وفي عام ٢٠١٩، ضاعف نقل الأحداث على شبكة الإنترنت الوصول إلى الأسبوع العالمي للحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية بمقدار عشر مرات. ويجري إطلاع صانعي السياسات العامة والشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة على أحدث المنشورات من خلال النشرة الإخبارية المعنونة "لمحة عامة عن الحماية الاجتماعية"، التي تصل إلى أكثر من ٦٠٠٠ مشترك وإلى وسائل التواصل الاجتماعي. واشتد تطوير المعارف وتقاسمها والتعلم فيما بين بلدان الجنوب اشتداداً أكبر من خلال شراكات مثل المرفق الإقليمي المعني بحماية الصحة الاجتماعية في آسيا، الذي تشارك فيه معاهد بحوث وحكومات وجامعات. وفي عام ٢٠٢٠، نُظمت عدة أحداث على شبكة الإنترنت بالكامل بسبب كوفيد-١٩، بما في ذلك دورة تدريبية على شبكة الإنترنت بشأن الحماية الاجتماعية نظّمها مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية وسلسلة ندوات تدريب إلكترونية بشأن كوفيد-١٩ بالتعاون مع موقع socialprotection.org وشركاء آخرين، والاجتماع الرابع لشبكة الحماية الاجتماعية والحرية والعدالة من أجل العمال.

١٨٧. وعموماً، نشر المكتب منذ عام ٢٠١١: تقارير بلغ عددها ١٠٦ تقارير عن التعاون الإنمائي من أجل تقديمها إلى الحكومات؛ ٥٥ وثيقة في سلسلة *توسيع نطاق الضمان الاجتماعي*؛ طبعتان من *تقرير الحماية الاجتماعية في العالم*؛ ٣٦ تقريراً ووثيقة توجيهية؛ ٢٥ موجزاً إعلامياً؛ ٩٥ موجزاً قطرياً، فضلاً عن مجموعة متنوعة من المقالات (خطة العمل، الفئة الثانية من الأنشطة، النشاط ٢"٦"). وتسجّل قاعدة بيانات منشورات الحماية الاجتماعية في المتوسط ١٣٣٠٠٠ تحميل للوثائق سنوياً. وأظهرت دراسة استقصائية أجريت للتقييم رفيع المستوى لعام ٢٠١٧ أنّ أكثر من ٩٦ في المائة من شركاء الأمم المتحدة والمانحين الذين شملهم الاستقصاء كانوا على دراية بالمنتجات العالمية لمنظمة العمل الدولية وصنّف ٩٠ في المائة من وكالات الأمم المتحدة والمانحين وموظفي منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة وشركائها الآخرين نوعية المنتجات العالمية لمنظمة العمل الدولية بشأن الحماية الاجتماعية (على سبيل المثال، المواقع الإلكترونية والأدلة والمبادئ التوجيهية والموجزات السياسية والمنشورات الأخرى) بين جيدة وجيدة جداً.[١٤٤]

الدروس المستفادة

١٨٨. إنّ وجود قاعدة بيّنات قوية ومنتجات معرفية وأدوات تقنية مجدية أمرٌ أساسي لتنوير وضع السياسات العامة وتقديم خدمات استشارية تقنية سليمة وبناء قدرات الهيئات المكونة. ويزيد نشر نتائج البحوث وتجارب البلدان من استثارة الوعي على نطاق واسع بين واضعي السياسات العامة وممثلي العمال وأصحاب العمل والجمهور العام.

---

[١٤١] انظر:
ILO, "Social Protection Measures Throughout the World: January to December 2019", *Social Protection Monitor*, 2019.

[١٤٢] انظر: ILO, "Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis Around the World", *Social Protection Monitor*, 2020.

[١٤٣] المعروفة سابقاً باسم المنصة العالمية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي.

[١٤٤] مكتب العمل الدولي: *التقييم المستقل لاستراتيجية وإجراءات منظمة العمل الدولية من أجل إرساء أرضيات الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها*، الصفحة ٤٨ والشكل ١٣.

١٨٩. وأبرزت بيّنات التقييم كيف أدى نشاط منظمة العمل الدولية في دعم التبادلات والشبكات بين بلدان الجنوب إلى تعزيز الشراكات وتبادل المعارف وتحسين الخبرات التدريبية المتعلقة بتطوير أو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية.[١٤٥] واستُخدمت الموجزات القطرية في التبادلات بين بلدان الجنوب ونُشرت في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية، كما أتاحت للمكتب تعزيز خدماته الاستشارية القائمة على البيّنات. واستُخدمت موجزات الحماية الاجتماعية الشاملة لتبيان أنّ الحق في الضمان الاجتماعي يمكن أن يصبح واقعاً ملموساً.

١٩٠. ويلزم جمع المزيد من التجارب والبحوث القطرية لدعم وضع استراتيجيات ملائمة لسد فجوات التغطية والتمويل من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة وتكييفها مع التغيرات في عالم العمل والاقتصادات والمجتمعات. ومن الضروري أن يحافظ المكتب على تميزه في مجال المعارف وأن يبني الأدلة بشأن الحماية الاجتماعية بوصفها استثماراً وأن يشجع على زيادة الاستثمارات في الحماية الاجتماعية وتحسينها من خلال التمويل الوطني والدولي. وينبغي الاستمرار في تعزيز المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية باعتبارها وسيلة لتقييم نُظم الحماية الاجتماعية وبناء الحماية الاجتماعية الشاملة وإرشاد تكييف نُظم الحماية الاجتماعية مع الوقائع الناشئة، مثل مستقبل العمل، بما في ذلك في سياق تغير المناخ والصدمات البيئية والجوائح، لتمهيد السبيل أمام الانتقال العادل.

٤-٣ الحوار الاجتماعي الوطني

١٩١. إنّ الاستنتاجات التي اعتمدتها الدورة المائة للمؤتمر (٢٠١١) بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) والتوصية رقم ٢٠٢، تدعو المكتب إلى تعزيز الحوار الاجتماعي في تصميم نظم الضمان الاجتماعي وإدارتها وتنفيذها، بما في ذلك أرضيات الحماية الاجتماعية[١٤٦] (خطة العمل، الفئة الأولى من الأنشطة، النشاط ٥). وتحقيقاً لهذه الغاية، أعطى المكتب الأولوية لتعميم الحوار الاجتماعي في جميع أنشطته. وفي فترات السنتين الخمس الماضية، شكل الحوار الاجتماعي الوطني عنصراً أساسياً في إطار نتائج البرنامج والميزانية.

١٩٢. وشجع المكتب الحوار الوطني (الإطار ٤-٤) لتيسير التوافق الوطني من أجل تطوير نُظم الحماية الاجتماعية المستدامة، بحيث شمل مختلف الوزارات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل والمجتمع المدني بمشاركة وكالات الأمم المتحدة الأخرى وشركاء التنمية.

◄ الإطار ٤-٤: تعميم الحوار الاجتماعي الوطني الفعال في وضع سياسات الحماية الاجتماعية

تدعم منهجية الحوار الوطني القائم على التقييم،[١] التي وضعتها منظمة العمل الدولية وأيدتها وكالات الأمم المتحدة وأعضاء مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية، وضع استراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية وتحديد كلفتها وتمويلها، بما في ذلك الأرضيات، من خلال المشاركة الثلاثية. وعُمّمت هذه المنهجية في وقت لاحق في مجموعة أدوات تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات، وهي توفر فرصة فريدة أمام وكالات الأمم المتحدة للاستناد إلى أوجه التآزر كأمم متحدة واحدة من أجل مزيد من الكفاءة وزيادة في التأثير. وقد استخدم المنهجية أكثر من ٢٥ فريقاً من الفرق القطرية للأمم المتحدة. وخلص الاستعراض التوليفي إلى أنّ الحوار الوطني القائم على التقييم هو "أداة مفيدة في تعزيز الهيكل الثلاثي" كما أنّه "مكون إيجابي لمشاريع مختلفة".[٢]

وفي **طاجيكستان**، شكّل الحوار الوطني القائم على التقييم قوة دافعة لتعزيز الحوار الوطني التشاركي بين أصحاب المصلحة المتعددين لتحديد الأولويات الوطنية الرئيسية بشأن الحماية الاجتماعية من المنظورين المتوسط/ طويل الأجل. وقد تبيّن أنه من المفيد حشد وتوحيد جهود أصحاب المصلحة حول قضايا الحماية الاجتماعية. ووجدت النتائج المماثلة في **قيرغيزستان** أنه تم تعزيز الحوار والتعاون بين الحكومات وأصحاب العمل والعمال على المستوى الوطني.[٣]

[١] انظر:
the online resource package at ILO, "Social protection assessment based national dialogue: A good practices guide", n.d.; and ILO, *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*, 2015.

[٢] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, 5.

[٣] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, 5.

١٩٣. وبغية تعزيز الحوار الاجتماعي من أجل توسيع نطاق الضمان الاجتماعي مع أصحاب المصلحة الوطنيين المعنيين، عززت منظمة العمل الدولية شراكتها مع الرابطة الدولية للمجالس الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسات المماثلة، بما في ذلك من خلال بناء القدرات، مما يؤدي إلى تقوية التزام الرابطة بتعزيز أرضيات الحماية الاجتماعية من خلال إعلان سيول بشأن تعزيز أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية للجميع من قبل المجالس الاقتصادية

[١٤٥] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, section 4.4.

[١٤٦] مكتب العمل الدولي: الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٠، جنيف، ٢٠١١، الفقرة الفرعية ٣٥ (ح).

والاجتماعية والمؤسسات المماثلة، المعتمد في عام ٢٠١٤.[١٤٧] وفي هذا الإعلان، يوافق الشركاء في جميع أنحاء العالم على إعطاء الأولوية للمشاركة في مجال الحماية الاجتماعية بما يتمشى مع التوصية رقم ٢٠٢، ولتعزيز عمليات التشاور عند اعتماد إصلاحات الضمان الاجتماعي والتكييفات المالية لضمان كفاية الإعانات وصون نُظم الحماية الاجتماعية العادلة.

١٩٤. ومع مراعاة المشهد المؤسسي لكل سياق قطري، عمل المكتب على تجهيز الشركاء الاجتماعيين للمشاركة بفعالية في سياسات وإصلاحات الحماية الاجتماعية الوطنية (الإطار ٤-٥). كما ركّز دعم المكتب على تعزيز قدرات الهيئات المكونة من خلال دورات تدريبية مصممة خصيصاً بالتعاون مع مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية (انظر أيضاً القسم ٤-٥). وتم إدماج نموذج بشأن الحوار الاجتماعي في سياق تصميم الحماية الاجتماعية وإصلاحها في أكاديمية وبرامج مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، كما يجري تكييف هذا النموذج بما يستجيب لمواجهة التحديات الجديدة (مثل التحولات في عالم العمل وأزمة كوفيد-١٩). وبالمثل، أدرج نموذج بشأن الحماية الاجتماعية في أكاديمية الحوار الاجتماعي والعلاقات الصناعية، يسلط الضوء على الدور الحاسم للحوار الاجتماعي في ترويج سياسات الضمان الاجتماعي المستدامة وتعزيز الإدارة السليمة لنظم الضمان الاجتماعي.

١٩٥. ويعمل المكتب كذلك على ضمان أن يعتمد وضع وتنفيذ الاستجابات الطارئة لمواجهة كوفيد-١٩ على المشاورات مع الشركاء الاجتماعيين. ومن خلال مشروع تموله حكومة ألمانيا، تقدم منظمة العمل الدولية دعم الدخل لأكثر من ٢٦٠,٠٠٠ عامل في قطاع الألبسة في بنغلاديش وكمبوديا وإثيوبيا وإندونيسيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. وكفلت منظمة العمل الدولية أن يؤدي الشركاء الثلاثيون دوراً مركزياً في تصميم مدفوعات الأموال وتنفيذها.

◄ الإطار ٤-٥: أمثلة عن دعم الشركاء الاجتماعيين في تعزيز الحماية الاجتماعية

الأرجنتين: دعمت منظمة العمل الدولية من خلال اتفاق ثلاثي إنشاء لجنة التنسيق وفريق الرصد لوضع البرنامج القطري للعمل اللائق وضمان مواءمة الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل والاستخدام والضمان الاجتماعي مع البرنامج القطري للعمل اللائق. ومثّلت هذه المنصة عاملاً حاسماً في تحقيق النتائج في مجال الحماية الاجتماعية مثل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الفئات المستضعفة وتوقيع اتفاق ثنائي بشأن العمال المنزليين المهاجرين مع باراغواي والتصديق على الاتفاقيتين رقم ١٠٢ ورقم ١٨٩، وما إلى ذلك.[١]

كمبوديا: دعمت منظمة العمل الدولية تنفيذ التأمين الصحي الإلزامي عن طريق تيسير مواصلة الحوار بين الحكومة والاتحاد الكمبودي لأصحاب العمل ورابطات الأعمال واتحاد نقابات العمال في كمبوديا وممثلين آخرين للعمال. وأتاحت هذه العملية التكوين التدريجي لتوافق الآراء بشأن تصميم مخطط التأمين الصحي خلال مرحلة تجريبية دامت سبع سنوات (٢٠٠٩-٢٠١٦)، تلاها إطلاقه الكامل في عام ٢٠١٦ بموجب مرسوم فرعي. واعتباراً من عام ٢٠٢٠، حصل ٢,٦ مليون عامل، بما في ذلك العاملون لحسابهم الخاص، على تأمين صحي. كما طبّقت هذه العملية على مخطط المعاشات التقاعدية ومن المتوقع إطلاق المخطط في أوائل عام ٢٠٢١.[٢]

الكاميرون: بالتعاون مع منظمات أصحاب العمل في الكاميرون (*Groupement inter-patronal du Cameroun*)، أعدّ دليل بشأن الضمان الاجتماعي لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ووُزع واستُخدم في الدورات التدريبية. وتستخدم هذا الدليل وتنشره أيضاً منظمات العمال ووزارة العمل والضمان الاجتماعي. ويتوقع إعداد أدلة مماثلة تتعلق بمنظمات أصحاب العمل في بلدان مجاورة أخرى. وكجزء من تنفيذ نظام التغطية الصحية الشاملة، قدّم الدعم إلى منظمات العمال من أجل تقديم توصيات إلى الحكومة حول سير النظام وحول مشروع قانون لعام ٢٠١٨ بشأن التأمين الصحي؛ وأتاح ذلك تمثيل هذه المنظمات في مجلس إدارة صندوق التغطية الصحية الشاملة.

جمهورية الكونغو الديمقراطية: استجابةً لطلب من اتحاد المنشآت في الكونغو ومنظمة العمال (*Intersyndicale des travailleurs*) قدّم عن طريق مجلس العمل الوطني الثلاثي، ساهمت منظمة العمل الدولية في حل الاختلاف بين معهد الضمان الاجتماعي الوطني والشركاء الاجتماعيين بشأن طريقة حساب إعانات المعاشات التقاعدية. وشملت استجابة منظمة العمل الدولية عقد اجتماع ثلاثي في أيار/ مايو ٢٠١٦ ودراسة اكتوارية للمعهد الوطني للضمان الاجتماعي. وفي تموز/ يوليه ٢٠١٨، اعتمد مجلس العمل الوطني الثلاثي الإصلاحات التي اقترحتها منظمة العمل الدولية ودخلت التوصيات حيز التنفيذ في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٩ بما يرضي جميع الأطراف.

إكوادور: في عام ٢٠١٧، شعرت نقابات العمال الإكوادورية (*Frente Único de Trabajadores* (FUT)) و *Unión Nacional de Educadores* (UNE) و*Internacional de Servicios Públicos* (ISP)) بالقلق إزاء الاستدامة المالية والاكتوارية للمعهد الإكوادوري للضمان الاجتماعي، فطلبت من المكتب تقديم الدعم التقني لها. وقد مكّن ذلك الشركاء الاجتماعيين من المشاركة في الحوار استناداً إلى قاعدة بيّنات قوية وتوصيات من المكتب، مما ساهم في القرارات الاستدراكية التي اتخذها مجلس إدارة المعهد الإكوادوري للضمان الاجتماعي لتحسين الاستدامة المالية للمخططات التي يديرها المعهد.

المكسيك: في عام ٢٠١٦، تم تعزيز القدرات من أجل الحوار الاجتماعي من خلال سلسلة من تسع دورات دراسية بشأن الضمان الاجتماعي وإضفاء الطابع المنظم على العمالة، نُظمت بالتعاون مع وزارة العمل والضمان الاجتماعي ونقابة العمال *Confederacion Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC) لصالح ٤٧٠ قائداً نقابياً من ٢٧ ولاية. وعُقدت

[١٤٧] انظر البيان الصحفي وإعلان سيول هنا.

مجموعة ثانية من ثماني دورات مع النقابة نفسها في عام ٢٠١٧ شملت ما يقارب ٤٠٠ قائد فرعي إضافي. وساعدت هذه الدورات التدريبية القادة النقابيين على العمل كأبطال لتحسين الامتثال لتسجيل العمال، مما ساهم في زيادة عدد العمال المنتسبين إلى المعهد المكسيكي للضمان الاجتماعي من ١٧,٦ مليون منتسب (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦) إلى ٢٠,٤ مليون منتسب (تموز/ يوليه ٢٠١٩).

