كراس الرأي الاستراتيجي

صادر عن

مركز الرأي للدراسات
ALRAI CENTER FOR STUDIES

المؤسسة الصحفية الأردنية
Jordan Press Foundation

رئيس مجلس الإدارة
رئيس هيئة التحرير

سمير الحياري

المدير العام

نادر الحوراني

رئيس التحرير

د. خالد الشقران

مدير التحرير

هادي الشوبكي

سكرتير التحرير

جعفر العقيلي

الآراء الواردة في الكراس تعبر عن رأي اصحابها
ولا تُعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز
جميع الحقوق محفوظة
لمركز الرأي للدراسات

توجه المراسلات الى رئيس التحرير على العنوان التالي:
مركز الرأي للدراسات - المؤسسة الصحفية الاردنية (الرأي)
شارع الملكة رانيا العبد الله – ص.ب 6710 عمان 11118 الاردن
تليفون: 5600800 (9626+) فاكس: 5600826 (9626+)
E-Mail : research@JPF.com.JO
http://www.alraicenter.com

تقديم

يُنظَر إلى برامج الحماية الاجتماعية في الأردن بتأمُّل، لأنها تمثّل استراتيجية عامة تركز على قضايا التأمين الاجتماعي كالمعاشات التقاعدية وخطط التأمين من البطالة، بالإضافة إلى استراتيجيات الوقاية التي تشمل التشغيل واستراتيجيات التكيُّف والتعايش.

ويمكن القول أن الاستراتيجية العامة موجّهة ليكون الضمان الاجتماعي ركيزة أساسية من ركائز الأمن الاجتماعي والاقتصادي، وصمام استقرار لأبناء المجتمع؛ لذا جاء قانون الضمان الاجتماعي بوصفه قانوناً إصلاحياً على الصعيدَين الاجتماعي والاقتصادي، تم فيه ربط الرواتب التقاعدية ورواتب الاعتلال بمستويات غلاء المعيشة.

وفي هذا الإطار يأتي الإصدار الثالث من "كراسات مركز الرأي للدراسات" التي تتناول قضايا تهمّ الأردن داخلياً وإقليمياً ودولياً، ليَنظر في كيفية تحقيق منظومة متكاملة للحماية الاجتماعية من خلال رسم خريطة واضحة المعالم، تبيّن الدور الذي تضطلع به سياسات الحماية الاجتماعية ونظمها في مواجهة المخاطر التي تنشأ عن التغيرات الاقتصادية والديموغرافية التي يشهدها الأردن من حين إلى آخر.

ويُعَدّ د.معن النسور من بين أبرز المتخصصين في رسم الخريطة العلمية لهذه المنظومة، ووضعها في مواجهة التغيرات والتداعيات الناجمة عن الأزمة المالية العالمية وغياب العدالة الاجتماعية، بخاصة أنه يعمل مديراً عاماً للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، مما يساعد على توظيف خبرته ليضع بين أيدي صانعي القرار إطاراً يُستنار به لعله يكون نظارة إصلاحية للمشهد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، مجيباً عن السؤال الملحّ حول مدى النجاح الذي تحقَّق في الأردن عبر ربط السياسة الاقتصادية بالمنظومة المتكاملة للإصلاح.

وهو يقترح "خريطة طريق" لتحقيق منظومة متكاملة للحماية الاجتماعية، مستعرضاً ومناقشاً محركات الحماية الاجتماعية الرئيسية؛ التأمينات الاجتماعية، وسوق العمل، والحد من مخاطر الفقر، والتعليم، والتأهيل، والرعاية الصحية.

ويوضح النسور أن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تعدّ مساهماً رئيساً بالتأمينات الاجتماعية في الأردن، فهي تعمل على توفير الرواتب التقاعدية وتأمين إصابات العمل، إذ تجاوز عدد المؤمَّن عليهم الفعالين المشمولين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي 950

ألف مؤمَّن عليه، واستفاد حوالي 135 ألف متقاعد من المنافع التأمينية في نهاية عام 2011.

وهو يبيّن أن نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الأردن تبلغ 11 % من الناتج المحلي الإجمالي (باستثناء الصحة والتعليم)، إذ تتكون هذه النفقات من الرواتب التقاعدية (التقاعد المدني والضمان الاجتماعي) والمساعدات الاجتماعية ودعم السلع. وعند إضافة الإنفاق على الصحة والتعليم، فإن نسبة الحماية الاجتماعية ترتفع إلى 23 % من الناتج المحلي الإجمالي.

ويكشف الكرّاس أن التغيرات الديموغرافية تشكل تحدّياً رئيساً لأنظمة الحماية الاجتماعية بأدواتها كافة، وتزداد المهمات الملقاة على عاتق هذه الأنظمة كلما اتجه الهرم السكاني نحو الشيخوخة. وفي الأردن، من المتوقَّع حدوث حالة الفرصة السكانية في منتصف عقد الثلاثينات من هذا القرن، وللمرة الأولى في تاريخ الأردن.

وقد اتخذت الدولة سياسات كفيلة بوقاية المجتمع من الآثار السلبية للفرصة السكانية في حال عدم استثمارها أو الانتفاع بها بالشكل الأمثل، ومنها وجود سياسة للحماية الاجتماعية.

نحو «خريطة طريق»، دراسة اقتصادية اجتماعية، تقدم لنا صفحات غنية تعيد ترتيب الأولويات الاقتصادية لمنظومة متكاملة للحماية الاجتماعية.

وتعدّ شبكة الحماية الاجتماعية، في ضوء ما تم التعرض له في هذا الكرّاس، ركناً أساسياً في تحقيق مفهوم الأمن الاجتماعي الذي لا ينفصل أبداً عن الأمن الاقتصادي للدول، إذ تسهم في تحسين مستويات المعيشة والحد من الفقر.

وبذلك، فإن هذه الدراسة تعدّ تأسيسية، لا على صعيد الأرقام الاقتصادية فحسب، وإنما أيضاً في بحثها عن أسس الأبعاد الاجتماعية في الأردن، خاصة في العشرية الأخيرة، فقد ساعدت شبكة الحماية في انتشال 5.8 % من السكان من العيش دون خط الفقر، الأمر الذي لا يدع مجالاً للشك بأن مؤسسة الضمان الاجتماعي، وهيئاته الأخرى، تؤدي دوراً بارزاً في هذا السياق من خلال التأمينات الاجتماعية التي تقدمها.

سمير الحياري
رئيس مجلس الإدارة
رئيس هيئة التحرير

نحو «خريطة طريق»
لمنظومة متكاملة للحماية الاجتماعية في الأردن*

مقدمة

تعد المتغيرات الاقتصادية والديموغرافية الخطر الأكبر الذي يواجه سياسات ونظم الحماية الاجتماعية لحماية الأفراد من المخاطر الاجتماعية، كالفقر أو التعرض للفقر، والشيخوخة، والعجز، والوفاة، وإصابات العمل.

واستجابة لهذه المتغيرات، دعت الحاجة إلى إعادة النظر في منظومة الحماية الاجتماعية من حيث التصميم والتطبيق، فضلاً عن أهمية قياس الأثر المتحقق للمبادرات والآليات التي يتم اتباعها لدى دول العالم، سواء منها النامية أو المتقدمة، من أجل تعزيز السياسات التي تدور في أفق تحقيق الأمن الاقتصادي والاجتماعي لشرائح المجتمع كافة في حال التعرض لأحد المخاطر الاجتماعية المتمثلة بفقدان الفرد لكل دخله الحقيقي أو جزء منه. وقد برهنت الأدلة أن الحماية الاجتماعية المصممة بشكل مدروس ومنتظم قد أسهمت في الحد من وطأة الفقر في جميع أشكاله.

وفي السياق نفسه، يؤدي ضعف التكامل في سياسات الحماية الاجتماعية إلى انبثاق أسواق عمل عاجزة عن استيعاب قوة العمل المتزايدة وغير مرنة. وهذا بدوره دفع العديد من الدول إلى تبني برامج تعليم وتدريب مهني وتقني وإنشاء صناديق للضمان الاجتماعي والتقاعد ترمي إلى التخفيف من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة البطالة، وتطوير مفاهيم الحماية الاجتماعية كمنظومة أوسع من التعريف المجرد للضمان الاجتماعي، الذي يعبّر عن مجموعة من السياسات العامة التي تستهدف تمكين الأفراد والأسر من مواجهة المخاطر الاجتماعية للتغلب على الحالات التي تؤثر سلباً في رخاء المجتمعات، عن طريق تفعيل الإجراءات الاحترازية الرامية للحد من الفقر والضعف المجتمعي من خلال تعزيز كفاءة أسواق العمل، ما يقلل من تعرض المجتمعات للمخاطر الاقتصادية والاجتماعية مثل البطالة والتهميش والعجز والمرض والشيخوخة [1].

وتعد الجهات القائمة على الرعاية الصحية والتعليم والتشغيل والحد من الفقر والتهميش، والمنظمات الدولية الراعية لهذه المرتكزات، أبرز المعنيين بالحماية الاجتماعية.

وتتضمن الحماية الاجتماعية ثلاثة أنماط رئيسة وفق التصنيف المعتمد من معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية [2]:

1. التدخل في سوق العمل لتعزيز فرص العمل والتشغيل الفعال لأسواق العمل وحماية العمال.
2. التأمينات الاجتماعية المرتبطة بالبطالة والمرض والعجز والوفاة والإصابات المرتبطة بالعمل والشيخوخة.
3. المساعدة الاجتماعية النقدية والعينية للأسر الضعيفة.

---

* محاضرة ألقيت في مركز الرأي للدراسات يوم السبت الموافق 15 كانون الثاني 2011

1. الموقع الإلكتروني لمعهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية *http://www.unrisd.org*.
2. الموقع الإلكتروني لمعهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية *http://www.unrisd.org*.

وفي إطار هذا الحديث، يدور الجدل حول خصائص الحماية الاجتماعية ضمن ثلاثة محاور رئيسة هي: إتاحة خدمات الرعاية الصحية، وحماية أشمل لنظم تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة، بالإضافة إلى إدارة النفقات الإدارية لعملية الحماية بحصافة.

الحماية الاجتماعية وحجم الإنفاق العام

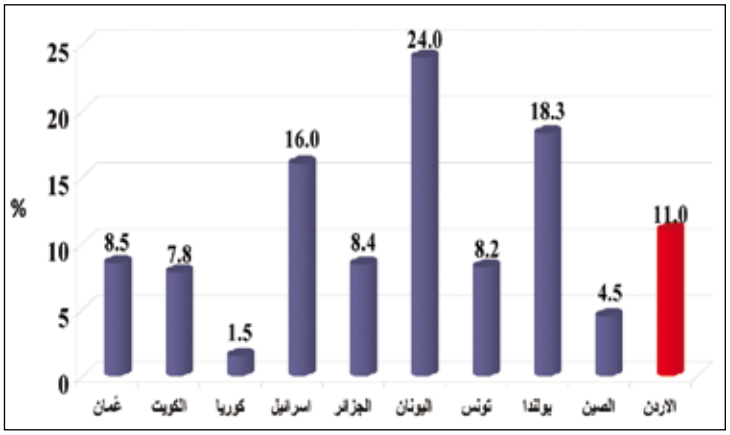
وللتقديم، تعد المؤشرات والمقارنات المتعلقة بحجم الإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية في الأردن ودول العالم، من المقومات الأساسية لشبكات الحماية الاجتماعية السليمة. وكما يبين الشكل (1) فإن نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الأردن قد بلغت 11% من الناتج المحلي الإجمالي (باستثناء الصحة والتعليم) كما هو في عام 2009. وتتكون هذه النفقات من الرواتب التقاعدية (التقاعد المدني والضمان الاجتماعي) والمساعدات الاجتماعية ودعم السلع. وعند إضافة الإنفاق على الصحة والتعليم، فإن نسبة الحماية الاجتماعية ترتفع إلى 23% من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى غرار ذلك، فإن دول الاتحاد الأوروبي تنفق ما يقارب 27% من الناتج المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية بما فيها الرعاية الصحية، في حين يصل متوسط الإنفاق في الدول الأوروبية غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ما نسبته 13% من الناتج المحلي الإجمالي. وعليه، فإن تصميم شبكات الحماية الاجتماعية وتطبيقها ومواءمتها مع الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية الخاصة بكل دولة، ذو أهمية بالغة لنجاح هذه الشبكات [3].