[١] ILO, *A Synthesis Review*, 25.

[٢] انظر: ILO, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, Geneva, 2018.

الدروس المستفادة

١٩٦. أثبت الاستعراض التوليفي النتائج الإيجابية للحوار الاجتماعي كعنصر أساسي في تطوير سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية. علاوة على ذلك، أتاحت عمليات الحوار الوطني للأعضاء بناء توافق في الآراء ودمج جهودهم ومواردهم لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي.[١٤٨] وقد أثرت عمليات الحوار التي يسّرتها منظمة العمل الدولية تأثيراً قوياً في تحديد الأولويات الوطنية لسياسات الحماية الاجتماعية. بيد أنه ينبغي زيادة تطوير التمثيل الثلاثي من خلال المشاركة الفعّالة لممثلي العمال وأصحاب العمل في إدارة نُظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الأرضيات.

١٩٧. وفي حين أنّ إجراءات المكتب لتعزيز الحوار الاجتماعي بشأن الحماية الاجتماعية أسفرت عن نتائج في بعض البلدان على النحو المبين أعلاه، فقد ثبت أنها تمثل تحدياً نسبياً في حالات أخرى. ولا تزال المؤسسات الوطنية للحوار الاجتماعي المنشأة أو التي أعيد تنشيطها بدعم من المكتب، تواجه صعوبات في تيسير المناقشات والمشاورات الثلاثية بشأن الحماية الاجتماعية، ولا سيما بشأن إصلاح برامج المعاشات التقاعدية والصحة، وتصميم وتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية ورصد توسيع نطاق الحماية الاجتماعية. ومن الضروري تعزيز نهج الحكومة بالكامل، الذي استهل من خلال الحوارات الوطنية القائمة على التقييم، عند إجراء إصلاحات التقاعد أو مناقشة الحيز المالي للحماية الاجتماعية، التي لا تزال تعتبر في بعض البلدان من الاختصاصات الحصرية لوزارات المالية دون إشراك الشركاء الاجتماعيين. وكان هناك اتجاه مماثل تجلى بوضوح عند إدارة استجابات الطوارئ لمواجهة كوفيد-١٩، حيث جرى في غالب الأحيان تجاوز مدخلات الشركاء الاجتماعيين لأسباب الملاءمة.[١٤٩] ومن الحيوي ضمان التشاور مع الشركاء الاجتماعيين وبناء قدراتهم من أجل ربط التدابير قصيرة الأجل بالتنمية الأطول أجلاً لنظم الحماية الاجتماعية المستدامة.

٤-٤ الخدمات الاستشارية التقنية: دعم الهيئات المكونة في إطار البرامج القطرية للعمل اللائق

١٩٨. تمثل الخدمات الاستشارية التقنية التي يقدمها المكتب عند الطلب خدمة رئيسية لتلبية احتياجات الهيئات المكونة، بما في ذلك تلك المحددة في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١٩، وتراعي التوصيات الصادرة عن هيئات الإشراف (ولا سيما لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة تطبيق المعايير). وما فتئ المكتب يهدف إلى تقديم دعم تقني عالي الجودة وفي الوقت المناسب إلى الهيئات المكونة، بما يتمشى مع البرامج القطرية للعمل اللائق وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية/ أطر التعاون الإنمائي المستدام للأمم المتحدة، من أجل إجراء مراجعات شاملة لنُظم الضمان الاجتماعي لديها وإصلاحات محددة لتعزيز المخططات أو البرامج القائمة و/أو اعتماد مخططات أو برامج جديدة.

١٩٩. واستجابة للحاجة إلى اعتماد نهج متسق ومركّز للتعاون الإنمائي في مجال الحماية الاجتماعية، أطلقت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٦ برنامجها الرائد.[١٥٠] ويقوم هذا البرنامج على أربعة محاور: (١) الدعم داخل البلد لبناء استراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية وتصميم مخططات الإصلاح أو تنفيذها أو تعزيز عملياتها؛ (٢) الدعم المواضيعي من خلال خدمات استشارية تقنية وسياسية محددة "عند الطلب"؛ (٣) تطوير المعارف العملية لتعزيز قدرات الهيئات المكونة وتوحيد نهج المكتب وزيادة التأثير؛ (٤) بناء شراكات استراتيجية لمضاعفة إجراءات منظمة العمل الدولية. ونجح البرنامج الرائد في حشد ١٠٠ مليون دولار أمريكي في أقل من خمس سنوات، من خلال شراكات عالمية ولا مركزية مع الجهات المانحة التقليدية والناشئة (٤٤ في المائة) والاتحاد الأوروبي (١٦ في المائة) والصناديق المشتركة للأمم المتحدة (٣١ في المائة) والقطاع الخاص والتمويل المحلي ومصارف التنمية

[١٤٨] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, section 4.3.

[١٤٩] انظر: ILO, "The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis", 2020.

[١٥٠] انظر: ILO, "Building Social Protection Floors for All: ILO Global Flagship Programme", n.d.

(٣ في المائة لكل منها). وأفضى ذلك إلى توسيع نطاق الخبرة التقنية في هذا المجال من خلال الفريق التقني العالمي الذي يقدم الدعم المباشر إلى الهيئات المكونة، وإنشاء مرفق تقني لتقديم الدعم في مختلف مجالات الخبرة: الخدمات الاكتوارية وحماية الصحة الاجتماعية وإدارة الأموال العامة والتطور السياسي والقانوني وتوسيع النطاق ليشمل الاقتصاد غير المنظم ونظم المعلومات الإدارية ومجالات أخرى. وفي عام ٢٠١٩، تم إنشاء مركز للخبرة في مجال حماية الصحة الاجتماعية ووحدة إقليمية للخدمة الاكتوارية في آسيا والمحيط الهادئ لدعم الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا.

٢٠٠. وساهمت منظمة العمل الدولية، من خلال برنامجها الرائد، في تغييرات مؤسسية أدت إلى زيادة تغطية الأشخاص في البلدان المشمولة بالبرنامج وقياسها وتوحيدها من خلال أداة لقياس النتائج على شبكة الإنترنت يمكن أن تبيّن مساهمة منظمة العمل الدولية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة في مجال الحماية الاجتماعية. كما مكّن البرنامج من حشد الموارد بما يتجاوز البلدان ذات الأولوية؛ ويشمل ذلك البرامج القطرية لمبادرة "أمم متحدة واحدة" في ٣٠ بلداً.

٢٠١. وفي عام ٢٠١٦، أُنشئ البرنامج العالمي لمنظمة العمل الدولية بشأن التأمين ضد إصابات العمل والحماية منها لغرض دعم الهيئات المكونة في أعقاب مأساة رانا بلازا في بنغلاديش، التي سلطت الضوء على ظروف العمل التي يواجهها العمال وعدم حصولهم على إعانات ملائمة، سواء من الناحية المالية أو الطبية، وغير ذلك من الرعاية المعنية.

٤-٤-١ استراتيجيات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي

٢٠٢. إنّ وضع استراتيجيات الحماية الاجتماعية عملية تكرارية تشمل العمل التقني بشأن تحليل التغطية القانونية والفعالة فضلاً عن ملاءمة الإعانات وتحديد الفجوات السياسية وقضايا التنفيذ والتوصل إلى توافق بشأن سيناريوهات تصميم أو إصلاح المخططات وتقييم تكاليفها وأثرها وخيارات التمويل وتكييف السيناريوهات واعتماد الاستراتيجية في نهاية المطاف. وتميّزت منظمة العمل الدولية بين شركاء التنمية عن طريق تعزيز استراتيجيتها ثنائية الأبعاد (انظر الشكل ١-١)، على أساس النُهج المختلطة وآليات التمويل (التدابير القائمة على الاشتراكات والمموّلة من الضرائب) لتحقيق نتائج ملموسة في توسيع نطاق التغطية وضمان حصول المزيد من الناس على حماية شاملة وكافية. وتحقيقاً لهذا الغرض، دعم المكتب الجهود الوطنية الرامية إلى وضع استراتيجيات وخرائط طريق وطنية للحماية الاجتماعية.

المساواة بين الجنسين والاستجابة للاحتياجات الخاصة

٢٠٣. للمساعدة على التصدي للتحديات التي تواجهها النساء اللاتي يشكلن في الغالب حصة غير متناسبة من العاملين في الاقتصاد غير المنظم ويتلقين أجورا أدنى من أجور الرجال كما تكون مساراتهن المهنية أكثر تقطعاً بسبب عبء تحمل الحصة الكبرى من أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، يتعين أن تراعي نظم الحماية الاجتماعية قضايا الجنسين في التصميم والتنفيذ على حد سواء. وقدم المكتب الدعم إلى البلدان في تعزيز مخططات التأمين المموّل من الضرائب والتأمين الاجتماعي على حد سواء، بما في ذلك من خلال تغييرات في صيغ المعاشات التقاعدية وائتمانات الرعاية والحد الأدنى من الإعانات وتوسيع نطاق حماية الأمومة واعتماد إجازة الأبوة والإجازة الوالدية، وتعزيز ضمانات أرضيات الحماية الاجتماعية.[١٥١]

٢٠٤. وشملت مساهمات المكتب ما يلي: وضع سياسات حماية الأمومة، على سبيل المثال في غانا (٢٠١٥) وزامبيا (٢٠١٥)؛ تطوير مخططات إعانات الأمومة، كما هي الحال في نيبال من خلال قانون الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات رقم ٢٠٧٤، الذي سُنّ في عام ٢٠١٧ أو في ليسوتو (٢٠١٢) مع إنشاء منظمة الضمان الاجتماعي في ليسوتو؛ توسيع مخططات إعانات الأمومة من خلال تقديم المشورة السياسية والقانونية بشأن اللوائح لتشمل العمال المنزليين، كما هي الحال في الأرجنتين (القانون رقم ٢٦,٨٤٤، المعتمد في عام ٢٠١٤)؛ تعزيز أحكام برامج إعانات الأمومة، كما هي الحال في فيتنام من خلال تمديد فترة إجازة الأمومة إلى ستة أشهر واعتماد إجازة الأبوة؛ تحويل خطط مسؤولية صاحب العمل إلى التأمين الاجتماعي، كما هي الحال في الأردن (٢٠١٦-٢٠١٧) ورواندا (٢٠١٥)؛ وضع لوائح مخططات تدعم المساواة بين الجنسين، مثل معادلة سن التقاعد بالنسبة إلى المعاشات التقاعدية، مما يزيد من فترات اشتراك النساء، كما هي الحال في بولندا (٢٠١٢)؛ اعتماد علاوة الأبوة، كما هي الحال في قبرص (٢٠١٧).

[١٥١] انظر:
Elaine Fultz, *Strengthening Gender Mainstreaming in the International Labour Organization's Social Protection Advisory Services* (2017), mimeo.

توسيع نطاق التغطية ليشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم والعمال الريفيين

٢٠٥. قدمت تدخلات منظمة العمل الدولية على المستوى القطري دعماً متخصصاً لتوسيع نطاق التغطية ليشمل العمال وأصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتيسير انتقالهم إلى الاقتصاد المنظم بما يتمشى مع التوصية رقم ٢٠٤. وبذلك، تؤدي التدخلات إلى إدراج أصحاب العمل والعمال في الاقتصاد غير المنظم ضمن نطاق تطبيق التشريعات وإلى تكييف المخططات مع ظروفهم الخاصة، وتأخذ في الاعتبار على وجه الخصوص قدراتهم الإسهامية والإدارية المحدودة (الإطار ٤-٦).

◀ **الإطار ٤-٦: دعم منظمة العمل الدولية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية في زامبيا**

تتمتع منظمة العمل الدولية بتاريخ طويل من الدعم الذي تقدمه إلى حكومة زامبيا في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية، بما في ذلك للعاملين في الاقتصاد غير المنظم. وفي عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥، ساهمت منظمة العمل الدولية في صياغة سياسة الحماية الاجتماعية الوطنية، بما يتمشى مع المبادئ المكرّسة في معايير العمل الدولية، بما في ذلك التوصيتان رقم ٢٠٢ ورقم ٢٠٤، عن طريق العمل مع وزارة العمل والضمان الاجتماعي واتحاد منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في زامبيا وضمن النطاق الأوسع للأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين. وفي عام ٢٠١٧، تم وضع الصيغة النهائية لمشروع قانون سياسة الحماية الاجتماعية الوطنية بدعم من منظمة العمل الدولية. وينص مشروع القانون على اعتماد الحماية الاجتماعية الأساسية غير القائمة على الاشتراكات وإجراء إصلاحات مؤسسية عليها، إلى جانب نظام إلزامي للضمان الاجتماعي الوطني القائم على الاشتراكات، بما في ذلك المعاشات التقاعدية وحماية دخل الأمومة والحماية من إصابات العمل والتأمين الصحي الاجتماعي، فضلاً عن توسيع نطاق التغطية لتشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم، بمن فيهم العمال المنزليون. كما تدعم منظمة العمل الدولية أنشطة الاتصال التي تستهدف بشكل خاص أصحاب عمل العمال المنزليين. وقد أفضت هذه التدخلات إلى توسيع نطاق تغطية المعاشات التقاعدية بموجب الإطار المنقح للهيئة الوطنية المعنية بنظام المعاشات التقاعدية، لتشمل التغطية ٨٥٠,٠٠٠ عامل في القطاع المنظم و٣٠ ٠٠٠ عامل في الاقتصاد غير المنظم.

علاوة على ذلك، قدمت منظمة العمل الدولية الدعم في مجال الصياغة القانونية لوضع قانون التأمين الصحي الوطني الذي تُوّج بسنّ هذا القانون في عام ٢٠١٨. ويهدف قانون التأمين الصحي الوطني إلى توسيع نطاق التغطية الصحية، بما في ذلك لتشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم.

كذلك، سهلت منظمة العمل الدولية صياغة الإطار المتكامل لبرامج الحماية الاجتماعية الأساسية. وقد استُهل هذا الإطار في عام ٢٠١٩ ليكون بمثابة أول سياسة حكومية لتوسيع وتنسيق برامج المساعدة الاجتماعية التي تديرها الحكومة في زامبيا.

واستجابة لمواجهة أزمة كوفيد-١٩، نفذت الحكومة بدعم من منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة، برنامجاً طارئاً للتحويلات النقدية استهدف ٢٤٩,٢٠٠ أسرة معيشية (حوالي ١,٢ مليون شخص)، مع التركيز على الأطفال اليتامى والمستضعفين وكبار السن والمعوقين والعمال في الاقتصاد غير المنظم.

٢٠٦. ويمثل ضم العمال والمنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى تغطية الضمان الاجتماعي وتشريعات العمل، خطوةً حاسمةً في توسيع نطاق التغطية. وتشكل التدابير الإضافية لتبسيط العمليات الإدارية وتكييف جمع الاشتراكات واستثارة الوعي أيضاً جزءاً من الدعم الشامل المقدم. ومن خلال دعم تنسيق السياسات المتعلقة بالعمالة والضرائب والحماية الاجتماعية، شجع المكتب إنشاء أطر سياسية للاقتصاد الكلي مؤاتية للعمالة لحفز استحداث الوظائف المنظمة وتيسير الانتقال إلى السمة المنظمة وتعزيز الاستدامة المالية لمخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات (الإطار ٤-٧).[١٥٢]

٢٠٧. وأبرزت جائحة كوفيد-١٩ الحاجة الملحة إلى سد فجوات التغطية في الحماية الاجتماعية وتصميم نظم الحماية الاجتماعية وتوسيعها وتعزيزها. وعلى وجه الخصوص، يتخذ العديد من البلدان تدابير لاستحداث أو توسيع نطاق الحماية من البطالة بالتنسيق مع سياسات سوق العمل النشطة وإدارات التوظيف التي تدعم تعزيز الوظائف. وقد تلقى المكتب ٢٣ طلباً لدعم البلدان في هذه الجهود، مما يتيح فرصة الجمع بين تدابير الحماية الاجتماعية قصيرة الأجل وبين تطوير حماية اجتماعية أطول أجلاً. وتشمل الأمثلة على الإجراءات الحالية لمنظمة العمل الدولية ما يلي: دعم المكسيك لتطوير نهج متكامل يجمع بين تدابير الحماية الاجتماعية الطارئة قصيرة الأجل وبين الحلول طويلة الأجل لتسهيل الانتقال العادل؛ مساعدة أرمينيا على تطوير استجابة متكاملة لسياسات العمالة والحماية الاجتماعية بهدف معالجة تأثير كوفيد-١٩؛ دعم طاجيكستان في الجمع بين العمالة والحماية الاجتماعية وإضفاء

[١٥٢] انظر: ILO, *A Synthesis Review*، أظهر الاستعراض النتائج الإيجابية لعمل المكتب في توسيع نطاق أرضيات الحماية الاجتماعية - "قدمت منتجات منظمة العمل الدولية استشرافات مجدية بشأن مختلف الصكوك والممارسات والمعايير والقوانين التي تمتعت بالقدرة على الإسهام في توسيع نطاق أرضيات الحماية الاجتماعية في البلدان التي تجري فيها المشاريع وخارجها".

السمة المنظمة والتعبير عنها تعبيراً واضحاً؛ دعم أوزبكستان، التي تعمل على توسيع نطاق برنامجها في الأشغال العامة وربطه بتسجيل العمال في نظام الحماية الاجتماعية؛ تطوير التأمين ضد البطالة في إسواتيني.