وفي سياق التطرق لأسباب الضعف في أداء شبكات الحماية الاجتماعية لدى بعض الدول العربية، يتوجب علينا أولاً تذكير أنفسنا بالدور الذي يمكن أن تضطلع به المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية لما للاعتبارات المؤسسية من دور مهم في التأثير في مخرجات السياسات الاجتماعية الإصلاحية، والمخرجات التي قد تتفاوت تبعاً للتباين في الهيكلية المؤسسية. وفي هذا الإطار، فإن الحماية الاجتماعية تؤدي دوراً أساسياً في تحسين مخرجات التعليم والصحة وتوفير قوى عاملة قادرة على المنافسة في الاقتصاد العالمي، ما يتيح التطور المؤسسي المنشود والداعم لمخرجات المؤسسية.

في ضوء ما تقدم، وفي سياق التصدي لمثل هذه التحديات التي تواجهها الدول في تصميم شبكات الحماية الاجتماعية وتطبيقها، تؤكد الممارسات والتجارب الناجحة على أهمية تنفيذ جملة من المقومات الأساسية لشبكات الحماية الاجتماعية في ما يخص الإدارة والحوكمة الرشيدة والتأمينات الاجتماعية وسوق العمل والعمالة ومكافحة الفقر والتعليم والتأهيل والرعاية الصحية.

شكل (1)

نسبة الحماية الاجتماعية إلى الناتج المحلي الإجمالي، دول مختارة.



3. المصدر: إضاءات على السياسات الاجتماعية، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، شباط 2010، البنك المركزي الأردني.

الإدارة والحوكمة الرشيدة

تضمن الحوكمة الرشيدة رفع الكفاءات وتعزيز القدرات الحكومية في مجال الحماية الاجتماعية والتنسيق بين الجهات القائمة على هذا القطاع، وخاصةً من حيث استهداف الفئات المجتمعية المعوزة بأنواعها المختلفة.

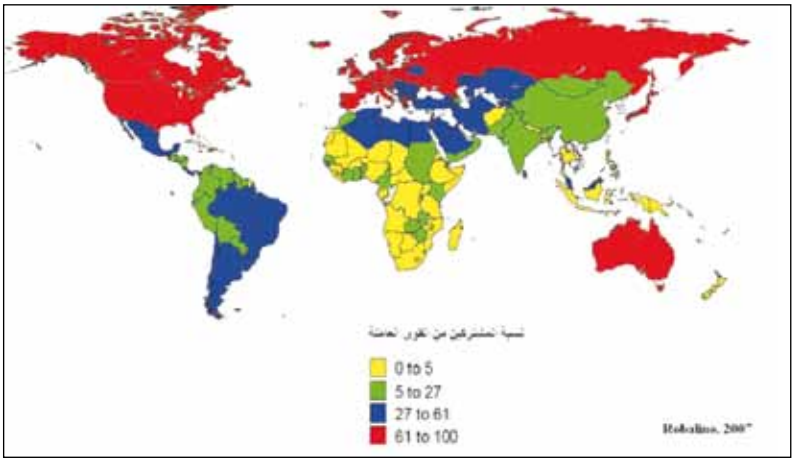
فعلى سبيل المثال، عند تطبيق سياسة رفع الدعم عن السلع، يجب أن يرافق ذلك تطبيق سياسات بديلة لضمان استمرارية دعم الفقراء وحمايتهم. وعند الحديث عن الاستهداف الأمثل للفئات المعوزة، لا بد من التطرق إلى التكاليف الإدارية، إذ تُظهر العديد من التجارب المختلفة أن هذه التكاليف تزداد قيمتها في القطاعات غير المنظمة والقطاعات الاقتصادية التي لا تتوفر لديها بيانات ومعلومات مكتملة ودقيقة عن الدخل المتاح للأسر. كما لا بد من مراعاة الانعكاسات الاجتماعية والنفسية التي قد تتركها الإعانات النقدية في المجتمع. فإذا كانت قيمة الإعانات النقدية مرتفعة، فإنها قد تؤدي إلى إضعاف دافعية الأفراد إلى الالتحاق بسوق العمل، وبالتالي زيادة معدلات البطالة، أما إذا كانت هذه الإعانات غير كافية، فإن معدلات الفقر ستبقى كما هي من دون مساس.

الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية)

في معظم الدول، وكما يبين الشكل (2)، فإن نظم الضمان الاجتماعي تغطي الرواتبَ التقاعدية بحيث يعتمد تمويلها على قيمة الاشتراك ومدة الخدمة، في حين تتم تغطية الشرائح الأخرى بما يسمى "أنظمة الرفاه الاجتماعي" أو الإعانات الاجتماعية التي تعتمد على التمويل من الضرائب، وتشتمل على الرواتب التقاعدية الأساسية للمسنّين والتأمين الصحي والتعليم والبطالة وإعانات اجتماعية (means-tested) لبعض فئات المجتمع، كالفقراء والعاجزين.

وقد سعى الضمان الاجتماعي الأردني إلى شمول شرائح العاملين في المؤسسات الخاصة والرسمية والعامة، إضافة إلى فئات من غير العاملين في المجتمع، كالمغتربين والراغبين في استكمال اشتراكاتهم بهدف الحصول على رواتب تقاعدية، وذلك من خلال الانتساب الاختياري والمتاح لجميع الفئات الأردنية من طلبة وربات بيوت وسوى ذلك، نظراً لأن المؤسسة تمثل جزءاً من منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن.

شكل (2)
نسبة المشتركين في الضمان الاجتماعي عالمياً.



وفي ما يتعلق بإصلاحات أنظمة الضمان الاجتماعي، بوصفها إحدى أذرع الحماية الاجتماعية في الدول، فإن التجربة اليونانية تعدّ خيرَ مثال للتأكيد

على أهمية الإصلاح لمواجهة التحديات الحالية والمستقبلية؛ إذ ألقت الأزمة الاقتصادية العالمية بظلالها على دولة اليونان دافعةً بها نحو إصلاحات شاملة لشبكة الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية.

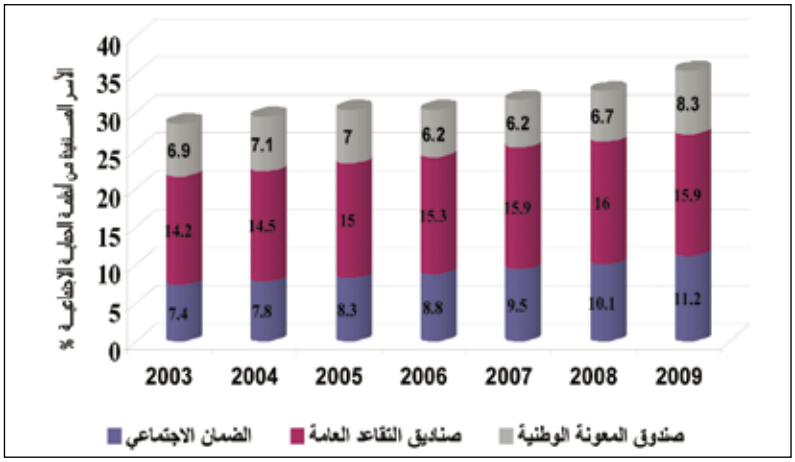
ومع نهاية عام 2008، اعتقدت الحكومة اليونانية أنها في منأى عن الأزمة المالية التي بدأت تظهر علاماتها آنذاك، ما أكسبها شعوراً بالراحة والاطمئنان على مستقبل منظومة الحماية الاجتماعية لديها. لكن سرعان ما تلاشى هذا الشعور مُطْلقاً ناقوس الخطر على المستقبل المالي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة الذي نجم عن عدم اتخاذ الإجراءات الإصلاحية – أو التي يمكن تسميتها "الاحترازية" – لمواجهة الأزمة الاقتصادية المرتقبة، ما دفع الحكومة اليونانية لاحقاً إلى إجراء إصلاحات شاملة جاء في طليعتها إصلاح نظام الضمان الاجتماعي وسوق العمل والرعاية الصحية.

وتمحورت الإصلاحات المتعلقة بالضمان الاجتماعي على المستوى العالمي حول توسعة الشمول والديمومة المالية للنظام التأميني، وزيادة المنافع المقدمة، إضافة إلى تطبيق تأمينات جديدة على رأسها تأمين التعطل عن العمل الذي يعدّ من أهم أدوات التصدي لآثار الأزمات المالية والاقتصادية، حيث يلعب دورَ الموازن التلقائي للتخفيف من أثر الدورة الاقتصادية، وخاصةً عند ارتفاع معدلات البطالة خلال فترة الأزمات الاقتصادية وما بعدها.

أما على الصعيد المحلي، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي هي الهيئة الوحيدة المعنية بالتأمينات الاجتماعية في الأردن، وهي تعمل على توفير الرواتب التقاعدية وتأمين إصابات العمل؛ إذ بلغ عدد المؤمَّن عليهم الفعالين المشمولين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي حوالي 955891 ألف مؤمَّن عليه، واستفاد حوالي 135102 ألف متقاعد من المنافع التأمينية في نهاية عام 2011[4].

ومن الجدير بالذكر أن نسبة المشمولين بالضمان الاجتماعي، تشكل ما يقارب 44.9% من القوى العاملة و 55% من المشتغلين، مشكّلين ما يقارب 15% من سكان المملكة. أما الأسر المستفيدة من الضمان الاجتماعي، كما يوضح الشكل (3)، فتبلغ نسبتها حوالي 11.2% من إجمالي الأسر في المملكة. كما تقدَّر نفقات الضمان الاجتماعي في عام 2009 بحوالي 374.5 مليون دينار، تشكل ما نسبته 2.3% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد تمخضت العملية الإصلاحية الأخيرة التي شهدها الضمان الاجتماعي عن جملة من الإصلاحات التي أسهمت في تعزيز شبكة الحماية الاجتماعية في المملكة، ومن أبرزها ما يلي:

شكل (3)
نسبة المستفيدين من الحماية الاجتماعية.



4. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، مسودة التقرير السنوي 2011؛ ووزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، كانون الأول 2010.

توسعة مظلة الشمول بالضمان الاجتماعي:

أطلقت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مع نهاية عام 2008 مشروعاً وطنياً يهدف إلى تعزيز الحماية الاجتماعية في المملكة من خلال شمول جميع المنشآت التي توظف عاملاً فأكثر بمظلة الضمان الاجتماعي. ومع نهاية تشرين الثاني 2010، تم شمول المنشآت الصغيرة في 10 محافظات هي: العقبة، إربد، معان، الكرك، الطفيلة، مأدبا، البلقاء، المفرق، جرش وعجلون. وامتدت أنشطة هذا المشروع الوطني واتسعت مظلته لتشمل بقية المحافظات مع نهاية عام 2010.

وبهذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى أن عدد المؤمَّن عليهم الذين تم شمولهم من خلال مشروع التوسعة قد بلغ 17075 مؤمَّناً عليه مع نهاية العام 2010، كما بلغ المتوسط العام للأجور الخاضعة لهذه الشريحة 166 ديناراً. وعليه، فإن الأثر في زيادة الإيرادات التأمينية المتأتية من هذه الفئة يُقَّدر بحوالي 5.6 مليون دينار سنوياً.

ربط الرواتب التقاعدية بالتضخم:

وفقاً للقانون المؤقت رقم 7 لسنة 2010، أصبحت الرواتب التقاعدية تتمتع بآلية تلقائية لزيادتها، وبشكل سنوي، في ضوء معدلات التضخم المتحققة في المملكة (معدل النمو في أسعار سلة المستهلك للمسنين)، أو معدل النمو السنوي لمتوسط أجور المؤمن عليهم، أيهما أقل.

وفي ظل عدم قيام الجهات الرسمية باحتساب الأرقام القياسية لأسعار سلة المستهلك للمسنين، فإن زيادة الرواتب التقاعدية ستكون وفق معدل النمو السنوي للأرقام القياسية لأسعار المستهلك، أو معدل النمو السنوي لمتوسط الأجور الخاضعة، أيهما أقل، على أن لا تتجاوز هذه الزيادة عشرين ديناراً. وهذا بدوره سيَحُول دون تآكل القوة الشرائية لرواتب المتقاعدين في المستقبل. وقد تم العمل بهذا الربط اعتباراً من عام 2010.

وفي هذا السياق، من الجدير بالذكر أن عدد الرواتب التقاعدية قد بلغ 127 ألف راتب تقاعدي، بقيمة إجمالية تبلغ حوالي 394 مليون دينار حتى نهاية عام 2010. وشكلت نسبة النفقات التأمينية إلى الإيرادات التأمينية حوالي 60%.