◄ الإطار ٤-٧: بعض الأمثلة على دعم منظمة العمل الدولية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية

في **بيرو**، اعتمدت وزارة العمل الاستراتيجية القطاعية لإضفاء السمة المنظمة على العمل للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ بهدف الحد من العمل غير المنظم للعمال بأجر في القطاع الخاص. وساهمت منظمة العمل الدولية في تحديد هذه الاستراتيجية. وفي موازاة ذلك، ساهمت منظمة العمل الدولية في وضع السياسة الوطنية للضمان الاجتماعي (٢٠١٥) التي سلطت الضوء على ضرورة تعزيز ظروف استحداث فرص عمل منتجة بالترافق مع الضمان الاجتماعي. علاوة على ذلك، تم تعزيز قدرات الهيئات المكونة، ولا سيما الجهات الفاعلة الثلاثية من المجلس الوطني لتعزيز العمل والاستخدام.

في **المكسيك**، في عامي ٢٠١٧ و٢٠١٨، ساهمت منظمة العمل الدولية في الاستراتيجيات التي اعتمدتها الهيئات المكونة الثلاثية بشأن إضفاء السمة المنظمة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة في تجارة التجزئة. وأبرزت الدروس المستفادة من العمل الميداني المُنجز الذي شمل ١٠٠٠ منشأة صغيرة ومتوسطة، أهمية التنسيق بين تسجيل المنشآت والسلطات الضريبية ومخططات الضمان الاجتماعي.

في **الكاميرون**، مكنت مساهمات منظمة العمل الدولية تبسيط الإجراءات الإدارية للاشتراك ودفع الأقساط وإقامة روابط بين مخطط الضمان الاجتماعي ومنظمات العاملين في القطاع غير المنظم والتعاونيات لتيسير التحاق عمال الاقتصاد غير المنظم والعمال الريفيين. ويغطي هذا المخطط حالياً أكثر من ٢٠٠,٠٠٠ عامل في القطاع غير المنظم.

في **تايلند**، ساهمت منظمة العمل الدولية في تنقيح قانون الضمان الاجتماعي (٢٠١٥)، الذي وسع نطاق تغطية إعانات المرض والإصابات والأمومة والوفاة والعجز والشيخوخة والبطالة ليشمل ٣ ملايين من العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في الاقتصاد غير المنظم.

في **فيتنام**، أجريت دراسة في عام ٢٠١٩ لتحليل أسباب ضعف احتمال تغطية التأمين الاجتماعي للعاملين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. كما أجريت دراسات في فيتنام وإندونيسيا لفهم تأثير الضمان الاجتماعي على إنتاجية المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتنير هذه الدراسات النقاش السياسي في فيتنام بشأن توسيع نطاق التغطية.

٢٠٨. ويتصدر جدول أعمال العديد من الدول الأعضاء تحقيق التغطية الصحية الشاملة وسد العجز في التغطية الصحية، ولا سيما في الاقتصاد غير المنظم. ولقد زاد اشتداد الحاجة الملحة إلى معالجة فجوات التغطية بسبب جائحة كوفيد-١٩. وشملت المساعدة التقنية التي قدمتها منظمة العمل الدولية استعراضات على المستوى القطري للوضع الراهن في حماية الصحة الاجتماعية وتصميم نظم التأمين الصحي الشامل والتوعية وتدريب الهيئات المكونة. وعلى سبيل المثال، تقود منظمة العمل الدولية في الكاميرون جهود مجموعة من الشركاء (منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي والوكالة الألمانية للتعاون الدولي ووكالة التنمية الفرنسية ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية) في مجال التغطية الصحية. وضمن نطاق أوسع من الدعم التقني، يسّر المكتب إجراء مشاورات ثلاثية طوال العملية، مما ساهم في ملكية وطنية واسعة. وسيمثل اعتماد الحكومة النظام الجديد وتنفيذه الفعال اعتباراً من كانون الثاني/ يناير ٢٠٢١، خطوةً تقدّم كبيرة نحو تحقيق الغايتين ١-٣ و٣-٨ من أهداف التنمية المستدامة.

٢٠٩. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، دعمت منظمة العمل الدولية تطوير نظام التأمين الصحي الوطني من خلال دراسات الجدوى واستثارة الوعي والمدخلات القانونية لمرسوم التأمين الصحي الوطني المعتمد في عام ٢٠١٢ كما دعمت وضع مبادئ توجيهية لتنفيذ مخطط تجريبي. واستناداً إلى هذا الدعم وإلى التطورات الناجحة الأخرى، أنشأت منظمة العمل الدولية مرفقاً تقنياً إقليمياً لغرض تقديم خدمات استشارية تقنية وسياسية إلى دول رابطة أمم جنوب شرق آسيا الملتزمة بتحقيق التغطية الصحية الشاملة. ويقدم هذا المرفق الدعم داخل البلدان والتعلم فيما بين بلدان الجنوب لبناء القدرات المؤسسية والاستدامة المالية لبرامج حماية الصحة الاجتماعية في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار وفيتنام. كما يتيح المرفق قاعدة للمعارف الإقليمية بشأن حماية الصحة الاجتماعية. وبعد التنفيذ الكامل في إقليم رابطة أمم جنوب شرق آسيا، يتمثّل الهدف في تكرار هذه التجربة في أفريقيا وأقاليم أخرى.

٢١٠. وأدى الدعم الذي قدمته منظمة العمل الدولية إلى إعطاء الأولوية للحصول على الحماية الاجتماعية المراعية لفيروس نقص المناعة البشرية استناداً إلى مجموعة مواردها الموسّعة، بما في ذلك مدونة الممارسات بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل (٢٠١١) ومبادرة VCT@WORK (٢٠١٣). وفي كينيا على سبيل المثال، نفذ اتحاد أصحاب العمل في كينيا والمنظمة المركزية للنقابات، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز (UNAIDS)، برنامجاً ابتكارياً بين عام ٢٠١٣ وعام ٢٠١٩ لتعزيز سبل الحصول على اختبار فيروس نقص المناعة البشرية في الاقتصاد غير المنظم وتيسير الوصول إلى نظم الحماية الاجتماعية الوطنية، بما في ذلك التوعية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية واستثارة الوعي بأهمية التسجيل في الصندوق الوطني للتأمين الصحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وطاولت تسهيلات التسجيل في الموقع/

على شبكة الإنترنت أكثر من ١٠٠,٠٠٠ عامل، وكانت عاملاً رئيسياً في زيادة الوصول إلى الرعاية والعلاج للأشخاص الذين ثبتت إصابتهم بفيروس نقص المناعة البشرية.[١٥٣]

توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال المهاجرين

٢١١. ركز الدعم السياسي الذي تقدمه منظمة العمل الدولية على ضمان المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والمواطنين وتعزيز توسيع نطاق التغطية وتعزيز السبل الفعّالة للاستفادة منها من خلال تنسيق الضمان الاجتماعي وتدابير تيسير قابلية نقل حقوق وإعانات الحماية الاجتماعية.

٢١٢. وشمل الدعم تشجيع التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعنية وتنفيذها، مما ساهم في تصديق المغرب على اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) في عام ٢٠١٩ وتصديق مدغشقر وموريتانيا على اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، في عام ٢٠١٩ كذلك.

٢١٣. وقدم المكتب الدعم من أجل وضع اتفاقات ثنائية/ متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد لضمان المساواة في المعاملة وقابلية نقل استحقاقات وإعانات الضمان الاجتماعي (خطة العمل، الفئة الثالثة من الأنشطة، النشاط ٢). ففي جمهورية مولدوفا على سبيل المثال، ساهمت منظمة العمل الدولية في وضع الاتفاقات والتفاوض عليها وتنفيذها مع ألمانيا وهنغاريا ولاتفيا وليتوانيا، بما في ذلك من خلال حملات استثارة الوعي والتدريب. وبهدف ضمان الالتزامات على المستوى الإقليمي التي تقود العمل على المستوى القطري، ساهم المكتب في عامي ٢٠١٨ و٢٠١٩ في: إرساء خارطة طريق لوضع اللمسات الأخيرة على مسودة توجيه مجلس جماعة شرق أفريقيا بشأن تنسيق إعانات الضمان الاجتماعي داخل السوق المشتركة لجماعة شرق أفريقيا (أداة جماعة شرق أفريقيا لتنسيق الضمان الاجتماعي وقابلية نقل الإعانات) التي ستعتمدها الدول الشريكة لجماعة شرق أفريقيا؛ صياغة المبادئ التوجيهية بشأن قابلية نقل إعانات الضمان الاجتماعي في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، التي اعتمدتها وزارات الاستخدام والعمل والشركاء الاجتماعيون في آذار/ مارس ٢٠٢٠. وتم وضع توصيات لتحسين الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا بالاشتراك مع رابطة أمم جنوب شرق آسيا في عام ٢٠١٧ وستكون بمثابة أساس للمفاوضات بشأن اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية. وفي بلدان الخليج، نوقشت خيارات بديلة لتوسيع نطاق التغطية لتشمل العمال المهاجرين مع بلدان المنشأ والمقصد في سياق عملية حوار أبو ظبي. وقد صيغت مقترحات لإنشاء مركز تبادل معلومات الضمان الاجتماعي الدولي بما يضمن صون حقوق الضمان الاجتماعي في جميع البلدان وتذليل القيود المفروضة على الترتيبات الحالية لتعويض نهاية الخدمة. وبالمثل، كفلت مدخلات المكتب أن يشمل الميثاق العالمي للهجرة (٢٠١٨)[١٥٤] ضمن أهدافه حصول المهاجرين على الحماية الاجتماعية بموجب اتفاقات العمل الثنائية. كما يساهم المكتب في إعداد إرشادات الأمم المتحدة بشأن الاتفاقات الثنائية في مجال هجرة اليد العاملة فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين.

٢١٤. علاوة على ذلك، يواصل المكتب دعم توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم. ففي السلفادور على سبيل المثال، ساهم المكتب في تطوير برنامج Régimen de Salvadoreños en el Exterior (SALVEX) في عام ٢٠١٧، حيث وفر تغطية لأسر العمال في البلدان الأجنبية بهدف ضمان تغطية تدريجية لزهاء مليوني سلفادوري يعيشون ويعملون في الخارج، في إطار معهد الضمان الاجتماعي في السلفادور. وفي ماليزيا، وبناءً على توصيات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، قدم المكتب الدعم إلى منظمة الضمان الاجتماعي فيما يتعلق باتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، ١٩٢٥ (رقم ١٩). وفي عام ٢٠١٩، اعتُمد قانون يمكن أن يكون نموذجاً تحتذي به بلدان أخرى، ينص على توسيع نطاق التغطية بما يشمل إعانات إصابات العمل لصالح العمال المهاجرين من حاملي المستندات القانونية.

٢١٥. وأبرز كوفيد-١٩ الفجوات الصارخة في الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين والعواقب السلبية لعدم كفاية الحماية. وفي هندوراس على سبيل المثال، يجري وضع خطة لتعزيز الاستجابة الوطنية المتكاملة للحماية الاجتماعية من خلال عملية مسح لإدراج (أو عدم إدراج) المهاجرين العائدين والأشخاص النازحين داخلياً في نظام الحماية الاجتماعية. وكجزء من أنشطة مشروع إدارة الهجرة للجنوب الأفريقي الممول من المفوضية الأوروبية، وبالتعاون

[١٥٣] انظر: UNAIDS and ILO, VCT@WORK: Voluntary Confidential Counselling and HIV Testing for Workers, 2016.

[١٥٤] الاتفاق العالمي للأمم المتحدة من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، ٢٠١٨.

مع نقابات العمال والمنظمات غير الحكومية، قدمت منظمة العمل الدولية الدعم النقدي والغذائي لحوالي ١٠٠٠ عامل منزلي مهاجر في بوتسوانا وجنوب إفريقيا.[١٥٥]

٢١٦. ومن خلال العمل الاستشاري المشترك بشأن الحماية الصحية، حددت منظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين مسارات من أجل إدماج اللاجئين في النظم الوطنية لحماية الصحة الاجتماعية في تسعة بلدان في أفريقيا، هي: بوركينا فاسو والكاميرون وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجيبوتي وغينيا وموريتانيا ورواندا والسنغال والسودان. وأفضت تقييمات الجدوى إلى وضع مقترحات لإدماج اللاجئين في البرامج الوطنية لحماية الصحة الاجتماعية ونشر دليل محدّث صادر عن منظمة العمل الدولية/ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بشأن الحماية الصحية الاجتماعية للاجئين.

نُظم حماية اجتماعية تشمل الأشخاص ذوي الإعاقة

٢١٧. قامت منظمة العمل الدولية والتحالف الدولي للإعاقة بتيسير وضع بيان مشترك بهدف جعل نظم الحماية الاجتماعية شاملة لمسائل الإعاقة بما يتمشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.[١٥٦] وهناك مشروع مشترك بين التحالف الدولي للإعاقة ومنظمة العمل الدولية واليونيسف، بتمويل من شراكة الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، يشجع على إعداد مجموعة شاملة من المذكرات الإرشادية ومواد التدريب الموجهة نحو الممارسة، استناداً إلى التجارب القطرية. ويجري اختبار هذه المواد في سبعة بلدان ومن المزمع إدماجها أيضاً في أدوات تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات.

توسيع نطاق التغطية في سياق الأزمات والهشاشة

٢١٨. تعمل منظمة العمل الدولية في عدد متزايد من السياقات الإنسانية حيث يتعرض الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية اللذان تنظمهما الدولة للضغوط بسبب ضعف القدرات الإدارية وزيادة الطلب الناتج عن النزاعات والصدمات الأخرى. ويهدف نهج منظمة العمل الدولية إلى العمل مع المؤسسات الوطنية والدولية المعنية للاستفادة من النظم الحالية - وليس الاستعاضة عنها - لتقديم الإعانات والخدمات وتوجيه التدخلات الإنسانية نحو الأهداف طويلة الأجل المتمثلة في استحداث إعانات الحماية الاجتماعية والعمل القائمة على الحقوق وبناء القدرات المحلية والمؤسسية وتعزيز قدرة نُظم الحماية الاجتماعية على الصمود أمام الصدمات المستقبلية. وتم تسليط الضوء على ذلك في مختلف أدوات التدريب والإرشاد، بما في ذلك نموذج الحماية الاجتماعية في الدورة الإلكترونية المفتوحة الحاشدة لمنظمة العمل الدولية بشأن التوصية رقم ٢٠٥.

٢١٩. ولقد تفاعل المكتب كذلك في الاستجابة لحالات الطوارئ غير المتوقعة. ففي أعقاب تفشي فيروس إيبولا في غرب أفريقيا في عام ٢٠١٤، شاركت منظمة العمل الدولية واليونيسف في قيادة فريق العمل المعني بالبنية التحتية والخدمات الأساسية. وكان تطوير تقييم التعافي من فيروس إيبولا حول البنية التحتية والخدمات الأساسية بمثابة دليل لبناء أرضيات وطنية للحماية الاجتماعية كوسيلة مستدامة لتجنب مثل هذه الأزمات، خاصة في البلدان المتضررة من الهشاشة. وفي أعقاب إعصار هايان في الفلبين في عام ٢٠١٣، دعمت منظمة العمل الدولية استجابة متكاملة - كجزء من البرنامج المتكامل بشأن سبل العيش والعمالة في حالات الطوارئ - توفر تغطية الحماية الاجتماعية من خلال نظام الضمان الاجتماعي في البلاد ومؤسسة التأمين الصحي الفلبينية للمستفيدين من برنامج العمالة في حالات الطوارئ.[١٥٧] وأظهرت أزمة كوفيد-١٩ قدرة منظمة العمل الدولية على تكييف الدعم التقني الذي تقدّمه مع احتياجات الهيئات المكونة. وفي البلدان التي لديها نظم حماية اجتماعية قائمة أصلاً، قدمت منظمة العمل الدولية الدعم إلى مؤسسات الضمان الاجتماعي في تكييف/ تحسين السياسات والخطط لتوسيع نطاق التغطية أو زيادة مستويات الإعانات أو مدد الاستفادة منها. وفي سري لانكا تقود منظمة العمل الدولية الصندوق الاستئماني متعدد الشركاء للأمم المتحدة لمواجهة كوفيد-١٩، الذي يهدف إلى حماية الوظائف والدخل في المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر.

---

[١٥٥] في جنوب أفريقيا، تعاونت منظمة العمل الدولية مع تحالف إيزوي للعمال المنزليين ومنظمة شبكة حقوق المهاجرين المعوقين، وتعاونت في بوتسوانا مع اتحاد العمال المنزليين والمتحالفين في بوتسوانا.

[١٥٦] انظر: ILO and IDA, *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems*.

[١٥٧] انظر:

ILO, *A Review of Social Protection Practices Through Health Insurance and Social Security Enrolment under the Emergency Employment and Livelihood Recovery Project for Typhoon Haiyan of the ILO*, 2015.

٢٢٠. وسلطت جائحة كوفيد-١٩ الضوء على أهمية تنسيق الإجراءات مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى وشركاء التنمية لتقديم دعم فعال للبلدان. واستجابت منظمة العمل الدولية بنجاح لدعوات صندوق الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعامي ٢٠١٩ و٢٠٢٠ من أجل تقديم المقترحات، عن طريق ضمان ٣١ مشروعاً جديداً للحماية الاجتماعية تنفذها منظمة العمل الدولية بالاشتراك مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وتسهيل مساهمة منظمة العمل الدولية في الاستجابة الاجتماعية والاقتصادية لمواجهة كوفيد-١٩ على المستوى القطري (انظر الإطار ٤-٨). وعلى المستوى الإقليمي، قادت منظمة العمل الدولية إعداد تقريرين إقليميين في آسيا والمحيط الهادئ عن كوفيد-١٩ والحماية الاجتماعية في سياق الإئتلاف القائم على قضايا الأمم المتحدة من أجل الإدماج والتمكين: تقرير في بداية الأزمة، يحدد الاستجابات للطوارئ في الإقليم، وتقرير آخر استشرافي عن السياسات المطلوبة بعد الاستجابة لحالات الطوارئ. وقدم هذان التقريران إرشادات إلى الفرق القطرية للأمم المتحدة بشأن تدخلاتها فيما يتعلق بكوفيد-١٩.

◄ الإطار ٤-٨: دعم منظمة العمل الدولية للهيئات المكونة استجابةً لمواجهة كوفيد-١٩

اعتمدت **تيمور - ليشتي** برنامجاً للتحويلات النقدية، يوفر ١٠٠ دولار أمريكي شهرياً لمدة ثلاثة أشهر لأكثر من ٢١٤,٠٠٠ أسرة معيشية. وتجاوز هذا البرنامج بحجمه أي برنامج سابق بعشرة أضعاف، ونُفذ بنجاح بدعم وتنسيق من شركاء التنمية. وأدت منظمة العمل الدولية دوراً رياديا في إدارة التنسيق بين الوكالات ودعم بدء تنفيذ البرنامج.

في **كابو فيردي**، خصصت منحة تضامنية لما يبلغ ٣٠٠٠٠ عامل من العمال في الاقتصاد غير المنظم والعمال الذين يتقاضون أقل من ٢٠٠ يورو شهرياً، عن طريق توفير مبلغ ٩٠ يورو يدفع مرة واحدة. ودعمت منظمة العمل الدولية تنفيذ هذا البرنامج من خلال وضع معايير تحديد المستفيدين وانتقاء نظام المعلومات الإدارية المناسب. ولقد تمكّنت الحكومة من الاستجابة بسرعة لمواجهة آثار كوفيد-١٩، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى العمل السابق الذي أنجز بالشراكة مع وكالات الأمم المتحدة لاستحداث سجل اجتماعي واحد وتحسين أساليب تنفيذ جميع برامج المساعدة الاجتماعية.

وفي البلدان التي ليس لديها نظام شامل للحماية الاجتماعية، تم تقديم الدعم لتنفيذ آليات مخصصة لتنفيذ برامج التحويلات النقدية الطارئة. وفي **كمبوديا**، دعمت منظمة العمل الدولية تصميم برنامج التحويلات النقدية لمواجهة كوفيد-١٩ من أجل تحديد الأسر المعيشية الفقيرة المستفيدة من برنامج ID Poor Households، من خلال المشروع المتعلق بالحماية الاجتماعية وإدارة الأموال العامة، الممول من المديرية العامة للشراكات الدولية التابعة للمفوضية الأوروبية، وفي إطار مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية. وتم إطلاق البرنامج في حزيران/ يونيه ٢٠٢٠ وقدم الدعم لأكثر من نصف مليون أسرة كمبودية تحمل بطاقات الاستفادة من برنامج ID Poor Households.

وفي **ملاوي**، ساهمت منظمة العمل الدولية في تصميم التدخل النقدي لمواجهة كوفيد-١٩ في المناطق الحضرية، ولا سيما تحديد عدد المستفيدين وتصميم معايير الانتقاء وآليات الاستهداف وهياكل التنسيق. وستستفيد من هذا التدخل ١٨٥٠٠٠ أسرة معيشية في المراكز الحضرية الرئيسية في البلاد. علاوة على ذلك، وبهدف تعزيز توفير الحماية الاجتماعية على المدى الطويل، تنكب منظمة العمل الدولية بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، على تحسين قدرة مسؤولي المقاطعات وموظفيها على إدارة برامج الحماية الاجتماعية عن طريق استخدام حزمة التعلم بين الأقران فيما بين بلدان الجنوب (TRANSFORM).

وفي **باكستان**، استخدمت الحكومة التحليل الذي أجرته منظمة العمل الدولية بشأن تأثير الجائحة على العمالة وسوق العمل لتصميم وتنفيذ برنامج التحويلات النقدية الطارئة، الذي استفاد منه ١٢ مليون عامل في وظائف هشة بمبلغ ١٤٤ مليار روبية باكستانية (الأجر اليومي، الاقتصاد غير المنظم).

٤-٤-٢ ضمان القدرة على تحمل التكاليف والتمويل المستدام للضمان الاجتماعي

٢٢١. إنّ تحديد تكلفة توسيع نطاق إعانات الحماية الاجتماعية وإيجاد خيارات لتمويلها وضمان تنفيذها المستدام والفعال والمنسق بشكل جيد، هي عوامل أساسية لتحقيق تغطية شاملة للحماية الاجتماعية. وبغية تمكين البلدان من إجراء هذا التحليل، قامت منظمة العمل الدولية بتطوير وإتاحة أدوات لتحليل الإنفاق والتقييم الاكتواري وتحديد استراتيجيات التمويل لنظم الحماية الاجتماعية المستدامة (الجدول ٤-٢). بالإضافة إلى ذلك، ساهمت منظمة العمل الدولية في تطوير وتطبيق أدوات مشتركة بين الوكالات بشأن تقدير التكاليف وتمويل الحماية الاجتماعية.

٢٢٢. وتتمثل إحدى المراحل الرئيسية لعملية الحوار الوطني القائم على التقييم، في تقدير الالتزام المالي المطلوب لتنفيذ التوصيات المتعلقة بتوسيع نطاق أرضيات الحماية الاجتماعية. وتم تطوير أداة تقدير تكلفة بروتوكول التقييم السريع فضلاً عن إطار لتحليل الحيز المالي من أجل تحديد خيارات التمويل المتاحة أمام البلدان لتوسيع نطاق نُظم الحماية الاجتماعية وتنفيذ التوصية رقم ٢٠٢.

◄ **الجدول ٤-٢: أمثلة عن النتائج الرئيسية المحققة في أعقاب الدعم التقني المقدم من منظمة العمل الدولية من أجل التمويل المستدام لتدخلات الحماية الاجتماعية**

البلد	الخدمات الاستشارية التقنية لمنظمة العمل الدولية	النتائج الرئيسية لدعم منظمة العمل الدولية
كمبوديا	الحوار الوطني القائم على التقييم، بما في ذلك تقدير التكاليف.	إدراج أرضية الحماية الاجتماعية في الميزانية الوطنية للفترة الممتدة حتى ٢٠٢٠.
مصر	تقدير التكاليف وتحليل الحيّز المالي.	إرشاد الإجراءات الحكومية بشأن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كجزء من مبادرة الحماية الاجتماعية التي تم إطلاقها في عام ٢٠١٧.
منغوليا	الحوار الوطني القائم على التقييم، بما في ذلك دراسة التكاليف.	أدى إثبات القدرة على تحمل تكاليف أرضية الحماية الاجتماعية إلى التزام ثلاثي بإرسائها.
تايلند	الحوار الوطني القائم على التقييم، بما في ذلك دراسة التكاليف وتحليل أولي للحيّز المالي.	تقديم الدعم لتنفيذ توصيات تقرير الحوار الوطني القائم على التقييم، بالتعاون مع الفريق القطري للأمم المتحدة. ومن المقرر إجراء جولة ثانية من الحوار الوطني القائم على التقييم من أجل تقييم التقدم المحرز والفجوات المستمرة.

المصدر: تقارير متنوعة صادرة عن منظمة العمل الدولية.

٢٢٣. وساعدت منهجية الميزنة الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك عمليات استعراض أداء وإنفاق الحماية الاجتماعية، على تحسين إدارة المالية العامة للحماية الاجتماعية في العديد من الدول الأعضاء (خطة العمل، الفئة الثانية من الأنشطة، النشاط ١). وفي بوركينا فاسو، حدد تحليل استعراض أداء وإنفاق الحماية الاجتماعية، الذي أجري في عام ٢٠١١ فرص تطوير برنامج وطني للحماية الاجتماعية، بما في ذلك إرساء أرضية حماية اجتماعية لصالح الشباب وبرنامج لتحسين تغطية الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقها لتشمل العاملين في الاقتصادات المنظمة وغير المنظمة.

٢٢٤. وبغية زيادة تيسير تحليل التكاليف، استحدثت منظمة العمل الدولية حاسبة تكلفة أرضية الحماية الاجتماعية في عام ٢٠١٥ (خطة العمل، الفئة الثانية من الأنشطة، النشاط ٢"١"). وكانت حاسبة أرضية الحماية الاجتماعية على الإنترنت[١٥٨] مصدر ارتكاز وثيقة سياسية صدرت عن منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٧،[١٥٩] وسلطت الضوء على جدوى أرضيات الحماية الاجتماعية في غالبية البلدان النامية. ويمكن استخدام نتائج المحاكاة لإجراء مزيد من التحليل المالي والاكتواري والسياسي المتعمق.

٢٢٥. وأعدّ المكتب كتيباً عن الحيز المالي لدعم الدول الأعضاء بإطار لتحليل الحيز المالي (الإطار ٤-٢)، فضلاً عن منشورات مختلفة.[١٦٠] وفي موزامبيق، مثلت "موجزات الميزانية" السنوية التي تستهدف البرلمانيين والأحزاب السياسية ووزارة المالية ووسائط الإعلام والتي يجري إعدادها بالاشتراك مع اليونيسف منذ عام ٢٠١٣، أداةً رئيسيةً من أجل تعزيز النقاش حول الحيز المالي للحماية الاجتماعية.[١٦١] علاوة على ذلك، وفي سياق النقاش العالمي بشأن إحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، قدم المكتب مساهمات منتظمة في *تقرير التمويل من أجل التنمية المستدامة* الصادر عن فريق العمل المشترك بين الوكالات بشأن تمويل التنمية. وستدعم التقديرات العالمية الجديدة الفجوات لتمويل الحماية الاجتماعية، المذكورة أعلاه، الدعوة العالمية لزيادة التضامن الوطني والدولي من أجل الحماية الاجتماعية وتحقيق الهدفين ١-٣ و٣-٨ من أهداف التنمية المستدامة.

[١٥٨] للاطلاع على طريقة احتساب أرضيات الحماية الاجتماعية، انظر هنا.

[١٥٩] انظر:
Isabel Ortiz et al., *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, ESS – Working Paper No. 58 (ILO, 2017), xi, para. 1.

[١٦٠] انظر:
Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, ESS – Working Paper No. 48 (ILO, 2017).

[١٦١] انظر: UNICEF et al., *Mozambique – Budget Brief 2018: Social Action*, 2018.

٢٢٦. وفيما يتعلق بالإدارة والتخطيط الماليين السليمين، ساعدت منظمة العمل الدولية الدول الأعضاء من خلال تقديم الدعم الاكتواري وتعزيز قدرة الحكومات و/أو مؤسسات الضمان الاجتماعي. ومنذ عام ٢٠١١، دعمت منظمة العمل الدولية ٥٢ مشروعاً في ٣٢ بلداً فيما يتعلق بالبرامج القائمة على الاشتراكات، ولا سيما المعاشات التقاعدية (الجدول ٤-٣). وتتضمن جميع التقارير الاكتوارية لمنظمة العمل الدولية توصيات بشأن التعديلات البارامترية على المخططات، وفي كثير من الحالات بشأن سياسات إدارة الاستثمار أو الإدارة السديدة، بما يتمشى مع المبادئ المنصوص عليها في المعايير المعنية. ويتضمن العديد من التقارير خيارات التكلفة والتصميم بالإضافة إلى التوصيات والإرشادات لتوسيع نطاق التغطية ليشمل العاملين لحسابهم الخاص. وقد أفضت هذه المشاريع في كثير من الحالات إلى تغييرات تشريعية أدت إلى تحسين الاستدامة المالية طويلة الأجل للمخططات، وإلى اعتماد مخططات جديدة. ففي نيبال على سبيل المثال، ساهم المكتب في وضع قانون الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات رقم ٢٠٧٤، الذي سُنَّ في عام ٢٠١٧ والذي حدد ثمانية مخططات للضمان الاجتماعي. ودعمت منظمة العمل الدولية استثارة الوعي في صفوف أصحاب المصلحة، كما دعمت الحوارات الاجتماعية المستنيرة وساهمت في صياغة القانون وأجرت التقييم الاكتواري لخمسة مخططات جديدة، بما في ذلك مخطط المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات للعاملين في القطاع الخاص المنتسبين إلى صندوق ادخار الموظفين، الذي ساهمت المنظمة أيضاً في صياغة لوائحه.

◀ الجدول ٤-٣: أمثلة عن بعض النتائج الرئيسية للخدمات الاكتوارية لمنظمة العمل الدولية بشأن مخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات

البلد والعام	نتيجة رئيسية ساهمت فيها منظمة العمل الدولية
الدول العربية	
الأردن (٢٠١٢-٢٠١٤)	إصلاح نظام التقاعد الأردني بما أدى إلى اعتماد قانون الضمان الاجتماعي الأردني الجديد رقم ١ لعام ٢٠١٤
المملكة العربية السعودية (٢٠١٤)	اعتماد تشريع التأمين ضد البطالة، الذي يشمل القطاع الخاص، وإرساء مخطط جديد لتقديم مساعدة البطالة
آسيا	
تيمور - ليشتي (٢٠١٦)	إنشاء أول برنامج وطني للمعاشات التقاعدية لصالح موظفي الخدمة العامة
تايلند (٢٠١٦)	إصلاحات مفضية إلى زيادة استدامة النظام (على سبيل المثال، زيادة سن التقاعد)
أفريقيا	
مصر (٢٠١٨-٢٠١٩)	اعتماد إصلاح المعاشات التقاعدية في عام ٢٠١٩ لضمان الاستدامة المالية طويلة الأجل لبرنامج المعاشات التقاعدية مع الحفاظ على مستوى ملائم من الإعانات المحددة
ليسوتو (٢٠١٣)	إرساء مخطط للضمان الاجتماعي لإدارة إعانات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، من أجل العاملين في القطاع الخاص وأسرهم
ملاوي (٢٠١٨)	تحويل مخطط مسؤولية صاحب العمل إزاء إصابات العمل إلى مخطط قائم على التأمين
أمريكا اللاتينية	
كوستاريكا (٢٠١٧)	اعتماد إصلاح نظام التقاعد لتحسين الاستدامة المالية والاكتوارية للنظام لمدة ٢٥ سنة مما يؤثر على قرابة ١,٦ مليون مساهم نشط وأسرهم
المكسيك (٢٠١٩)	استحداث مخطط تقاعد شامل غير قائم على الاشتراكات لصالح ٨ ملايين مستفيد من تموز/ يوليه ٢٠١٩

المصدر: ILO, "Reporting on Results: Programme Implementation Reports", n.d.

٢٢٧. وفي خضم ضغوط مالية للحد بشكل كبير من الإعانات بل إلغاء مخططات التأمين الاجتماعي والاستعاضة عنها بحد أدنى مضمون للدخل مقترن بمخططات اشتراك محددة، ساعد دعم منظمة العمل الدولية للحكومات والشركاء الاجتماعيين البلدان على الحفاظ على مخططات معاشات محددة مستدامة مالياً واجتماعياً، مع احترام التزام الدولة بمنح الإعانات بما يتمشى مع الاستحقاقات المكتسبة.

٤-٤-٣ الإدارة السديدة للضمان الاجتماعي

٢٢٨. تتسم الإدارة السديدة بأهمية بالغة لضمان استدامة نظام الحماية الاجتماعية وتحقيق أهدافه الاجتماعية والاقتصادية. وتشمل الإدارة السديدة تصميم الترتيبات المؤسسية والإطار القانوني الذي يستند إليه النظام والإدارة والتنظيم الماليين، بما في ذلك استثارة الوعي والتثقيف بشأن الحماية الاجتماعية، وتنفيذ ورصد المخططات والبرامج وإدارة الشكاوى وسير عمل النظام ككل. ويعتمد عمل منظمة العمل الدولية في هذا المجال على التعاون الوثيق مع الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي وعلى مزيج من معايير منظمة العمل الدولية والمبادئ التوجيهية المعنية الصادرة عن الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.[١٦٢] وقد أتاح الدعم الذي قدمته منظمة العمل الدولية تعزيز إدارة الحماية الاجتماعية من خلال نهج متكامل يشمل: "١" تحسين الانتساب ودفع الاشتراكات، إن وجدت؛ "٢" تحسين التنسيق، على سبيل المثال من خلال خدمات النافذة الواحدة أو نظم الإحالة المتكاملة؛ "٣" تحسين نُظم المعلومات الإدارية؛ "٤" تعزيز آليات التنفيذ؛ "٥" تعزيز الرصد.