استحداث تأمين الأمومة:

جاء القانون الجديد لتعزيز المشاركة الاقتصادية للمرأة في سوق العمل، وتوفير الحماية الاجتماعية للمؤمن عليهن، إذ يتكفل التأمين بمنح الأم العاملة راتبها أثناء فترة أمومتها. وفي المقابل، يتحمل صاحب العمل دفع اشتراك شهري بسيط بواقع 0.75% من أجر العاملين لديه ذكوراً كانوا أو إناثاً. ومن المتوقَّع أن يبلغ عدد المؤمن عليهن اللواتي سينتفعن من هذا التأمين خلال السنة الأولى لتطبيقه 16 ألفاً (وقد بدأ تطبيق هذا التأمين في أيلول 2011).

استحداث تأمين التعطل عن العمل:

يهدف هذا التأمين إلى حماية المؤمن عليهم من المخاطر المترتبة على التعطل عن العمل وتوفير الدخل اللازم لهم خلال فترة محددة من تعطلهم عن العمل. ووفق هذا التأمين، يلتزم كل من العامل وصاحب العمل بتأدية اشتراك شهري تبلغ نسبته 1% و0.5% من أجور المؤمن عليهم على التوالي، يودع في حسابات ادخارية خاصة بكل منهم.

ومن أبرز عوامل نجاح تطبيق هذا التأمين، توفر قاعدة بيانات وطنية تشتمل على معلومات أساسية عن العاملين والمتعطلين عن العمل، بحيث تضمن مستويات أعلى من فعالية تطبيق هذا التأمين وكفاءته. فصرف منافع تأمين التعطل عن العمل يكون لفترة زمنية محددة تمكن المتعطل من البحث عن فرصة عمل. وعليه، فإن من الضرورة توفر قاعدة بيانات ترشد المتعطلين عن أماكن توفر فرص العمل لتقليل فترة البحث عن الوظائف.

سوق العمل والعمالة

في مجال التطبيق الأمثل لشبكات الحماية الاجتماعية، تعدّ السياسات المنظِّمة لسوق العمل والحوافز المقدمة للشركات، من أهم الأولويات الواجب اتخاذها لمواجهة تحدي تمدد القطاع غير المنظم، والذي بدوره يتطلب رفع مستوى تغطية الحماية الاجتماعية، وتحسين الحوافز لإنشاء فرص عمل مشجعة في القطاع المنظم وتوفير حرية الانتقال من عمل إلى آخر، فضلاً عن تخفيض متوسط معدلات الضرائب، بما في ذلك الضرائب على الأجور.

ومن جهة أخرى، تتجه العديد من الدول نحو وضع سياسات ترفع من سوية أسواق العمل لديها، وتُمكنها من إعادة المتعطلين عن العمل إلى الانخراط في المشاركة الاقتصادية وسوق العمل. علماً أن الدولة الأردنية، وبالشراكة مع القطاع الخاص، تعمل على إعداد وتنفيذ برامج تدريبية من شأنها الإسهام في رفع الإنتاجية وتزويد الباحثين عن عمل بالمهارات اللازمة وتوفير فرص العمل المناسبة لهم.

ومن أبرز التحديات التي تواجهها سوق العمل الأردنية، تدني معدلات المشاركة الاقتصادية والتي تبلغ 40.1%، وارتفاع معدلات البطالة حيث بلغت نسبتها 12.9% في عام 2009، وكانت نسبتها أعلى للإناث (24.1%) مقابل (10.3%) للذكور، ناهيك عن أعداد العمالة الوافدة المشتغلة في الأردن، التي تقدَّر بحوالي 430 ألف عامل تشكل ضعف عدد المتعطلين الأردنيين، إذ إنها تزاحم العمالة الأردنية على المهن ذات المهارات المتدنية والأجور المنخفضة والتي يعزف العمال الأردنيون عن العمل فيها.

أما أهم خصائص المتعطلين الأردنيين، فتُظهر البيانات الإحصائية أن أعلى نسبة بطالة كانت بين الذين مستواهم التعليمي أقل من الثانوية العامة وبنسبة 47.1% من إجمالي المتعطلين، وأن حوالي 58.5% من إجمالي المتعطلين كانت أعمارهم 29 سنة فأقل. إضافة إلى أن 43% من إجمالي المتعطلين لم يسبق لهم العمل، أما المتعطلون الأردنيون الذين سبق لهم العمل وتعطلوا مدة سنة فأقل فبلغت نسبتهم 65%. أما العمالة الأردنية المهاجرة فكانت غالبيتها إلى دول الخليج العربي، إذ تفقد سوق العمل الأردنية سنوياً 5 آلاف عامل أردني من

ذوي الكفاءات والمهارات العالية تقدَّر نسبتهم بحوالي 4% من إجمالي القوى العاملة في دول الخليج العربي [5].

وعلى الرغم من المشاريع التي تم تنفيذها لتحسين سوق العمل الأردنية، إلا أن تقرير التنافسية العالمي (2009–2010) أظهر تراجع الأردن في محفزات الكفاءة (Efficiency Enhancers)، وهو ما قد يُعزى بشكل رئيس إلى التراجع الكبير في مرتبة الأردن في محور فعالية سوق العمل (Labor Market Efficiency) من 96 للعامين (2008 – 2009) إلى 106 للعامين (2009 – 2010). كما أن المؤشرات الفرعية المكونة لمحور كفاءة سوق العمل وفعاليتها، والتي شهدت تراجعاً خلال هذه الفترة، تعدّ نقاطَ ضعف يجب معالجتها، خاصةً في سياق تعزيز قطاع الحماية الاجتماعية، وتتمثل في تدني كفاءة إجراءات التوظيف (54)، وضعف التعاون بين صاحب العمل والعمال أو الموظفين (66)، بالإضافة إلى تدني مشاركة المرأة في القوى العاملة (133).

الحد من مخاطر الفقر

يعدّ التباطؤ الاقتصاد العالمي أحد العوامل المؤدية إلى إلحاق الضرر بالطبقات الفقيرة، إما بالتسريح من العمل، أو بتخفيض الأجور، مما يضْعف القدرة الشرائية لهذه الطبقة. إذ إن الأزمات والصدمات الاقتصادية والبيئية التي تواجه الدول النامية، كالجفاف وتقلبات الدورة الاقتصادية، نادراً ما تستطيع الفئات الفقيرة حماية أنفسها منها. فالتعرض لهذه الأزمات يفرض على الفئات الفقيرة اتخاذ خيارات تؤدي إلى تخفيض الإنتاجية، وبالتالي التأثير السلبي في الاقتصاد، كبيع أصول منتجة أو إجبار أبنائهم على ترك المدارس والتقليل من استهلاكهم الأسري إلى مستوى أقل من المستوى الغذائي الأساسي. وتتفاوت دول العالم من حيث درجة تعرضها للفقر كأحد آثار الأزمة العالمية.

وعليه، تكون شبكة الأمان والحماية الاجتماعية في الدول المختلفة، هي السمة البارزة في واجبات الدولة تجاه رعاياها، وتمثل المعيار الأساس للعمل على تحسين المستويات المعيشية في العالم، وخاصة في البلدان النامية. كما ينبغي أن يكون الغرض الإنمائي للحماية الاجتماعية متخطياً لدور الإنقاذ الدوري للفقراء والمعرضين للمعاناة والعوز، أي أن لا يكون هدفه مجرد تجاوز أزمة معينة، بل يجب أن يركز على إدماج الفقراء في النشاط الاقتصادي باستمرار، بما يضمن تحفيزاً للنشاط الاقتصادي في فترات الرخاء، وتحقيق صمام أمان للاقتصاد من الأزمات المختلفة.

وتمثل مشكلة إدماج الفقراء في النشاط الاقتصادي أكبر المشاكل التي تواجه الدول النامية والتي تخسر هؤلاء على مستويين: يتعلق الأول بإسهامهم في الإنتاج وبالتالي في تكوين الدخل الوطني، ويرتبط الثاني بإنفاقهم الاستهلاكي.

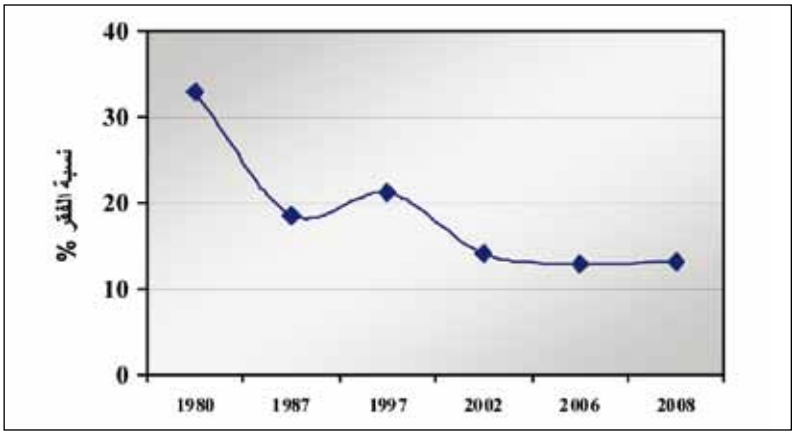
من هنا، تأتي أهمية توفر شبكة حماية اجتماعية متكاملة من حيث التصميم والتنفيذ للوقوف في وجه الفقر وحماية الفئات المعرضة له. لذا لا بد من اتخاذ التدابير اللازمة من حيث الاستهداف الأمثل للفئات المعوزة

6. وزارة العمل، التقرير السنوي 2009؛ ودائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن 2010؛ وتقرير التنافسية العالمي 2009 – 2010.

وتقديم الإعانة الاجتماعية المناسبة لهم، سواء أكانت نقدية أم عينية.

وتشير مؤشرات الفقر في الأردن كما يبين الشكل (4)، إلى انخفاض نسب الفقر بشكل عام بين عامي 2002 و2006، إذ تراجعت النسبة من 14.2% في عام 2002 إلى 13% في عام 2006. وفي عام 2008 ارتفعت نسبة الفقر في المملكة إلى 13.3%، أي بزيادة مقدارها 0.3 نقطة مئوية عن نسبتها في عام 2006.

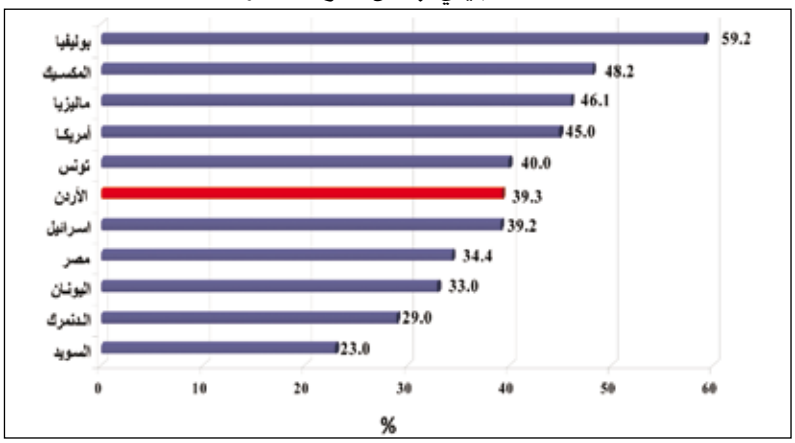
شكل (4)
تطور نسب الفقر في الأردن 1980-2008



أما ما يتعلق بعدالة توزيع الدخل (معامل جيني)، فإن المؤشر يبين تحسناً في العدالة التوزيعية في عام 2008 مقارنةً بعام 2006، إذ بلغت قيمته 0.393 وبنسبة انخفاض بلغت 1.5%. ويُظهر الشكل (5) مؤشر عدالة توزيع الدخل في عدد من دول العالم.

وعلى صعيد الإجراءات الداخلية، فإن الدولة الأردنية لم تألُ جهداً خلال السنوات الأخيرة في مجال محاربة الفقر، وخاصة في عام 2008، إذ تبنّت عدداً من السياسات الكفيلة بحماية المواطنين من التأثيرات السلبية الناجمة عن ارتفاع تكاليف المعيشة، من خلال تقديم أشكال الدعم النقدي والعيني المختلفة، ويتمثل هذا في دعم الرواتب والأجور من خلال زيادة رواتب الموظفين والمتقاعدين في الجهازين المدني والعسكري، وتخفيض الضرائب مثل تخفيض الضريبة العامة على المبيعات والرسوم الجمركية على عدد من السلع الغذائية، وتقديم المساعدات النقدية مثل رفع سقف المعونة الذي يقدمه صندوق المعونة الوطنية، وصرف مبالغ مقطوعة لكل فرد من العاملين والمتقاعدين في القطاع العام والمؤسسات الحكومية والقوات المسلحة والأجهزة الأمنية، إضافة إلى المستفيدين من صندوق المعونة الوطنية، وتقديم المساعدات النقدية لمرة واحدة للموظفين العاملين في القطاع الخاص من ذوي الدخول السنوية الفردية التي تقل عن 1000 دينار (83 ديناراً شهرياً)، والاستمرار في دعم الخبز بكلفة بلغت ما

شكل (5)
معامل جيني لبعض الدول المختارة



يقارب 100 مليون دينار مع نهاية عام 2010، و75 مليون دينار لدعم أسطوانة الغاز في العام نفسه. بالإضافة إلى إنشاء شبكات رعاية اجتماعية تُدار من قبل مؤسسات غير حكومية، كالتي تقوم على تقديم خدمات الإعانة، وتطوير الموارد البشرية، وتمويل المشاريع الصغيرة، وتحسين بيئة الأعمال [6].

ولتتبع أثر السياسات السابقة التي اتخذتها الحكومة خلال عام 2008 لتخفيف وطأة الضغوط التضخمية على أفراد المجتمع وحمايتهم من الوقوع دون خط الفقر، فإنه يمكن القول إن أشكال المساعدات المقدمة من المؤسسات الحكومية، بما في ذلك إعانات صندوق المعونة الوطنية، وزيادة رواتب المتقاعدين والعسكريين، وطرود الخير الهاشمية، وقيم المعونات النقدية والعينية المقدمة من وزارة الأوقاف/صندوق الزكاة، قد ساعدت في انتشال حوالي 7.7% من الأفراد من العيش دون خط الفقر، وبغير تلك الإجراءات فقد كانت نسبة الفقر ستصل إلى 21% بدلاً من 13.3% في عام 2008.

في السياق نفسه، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي قامت بدراسة تحليلية لمدى إسهام الرواتب التقاعدية التي توفرها الأنظمة التقاعدية المختلفة في المملكة، في الحد من معدلات الفقر، وذلك بناءً على بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة لعام 2006. وقد أظهرت نتائج الدراسة أن الدخل التقاعدي لجميع الأسر الأردنية، سواء كان ذلك من التقاعد المدني أو العسكري أو الضمان الاجتماعي أو النقابات المهنية، يشكل حوالي 8.6% من إجمالي الدخول الجارية في المملكة. فعلى مستوى الأسر التي تتقاضى جزءاً من دخلها على شكل راتب تقاعدي، هناك 69% منها يشكل راتبها التقاعدي أكثر من 25% من دخلها الإجمالي، وهناك 26% من هذه الأسر يشكل راتبها التقاعدي أكثر من 50% من دخلها الإجمالي.

وتشير الدراسة إلى أن الدخل التقاعدي قد ساعد في انتشال 5.8% من سكان المملكة من العيش دون خط الفقر، فعند استثناء الدخل التقاعدي من الدخول الجارية للأفراد فإن معدل الفقر يرتفع من 12.8% إلى نحو 18.6%. أما على مستوى المسنين، فقد بينت الدراسة أن نسبة الفقر بين المسنين (أكثر من 60 سنة) قد بلغت 5.5%، وترتفع هذه النسبة بواقع الضعف تقريباً عند استثناء الدخل التقاعدي لتصل إلى 11.7%. ويبين الجدول (1) مقدار التغير في معدل الفقر (فجوة الفقر) في المحافظات عند استثناء الدخل التقاعدي، حيث يلاحَظ ارتفاع معدل الفقر بشكل ملحوظ في محافظة عجلون وبنحو 17.4 نقطة مئوية، كما يلاحَظ أيضاً أن للدخل التقاعدي في محافظات الجنوب دوراً كبيراً في تخفيض معدلات الفقر، فمن دون الدخل التقاعدي يرتفع معدل الفقر بنحو 16.3 نقطة مئوية في محافظة العقبة لتصل نسبته إلى 53.4%، وفي محافظة الطفيلة ارتفعت نسبة الفقر من 19.5% إلى 34.1% وبواقع 14.6 نقطة مئوية، أما في محافظة معان فقد ارتفعت نسبة الفقر إلى 33.2% وبارتفاع مقداره 13.5 نقطة مئوية [7].

6. المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن، تموز 2010؛ والموقع الإلكتروني لقاعدة بيانات البنك الدولي.
7. المصدر: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، دراسة أثر الرواتب التقاعدية على الفقر 2010.

الجدول (1) نسبة الفقر وفق المحافظات لعام 2008

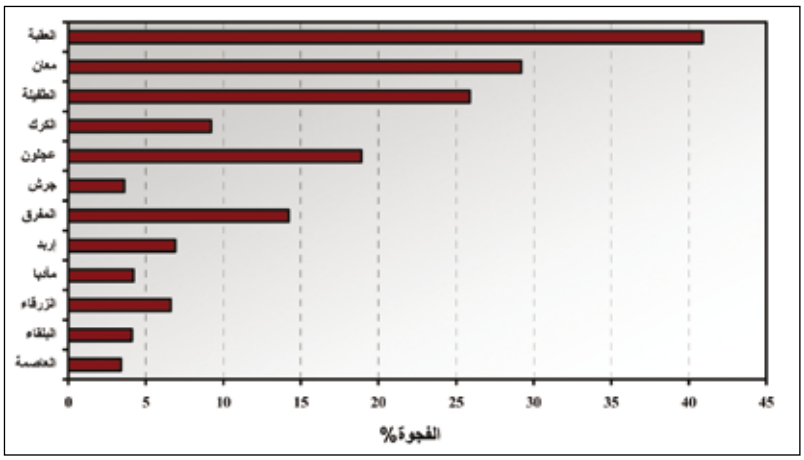
المحافظة	نسبة الفقر (%)	نسبة الفقر عند استثناء الدخل التقاعدي (%)	الفجوة (نقطة مئوية)
العاصمة	7.9	10.9	3.0
البلقاء	14.1	18.9	4.8
الزرقاء	17.2	22.6	5.4
مأدبا	12.0	21.5	9.6
إربد	11.6	18.6	7.0
المفرق	27.8	37.6	9.8
جرش	17.4	24.9	7.5
عجلون	21.1	38.5	17.4
الكرك	25.8	36.5	10.7
الطفيلة	19.5	34.1	14.6
معان	19.8	33.2	13.5
العقبة	37.1	53.4	16.3
المجموع الكلي	**12.8**	**18.6**	**5.8**

المصدر: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي،التقرير السنوي لعام 2010.

أما على مستوى المسنين، فقد أظهرت الدراسة أن نسبة الفقر بين المسنين (أكثر من 60 سنة) قد بلغت 5.5%، وترتفع هذه النسبة بواقع الضعف تقريباً عند استثناء الدخل التقاعدي، لتصل إلى 11.7%.

ويلاحَظ أيضاً أن مقدار التغير في معدلات الفقر لدى المسنين عند استثناء الدخل التقاعدي، هو الأعلى في محافظات الجنوب، وكما يوضح الشكل (6)، شهدت محافظة العقبة أعلى مقدار تغير في نسبة الفقر عند استثناء الدخل التقاعدي حيث ارتفع بحوالي 40.9 نقطة مئوية. تليها محافظتا معان والطفيلة، ليبلغ مقدار الارتفاع حوالي 29.2 و25.9 نقطة مئوية على التوالي.

شكل (6)
مقدار التغير في معدلات الفقر لدى المسنين عند استثناء الدخل التقاعدي



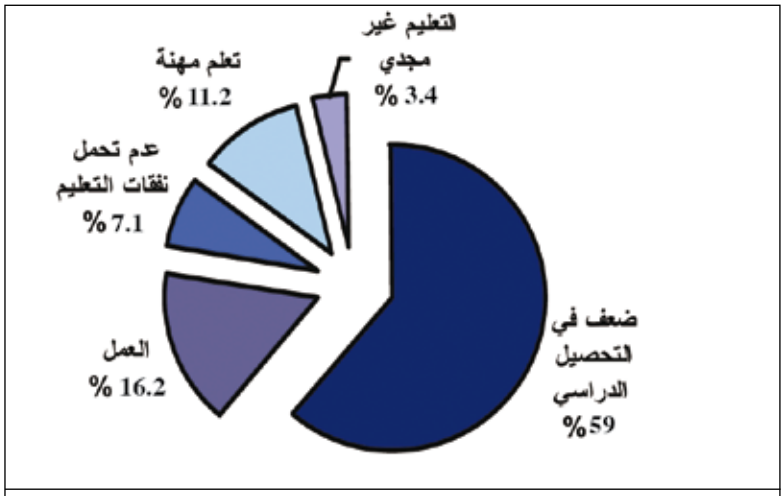
وللمقارنة، فإن أثر الرواتب التقاعدية على مستويات الفقر في كل من البرازيل وجنوب إفريقيا، يكشف عن احتمالية حدوث الفقر بين الأسر التي فيها كبار السن، بنسبة أعلى بحوالي 8.9% و2.3% في البرازيل وجنوب إفريقيا على التوالي.

التعليم والتأهيل

يعدّ التعلم واكتساب المهارات في إطار الاقتصاد العالمي القائم على المعرفة، من العوامل المهمة في صياغة آفاق النمو الاقتصادي وتحقيق الرخاء والحد من الفقر، فالرعاية والتعليم اللذان يتلقاهما الأطفال في سن مبكرة من العوامل التي تؤثر فيهم في بقية مراحل حياتهم، وتمنحهم الفرصة للإفلات من براثن الفقر والحرمان.

وللأسف، فإن ملايين الأطفال في الدول العربية يعانون من سوء التغذية واعتلال الصحة والفقر، فلا تتاح لهم فرصة التعلم في المرحلة الابتدائية. ومع ارتفاع معدلات الفقر وتزايد البطالة وتناقص المساعدات المالية، تضطر الكثير من الأسر الفقيرة ومحدودة الدخل إلى تخفيض الإنفاق على تعليم الأبناء أو تلجأ إلى إخراجهم من المدرسة. ويبين الشكل (7) أسباب ترك المدرسة للأطفال العاملين في الأردن في الفئة العمرية (12-17 سنة) في عام 2008، إذ يتضح أن سوء التغذية من أكبر الأسباب لترك المدرسة وضعف التحصيل الدراسي، يُضاف إلى ذلك ميل الأطفال إلى مساعدة أسرهم في توفير مصدر دخل لسد احتياجاتها، وعدم قدرة الأسرة على تحمل نفقات التعليم.

شكل (7)
أسباب ترك المدرسة للأطفال العاملين بعمر 12-17 سنة



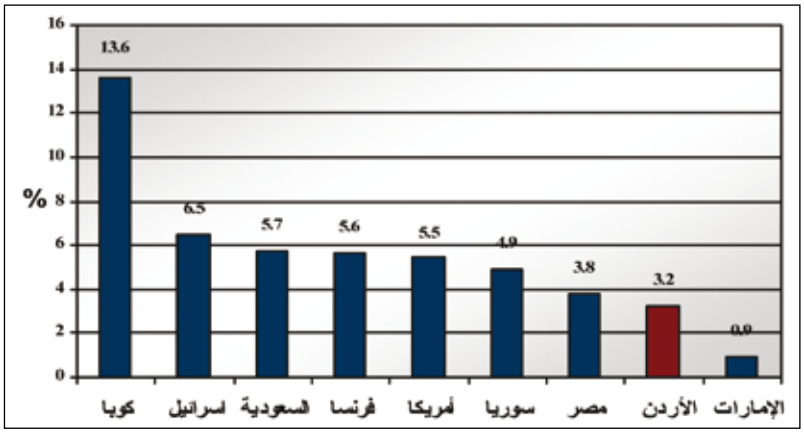
المصدر: المسح الوطني لعمل الأطفال، دائرة الإحصاءات العامة، 2008/2007.

وفي الأردن، تقدَّر نسبة الإنفاق الحكومي على التعليم كما يبين الشكل (8) بحوالي 3.2% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2009، في حين تبلغ نسبة الأمية للسكان في الفئة العمرية (15 سنة فأكثر) حوالي 7.2%. ويلاحَظ أن نسبة الأفراد الذين لا يحملون أي مؤهل علمي (ما قبل الأساسي) ترتفع في شريحة الفقراء مقارنة ببقية الشرائح، حيث بلغت حوالي 57.6%.

وقام الأردن منذ تأسيسه بتنفيذ العديد من المشاريع والبرامج الوطنية التي هدفت إلى تحسين مستوى حمايتها الاجتماعية في مجال التعليم وتطويره، إذ قامت الحكومة بالتعاون مع مؤسسات القطاع الخاص بتقديم مساعدات مالية وتعليمية للطلبة المحتاجين من خلال مشاريع تغذية مدرسية للطلبة الفقراء في جيوب الفقر، إضافة إلى برامج تمويل الأقساط الجامعية والمنح الدراسية للطلبة المحتاجين في الجامعات الرسمية. كما قامت بتنفيذ برامج

تدريبية من خلال مؤسسة التدريب المهني تستهدف الطلبة الذين سبق أن تسربوا من مرحلة التعليم الأساسي، وذلك بهدف تأهيلهم وإعدادهم للعمل، إضافة إلى برامج التدريب والتأهيل المهني لتطوير مهارات الباحثين عن العمل وقدراتهم في المجالات المختلفة.