٢٢٩. وفي إندونيسيا، قدم المكتب منذ عام ٢٠١١ الدعم لتطوير نظام الإحالة المتكامل بقاعدة بيانات متكاملة عن المستفيدين والبرامج ونظام معلومات إدارية لتيسير التسجيل وإدارة الحالات الفردية والوصول إلى البرامج الاجتماعية وبرامج التوظيف القائمة ورصد النظام. وبدأ التنفيذ الوطني المرحلي في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥. وفي تيمور - ليشتي، قدمت منظمة العمل الدولية الدعم لتصميم عملية سير الأعمال والإطار المؤسسي للمعهد الوطني للضمان الاجتماعي المنشأ حديثاً والذي ينفذ نظام الضمان الاجتماعي الذي أرسي في عام ٢٠١٦. وفي موزامبيق بين عام ٢٠١٢ وعام ٢٠١٩، قدمت منظمة العمل الدولية المساعدة التقنية من أجل تصور وتصميم وتطوير ونشر نظام المعلومات الإدارية لبرامج المعهد الوطني للعمل الاجتماعي. ويجري تشغيل هذا "البرنامج الإلكتروني للمعهد الوطني للعمل الاجتماعي" بكامل طاقته على المستويين المركزي واللامركزي منذ تموز/ يوليه ٢٠١٩.[١٦٣] كما شاركت منظمة العمل الدولية في وضع نظام متكامل وشامل للرصد والتقييم لكافة برامج المعهد الوطني للعمل الاجتماعي في عام ٢٠١٩، بما في ذلك توفير التدريب المناسب. وأثبتت هذه النظم أهميتها الحاسمة في تقديم الإعانات على نحو فعّال خلال أزمة كوفيد-١٩.

الدروس المستفادة من الخدمات الاستشارية التقنية لمنظمة العمل الدولية

٢٣٠. ساعد البرنامج الرائد لمنظمة العمل الدولية في تنظيم الدعم التقني للبلدان حول نهج ثلاثي الخطوات: التصميم الثلاثي للاستراتيجيات والسياسات الوطنية للحماية الاجتماعية؛ تطوير وإصلاح نظم الحماية الاجتماعية وترسيخها في القانون؛ تنفيذ نُظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك تحسين آليات الإدارة السديدة. وكان من شأن الجهود الرئيسية لحشد الموارد أن مكّنت المشاريع من تقديم الدعم التقني والسياسي داخل البلد. وتقدّم المساعدة التقنية عند الطلب من أجل نظم المعلومات القانونية والصحية والإدارية والعمل الاكتواري والتمويل والتواصل، من خلال مرفق تقني يعمل فيه موظفون اختصاصيون في المجال. كما استخدمت منظمة العمل الدولية خبرتها لتطوير المعارف العملية التي يمكن أن تخدم العديد من البلدان، مما يزيد من تأثيرها. وكان بناء شراكات استراتيجية مع الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى على المستويين الوطني والعالمي، مفيداً بدوره لمضاعفة التأثير.

٢٣١. وساعدت خبرة منظمة العمل الدولية في إدراج حق الجميع في الضمان الاجتماعي في السياسات والقوانين والإدارة السديدة والهيكليات المؤسسية الوطنية والأطر العالمية والإقليمية. وأدى إدراج الحماية الاجتماعية كهدف لتحقيق برنامج عام ٢٠٣٠ إلى مواصلة تعزيز التزام الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بجعل هذا الحق واقعاً ملموساً للجميع. بيد أنه يتعين إرساء المزيد من الأدلة - بما في ذلك من خلال البحث العملي المرتبط بمشاريع التعاون الإنمائي - لإثبات أنّ الحماية الاجتماعية هي أيضاً استثمار سليم له مردودية اجتماعية واقتصادية كبيرة.

٢٣٢. وترتبط فجوات التغطية بفجوات التمويل. ومن الضروري أن تواصل منظمة العمل الدولية دعم هيئاتها المكونة في التعاون مع وزارات المالية والمؤسسات المالية الدولية بشأن زيادة الحيز المالي للحماية الاجتماعية وتصميم خيارات تمويلية وسياسية تستند إلى مبدأ التضامن، وذلك من خلال مشروع الحماية الاجتماعية وإدارة الأموال العامة، الذي تموله المديرية العامة من أجل الشراكات الدولية التابعة للمفوضية الأوروبية إضافةً إلى مشاريع أخرى. ولا بد من أن تواصل منظمة العمل الدولية تشجيع تخصيص مساعدات مالية دولية إضافية للحماية الاجتماعية واستخدامها لتعزيز حشد الموارد المحلية المستدامة. كما أنه من الضروري أن تواصل منظمة العمل الدولية الدعوة إلى تطبيق

---

١٦٢ انظر: ISSA, "The ISSA Guidelines", n.d.

١٦٣ انظر:
Victoria Arboleda et al., *Best Practices: The Case of e-INAS in Mozambique: Development of Management Information System for Social Protection* (ILO, 2019).

المبادئ التوجيهية الدولية بشأن الضمان الاجتماعي لإرشاد الدعم المالي والتقني المنسق للبلدان في وضع نظم حماية اجتماعية محددة ومملوكة وطنياً تحمي جميع السكان ولا تترك أحداً خلف الركب وتكون مستدامة مالياً وعادلة اجتماعياً، كما تعتمد على التنظيم السليم والإدارة السديدة. ويوفر الدعم التقني الذي تقدمه منظمة العمل الدولية إلى البلدان بشأن الحماية الاجتماعية وإدارة الأموال العامة الدعم للنقاشات الجارية بشأن الحاجة إلى صندوق عالمي للحماية الاجتماعية.

٢٣٣. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه البلدان لضمان التمويل المستدام والكافي، في الضغط الذي تمارسه بعض الجهات الفاعلة الدولية من أجل التثبيت المالي وخفض الدين العام، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى اقتطاعات في نفقات الحماية الاجتماعية. وعليه، ينبغي أن يكون تقدير التكلفة وتحليل الحيز المالي على نحو سليم مصدراً تستنير به القرارات السياسية والإصلاحية. علاوة على ذلك، سيكون من المفيد أن تتفاعل منظمة العمل الدولية أيضاً مع وزارات المالية - على سبيل المثال، أثناء المفاوضات مع صندوق النقد الدولي في سياق المشاورات في إطار المادة الرابعة من مواد اتفاقها أو في مرحلة التفاوض بشأن البرامج، لتقديم البيّنات فيما يتعلق بآثار الاقتصاد الكلي والآثار الاجتماعية والاقتصادية لضمان وتوسيع الاستثمارات في الحماية الاجتماعية. ومن شأن برامج التعاون الإنمائي بشأن الحماية الاجتماعية وإدارة المالية العامة أن تساعد المكتب على تحقيق النتائج المنشودة في هذا الصدد.

٢٣٤. وتؤثر السياقات السياسية والاقتصادية الوطنية والالتزام الوطني وقدرات أصحاب المصلحة تأثيراً مباشراً على نتائج تدخلات منظمة العمل الدولية، مما يعكس الحاجة إلى تقييمات المخاطر بشكل أكثر انتظاماً في مرحلة تصميم المشاريع والتطوير المنتظم للقدرات العملية للحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في تصميم السياسات وتنفيذ نُظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الأرضيات.[١٦٤]

٢٣٥. وتعزيز نُظم الحماية الاجتماعية هو أيضاً مسألة بناء مؤسسات، قد تستغرق عقوداً من الزمن وتتطلب التزاماً طويل الأجل. ويكمن أحد التحديات التي تواجه المكتب في أنّ آفاق التخطيط الطويلة التي تتراوح عادة بين ١٠ و١٥ سنة من استراتيجيات الحماية الاجتماعية لا تتوافق مع دورة التخطيط والإبلاغ لتحقيق نتائج في فترات السنتين لمنظمة العمل الدولية. وتقدم أداة رصد النتائج التي طورتها منظمة العمل الدولية من خلال برنامجها الرائد، أدلة على مدى فترات زمنية أطول من مساهمات المنظمة في تحقيق استراتيجيات وسياسات الحماية الاجتماعية وتنفيذ مخططات يكون لها في نهاية المطاف تأثير في حياة الناس.

٤-٥ تنمية القدرات

٢٣٦. يجري تعميم المبادرات الهادفة إلى تعزيز قدرات الهيئات المكونة وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين، في جميع تدخلات المكتب.

٢٣٧. وفي سياق توصية التقييم رفيع المستوى لعام ٢٠١٧ فيما يتعلق بضرورة وضع "نُهج شاملة طويلة الأجل لبناء القدرات تستجيب لاحتياجات الهيئات المكونة على المستوى القطري"، استعرض مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية استراتيجية منظمة العمل الدولية في هذا المجال.[١٦٥] ويهدف نهج منظمة العمل الدولية ثلاثي الأبعاد لتنمية القدرات[١٦٦]، إلى تقديم استجابة منتظمة لاحتياجات تنمية مهارات مؤسسات الضمان الاجتماعي والهيئات المكونة الثلاثية وشركاء التنمية، بالإضافة إلى تثقيف عامة الناس. ويشمل هذا النهج التعلم الذاتي والتعلم وجهاً لوجه والتدريب أثناء العمل.

٢٣٨. وبهدف ضمان أوسع نطاق ممكن من توعية الجمهور وإمكانية الوصول إليه بتكلفة منخفضة، يسهّل المكتب التعلم الذاتي من خلال تقاسم المعارف وأدوات التعلم الذاتي الأخرى المتاحة على مختلف المنصات. وتشمل هذه الأدوات مجموعة أدوات استحدثها المكتب توفر مواد التعلم الرئيسية، مثل: دليل المعاشات التقاعدية؛ مجموعة أدوات التصديق؛ قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية. وتعمل منظمة العمل الدولية على إعداد سلسلة من الدورات الدراسية على شبكة الإنترنت لمرافقة أدلة الممارسات الجيدة النموذجية (الإطار ٤-٢).

٢٣٩. وثمة حاجة كذلك إلى تدريب شركائنا، بمن فيهم موظفو وكالات الأمم المتحدة وشركاء التنمية الآخرون، فيما يتعلق بمعايير العمل ومبادئه التي ينبغي أن ترشد الدعم القطري. وساهمت منظمة العمل الدولية، من خلال مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية في عام ٢٠٠٩، في استثارة الوعي بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية

[١٦٤] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, 40.

[١٦٥] انظر: ITC–ILO, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy* (2018).

[١٦٦] انظر: ITC–ILO, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy*.

والتوصية رقم ٢٠٢. وأصبح ذلك أكثر أهمية في سياق إصلاح الأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، تعاونت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٨ مع مركز المعارف لكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة وأعدت دورة تدريبية على شبكة الإنترنت لموظفي الأمم المتحدة بشأن الحماية الاجتماعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة في سياق برنامج عام ٢٠٣٠. بالإضافة إلى ذلك، يتعاون المكتب مع الأكاديمية المعنية بأهداف التنمية المستدامة التابعة لشبكة حلول التنمية المستدامة في الأمم المتحدة من أجل تنظيم دورة إلكترونية مفتوحة حاشدة تستهدف قاعدة واسعة من الجمهور (٤٠٠٠ مشارك) بشأن الهدف ٨ من أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك فصل عن الحماية الاجتماعية.

٢٤٠. ولزيادة تنمية المهارات بشكل متعمق، تم تنظيم دورات مختلفة للتعلم وجهاً لوجه بالتعاون مع مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية استجابةً لطلب الهيئات المكونة للحصول على التدريب المتخصص، بما في ذلك بشأن سياسة الضمان الاجتماعي والإدارة السديدة والتمويل (خطة العمل، الفئة الرابعة من الأنشطة، النشاط ١"٢"). كما جرى تنظيم دورة تدريبية بشأن حماية الصحة بالشراكة مع شبكة حماية الصحة الاجتماعية P4H. وتقدم أكاديمية الضمان الاجتماعي السنوية التي تستمر أسبوعين، حزمة تدريب متنوعة باللغتين الإنكليزية والفرنسية بشأن إدارة نُظم الحماية الاجتماعية وتمويلها وإصلاحها وتوسيع نطاقها. ومنذ عام ٢٠١٦، حضر ما يفوق ٤٧٠٠ مشارك من الهيئات المكونة والشركاء أنشطة تدريب نظمها مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية تجاوزت ١٩٠ نشاطاً، وشملت ٤٠٠ مشارك في أكاديمية الضمان الاجتماعي. ويهدف الدبلوم الجديد لمحللي الحماية الاجتماعية، الصادر عن مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية والذي تم إطلاقه في عام ٢٠١٩، إلى تزويد أفواج من المتخصصين في التحليل الكمي كل سنة بالخبرة في الجوانب التحليلية الضرورية لتصميم نُظم الحماية الاجتماعية وتخطيطها المالي وإدارتها السديدة لإتاحة مواءمة الموارد مع الأولويات الوطنية. واستفاد من هذا التدريب منذ إطلاقه حتى الآن اختصاصيون بلغ عددهم ٤١٢ مشاركاً. وأثناء جائحة كوفيد-١٩، تم تنظيم ٤٧ نشاطاً عبر العالم الافتراضي استهدف أكثر من ١٣٠٠ مشارك، بما في ذلك دورات التدريب على شبكة الإنترنت ودورات تدريبية تمنح شهادة تخرج.

٢٤١. وفي إطار تلبية احتياجات الشركاء الاجتماعيين على وجه التحديد (خطة العمل، الفئة الرابعة من الأنشطة، النشاط ٢"١")، تم تصميم دورات تدريب خاصة بالتعاون مع مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية، مثل التدريب السنوي بشأن دور منظمات العمال في تطوير نُظم الضمان الاجتماعي وتنفيذها،[١٦٧] باللغتين الإنكليزية والإسبانية، بالاستناد إلى البرنامج الذي استحدث في عام ٢٠١٢. ومنذ عام ٢٠١٥، تُتيح دورة تدريب سنوية بعنوان "تعزيز مشاركة أصحاب العمل في مناقشات سياسة الحماية الاجتماعية" توفير التدريب لمنظمات أصحاب العمل، بالشراكة مع مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية لأصحاب العمل. وتقوم جامعة سانيا في الصين باستخدام حزمة التدريب هذه كما يجري إعداد حزمة من الموارد العامة.

٢٤٢. وشكّل إعداد حزم تدريب لتلبية الاحتياجات الإقليمية المحددة نقطة انطلاق لتكرارها في سياقات إقليمية أخرى. وفي آذار/ مارس ٢٠١٧، تم إطلاق حزمة التعلم TRANSFORM بشأن إدارة أرضيات الحماية الاجتماعية في أفريقيا، وهي مبادرة مشتركة بين الوكالات بالتشارك بين منظمة العمل الدولية واليونيسف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد جرى تكييفها أيضاً لدورة تدريب إلكترونية مقدمة من خلال مركز السياسات الدولي من أجل النمو الشامل.[١٦٨] وحتى الآن، نظمت حزمة التعلم TRANSFORM ٥٠ دورة تدريبية في ١٢ بلداً، وبلغ عدد المشاركين على شبكة الإنترنت ١٢٥٠ مشاركاً، علماً أنّ هناك احتمالاً كبيراً بأن يوصي ٨٠ في المائة من المشاركين أشخاصاً آخرين بالمشاركة في هذه الدورة. ولدى حزمة TRANSFORM الآن شبكة يفوق عدد المدربين الرئيسيين فيها ٤٠ مدرباً معتمداً في اللغتين الإنكليزية والبرتغالية من ١٣ بلداً في أفريقيا، سيساهمون في بناء القدرات على المدى الأطول. وهذه الدورة التدريبية متاحة باللغات العربية والإنكليزية والفرنسية والبرتغالية. ويجري تكييف حزمة التدريب TRANSFORM مع غرب أفريقيا وإقليم آسيا.

٢٤٣. وبغية تلبية احتياجات الدول الأعضاء لمهنيين وطنيين ذوي مهارات، دعم المكتب وضع وتنفيذ برامج على المستوى الجامعي في بلدان مختلفة من خلال مبادرته QUATRAIN منذ أوائل عام ٢٠٠٠. وتقدم البرامج درجات الماجستير في سياسة الحماية الاجتماعية وتمويلها وإدارتها السديدة، بالإضافة إلى برامج أكثر تخصصاً للخبراء الاكتواريين (خطة العمل، الفئة الرابعة من الأنشطة، النشاط ١"١") (الإطار ٤-٩). وقد أظهرت التجربة أنّ خريجي هذه الدورات هم مناصرون أقوياء لمبادئ وقيم منظمة العمل الدولية في مؤسسات الضمان الاجتماعي الوطنية في بلدانهم (بما في

[١٦٧] انظر: ITC–ILO, "Trade Union Training on Social Security", n.d.

[١٦٨] انظر: socialprotection.org, "The Knowledge-sharing Platform on Social Protection", n.d.

ذلك في إكوادور وغانا وعُمان وتايلند وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي) وعلى المستوى العالمي (من قبيل منظمة HelpAge International والوكالة الألمانية للتعاون الدولي واليونيسف). واضطلع العديد منهم بأدوار رئيسية خلال مناقشات مؤتمر العمل الدولي بشأن الحماية الاجتماعية في ٢٠١١ و٢٠١٢ و٢٠١٣. وبالاستناد إلى نجاح برامج الماجستير والخبرة المكتسبة على مر السنين، يقوم المكتب بإعداد منهاج أساسي لدرجة الماجستير في الحماية الاجتماعية لكي تعتمده الجامعات الوطنية.