شكل (8)
نسبة الإنفاق الحكومي على التعليم من الناتج المحلي الإجمالي.

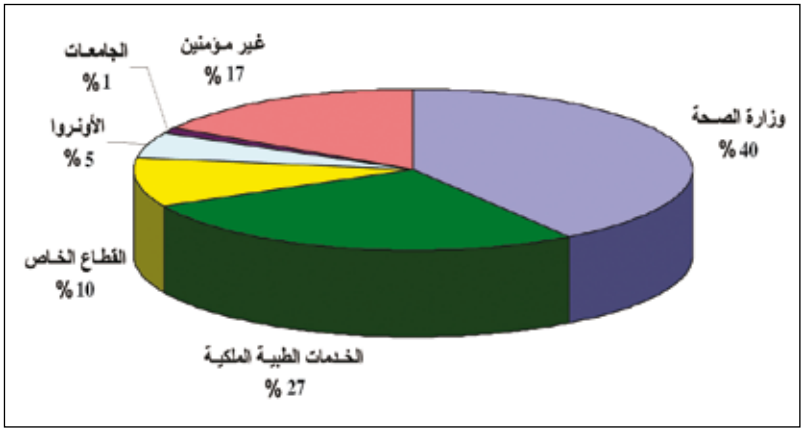


أما السياسات التي تطرقت لها وثيقة الأجندة الوطنية للأعوام (2006 - 2015) من خلال برامجها التنفيذية المختلفة في مجالَي التعليم والتعليم العالي، فتتمثل في الاستمرار في توفير فرص التعليم للطلبة كافة في سن التعليم، والسعي إلى تعميم التعليم الأساسي للجميع، والقضاء على أوجه التفاوت في فرص التعليم المتاحة، وتفعيل مشاركة المرأة، وتحقيق العدالة بين الجنسين في سياسات قطاعات التعليم الأساسية ومناهجها وبرامجها. وهنا لا بد من التأكيد على ضرورة الاهتمام بمدخلات العملية التعليمية ومخرجاتها برمتها، إذ يجب التركيز على التخصصات التي تحقق القيمة المضافة للدولة، مقابل الإنفاق المتحقق على التخصصات التي يتم تدريسها [8].

الرعاية الصحية

يعدّ موضوع الرعاية الصحية أحد المحاور المهمة في التأمينات الاجتماعية التي توفر الحماية للأفراد وأسرهم من التعرض لمخاطر المرض والكلف المرتبطة به، إضافة إلى حمايتهم من النفقات العالية وغير المتوقَّعة، وخاصة ذوي الدخول المنخفضة والمحدودة.

شكل (9)
نسبة الأفراد المشمولين بالتأمين الصحي في الأردن



وعلى الصعيد الوطني، فإن نسبة الأفراد المشمولين بالتأمين الصحي في الأردن وكما يبين الشكل (9)، تقدَّر بحوالي 83% من السكان لعام 2008، إذ إن وزارة الصحة تغطي غالبية الأفراد بالتأمين الصحي في المملكة وبما نسبته 40%. وهذه الفئات هي: العاملون في القطاع العام وأسرهم، والعاجزون لأسباب صحية، والفقراء، والأطفال دون

٨. المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، كانون الأول ٢٠١٠؛ والأجندة الوطنية ٢٠٠٦-٢٠١٥؛ والموقع الإلكتروني لقاعدة بيانات البنك الدولي؛ والموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية.

سن السادسة. كما تقدَّر نسبة الإنفاق على الرعاية الصحية في الأردن بحوالي 9.8% من الناتج المحلي الإجمالي كما في نهاية عام 2007، إذ يعدّ الأردن من أعلى الدول العربية إنفاقاً على الرعاية الصحية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بعد لبنان التي قُدّرت هذه النسبة فيها بحوالي 11.6%.

وفي سبيل تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي في الأردن في مجال الرعاية الصحية، فإن الدولة وضعت من خلال الأجندة الوطنية عدداً من المبادرات والسياسات التي تهدف إلى تحسين إطار العمل المؤسسي لقطاع الصحة، وإيجاد نظام تأمين صحي كفؤ يؤدي إلى شمول المواطنين كافة بالتأمين الصحي، لتصل نسبة المشمولين إلى 100% مع نهاية عام 2012، إضافة إلى تحسين الخدمات الصحية المقدمة[9].

وتعدّ الأزمة الاقتصادية العالمية سبباً في مفاقمة التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المنطقة، حيث شهدت معظم الأسواق المالية تراجعاً ملحوظاً في أدائها، صاحَبَهُ ارتفاعٌ في أسعار النفط عالمياً، أدى بدوره إلى ارتفاع في معدلات التضخم. كما شهدت المنطقة العربية، إلى حد ما، تراجعاً في مستويات المعيشة واتساع الفجوة في مصادر الدخل بين الأفراد. وهذا أكد بالمجمل على أهمية الاستثمار في الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، داعياً جميع الدول العربية إلى انتهاز الفرصة لتعزيز آليات وسياسات الحماية الاجتماعية واستراتيجيات التشغيل والحد من الفقر، مع مراعاة المساواة بين الجنسين.

ويشير تقرير منظمة العمل الدولية إلى أهمية الدور الذي تؤديه الحماية الاجتماعية في وقت الأزمات، بما في ذلك دورها الحالي "كمصدر استقرار اقتصادي واجتماعي وسياسي لا غنى عنه". وقد حذر التقرير من إيقاف برامج الحماية الاجتماعية في إطار عملية ضبط النفقات المالية لمواجهة ارتفاع العجز والدين العام، لأن ذلك قد يهدد لا المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية فحسب، إنما قد يسهم أيضاً في إبطاء عجلة الاقتصاد وتأجيل الانتعاش الاقتصادي الكامل من خلال تداعياته على إجمالي الطلب.

وقد قدمت منظمة العمل الدولية في أيلول 2009 لقادة دول مجموعة العشرين عدداً من السياسات الخاصة بالتشغيل والعمالة والحماية الاجتماعية التي تم الاعتماد عليها في مواجهة الأزمة المالية العالمية، والتي تمخضت عها نتائج إيجابية في مجال الحماية الاجتماعية في عدد من دول العالم، إذ إن فعالية كل سياسة تعتمد على الظروف والشروط التي تم تنفيذها.

كما أنّ على الدول أن تراعي مسألة التحديات والتغييرات التي قد تطرأ على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ففي الدول ذات الدخل المرتفع، وتحديداً في الدول الأعضاء في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (Organization for Economic Cooperation and Development "OECD")، يتمثل التحدي في الحفاظ على المنافع المقدمة في مجال الحماية الاجتماعية أكثر منه في مجال توسعة الحماية ومواءمة هذه الحماية مع السياق الاجتماعي والاقتصادي الجديد، فقد ظهرت متطلبات اجتماعية جديدة خلال العقود الثلاثة

9. البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، كانون الأول 2010؛ والأجندة الوطنية 2006-2015؛ ووزارة الصحة، التقرير السنوي 2009؛ والمجلس الصحي العالي، تقرير الحسابات الصحية الوطنية، 2008؛ والخدمات الطبية الملكية، التقرير السنوي 2008؛ والموقع الإلكتروني لمنظمة الصحة العالمية؛ والموقع الإلكتروني لـ "أونروا".

الأخيرة مرتبطةً بمعضلة شيخوخة السكان وعدم استقرار العائلة والتحولات والتقلبات في أسواق العمل.

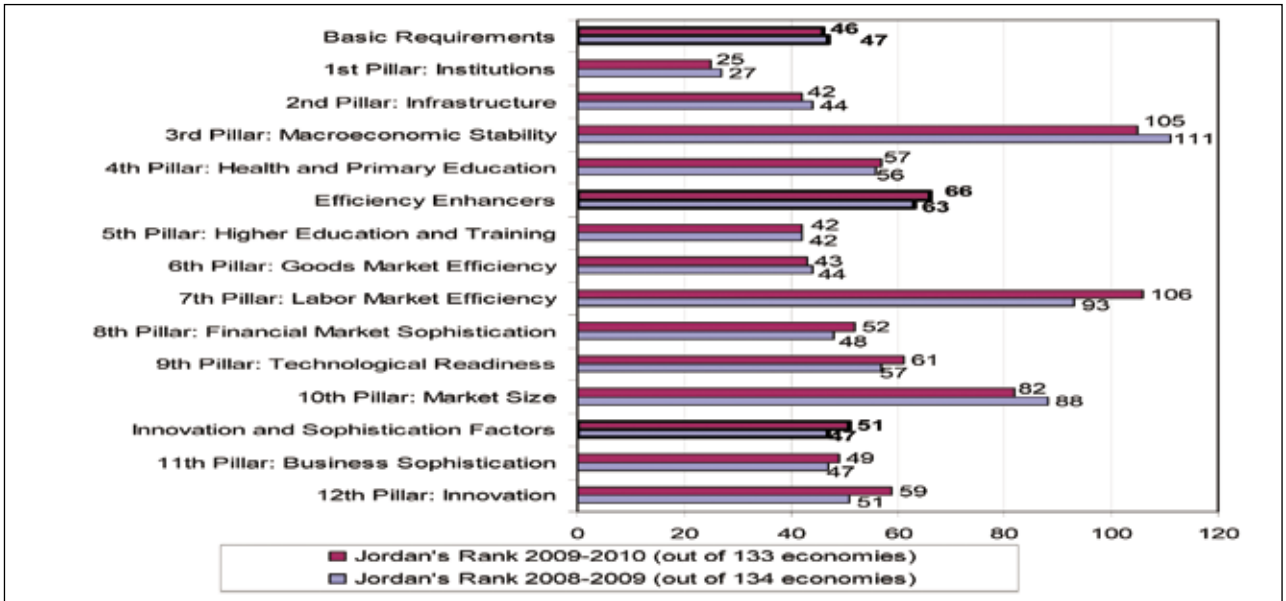
ففي خلال تلك الفترة، واجهت أنظمة الحماية الاجتماعية تحديات مالية نجمت عن سياسات التنافس العالمي وبطء معدلات النمو والتقلبات في الدورة الاقتصادية، فضلاً عن التداعيات الناجمة عن الأزمة المالية الأخيرة التي جاءت في أعقاب مشكلة الرهن العقاري. وفي معظم الأحيان، فإن الاستجابة لمثل هذه التحديات جاءت من خلال تقوية الروابط بين الاشتراكات والمنافع التأمينية المقدمة، وذلك من أجل زيادة مساهمة الأسر ومشاركتها في تكاليف الرعاية الصحية، إضافةً إلى تعزيز الإجراءات الوقائية وتحفيز العاطلين عن العمل للعودة إلى الانخراط في المشاركة الاقتصادية.

وفي الجانب التطبيقي، يشار إلى أن التحول المنهجي يتمثل بشكل واضح من خلال الإصلاحات المتسقة، التي تشمل الجانب التشريعي لحماية العامل، وتحفيز أسواق العمل وتوفير الرعاية الصحية والتعليم للجميع. وهذا التوجه يعدّ جزءاً من منطق الحماية المرنة القائمة على المزج ما بين مرونة سوق العمل وحماية الدخل.

وفي ما يخص التنافسية في الصحة والتعليم، فإن تقرير التنافسية العالمي 2009–2010، يُظهر تراجع الأردن إلى المرتبة 50 مقارنةً مع المرتبة 48، من أصل 134 دولة في العام 2009. ويُظهر الشكل (10) مرتبة الأردن التنافسية وفق المحاور الرئيسة التي اشتملها تقرير التنافسية العالمي للأعوام (2008-2009) و(2009-2010):

يلاحَظ من الشكل السابق أن هنالك تراجعاً طفيفاً للأردن في محور الصحة والتعليم (Pillar Education Primary and Health)، ضمن المحاور الخاصة بقياس مستوى التنافسية، ومن

شكل (10)
مؤشرات التنافسية للأردن



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2010.
المرتبة الأقل تدل على أداء أفضل.

هنا نود أن نؤكد على أهمية اتباع سياسات إصلاحية لقطاع الحماية الاجتماعية على المستوى الكلي، وعلى مستوى خدمات التعليم والرعاية الصحية بشكل خاص. وتشكل هذه الخدمات المقومات الرئيسة لنجاح شبكات الحماية الاجتماعية في العالم، فضلاً عن الأدوات الأخرى المتعارف عليها في هذا القطاع والتي تم ذكرها آنفاً.