◀ **الإطار ٤-٩: *المدرسة العليا للضمان الاجتماعي في الجزائر***

في نيسان/ أبريل ٢٠١٢، أنشأت الحكومة الجزائرية المدرسة العليا للضمان الاجتماعي بهدف تلبية المطالب الإقليمية لبرامج الدرجات الأكاديمية في الحماية الاجتماعية. وشهد العام الدراسي ٢٠١٥-٢٠١٦ تنفيذ برامج التخرج وأربعة برامج درجة الماجستير لمدة عامين. وتقوم برامج الماجستير على البرامج المشتركة بين منظمة العمل الدولية/ جامعة ماستريخت ومنظمة العمل الدولية/ جامعة لوزان. وشمل الدعم الذي تقدمه منظمة العمل الدولية إعداد خطة عمل المدرسة العليا للضمان الاجتماعي وتصميم برامج الماجستير وتدريب المعلمين والطلاب وتوفير الكتب لتجهيز مكتبة المدرسة العليا للضمان الاجتماعي. ونظراً إلى الطلب المتزايد على الخبرة، تم تعيين كامل الفوج الأول المكوّن من ٥٦ خريجاً من المدرسة العليا للضمان الاجتماعي في مخططات الضمان الاجتماعي الوطنية.

٢٤٤. ويشكل تعزيز القدرة المؤسسية الوطنية طويلة الأجل من خلال التدريب أثناء العمل، أحد مكونات الخدمات الاستشارية التقنية جميعها. ومن خلال مشروع مبرم مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في جمهورية تنزانيا المتحدة، أجرت منظمة العمل الدولية تقييمين اكتواريين للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في عام ٢٠١٣ وعام ٢٠١٦، بالتعاون مع الفريق الاكتواري والإحصائي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وأدى ذلك إلى تعزيز قدرات موظفي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على جمع البيانات والتحقق من صحتها من أجل عمليات التقييم الاكتوارية. ويجري موظفو الصندوق حالياً التقييم الاكتواري للمخطط اعتباراً من ٣٠ حزيران/ يونيه ٢٠١٨ بمساعدة ودعم من منظمة العمل الدولية. وعلى غرار ذلك، أتاح إنشاء وحدة الخدمة الإكتوارية الإقليمية داخل مكتب الضمان الاجتماعي في تايلند في عام ٢٠١٩، بدعم من مكتب العمل الدولي، تزويد موظفي هذا المكتب بالمعارف والخبرات.

الدروس المستفادة

٢٤٥. يُظهر ارتفاع الطلب على التدريب استمرار الفجوات في القدرة على تخطيط وتنفيذ نظم الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم. وتحد القيود المفروضة على الموارد من قدرة المكتب على الاستجابة لهذا الطلب الهائل. ومن شأن زيادة تعزيز الخبرة المحلية أن يعزز الأثر والملكية الوطنية للمساعدة التقنية التي تقدمها منظمة العمل الدولية والعمل التحليلي القطري،[١٦٩] ويجري حالياً معالجة ذلك من خلال التدريب أثناء العمل وإنشاء محاور إقليمية للخبرات تستضيفها مؤسسات وطنية ووضع برنامج اعتماد وإرساء شراكات مع المدارس الوطنية للضمان الاجتماعي وتنظيم دورات متخصصة من جانب مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية. بيد أنّ هناك حاجة إلى نهج أكثر انتظاماً لضمان الأثر وقياسه على المدى الطويل.

٢٤٦. وتواجه الإدارات العامة التي استثمرت في بناء قدرات موظفيها صعوبات في إستبقاء الخبراء. ولذلك، تحتاج مؤسسات الحماية الاجتماعية الوطنية إلى اعتماد رؤية طويلة الأجل لإدارة مواردها البشرية.

٢٤٧. وعلى نحو ما أبرزه التقييم رفيع المستوى لعام ٢٠١٧، هناك أدلة على أثر جهود تنمية القدرات التي تبذلها منظمة العمل الدولية، لكن ينبغي للمكتب مع ذلك أن يعزز آليات رصد تلك الأنشطة وقياس الأثر والفعالية القائمين على الأدلة بوصف ذلك على الوجه الأمثل، جزءاً من استراتيجية المكتب لتعزيز القدرات فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية.

٢٤٨. ويساعد إشراك موظفي شركاء التنمية ووكالات الأمم المتحدة في الدورات التدريبية لمنظمة العمل الدولية، على نشر قيم ومبادئ منظمة العمل الدولية في الوكالات الأخرى وتعميم نهج توحيد أداء الأمم المتحدة إزاء الحماية الاجتماعية.

٤-٦ إرساء وتعزيز الشراكات من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة ودور منظمة العمل الدولية

٢٤٩. يتطلب بناء نظم حماية اجتماعية شاملة وكافية ومستدامة لتحقيق برنامج عام ٢٠٣٠ بذل جهود متضافرة على المستويين الوطني والدولي. والشراكات هي أيضاً وسيلة فعالة لزيادة نفوذ منظمة العمل الدولية ومضاعفة تأثيرها

[١٦٩] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, 7.

على المستويين القطري والعالمي عن طريق تعميم مبادئها. وبالتالي، ركزت الجهود على إرساء شراكات على كافة المستويات ووضعها تحت مظلة شراكة أصحاب المصلحة المتعددين لهدف التنمية المستدامة رقم ١-٣. وأشار التقييم رفيع المستوى لعام ٢٠١٧ إلى "تقدير عام لفعالية منظمة العمل الدولية في شراكات أصحاب المصلحة المتعددين، التي ساهمت في التوعية التي تقدمها منظمة العمل الدولية على المستويين العالمي والوطني" واعترف بدور منظمة العمل الدولية في تحسين تنسيق الجهات المانحة، غير أنّ الملحوظ هو أنّ التنسيق لا يزال متفاوتاً على المستوى القطري.[١٧٠]

٢٥٠. وتمثل الشراكات الاستراتيجية استراتيجيةً أساسيةً لتوسيع نطاق إجراءات منظمة العمل الدولية على المستوى القطري والإقليمي والعالمي مع الأمم المتحدة وبنوك التنمية ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل وشركاء التنمية والأوساط الأكاديمية. ويتيح الاجتماع السنوي لشركاء التنمية للبرنامج الرائد الفرصة أمام جميع الشركاء للاجتماع مع الهيئات المكونة الوطنية وموظفي منظمة العمل الدولية وتبادل المعلومات عن التقدم المحرز والأولويات المستقبلية.

٢٥١. ومن العناصر الأساسية في حشد زخم أمم متحدة واحدة لتعزيز العمل المنسق المشترك لفرق الأمم المتحدة القطرية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، قامت مبادرة الأمم المتحدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية بإعداد برامج مشتركة تعطي الأولوية للحماية الاجتماعية بوصفها مجالاً رئيسياً للتدخل. وكانت مبادرة الأمم المتحدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية التي شاركت في قيادتها منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، أساسية في إقامة التحالفات الاستراتيجية مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى ومؤسسات بريتون وودز، بما في ذلك صندوق النقد الدولي. وفي مؤتمر أوسلو المشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٠، اتفقت منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي على "استكشاف مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية ... في سياق إطار متوسط إلى طويل الأجل لسياسات واستراتيجيات الاقتصاد الكلي المستدامة من أجل التنمية"،[١٧١] ولا سيما في السلفادور وموزامبيق وفيتنام. وفي موزامبيق، دعم هذا التعاون الاستحداث التدريجي لأرضية حماية اجتماعية وطنية بتمويل محلي.[١٧٢] وفي فيتنام، مكّن التعاون من مواءمة السيناريوهات والتوقعات بشأن تكاليف أرضيات الحماية الاجتماعية مع توقعات صندوق النقد الدولي وتوصياته في سياق المشاورات في إطار المادة الرابعة من مواد اتفاقه. وتُبذل الجهود حالياً لإعادة إرساء هذا التعاون في سياق "الاستراتيجية الأخيرة من أجل مشاركة صندوق النقد الدولي في الإنفاق الاجتماعي"، التي تسلّم بأهمية الإنفاق الاجتماعي (المعرّف على أنه الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية والصحة والتعليم) من أجل النمو الشامل وتحقيق أهداف التنمية المستدامة والتصدي للتحديات الجديدة في عالم العمل.

٢٥٢. وتضطلع مبادرة الأمم المتحدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية حالياً بدور فعال في تعميم الحماية الاجتماعية باعتبارها قضية رئيسية في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية/ أطر التعاون الإنمائي المستدام للأمم المتحدة. وأوعزت المبادئ التوجيهية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وكذلك النداء الذي أطلقه عام ٢٠١٤ رئيس مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والمدير العام لمنظمة العمل الدولية،[١٧٣] إلى الفرق القطرية للأمم المتحدة كي تكثف الجهود في تقديم الدعم من أجل بناء أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية[١٧٤] (خطة العمل، الفئة الخامسة من الأنشطة، النشاط ٣). وأدت هذه المبادرة أيضاً إلى استجابة قوية على المستوى الإقليمي، حيث تعاونت وكالات الأمم المتحدة من أجل التوعية وإصدار الإرشادات والموجزات لتنوير الفرق القطرية للأمم المتحدة في إطار التحالفات القائمة على القضايا بشأن الحماية الاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ والدول العربية وأوروبا وآسيا الوسطى.[١٧٥] وكنتيجة مباشرة لعمل "أمم متحدة واحدة" بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، انصب تركيز أول اعتماد مخصص في

---

[١٧٠] انظر:
ILO, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 50 and 53.

[١٧١] صندوق النقد الدولي، "بيان صحفي: مؤتمر أوسلو يدعو إلى الالتزام بتعافٍ يركّز على فرص العمل"، ١٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠.

[١٧٢] انظر:
Nuno Cunha et al., *Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs*, ESS – Paper No. 41 (ILO, 2013).

[١٧٣] فيما يتعلق بالرسالة الصادرة عن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، التي وقعها كل من هيلين كلارك وغاي رايدر، انظر هنا.

[١٧٤] انظر: UNDG, "The Social Protection Floor Initiative (SPF-I)", n.d.

[١٧٥] انظر:
UNDG, *Issue-based Coalition on Social Protection*; UNDG and ILO, *UNDG Asia-Pacific*; UNDG, *UNDG Eastern and Southern Africa*; الأمم المتحدة، *استجابات الحماية الاجتماعية لجائحة كوفيد- ١٩ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا/ الدول العربية* (٢٠٢٠)
UNDG Europe and Central Asia, *Issue-based Coalition on Social Protection*; and UNDG Europe and Central Asia, *COVID-19 and Social Protection in Europe and Central Asia* (2020).

الصندوق المشترك لأهداف التنمية المستدامة الذي أطلقته الأمم المتحدة في آذار/ مارس ٢٠١٩ ومقداره ٧٠ مليون دولار أمريكي، على ألا يتخلف أحد عن الركب من خلال حماية اجتماعية فعّالة. وتشارك منظمة العمل الدولية في ٢٧ مقترحاً قطرياً من أصل ٣٥ مقترحاً تمت الموافقة عليه. ويشكل ذلك فرصة لتعميم معايير منظمة العمل الدولية والحوار الاجتماعي وبرنامج العمل اللائق في أنشطة الوكالات ضمن منظومة الأمم المتحدة وحشد التمويل الإضافي وزيادة الحضور الميداني. وجرى إرساء شراكات ثنائية محددة بشأن الحماية الاجتماعية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بشأن الإدارة السديدة للحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها ليشمل الاقتصاد غير المنظم وربط الحماية الاجتماعية وتغير المناخ) ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) (بشأن توسيع نطاق التغطية لتشمل العمال الريفيين) واليونيسف (بشأن الحماية الاجتماعية وإدارة الأموال العامة).

٢٥٣. ومع تزايد عدد شركاء التنمية العاملين في مجال الحماية الاجتماعية، أصبحت الحاجة إلى تحسين التنسيق أكثر إلحاحاً وتمت معالجتها من خلال إنشاء مجلس التعاون المشترك بين الوكالات بشأن الحماية الاجتماعية في عام ٢٠١٢ (خطة العمل، الفئة الخامسة من الأنشطة، النشاط ١). وبرئاسة مشتركة بين منظمة العمل الدولية والبنك الدولي، يوفر المجلس منتدى لمناقشة الاتجاهات في مجال الحماية الاجتماعية والعمل معاً من أجل التوعية (على سبيل المثال برنامج عام ٢٠٣٠ وتمويل استراتيجية التنمية) ومواءمة مجموعات البيانات والمؤشرات واستحداث أدوات تقييم الحماية الاجتماعية المشترك بين الوكالات. وفي حين ساهمت هذه المنصات في تحسين التنسيق واتساق السياسات،[١٧٦] فقد أثار منشوران حديثان للبنك الدولي[١٧٧] مخاوف بشأن الاعتراف بمعايير ومبادئ العمل الدولية وبشأن تناقض المشورة السياسية. ويسلط ذلك الضوء على ضرورة مواصلة الحوار والبحوث القائمة على البيّنات والشراكات الاستراتيجية على المستويين العالمي والوطني على حد سواء.

٢٥٤. وإدراكاً لأهمية إشراك ممثلين قطريين في طاولة الحوار وبناء حركة عالمية تركز بشكل أكثر تحديداً على الدفاع عن الحماية الاجتماعية الشاملة، أطلقت منظمة العمل الدولية والبنك الدولي في عام ٢٠١٦ الشراكة العالمية من أجل توفير حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويحث النداء من أجل العمل (٢٠١٩) الذي أطلقته الشراكة، البلدان والشركاء الدوليين على دعم الالتزام العالمي بتنفيذ نُظم وتدابير الحماية الاجتماعية المناسبة وطنياً للجميع، بما في ذلك الأرضيات (الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة) بحلول عام ٢٠٣٠، من خلال خمسة إجراءات، هي: (١) توفير الحماية طوال دورة الحياة؛ (٢) التغطية الشاملة؛ (٣) الملكية الوطنية؛ (٤) التمويل المستدام والمنصف؛ (٥) المشاركة والحوار الاجتماعي. وعقدت الشراكة العالمية من أجل توفير حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، أول جمعية لأعضائها خلال أسبوع منظمة العمل الدولية للحماية الاجتماعية العالمية في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٩، وما فتئ عدد الأعضاء من البلدان النامية في تزايد مستمر.

٢٥٥. ويجري تعزيز التحالفات والشراكات الاستراتيجية مع المصارف الإقليمية ومجموعة العشرين وبلدان بريكس ورابطة أمم جنوب شرق آسيا والاتحاد الأفريقي، كما يتواصل الحوار مع صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لإبقاء مسألة توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الأرضيات، على رأس البرامج العالمية والإقليمية والوطنية. ومن بين الشراكات الرئيسية هناك الشراكة مع الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، التي عززتها مذكرة تفاهم موقعة في عام ٢٠١٢ بهدف تعزيز الخدمات التي تقدمها منظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي لأعضائها من خلال تنسيق أفضل (خطة العمل، الفئة الخامسة من الأنشطة، النشاط ٢). وعلى سبيل المثال، تدعم الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ومنظمة العمل الدولية معاً مكتب الاتصال الافتراضي لإطار التعاون في مجال الضمان الاجتماعي في بلدان بريكس،[١٧٨] ينص على تبادل المعلومات بين هذه البلدان.

٢٥٦. ومنذ عام ٢٠٠٧، شاركت منظمة العمل الدولية في رئاسة شبكة حماية الصحة الاجتماعية P4H إلى جانب منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي، بهدف توحيد الجهود من أجل توسيع نطاق تغطية حماية الصحة الاجتماعية ضمن نُظم الحماية الاجتماعية المتكاملة. وفي هذا الإطار، دأبت منظمة العمل الدولية على تنسيق المشورة السياسية على المستويين القطري ودون الإقليمي. ودعمت المنظمة الجهود المبذولة على نطاق الأمم المتحدة لإرساء توافق دولي بشأن التغطية الصحية الشاملة من خلال مساهماتها التقنية في الشراكة العالمية بشأن التغطية الصحية الشاملة لعام ٢٠٣٠ وعمليتين رئيسيتين رفيعتي المستوى: "١" منصة التغطية الصحية الشاملة لعام ٢٠٣٠ متعددة أصحاب

---

[١٧٦] انظر: ILO, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 54.

[١٧٧] انظر:
World Bank Group, *World Development Report 2019*; and Truman Packard et al., *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (2019).

[١٧٨] انظر: ISSA, BRICS Social Security Cooperation Framework, Virtual Liaison Office, n.d.

المصلحة استعداداً للاجتماع رفيع المستوى بشأن التغطية الصحية الشاملة خلال انعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٩؛ "٢" اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالصحة والعمالة والنمو الاقتصادي وصياغة خطة عمل خمسية، بالإضافة إلى إنشاء برنامج العمل من أجل الصحة المشترك بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الصحة العالمية بهدف دعم الدول الأعضاء في تنفيذ توصيات اللجنة. وفي عام ٢٠٢٠، انضمت منظمة العمل الدولية إلى خطة العمل العالمية للحياة الصحية والرفاه للجميع، كما تساهم المنظمة في العديد من العوامل المحفّزة لها.