وعلى الرغم من التحديات التي واجهت الأردن وما تزال تواجهه، وخاصةً تلك المتعلقة بتداعيات الأزمة المالية العالمية وارتفاع وتيرة المنافسة العالمية، فقد حقّق الأردن تقدماً ملحوظاً على صعيد الاقتصاد الكلي، إذ تقدمت مرتبته التنافسية 6 مراتب بحسب محور استقرار الاقتصاد الكلي، بعد أن شهد هذا المحور تراجعاً كبيراً في تقرير عام 2010.

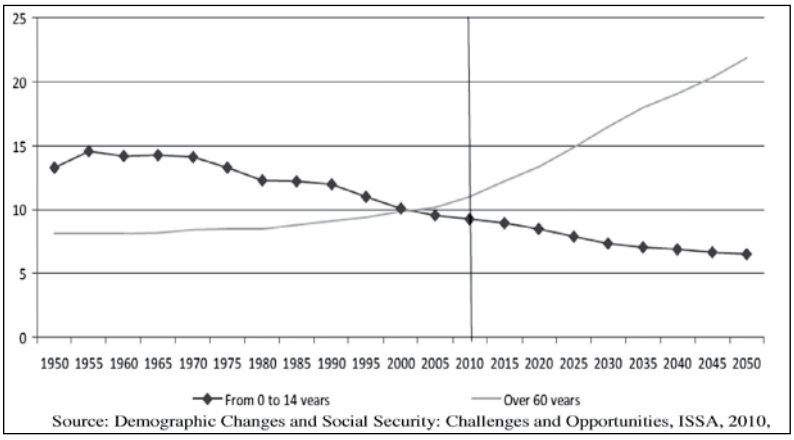
أما في ما يتعلق بأثر التحديات الديموغرافية في الحماية الاجتماعية، فإن التغيرات الديموغرافية تشكل تحدياً رئيساً لأنظمة الحماية الاجتماعية بأدواتها كافة، وتزداد المهمات الملقاة على عاتق هذه الأنظمة كلما اتجه الهرم السكاني للدول نحو الشيخوخة كما يبين الشكل (11)، وخاصةً في ما يتعلق بخدمات الرعاية الصحية، إذ إنها تستأثر على الوزن الأكبر في سلة المستهلكين لكبار السن. وبهذا الخصوص، يمكن استعراض التغيرات الديموغرافية الرئيسة التي تواجهها معظم المجتمعات وهي:

شيخوخة السكان: تتفاوت الدول في درجة شيخوخة السكان لديها، وبشكل لا يمكن إنكاره، فهي تمثل التحدي الرئيس. وإلى حد ما، فهي تحفز بروز تغييرات أخرى في طور الحدوث، سواء على مستوى الصحة أو التوازن بين الأجيال أو تغير التركيبة العائلية.

التركيبة العائلية: زيادة عدد الأسر والانخفاض في مستويات الخصوبة والزيادة في عدد حالات الطلاق، تمثل تحدياً في مراجعة أنظمة الحماية الاجتماعية العاملة وخدماتها المرتبطة بالعائلات، وذلك من خلال إيجاد الأدوات للتعامل مع الحالات حيثما وردت وبشكل مبرر.

التغيرات في سوق العمل: لم يعد الضمان الاجتماعي يشكل عائقاً للتشغيل، إذ إنه مرتبط بسياسات أخرى، وبالأخص تلك المتعلقة بالبطالة. وعلى العكس، تقع على أنظمة الضمان الاجتماعي مسؤولية لعب دور كبير لاستقلالية العامل وضمان بيئة عمل لائقة للجميع. كما أن الاستثمار في رأس المال البشري للمجتمعات المعمِّرة طويلاً (التطوير والتدريب) يعدّ عنصراً حاسماً في بناء سياسات الحماية الاجتماعية وتطويرها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الضمان الاجتماعي يعدّ ركناً أساسياً للاستثمار في رأس المال البشري والتشغيل والإنتاجية.

شكل (11)
نسبة السكان في العالم ممن أعمارهم (0-14) و (60+) سنة



Source: Demographic Changes and Social Security: Challenges and Opportunities, ISSA, 2010.

التحضر والتغيرات المجتمعية:

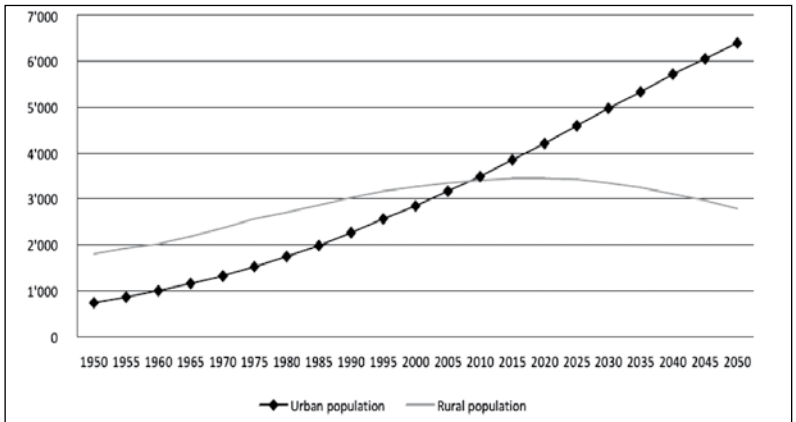
وهذا يعود، لا إلى الزيادة في عدد القاطنين في المدن فقط (وهؤلاء سيشكلون الغالبية

في المستقبل كما يوضح الشكل 12)، ولكن أيضاً إلى التحول الجذري في نمط الحياة الذي يؤدي دوراً كبيراً في تعزيز المجتمعات ورفع قدراتها نحو الاستجابة للتغيرات الديموغرافية والعائلية.

عدم الاتساق في دورة الحياة: إن التوسع في أنماط الحياة الحضرية والمرتبطة بزيادة العمر المتوقَّع عند الولادة، بالإضافة إلى اتجاه معدلات الإعالة نحو الانخفاض في العالم (كما يوضح الشكل 13) سينتج عنه عدم اتساق في دورة الحياة مما يؤدي لتزايد الضغوط على وسائل الحماية الاجتماعية. وقد أصبحت هذه الدورة ضعيفة بالفعل، ما يستدعي تطويرها ضمن ثلاثة مطالب واضحة؛ أولاً بأن يكون العمل مجزياً حقاً ، ثانياً: تمكين كبار السن من البقاء في سوق العمل أو العودة إليها. ثالثاً: تحسين فرص الشباب لدخول سوق العمل. بالإضافة إلى ذلك، السماح لبعض فئات المجتمع من غير العاملين (الشباب، كبار السن، ومن هم في عمر الشيخوخة) بالعودة للانخراط في الدورة الاقتصادية والمشاركة في سوق العمل.

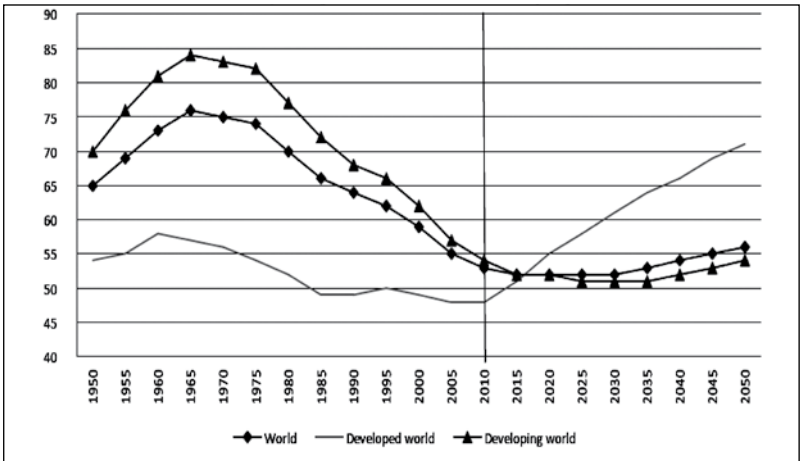
الهجرة: في ظل عالم تسوده حركات الهجرة بشكل متزايد، فإن الأمر لم يعد يتعلق بطرح أسئلة جدلية تعالج القضايا الكامنة وراء أسباب هذه الهجرات – من القرية للمدينة ومن الدول النامية إلى الدول المتقدمة- من أجل تحسين الظروف المعيشية، حتى تلك المدفوعة بأسباب تتعلق بالبحث عن حياة أفضل، وخاصةً في سياق التوقعات التي تُظهر أن عدد سكان العالم سيزداد ما بين 2 و3 مليار نسمة خلال العقود الأربعة المقبلة.

شكل (12)
عدد السكان في الريف والحضر في العالم



Source: Demographic Changes and Social Security: Challenges and Opportunities, ISSA . 2010..

شكل (13)
انخفاض معدلات الإعالة في العالم



Source: Demographic Changes and Social Security: Challenges and Opportunities, ISSA, 2010,

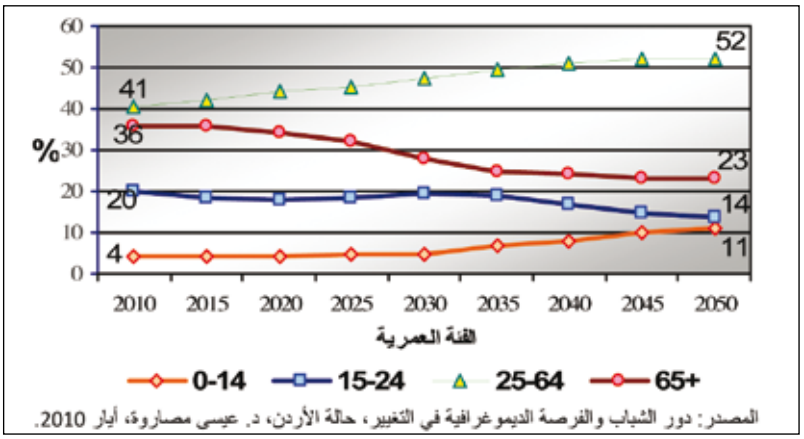
التغييرات في الهيكل الاجتماعي: ارتباطاً مع التحديات الديموغرافية على المستوى العالمي، فإن التغييرات التي يشهدها الهيكل الاجتماعي (الفرصة السكانية) قد تؤدي إلى تداعيات تؤثر في توازن هذا الهيكل والتفاعل بين مكوناته، إضافةً إلى الآثار التي قد تحدث على مستوى تصميم سياسات الحماية الاجتماعية وتطبيقها، وخاصةً من حيث تحديد الأولويات.

وعلى الصعيد المحلي، فإن صياغة سياسات مرتبطة بالفرصة السكانية المتوقعة للأردن تعدّ مسألة ذات أولوية قصوى في المرحلة الراهنة، لما لها من دور مهم في الحماية الاجتماعية. فمن المتوقع حدوث حالة الفرصة السكانية بحلول منتصف عقد الثلاثينات من هذا القرن وللمرة الأولى. حيث أن نسبة من هم في سن العمل (15-64 سنة) ستتجاوز نسبةَ الأفراد المعالين (الأطفال وكبار السن) بدرجة كبيرة، أي وصول مستوى الإنجاب إلى مستوى الإحلال، بحيث يعوض الأزواج أنفسهم بعدد مساوٍ لهم من الأطفال. ومن المتوقَّع أن يصبح حوالي 69% من سكان الأردن في سن العمل، وأن تنخفض نسبة الإعالة إلى حوالي 45 لكل مئة شخص في أعمار القوى البشرية.

وبصورة عامة، فإنه من المتوقَّع أن تدوم الفرصة السكانية في الأردن لمدة عقدين من الزمن، ويتوقف حدوثها ومدتها على سرعة انخفاض معدلات الإنجاب الكلية في السنوات المقبلة. ويتم تقدير حدوث الفرصة السكانية بناءً على سيناريو انخفاض معدلات الإنجاب الكلي من 3.8 في عام 2009 إلى 3.0 في عام 2017، ثم إلى 2.1 بحلول عام 2030. وبناءً على ذلك يُتوقَّع أن يرتفع عدد السكان إلى 10.5 مليون نسمة في عام 2030، وتنخفض معدلات الإعالة من 66 إلى 45 لكل مئة شخص في سن العمل عام 2030.

نتيجة لذلك، سيصاحب حدوثَ الفرصة السكانية تغيُّرٌ في التركيب العمري للسكان،كما يبين الشكل (14)، وسيتمثل هذا التغير بشكل رئيس في ارتفاع نسبة الشباب البالغين على حساب نسبة الأطفال وكبار السن، وبالتالي سينعكس كل هذا على نسبة الإعالة وعلى حاجات هذه الفئات العمرية ومتطلباتها من التعليم والصحة والمياه وفرص العمل وغيرها.

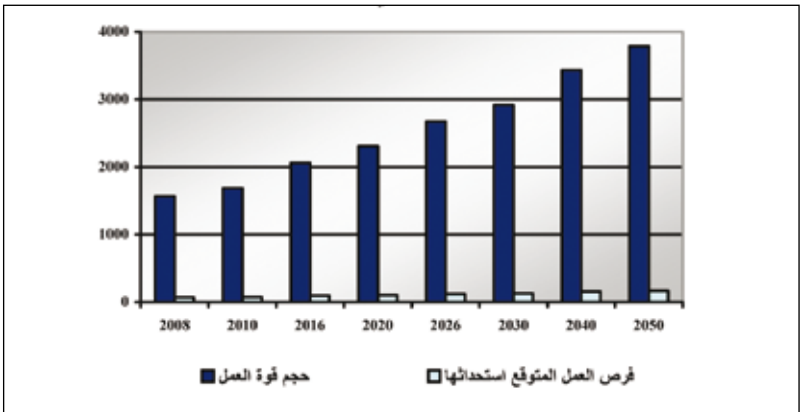
شكل (14)
تغير التركيب العمري للسكان 2010-2050



المصدر: دور الشباب والفرصة الديموغرافية في التغيير، حالة الأردن، د. عيسى مصاروة، أيار 2010.

أما بالنسبة إلى مؤشرات سوق العمل، يوضح الشكل (15) أنه من المتوقَّع ارتفاع نسبة السكان في أعمار القوى البشرية من حوالي 60% في عام 2009 إلى 69% في عام 2030، حيث ستتضاعف قوة العمل بحوالي 1.9 مرة في عام 2030 عما هي عليه في عام 2008 .

شكل (15)
مؤشرات سوق العمل خلال مسار الفرصة السكانية

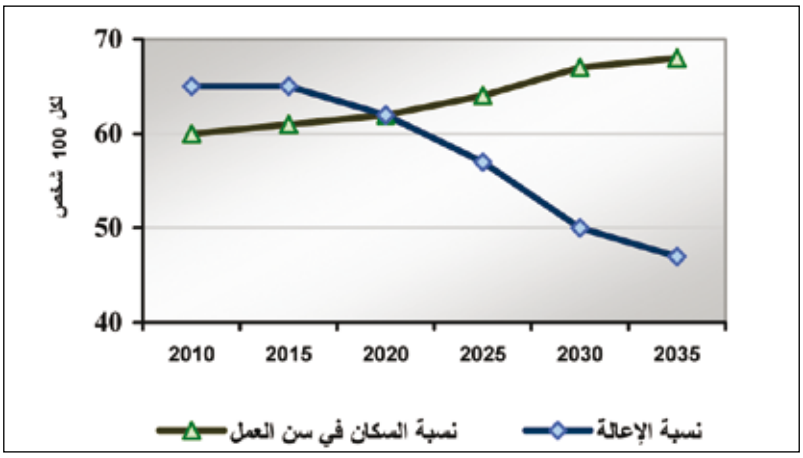


المصدر: الفرصة السكانية في الأردن "وثيقة سياسات"، المجلس الأعلى للسكان، تشرين أول 2009.

ويبين الشكل (16) مؤشرات سوق العمل المتوقَّعة في بداية مرحلة الفرصة

السكانية بحلول عام 2030، حيث من المتوقع أن يرتفع عدد فرص العمل المطلوب استحداثها من 70 ألف فرصة عمل في عام 2008 إلى 130 ألف فرصة عمل في عام 2030. ونظراً لمحدودية فترة وجود الفرصة السكانية في أي مجتمع، فإن هذا يتطلب تكثيف الجهود لاستثمار هذه الفرصة بشكل ملائم، وبما يؤدي إلى تحقيق عوائد اقتصادية واجتماعية وتنموية تظهر آثارها الإيجابية على حياة الفرد والمجتمع. وفي حال عدم استغلال هذه الفرصة، فإن تحولها إلى عبء سيكون ذا احتمالية عالية. إذ يزيد عدد السكان في سن العمل مع عدم وجود فرص عمل مؤاتية لهم، وبالتالي ترتفع معدلات البطالة، ناهيك عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية الأخرى.

شكل (16)
نسبة السكان في سن العمل ونسبة الإعالة في مسار الفرصة السكانية



وتسعى الدولة إلى اتخاذ سياسات كفيلة بوقاية المجتمع من الآثار السلبية للفرصة السكانية في حال عدم استغلالها أو الانتفاع بها بالشكل الأمثل، ومنها وجود سياسة للحماية الاجتماعية، لخصتها وثيقة سياسات الفرصة السكانية التي أطلقها المجلس الأعلى للسكان، وتتمثل في التوسع في تقديم الحماية والرعاية الاجتماعية وتحسين نوعيتها، وتطوير برامج التمكين المجتمعي لضمان اندماج المستفيدين منها في أسرهم وفي مجتمعاتهم المحلية. بالإضافة إلى التوسع في برامج ومشاريع الإرشاد الأسري بشكل عام، والمقبلين على الزواج بشكل خاص، وتعزيز مفهوم العمل الأهلي التطوعي التنموي، وتوسيع نطاقه، وتعزيز مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات وتوسيع قاعدتها.

وفي السياق نفسه، فإن الدراسة الإكتوارية الأخيرة للضمان الاجتماعي لعام 2007 تشير إلى تغير التركيب العمري لسكان المملكة خلال الفترة (2007-2107)، ما سينعكس بشكل رئيس على أعداد المشتغلين وارتفاع نسبة شمولهم في الضمان الاجتماعي من جهة، وارتفاع أعداد كبار السن (60 سنة فأكثر)، الأمر الذي يتطلب تعزيز حماية هذه الفئات خلال السنوات المقبلة، من خلال التأمينات المتعلقة بالبطالة والأمومة للمشتغلين، أو تلك المتعلقة بكبار السن من خلال توفير التأمين الصحي لهم.

أما ما يتعلق بسياسات الحماية الاجتماعية في ما بعد الفرصة السكانية، فإن الممارسات العالمية في تعزيز الحماية الاجتماعية عند دخول المجتمع المرحلةَ الرابعة من التحول الديموغرافي والتي تتصف بارتفاع معدلات الإعالة مرة أخرى نتيجة لارتفاع نسبة كبار السن الذين بلغوا سن التقاعد، بعد دخولهم سوق العمل بشكل كبير خلال المرحلة الثالثة من مراحل التحول الديموغرافي، فتتمثل في ضمان الحماية الاجتماعية للقوى العاملة من خلال شمول جميع العاملين في القطاعات كافة بالتأمينات الاجتماعية وتأمين الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم.

بالإضافة إلى توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل تأمين التعطل عن العمل، وتأمين الأمومة، وتقديم التأمين الصحي، وتطوير الخدمات العلاجية والوقائية للمسنين، وتحسين نوعية المساكن، وتطوير خدمات البُنى التحتية.

وفي مجال المؤشرات والسياسات ذات العلاقة بالحماية الاجتماعية، فإنه لا بد من وجود سياسة فعالة ومرنة للحماية الاجتماعية تراعي المتغيرات الاقتصادية التي من الممكن أن تتعرض لها الدولة. لهذا فإن الحماية الاجتماعية –كمنظومة– تحتوي على محاور، كالصحة والتعليم والعمل والحد من الفقر والتأمينات الاجتماعية، تشكل ثقلاً مهماً في مجال الأمن الاجتماعي، وهذا الجانب يعدّ جانباً إستراتيجياً بامتياز، فتناغم مكونات الحماية الاجتماعية بعضها مع بعض يقود إلى ثبات سياسات الدولة واستقرارها في مواجهة أي تغيرات اقتصادية مهما بلغت قوتها وشدتها.

فعلى سبيل المثال، يعتمد نظام الرفاء الاجتماعي الفنلندي، على نموذج الدول الأوروبية الشمالية (Nordic Countries) الذي يسمى "النموذج الاجتماعي الديمقراطي". وتقوم الحكومة المركزية بوضع أسس الحماية الاجتماعية والعمل على مراقبة تنفيذها من خلال البلديات، بحيث تضمن الكفاءة والفعالية في الإنفاق. أما سياستها الاجتماعية فتُعَدّ "سياسة وقائية" تأخذ في الحسبان إجراءات اقتصادية واجتماعية وقائية تسهم في تحقيق الرفاء الاجتماعي، ويتم تمويل جميع المنافع المقدمة من الضرائب.

ويتكون نظام الحماية الاجتماعية في فنلندا من عنصرين أساسيين هما: الرفاء الاجتماعي (كالخدمات الاجتماعية والخدمات المقدمة لفئة معينة من السكان)، وحماية الدخل (كالحماية من البطالة والشيخوخة). ويقوم نظام الحماية الاجتماعية فيها على مبدأ ضمان الحقوق الدستورية للجميع في البقاء والرعاية بما يتفق مع كرامة الإنسان. وتهدف الخدمات الاجتماعية وحماية الدخل (Income Security) إلى دعم ورعاية الأفراد والأسر في الطبقات المختلفة في فترات حياتهم، وكذلك إتاحة المجال نحو المشاركة في سوق العمل وضمان تحقيق المساواة الجندرية.

من هنا، فإن العمل على بناء سياسة حماية اجتماعية يتطلب الالتفات إلى العناصر كافة، ووضع أوزان تعمل كمؤشرات قياس لضمان نجاح التطبيق، بحيث تراعي هذه الأوزان حجم الإنفاق ونطاق الشمول والتوزيع والأثر، بحيث يتم إعطاء كل مؤشر وزناً نسبياً يتراوح ما بين 0 و25% لقياس أثره في منظومة الحماية الاجتماعية.

وفي ما يتعلق بحجم الإنفاق، فإن معظم الممارسات والتجارب الدولية أظهرت أن هذا المؤشر يتم تطبيقه من خلال احتساب حجم الإنفاق على أدوات الحماية الاجتماعية نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي للدولة. وتعطي نتائج قياس هذا المؤشر دلائل على مدى التطور في قطاع الحماية الاجتماعية، فكلما زادت نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية، كانت المؤشرات والعوائد المتحققة أكثر إيجابية. إلا أنه لا بد من مراعاة أن حجم الإنفاق لا يعكس بالضرورة فعالية قطاع الحماية الاجتماعية وكفاءته والآثار المتحققة التي من أبرزها زيادة الاستهلاك والطلب على السلع في الاقتصاد إذا كانت هذه الزيادة مدفوعة بزيادة أكبر في الكلفة التشغيلية.

أما مؤشر نطاق الشمول، فإن تطبيقه يتم من خلال احتساب عدد المشمولين والمستفيدين من أدوات الحماية الاجتماعية، بشقيها القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، نسبةً إلى إجمالي الشريحة المستهدفة، كالعاطلين عن العمل وكبار السن والمرضى والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة. فعلى سبيل المثال،

يتم احتساب نطاق شمول أنظمة الضمان الاجتماعي حول العالم من خلال احتساب عدد المشمولين بهذه الأنظمة نسبةً إلى إجمالي القوة العاملة و/أو المشتغلين و/أو السكان في الدول، وفق واقع الحال لدى كل منها. ومن الأمثلة على ذلك أيضاً، احتساب عدد الحاصلين على الإعانات النقدية المباشرة نسبةً إلى الشريحة المستهدفة.

وفي ما يتعلق بتوزيع الحماية الاجتماعية، فإنه يتم تطبيق هذا المؤشر من خلال تحديد معدل استهداف الفقر (Poverty-Targeting Rate)، والذي يتم احتسابه كنسبةٍ من الفقراء المستفيدين من منظومة الحماية الاجتماعية في الدولة. أما الحماية الاجتماعية، فإنه يتم قياسها من خلال احتساب حجم الإنفاق على الحماية الاجتماعية لكل فرد فقير مقسوماً على المبلغ الذي يشكل خط الفقر في الدولة. ويعكس هذا المؤشر حصةَ الفقير من الإنفاق على الحماية الاجتماعية ومدى الأثر المتحقق في الحد من معدلات الفقر في الدولة، فكلما ارتفعت هذه النسبة، كانت النتائج أفضل.