٢٥٧. وأنشأت منظمة العمل الدولية، بالتعاون الاتحاد الدولي لنقابات العمال والمنظمة الدولية لأصحاب العمل، شبكات مخصصة لأصحاب العمل وللعمال. وتم إطلاق شبكة الأعمال العالمية لأرضيات الحماية الاجتماعية في عام ٢٠١٥ لزيادة مشاركة القطاع الخاص في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية. وتغطي مجالات عمل الشبكة تقديم ضمانات الحماية الاجتماعية للمستخدمين، والدفاع عملياً عن الحماية الاجتماعية من خلال البحث وتطوير نظم الحماية الاجتماعية الوطنية. وقد عقدت خمسة اجتماعات سنوية جمعت أكثر من ٥٠ منشأة متعددة الجنسية ومنظمة لأصحاب العمل، كما أنشأت الشبكات الفرنكوفونية والباكستانية. وتشمل النتائج نشر الشبكة الفرنكوفونية دليلين عن الممارسات الجيدة في عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ بشأن كيفية إرساء أرضيات الحماية الاجتماعية للشركات عبر مختلف البلدان وشراكة شبكة الأعمال العالمية Auchan مع منظمة العمل الدولية من خلال Weave Our Future Foundation في الفترة ٢٠١٧-٢٠١٨ للمساعدة في إعداد حملة إعلامية لعامة الجمهور بشأن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في كمبوديا بما يساعد على مضاعفة عدد المستفيدين. وللمضي قدماً، تحتاج شبكة الأعمال العالمية إلى التحرك نحو هيكل يضفي طابعاً منظماً على عضويتها وإدارتها. كما تحتاج إلى التعلم من السنوات الخمس الأولى من العمليات وإعداد استراتيجية جديدة لزيادة مشاركة القطاع الخاص في تحقيق أهداف التنمية المستدامة بشأن الحماية الاجتماعية.

٢٥٨. وتقوم شبكة الحماية الاجتماعية والحرية والعدالة للعمال، التي بدأت في عام ٢٠١٧ بالتعاون مع الاتحاد الدولي لنقابات العمال وأعضاء الائتلاف العالمي لأرضيات الحماية الاجتماعية، مقام منصة لتبادل المعارف وتدعم منظمات العمال عن طريق تقوية قدراتها على تعزيز الحق في الضمان الاجتماعي ومكافحة تدابير التثبيت المالي والإصلاحات الهيكلية التي تهدف إلى الحد من الإعانات. وتحقيقاً لهذه الغاية، استُحدثت صفحة إلكترونية مخصصة ونشرة إخبارية لتقاسم الوثائق السياسية والمواد التدريبية والأدوات والأخبار المتعلقة بالحماية الاجتماعية، التي تتسم بأهمية خاصة بالنسبة إلى منظمات العمال.[١٧٩] ومنذ استحداث الشبكة، عقدت أربعة اجتماعات سنوية جمعت العشرات من ممثلي نقابات العمال من جميع أنحاء العالم المهتمين بتقاسم الخبرات والاستراتيجيات فيما بينهم والتعلم منها من أجل النهوض بالحماية الاجتماعية والدفاع عنها. وينبغي توثيق المزيد من التجارب القطرية وتقاسمها حيثما تؤدي النقابات دوراً حاسماً في رسم معالم سياسات الحماية الاجتماعية أو إصلاحها. وفي إطار مشروع منظمة العمل الدولية مع المديرية العامة للمفوضية الأوروبية من أجل الشراكات الدولية، ستعمل منظمة العمل الدولية عن كثب مع نقابات العمال ومنظمات المجتمع المدني في مجال الحماية الاجتماعية وإدارة الأموال العامة في أربعة بلدان.

٢٥٩. وفي إطار احتفالات المئوية، تم تنظيم الأسبوع العالمي للحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية في الفترة ما بين ٢٥ و٢٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٩ في جنيف، وحضر هذا الحدث أكثر من ٦٠٠ مشارك وتابعه حوالي ٦٠٠٠ مشارك عبر الإنترنت. ومن شأن استنتاجات المناقشات التقنية رفيعة المستوى أن تكون بمثابة مرجع للمناقشات المستقبلية بشأن الحماية الاجتماعية.[١٨٠]

الدروس المستفادة

٢٦٠. نجح البرنامج الرائد لمنظمة العمل الدولية في تيسير مدخلات شركاء التنمية، بما في ذلك الشركاء الجدد والأمم المتحدة والحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل والمجتمع المدني، في تصميم وتنفيذ وتمويل نهج متّسق ومنسّق من أجل تطوير نظم الحماية الاجتماعية الوطنية، بما في ذلك الأرضيات. كما عززت منظمة العمل الدولية حضورها الميداني وقدرتها على التأثير في الفرق القطرية للأمم المتحدة في مجال الحماية الاجتماعية وقيادة حافظة "أمم متحدة واحدة" في حالات عدة.[١٨١] وفي حين تبرز ضرورة مواصلة حشد الموارد، لا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تكرس أيضاً المزيد من الجهود لتوظيف وتدريب موظفين دوليين ومحليين في مجال الحماية الاجتماعية

[١٧٩] انظر: ILO, Social Protection, Freedom and Justice for Workers Network, n.d.

[١٨٠] انظر: ILO, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3*.

[١٨١] انظر: ILO, *A Synthesis Review*, 29.

ودعم المشاريع لتحقيق الأثر والنتائج المنشودة. وتساهم العمليات المنتظمة لبناء قدرات ومبادلات الفريق التقني العالمي بشأن الحماية الاجتماعية، في هذه الجهود.

٢٦١. ولقد كانت الاستفادة من التحالفات الاستراتيجية أساسية لضمان فهم الحق في الضمان الاجتماعي وتحوّله إلى واقع ملموس من خلال الجهود المشتركة المبذولة على المستوى العالمي والإقليمي والوطني. وتُحدث قيادة منظمة العمل الدولية في الشراكات المعنية، فرقاً مميزاً في دفع البرنامج القائم على الحقوق إلى الأمام، ويمثل إدراج الحماية الاجتماعية في برنامج عام ٢٠٣٠ نتيجة رئيسية لهذه الجهود المشتركة. ومع ذلك، لا تزال هناك حاجة إلى المزيد من جهود التوعية والتعاون وبناء الأدلة من أجل تعميم معايير منظمة العمل الدولية - التي توفر إرشادات بشأن كيفية دعم أحكام حقوق الإنسان المتعلقة بعالم العمل - في استراتيجيات وأطر التعاون الإنمائي لوكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية.

٢٦٢. وغالباً ما يكون التوافق على الصعيد العالمي ضرورياً لبناء الالتزامات السياسية على المستوى الوطني من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية. بيد أن الموقف القوي لمنظمة العمل الدولية والتعاون المتين بين الوكالات على المستوى العالمي، لا يُترجم تلقائياً إلى ديناميات متساوية القوة فيما بين الوكالات على المستوى الوطني. ويشكل ذلك تحدياً، خاصة في البلدان التي ينعدم فيها حضور منظمة العمل الدولية للمساهمة في مجال الحماية الاجتماعية.

٢٦٣. وعلى المستويين الوطني والعالمي، يتسم تعزيز الشراكات مع وزارات المالية والمؤسسات المالية الدولية بأهمية خاصة لضمان ألا تؤدي تدابير التقشف التي تفرضها هذه المؤسسات إلى عكس مسار النتائج التي تحققها البلدان في توسيع نظمها، بل على خلاف ذلك، لضمان أن تحدد البلدان وتخلق الحيز المالي لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة على نحو تدريجي.

٤-٧ الاستنتاجات

٢٦٤. تمكّن المكتب من تقديم دعم هام إلى الهيئات المكونة لإحراز تقدم في بناء نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الأرضيات، من خلال مجالات عمله الستة المحددة أعلاه. وعلى نحو ما تبيّن، استجاب المكتب بسرعة وفي الوقت المناسب لدعم الجهود في مجال الحماية الاجتماعية الوطنية للاستجابة في مواجهة العواقب الاجتماعية والاقتصادية لأزمة كوفيد-١٩. وقد كان لها تأثير على المستويين الوطني والعالمي، غير أنّ هناك افتقاراً لأدلة أكثر اتساقاً.[١٨٢] ولا بد للمكتب من أن يرصد تأثير تدخلاته رصداً أكثر منهجية بما يؤدي إلى تغيرات مؤسسية وكذلك إلى تغيرات إيجابية في حياة الناس.

٢٦٥. وتقدم معايير منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي إرشادات واضحة ومنهجية تستند إلى اتفاق ثلاثي. أضف إلى ذلك أنّ منظمة العمل الدولية، بصفتها وكالة الأمم المتحدة المكلفة بالحماية الاجتماعية، هي الوكالة الوحيدة التي تنكب على بناء وتعزيز نُظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك على السواء المخططات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، وتعنى بالروابط المتبادلة بينها، وتمتلك القدرة على العمل في جميع فروع الضمان الاجتماعي ولجميع الفئات المستهدفة. كما توفر منظوراً فريداً لسوق العمل إزاء الحماية الاجتماعية ويمكنها أن تربط على نحو فعال بين الحماية الاجتماعية وإضفاء السمة المنظمة. وأخيراً، فإنّ منظمة العمل الدولية، باعتبارها المنظمة الدولية الثلاثية الوحيدة، تنكب جاهدة على تعزيز عملية صنع القرارات السياسية وتنفيذها من خلال العمليات التشاركية والحوار الاجتماعي. وهذه هي المزايا النسبية الرئيسية لنشاط منظمة العمل الدولية في مجال الحماية الاجتماعية مقارنة بالجهات الفاعلة الأخرى.

[١٨٢] انظر: ILO, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 59.

الفصل ٥

توفير نظم الحماية الاجتماعية للجميع: تسع سنوات لتحقيق التغيير في سياق برنامج عام ٢٠٣٠ والتعافي من كوفيد-١٩

الاستنتاجات والسبل الممكنة للمضي قدماً

٢٦٦. من الضروري أن تعمل منظمة العمل الدولية على وجه السرعة لتمكين جميع الناس من الحصول على الحماية الاجتماعية الشاملة والمستدامة في سياق عالم عمل متغير تعصف به الأزمة. وسيساهم ذلك في تحقيق الرؤية الواردة في إعلان المئوية وأهداف التنمية المستدامة، ويضمن تعافياً شاملاً من جائحة كوفيد-١٩. وفي عالم اليوم الذي تعتريه أوجه انعدام اليقين والتحولات العميقة، أصبحت ولاية منظمة العمل الدولية ونهجها في الحماية الاجتماعية أكثر أهمية من أي وقت مضى لتمهيد الطريق نحو المستقبل الذي نصبو إليه.

٢٦٧. ويستلزم اتباع نهج متمحور حول الإنسان إزاء مستقبل العمل حصول الجميع على نُظم حماية اجتماعية شاملة ومكيفة ومستدامة توفر مستويات كافية من الإعانات للجميع طوال دورة الحياة واستجابةً لمواجهة الصدمات المتغايرة. ولم يبق سوى تسع سنوات لتحقيق برنامج عام ٢٠٣٠، بما في ذلك الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة. وفي عالم تفتقر فيه أغلبية السكان إلى الحماية الاجتماعية أو تفتقر إلى الحماية الاجتماعية الكافية وتظل أسيرة حلقة مفرغة من الاستضعاف والفقر والاستبعاد الاجتماعي، من المحتّم أن تكثف منظمة العمل الدولية جهودها لجعل الحق في الضمان الاجتماعي واقعاً ملموساً للجميع. واليوم، تواجه المجتمعات بشكل عام تحولات عميقة. وبالتوازي مع السياسات العامة الرئيسية الأخرى، تيسّر الحماية الاجتماعية تحقيق التغيير، وتساعد الاستثمارات فيها على عبور هذه الفترات الانتقالية في الحياة والعمل والتغيير الهيكلي، وتحمي العمال والمنشآت وتمكّنهم من التغلب على الآثار الاجتماعية والاقتصادية الضارة لأزمة كوفيد-١٩. وفي هذا السياق، من الحاسم تكييف السياسات والنُظم الوطنية للحماية الاجتماعية مع الوقائع العالمية الجديدة لتدعيم وتعزيز وظيفتها الوقائية ودعم هذه التحولات. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف بحلول عام ٢٠٣٠، أن تُترجم الإرادة السياسية القوية إلى سياسات فعّالة واستراتيجيات تنفيذ مماثلة وأطر قانونية شاملة وآليات تمويل مستدامة.[١٨٣]

٢٦٨. إنّ نهج منظمة العمل الدولية ثنائي الأبعاد من أجل توسيع نطاق الضمان الاجتماعي والمترسخ بثبات في ولايتها المعيارية وفي الهيكل الثلاثي، هو نهج متين ومناسب للغرض. ويقوم العديد من البلدان بإرساء أرضيات حماية اجتماعية تضمن مستوىً أساسياً من الضمان الاجتماعي للجميع كنقطة انطلاق نحو مستويات أعلى من السمة المنظمة والإنتاجية والحماية. وفي الوقت نفسه، دأبت بلدان عديدة على الدفاع عن رفع مستويات الحماية وزادت من توسيع نطاقها لتشمل أكبر عدد ممكن من الأشخاص وهي تقوم في الوقت الراهن بتكييف نُظم الضمان الاجتماعي لديها مع التحديات الجديدة، مسترشدةً بمعايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية. بيد أنّ هذه الجهود كانت مشلولة حتى الآن بسبب عدم كفاية القدرات لتنفيذ سياسات وطنية شاملة بشأن الحماية الاجتماعية أسوةً بالسياسات الاقتصادية وسياسات العمالة وعدم كفاية الحيز المالي من أجل الحماية الاجتماعية، وهو وضع تفاقم بفعل تدابير التثبيت المالي والتجزئة المؤسسية وعدم كفاية مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، والمشورة السياسية المتناقضة في بعض الأحيان، بما في ذلك من قبل شركاء التنمية الدوليين. وقد أبرزت جائحة كوفيد-١٩ الحاجة إلى نظم أقوى للحماية الاجتماعية. ويعني ذلك أنّ التدابير المؤقتة التي اعتُمدت في هذه الأزمة لسد فجوات التغطية تُستخدم باعتبارها حجارة الأساس لإنشاء نظم حماية اجتماعية وطنية قائمة على الحقوق.

٢٦٩. وعموماً، تبين الدروس المستفادة من هذا الاستعراض أننا بحاجة إلى جهود متضافرة من أجل تحقيق ما يلي:

- صياغة سياسات الحماية الاجتماعية الشاملة وتنفيذها بفعالية استناداً إلى فهم مشترك للحماية الاجتماعية بوصفها استثماراً ذا عوائد عالية للقضاء على الفقر والحد من أوجه انعدام المساواة ويمثل ركيزة لعقد اجتماعي متجدد؛
- جعل الحماية الاجتماعية الشاملة أولوية سياسية وتسريع الجهود الرامية إلى تحقيق الغاية ١-٣ والغاية ٣-٨ من أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠، بالإضافة إلى أهداف التنمية المستدامة الأخرى؛

[١٨٣] انظر: ILO, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3*.

- سد فجوات التغطية وفجوات التمويل المقابلة عن طريق خلق الحيز المالي اللازم للحماية الاجتماعية؛
- تحقيق فهم أفضل لأهمية التضامن في سد الفجوات في التغطية والتمويل، وتعزيز الاستدامة المالية لنُظم الحماية الاجتماعية؛
- تكييف نُظم الحماية الاجتماعية لتستجيب للوقائع الجديدة والمتغيرة بسرعة والصدمات والتحولات الرئيسية في الاقتصادات والمجتمعات على المستوى الوطني؛
- تعزيز اتساق السياسات على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي وتقوية الشراكات لتقديم دعم عالمي وقطري منسق ومتسق؛
- الحد من التجزئة المؤسسية التي تفضي إلى الاستخدام غير الفعال للموارد النادرة وفجوات التغطية والتداخلات، وفي الوقت نفسه تشجيع وتعزيز الإدارة السديدة؛
- تعزيز تطبيق معايير العمل الدولية في صفوف الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية وخارجها، وضمان المتابعة المناسبة لتوصيات هيئات الإشراف؛
- تعزيز الحوار الاجتماعي وتمثيل العمال وأصحاب العمل بالترافق مع تعزيز قدراتهم المؤسسية؛
- تحقيق التزام راسخ باتباع نهج متمحور حول الإنسان يعطي الأولوية للحلول المستدامة طويلة الأجل والقائمة على حقوق الإنسان والقيم والمبادئ لمواجهة التحديات الجديدة والمستمرة، على حساب الاستجابات قصيرة المدى التي قد تعرّض العقد الاجتماعي للخطر.

٢٧٠. ويمكن أن تبني هذه الأهداف السياسية جسراً نحو المستقبل الذي نصبو إليه، مستقبل يتسم بسلام دائم وعدالة اجتماعية. ويمكن أن تسهم نُظم الحماية الاجتماعية السليمة في إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد وتنشيط الاقتصادات الريفية وتنفيذ انتقال أخضر وعادل والتعافي من الكوارث الطبيعية والجوائح والنزاعات وتثبيت الطلب الإجمالي في أوقات الأزمات. وتوفر قيم ومعايير المنظمة مخططاً يرسم معالم الانتقالات العادلة اجتماعياً والمستدامة اقتصادياً والتعافي من الأزمات العامة. ونظراً إلى أنّ الحلول لهذه التحديات الحالية تتطلب جهداً متضافراً تبذله معاً عدة جهات فاعلة، فإنّ ضمان اتساق السياسات وإرساء شراكات وطنية وإقليمية وعالمية قوية سعياً إلى بناء وتعزيز نُظم الحماية الاجتماعية من أجل القرن المقبل أصبح شرطاً لا غنى عنه لتحقيق النجاح.

٢٧١. واستناداً إلى الدروس المستفادة والتحديات والفرص وتجلياً للأولويات المحددة في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢١ في إطار النتيجة ٨،[١٨٤] من شأن الإجراءات الرئيسية الثمانية التالية أن توجه مسار المنظمة نحو عام ٢٠٣٠.[١٨٥]

٢٧٢. **الإجراء ١: تعزيز التغطية والملاءمة من خلال سياسات وأطر قانونية وطنية قوية للحماية الاجتماعية.** كما بيّنت أزمة كوفيد-١٩، تتسم استراتيجية منظمة العمل الدولية ثنائية الأبعاد لتوسيع نطاق التغطية بأهمية خاصة في سياق الأزمات الحالية والمستقبلية ومستقبل العمل وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في مجال الحماية الاجتماعية بحلول عام ٢٠٣٠، ولا سيما الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة. وستسعى منظمة العمل الدولية جاهدةً إلى تقديم مزيد من الدعم إلى الدول الأعضاء في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية المنسقة مع السياسات الاقتصادية وسياسات العمالة والمرسّخة في الأطر القانونية المراعية لقضايا الجنسين والشاملة للإعاقة، المستندة إلى الحوار الاجتماعي والمراعية لتوصيات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية. ويشمل ذلك دعم الهيئات المكونة الثلاثية في جهودها الرامية إلى توسيع نطاق التغطية لتشمل العاملين الذين لا يستفيدون من التغطية بعد، بما في ذلك العمال الريفيون والعاملون في المنشآت الصغيرة والمتوسطة والعاملون لحسابهم الخاص والعمال المهاجرون، لتحسين ملاءمة الإعانات والخدمات والاستجابة لاحتياجات الأطفال والرعاية طويلة الأجل استجابة أفضل. ويشمل ذلك أيضاً المشاركة في عمليات تقييم أمم متحدة واحدة لحالات الحماية الاجتماعية والتوصيات الاستراتيجية للبلدان أو قيادة هذه العمليات، في سياق أطر الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة.

---

[١٨٤] زيادة قدرة الدول الأعضاء على وضع استراتيجيات أو سياسات أو أطر قانونية وطنية مستدامة جديدة أو تم إصلاحها من أجل توسيع نطاق التغطية وتعزيز ملاءمة الإعانات (النتيجة ٨-١)؛ زيادة قدرة الدول الأعضاء على تحسين إدارة واستدامة نظم الحماية الاجتماعية (النتيجة ٨-٢)؛ زيادة قدرة الدول الأعضاء على دمج الحماية الاجتماعية في الاستجابات السياسية الشاملة لدعم وحماية العمال وأصحاب العمل خلال الفترات الانتقالية في حياتهم وعملهم (النتيجة ٨-٣).

[١٨٥] تتمشى هذه الإجراءات مع مناقشات مجلس الإدارة السابقة بشأن النتيجة ٨: توفير الحماية الاجتماعية الشاملة والمستدامة للجميع ومع توصيات عام ٢٠١٧ بشأن *التقييم المستقل لاستراتيجية وإجراءات منظمة العمل الدولية لإرساء أرضيات الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها*.

٢٧٣. **الإجراء ٢: سد ثغرات التمويل من خلال ضمان التمويل الكافي والمستدام**، استناداً إلى مبادئ التضامن والتمويل الجماعي وتجميع المخاطر على نطاق واسع، مع إيلاء الاعتبار الواجب للعدالة الاجتماعية والإنصاف. وفي ضوء التحديات الماثلة في الأفق وتقديرات الفجوات التمويلية لتحقيق الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة، البالغة ١,٢ تريليون دولار أمريكي سنوياً، سيكثف المكتب عمله الرامي إلى ضمان استثمار موارد كافية في بناء نُظم حماية اجتماعية مستدامة ومنصفة، بما في ذلك الأرضيات - تستمد بالأساس من الموارد المحلية ولكن من خلال التمويل الدولي أيضاً، بما في ذلك التعاون الإنمائي. وسيشمل ذلك دعم الهيئات المكونة في التعاون مع وزارات المالية والمؤسسات المالية الدولية لإنشاء حيز مالي على نحو منصف من أجل الاستثمار في نظم حماية اجتماعية عالمية وشاملة ومستدامة، ولا سيما في سياق خروج البلدان من أزمة كوفيد-١٩. ويمكن أن تشمل هذه التدابير أيضاً وضع إطار سياسي مشترك مع الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية أو تحليل مصادر التمويل الابتكارية للحماية الاجتماعية. كما سيعدّ المكتب بيّنات على أهمية التضامن من أجل استدامة نُظم الحماية الاجتماعية، ولا سيما في سياق مستقبل العمل.

٢٧٤. **الإجراء ٣: تعزيز الإدارة السديدة لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية واستدامتها**. سوف يدعم المكتب هيئاته المكونة في تعزيز الإدارة السديدة لنُظم الحماية الاجتماعية وتنظيمها، بما يتمشى مع مبادئ ومعايير منظمة العمل الدولية وبالاستناد إلى الحوار الاجتماعي. ويشمل ذلك دعم بناء نُظم رصد فعالة، بما في ذلك استعراضات اكتوارية دورية ونُظم معلومات إدارية شاملة وإحصاءات مجدية، لتقصي التقدم المحرز نحو تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة وأهداف التنمية المستدامة المعنية وتحسين تصميم السياسات وتنفيذها. كما يشمل ذلك توضيح أهمية تدابير الحماية الاجتماعية بالنسبة إلى الناس، وبالتالي بناء الثقة في النظام وتحفيز ثقافة الحماية الاجتماعية. وسيقدم المكتب تعاوناً تقنياً لتحسين القدرات الوطنية للإدارة السديدة التنظيمية والمالية لنظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال استخدام تكنولوجيات رقمية ومنصة اكتوارية على شبكة الإنترنت، فضلاً عن التنسيق المؤسسي، على سبيل المثال، مع وزارات المالية والسلطات الضريبية ومفتشيات العمل. علاوة على ذلك، سيقدم المكتب الدعم لتحسين الإدارة المالية والاستدامة الضريبية والمالية والاقتصادية لمخططات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك إصلاح المعاشات التقاعدية، بحيث تتلاءم وتتكيف مع التطورات في عالم العمل وتساهم في تحقيق سياسات أخرى (على سبيل المثال، التشيخ النشط والانتقال العادل وإضفاء السمة المنظمة).

٢٧٥. **الإجراء ٤: تعزيز الحوار الاجتماعي الفعّال** بوصفه عنصراً أساسياً في تصميم سياسات الحماية الاجتماعية وتنفيذها ورصدها وإصلاحها وتكييفها مع التحديات الناشئة. وسيواصل المكتب تعزيز قدرة الهيئات المكونة الثلاثية على المشاركة في الحوارات الاجتماعية الوطنية بشأن الحماية الاجتماعية وآليات الإدارة السديدة الثلاثية. وينبغي تعزيز قدرات الهيئات المكونة الثلاثية لتمكينها من المشاركة في المناقشات مع وزارات المالية والمؤسسات المالية الدولية بشأن الاستدامة الضريبية والمالية والاقتصادية والاجتماعية لنُظم الحماية الاجتماعية وإصلاحها. وينبغي أن تشمل الحوارات الوطنية أيضاً مشاورات مع المنظمات الأخرى المختصة والممثلة للأشخاص المعنيين، بما في ذلك المنظمات خارج نطاق العمالة المنظمة. كما ينبغي لعمليات الاستعراض الثلاثي لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية أن تقيّم امتثالها لمعايير ومبادئ منظمة العمل الدولية وأن ترشد المشورة السياسية لمعالجة التوصيات الصادرة عن هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية وتكييفها مع التحديات الجديدة. واستناداً إلى أنشطة بناء القدرات والتوعية الحالية من خلال شبكة الأعمال العالمية لأرضيات الحماية الاجتماعية وشبكة الحماية الاجتماعية والحرية والعدالة للعمال، من شأن بذل جهود إضافية سعياً إلى تعزيز الحوار الاجتماعي الوطني والتمثيل الثلاثي في وضع السياسات العامة والإدارة السديدة، وكذلك فيما بين الأمم المتحدة وشركاء التنمية الآخرين، أن يمضي قدماً في تعزيز سياسات الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي.

٢٧٦. **الإجراء ٥: تعزيز قاعدة المعارف بشأن نُظم الحماية الاجتماعية**. يشمل ذلك تقوية قدرات الرصد الوطنية لتتبع التقدم المحرز في تعزيز نُظم الحماية الاجتماعية الوطنية، بما في ذلك المؤشر ١-٣-١ من أهداف التنمية المستدامة ومؤشرات أهداف التنمية المستدامة المعنية الأخرى، استناداً إلى التعاريف والمفاهيم والمصادر المنسقة وامتثالاً لمعايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي. وفي هذا السياق، توفر قاعدة البيانات العالمية للحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية، بالإضافة إلى أداة رصد النتائج التي استحدثها المكتب لقياس أثر الدعم الذي تقدمه منظمة العمل الدولية، معلومات إضافية مهمة لإطار أهداف التنمية المستدامة. وستُعمم أداة رصد النتائج لتحديد الممارسات الجيدة في التعاون الإنمائي وتقديم بيّنات على مساهمة منظمة العمل الدولية في تحقيق برنامج عام ٢٠٣٠. كما سيستمر المكتب في الحفاظ على تميّزه المعرفي عن طريق إصدار التقرير الدوري الرائد لمنظمة العمل الدولية بعنوان *تقرير الحماية الاجتماعية في العالم*، وغير ذلك من البحوث المناسبة الموجهة نحو السياسات، بما في ذلك بشأن دور الحوار الاجتماعي في تصميم وتمويل وتنفيذ نُظم الحماية الاجتماعية المستدامة وأداء نُظم المعاشات التقاعدية الوطنية واستدامتها والآثار الاقتصادية والاجتماعية للاستثمار في نُظم حماية اجتماعية تراعي قضايا الجنسين وسد الفجوات في التغطية والتمويل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة وسبل تكييف نُظم الحماية

الاجتماعية مع عالم العمل المتغير. وسيواصل المكتب نشر خبرته وإسداء المشورة السياسية من خلال التبادل بين بلدان الجنوب والموجزات السياسية وأدلة الممارسات الجيدة والأدوات المشتركة بين الوكالات، وتوثيق الممارسات الجيدة من خلال سلسلة الموجزات القطرية.

٢٧٧. **الإجراء ٦: مضاعفة أثر معايير الضمان الاجتماعي الدولية** باعتبارها عنصراً أساسياً من عناصر القيمة المضافة لمنظمة العمل الدولية، عن طريق استغلال إمكاناتها بالكامل. وسيواصل المكتب تشجيع التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ وغيرها من معايير الضمان الاجتماعي المحدّثة لمنظمة العمل الدولية وتطبيقها باعتبارها العمود الفقري لبناء نظم ضمان اجتماعي قائمة على الحقوق، بما في ذلك تقديم الدعم إلى الدول الأعضاء المصدّقة على اتفاقيات قديمة، لحفزها على الانتقال إلى اتفاقيات محدّثة في سياق آلية استعراض المعايير ومعالجة التوصيات الصادرة عن هيئات الإشراف. وسيسعى المكتب أيضاً إلى مضاعفة أثر المعايير الدولية للضمان الاجتماعي على المستوى العالمي والإقليمي والوطني من خلال مشاركة هيئات من خارج الهيئات المكونة الثلاثية، مثل الوزارات الأخرى وشركاء التنمية. وفي حين أثبتت المعايير الحالية المحدثة للضمان الاجتماعي، ولا سيما الاتفاقية رقم ١٠٢ والتوصية رقم ٢٠٢، استمرار أهميتها وتأثيرها، ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تضمن أن تكون مجموعة معاييرها مجهزة تجهيزاً جيداً للاستجابة للتحديات الجديدة وتعزيز اتساق السياسات في بيئة متغيرة.

٢٧٨. **الإجراء ٧: تكييف نُظم الحماية الاجتماعية في أعقاب الأزمة وفي سياق مستقبل العمل،** لدعم وحماية العمال وأصحاب العمل خلال الفترات الانتقالية في حياتهم وعملهم، وتمكينهم من اغتنام الفرص الجديدة إلى جانب تيسير التعافي من أزمة كوفيد-١٩. وسيولى اهتمام خاص لعمليات الانتقال من المدرسة إلى العمل ومن العمل إلى التقاعد والانتقال في أسواق العمل وحراك اليد العاملة وهجرة اليد العاملة والوالدية والرعاية وإعادة التأهيل والعودة إلى العمل والانتقال العادل إلى الاقتصادات المستدامة بيئياً والانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. علاوة على ذلك، سيواصل المكتب كذلك دعم الهيئات المكونة في تحقيق مزيد من اتساق السياسات مع المجالات السياسية الأخرى، مثل سياسات العمالة وسوق العمل والسياسات القطاعية والسياسات المتعلقة بالمهارات والأجور والسياسات المالية والسياسات الاجتماعية الأخرى. ويمكن أن ينطوي ذلك على ما يلي: تحويل التدابير التخصيصية الطارئة للحماية الاجتماعية إلى نظم حماية اجتماعية مستدامة؛ وضع إرشادات لضمان امتثال المنصات الرقمية للتشريعات الوطنية للضمان الاجتماعي في بلدان إقامة العمال أو عملهم؛ دعم المنشآت في ضمان حصول العمال على الحماية الاجتماعية في سلاسل التوريد والإمداد التي يعملون فيها؛ وضع سياسات وتدابير تحمي العمال وأسرهم المتضررين من الصدمات الاقتصادية والطبيعية وصدمات الصحة العامة وغيرها، بما في ذلك تغير المناخ والتدهور البيئي؛ وضع سياسات وتدابير الحماية الاجتماعية لتسهيل الانتقال العادل نحو اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئياً؛ وضع وتنفيذ اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية ومتعددة الأطراف وتعزيز التدابير الأحادية وإدماج أحكام الحماية الاجتماعية في اتفاقات العمل الثنائية.

٢٧٩. **الإجراء ٨: تعزيز الدور القيادي لمنظمة العمل الدولية بشأن الحماية الاجتماعية في النظام متعدد الأطراف،** استناداً إلى ولايتها الدستورية في سياق إصلاح الأمم المتحدة واستجابة الأمم المتحدة لمواجهة كوفيد-١٩، بهدف تعزيز اتساق السياسات على أساس اتباع نهج منظمة العمل الدولية المتمحور حول الإنسان إزاء مستقبل العمل.[١٨٦] وفي ضوء تعدد الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تواصل تعزيز جهودها لترويج مبادئ ومعايير منظمة العمل الدولية، بما في ذلك الهيكل الثلاثي، عند تصميم وتنفيذ سياسات واستراتيجيات ومخططات الحماية الاجتماعية وتمويلها المنصف والمستدام، بما في ذلك مع الوزارات المعنية والأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية. وستواصل منظمة العمل الدولية توسيع شراكاتها وتعاونها على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى والمؤسسات المالية الدولية والشركاء الآخرين، بما في ذلك من خلال الشراكة العالمية من أجل توفير حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومجلس التعاون المشترك بين الوكالات بشأن الحماية الاجتماعية، لتعزيز الحماية الاجتماعية الشاملة استناداً إلى معايير ومبادئ منظمة العمل الدولية وإلى الحوار الاجتماعي. ويمكن أن يشمل ذلك وضع إطار تشغيلي مشترك على مستوى الأمم المتحدة يرتكز على المبادئ المعترف بها في معايير الضمان الاجتماعي المتفق عليها دولياً من أجل تعزيز نُظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمستدامة والقائمة على الحقوق، بما في ذلك الأرضيات بهدف تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق أهداف المنظمة وأهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠.

[١٨٦] مكتب العمل الدولي، *إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل*، الذي اعتمده المؤتمر في دورته ١٠٨، القسم رابعاً(دال)؛ مكتب العمل الدولي، قرار بشأن المضي قدماً بالعدالة الاجتماعية من خلال العمل اللائق، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٥، ٢٠١٦.

٢٨٠. وبغية تنفيذ هذه الإجراءات، ستعزز منظمة العمل الدولية وسائل عملها على المستوى العالمي والإقليمي والقطري. وستواصل تطوير وتكييف **برنامجها الرائد العالمي بشأن إرساء أرضيات الحماية الاجتماعية للجميع** مع برنامج العمل الجديد وزيادة جهود حشد الموارد وتحسين نوعية واستجابة دعمها للهيئات المكونة من خلال الدعم الداخلي للبلد والخدمات الاستشارية عند الطلب وتطوير المعارف العملية وتقاسمها والشراكات الاستراتيجية. وستنفذ المنظمة نهجاً شاملاً طويل الأجل لبناء القدرات.