وباحتساب المؤشرات الأربعة المذكورة أعلاه، يتكون لدينا مؤشر الحماية الاجتماعية النهائي، وهو الذي يعكس الفعالية في نفقات الحماية الاجتماعية وأثرها في المجتمعات المستهدَفة، وبالتالي تتمكن الدول من معرفة مصادر التمويل وسبل الإنفاق والأثر المتحقق من خلال تتبع المؤشرات الموضوعة للحماية الاجتماعية. وبمعرفة وسائل القياس، نستطيع الالتفات لبناء سياسة ذات معالم واضحة من الممكن أن ترسم لنا خريطة الطريق نحو تحقيق الحماية الاجتماعية بنجاح.

نحو "خريطة طريق" لتحقيق حماية اجتماعية متكاملة في الأردن

ونقترح هنا بناء سياسة ذات معالم واضحة تكون بمثابة "**خريطة طريق**" نحو تحقيق حماية اجتماعية متكاملة تشتمل على تحديد أولويات قطاع الحماية الاجتماعية، بحيث يتم التركيز على الاهتمام بحماية الفقراء في المقام الأول، ومن ثم الاستثمار في الموارد البشرية من خلال ضمان وجود مختصين في قضايا الحماية الاجتماعية، وتطبيق سياسات تنمية للموارد البشرية في هذا المجال، فضلاً عن التدريب والتعليم المستمر والاطلاع الدائم على المستجدات العالمية، بالإضافة إلى ضرورة أن تتطرق سياسات الحماية الاجتماعية لقضايا تنظيم سوق العمل وتعزيز نظام الضمان الاجتماعي وديمومته.

في هذا المضمار، نؤكد على ضرورة مراعاة متطلبات الحصافة وحسن الإدارة والتنفيذ. يتجلى ذلك في معالجة المشكلة المتمثلة في تعدد الجهات القائمة على الحماية الاجتماعية وتداخل المهمات والمبادرات بينها، ورفع القدرات في مجال استهداف الفقراء والمعرَّضين للفقر، وبناء خطط عمل متكاملة محددة زمنياً، وتحديد الجهات المعنية بتنفيذ كل مهمة، والتوجه نحو فكرة الشمول للجميع بالحماية الاجتماعية (التأمينات الاجتماعية والإعانات الاجتماعية)، إضافةً إلى وضع أهداف قابلة للتحقيق من خلال ربطها بالقدرات المؤسسية والاقتصادية في الدولة، وضرورة تصميم برامج الحماية الاجتماعية وشبكاتها في إطار البيئة المحلية للدولة (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية)، وضرورة وجود جهة مرجعية فعالة للتنسيق بين الجهات القائمة على قطاع الحماية الاجتماعية، وبناء شبكات أمان اجتماعي مؤقتة لحماية الفقراء والفئات المعرَّضة للفقر، وبناء قاعدة بيانات

متكاملة يمكن الاعتماد عليها في صناعة القرار.

وبهدف ضمان أعلى مستويات الدقة في التنفيذ ومراقبة الأداء، لا بد من بناء مؤشرات لقياس الأثر المتحقق على الفئات المعرَّضة للفقر وسوق العمل. ولا يفوتنا هنا التأكيد على أهمية الاطلاع على الممارسات الفضلى في مجال الحماية الاجتماعية، وخاصة في ما يتعلق بتصميم برامج حماية اجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة والمناسبة لمراقبة أداء الشركاء المعنيين بالحماية الاجتماعية.

النتائج والتوصيات

في ضوء ما طرحته هذه الدراسة تعدّ الحماية الاجتماعية ركناً أساسياً في تحقيق مفهوم الأمن الاجتماعي الذي لا ينفصل أبداً عن الأمن الاقتصادي، وذلك لكونها تضطلع بجملة من مقومات الحياة الكريمة للأفراد والمجتمع، بالإضافة إلى دورها الأساسي في تحسين مخرجات التعليم والصحة، وتوفير قوى عاملة قادرة على المنافسة في الاقتصاد العالمي.

كما تسهم شبكة الحماية الاجتماعية في تحسين مستويات المعيشة والحد من الفقر؛ إذ تبين أن الدخل التقاعدي قد ساعد في انتشال 5.8% من سكان المملكة من العيش دون خط الفقر. الأمر الذي لا يدع مجالاً للشك بأن مؤسسات الضمان الاجتماعي وهيئاته تؤدي دوراً بارزاً في هذا السياق من خلال التأمينات الاجتماعية التي تقدمها. وعلى مستوى المملكة فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مؤهلة للاضطلاع بدور الريادة في مجال الحماية الاجتماعية، نظراً لما تقدمه من جهد كبير في هذا المجال.

من هنا، لا بد من بناء "خريطة طريق" متكاملة لتحقيق منظومة حماية اجتماعية مرنة تراعي التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، بحيث تشتمل على تحديد أولويات قطاع الحماية الاجتماعية، والتركيز على حماية الفقراء في المقام الأول، ومن ثم الاستثمار في الموارد البشرية، بالإضافة إلى الرعاية الصحية وتعزيز سياسات التدريب والتعليم المستمر والتطرق إلى قضايا تنظيم سوق العمل وتعزيز نظام الضمان الاجتماعي. هذا بالإضافة إلى العمل على ضمان أعلى مستويات الدقة في التنفيذ ومراقبة الأداء، من خلال بناء مؤشرات لقياس الأثر المتحقق على سوق العمل والفئات المعرَّضة للفقر.

فعلى المدى القريب، فإنه من الضروري أن تتم مراجعة منظومة الحماية الاجتماعية في المملكة وإعادة تشكيلها على النحو الذي يضمن مستويات أعلى من الاتساق بين المشاريع والمبادرات الوطنية والمهمات والواجبات المناطة بالجهات القائمة على قطاع الحماية الاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن منظومة الحماية الاجتماعية في المملكة بحاجة في الوقت الحالي إلى قاعدة بيانات موحدة تخدم عملية صناعة القرار على المستويات كافة. وهذا بدوره يسهم بشكل كبير في تفادي الازدواجية في عملية التنفيذ، وبذل الجهود والإنفاق على مشاريع متشابهة. أما على المدى المتوسط والطويل، فإنه لا بد من متابعة التغيرات الاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية التي قد تؤثر في فعالية منظومة الحماية الاجتماعية وكفاءتها في المملكة.

الدكتور معن النسور أثناء المحاضرة وبجانبه الزميل هادي الشوبكي

جانب من الحضور

جانب من الحضور

المراجع العربية:

- علاش، أحمد (2006)، دور دولة الرعاية الاجتماعية في الحد من آثار الفقر.
- وزارة الصحة، الخطة الإستراتيجية لوزارة الصحة (2008-2012)، 2008.
- رئاسة الوزراء، الأجندة الوطنية –الأردن الذي نريد– محور الرفاء الاجتماعي (2006-2015)، 2006.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي 2009.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي – بيانات أولية لعام 2010.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الدراسة الإكتوارية السادسة، 2007.
- الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي، التقرير السنوي لمؤشرات الفقر في الأردن 2009.
- دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن - بيانات مسح ونفقات ودخل الأسرة 2008.
- المجلس الأعلى للسكان، الفرصة السكانية – وثيقة سياسات 2009.
- المجلس الصحي العالي، الحسابات الصحية الوطنية 2007.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي- تقرير التنافسية (2009-2010)، 2010
- العقرباوي، سجى (2010)، دراسة أثر الرواتب التقاعدية على الفقر، دراسة غير منشورة، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- وزارة المالية – نشرة مالية الحكومة العامة، كانون الأول 2010.
- المصاروة، عيسى (2010)، دور الشباب والفرصة الديموغرافية في التغيير: حالة الأردن، الأسبوع العلمي الخامس عشر، أيار 10 – 12، عمان.
- اليونسكو (2010)، "السبيل إلى إنصاف المحرومين"، التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع.

المراجع الأجنبية:

- Behrendt C. & Haq T. et al (2009), "The Impact of the Financial and Economic Crisis on Arab States: Considerations on Employment and Social Protection Policy Responses." International Labor Organization (ILO), Regional Office for Arab States, April.

- Commander S. & Zaman C. (2009), "Social Protection in ENP South: Challenges & Options." European Commission, June.

- Dazi-Heni F. (2005), "A Typology of Transition in the Arabian Gulfian Monarchies." Colloquium, CERI, Jan. 10-11.

- Devereux S. & Sabates-Wheeler S. (2007), "Editorial Introduction: Debating Social Protection." Institute of Development Studies, Vol 38, 3.

- Etheshami A. & Wright S. (2007), "Political Change in the Arab Oil Monarchies: From Liberalization to Enfranchisement." International Affairs, Vol 83, 5, p:913-932.

- Euzeby C. (2010), "Filling in the Gaps in Social Protection in High-Income Countries." World Social Security Forum, No. 29 – Dec. 4, Cape Town.

- International Labor Office (2009), "Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab Region." Arab Employment Forum, Oct 19-21., Beirut, Lebanon.

- International Labor Organization (2010), "Employment and Social Protection Policies from Crisis to Recovery and Beyond: A Review of Experience." Labor and Employment Ministers Meeting, April 20 – 21.

- International Labor Organization (2010), "World Social Security Report: Providing Coverage in times of crisis and beyond."

- International Social Security Association & Accenture (2010), "High Performance in Social Security Administration by Innovation, Change, Management and Risk

Management" Summary of Findings, World Social Security Forum, Nov 29 – Dec. 4, Cape Town.

- International Social Security Association (2010), "Demographic Changes and Social Security" Challenges and Opportunities." Summary Report, World Social Security Forum, Nov 29 – Dec. 4, Cape Town.

- Kabeer N. et al (2010), "Social Protection in Asia: Research Findings and Policy Lessons." Social Protection in Asia (SPA) Program, Program Synthesis Report. Available at *http://www.socialprotectionasia.org/Conf-prgram-pdf/SPA-Synthesis-report.pdf* (accessed at Feb. 2, 2011).

- Schwarz R. (2008), "The Political Economy of State-formation in the Arab Middle East: Rentier States, Economic Reform, and Democratization." Review of International Political Economy, Vol 15, 4, p: 599-621.

- Tinios P. (2010), "Greek Lessons: The Open Method of Coordination and Forced Pension Reform." Lisbon Treaty, Economic Governance, and the Future of Social Protection in Europe, Brussels, Nov. 24.

- United Nations (2010), Social Development Committee Report."Economic and Social Council", 24th Session, March 19.

- World Bank (2007), "Resolving Jordan's Labor Market Paradox of Concurrent Economic Growth and High Unemployment." Social and Economic Development Group, Middle East and North African Region, 31 March.

نبذة عن المؤلف
الدكتور معن النسور

- حاصل على درجة الدكتوراه من جامعة جورج مايسون (George Mason University) الأمريكية في ولاية فيرجينيا في الاقتصاد السياسي/ السياسات العامة، عام 1998.
- باشر عمله مديراً عاماً للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي اعتباراً من 1/9/2010.
- يشغل المواقع التالية: نائب رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي؛ ورئيس مجلس التأمينات في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي؛ ونائب رئيس مجلس استثمار أموال الضمان الاجتماعي؛ وعضو مجلس إدارة هيئة التأمين؛ وعضو المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- عمل مستشاراً خاصاً لرئيس الوزراء (كانون الثاني 2009 – آب 2010).
- شغل موقع المدير التنفيذي لمؤسسة تشجيع الاستثمار اعتباراً من أيار 2005 حتى كانون الثاني 2010.
- عمل ما بين 2001 و2005 مستشاراً متقدماً لشؤون البرامج في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (United Nations Development Programme) في نيويورك. وخلال فترة عمله في الأمم المتحدة كان مسؤولاً عن برامج التجارة والاستثمار واقتصاديات المعرفة والنمو الاقتصادي في الوطن العربي.
- قبل انضمامه إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2001، كان مديراً لدائرة الدراسات والسياسات، وكذلك مديراً لوحدة تنسيق المساعدات في وزارة التخطيط.
- عمل مدرّساً للاقتصاد السياسي والتجارة والاستثمار الدوليين والسياسات العامة في جامعة جورج مايسون (George Mason University) في ولاية فرجينا (Virginia) الأمريكية. ودرّس مواد الاقتصاد الدولي والاقتصاد الجزئي والاقتصاد الأمريكي لمرحلة الماجستير في الجامعة الأردنية، كما درس مادة الأعمال الدولية والعولمة في برنامج الماجستير في إدارة الأعمال في كلية طلال أبو غزالة للدراسات العليا/ الجامعة الألمانية الأردنية.
- عمل باحثاً في معهد الولايات المتحدة للسلام ((United States Institute of Peace (USIP)) في واشنطن العاصمة بين عامي 1995 و1998.

إصدارات مركز الرأي للدراسات

1. الأردن رباطاً وثغراً (إقتراح لمواجهة الهجوم الاستيطاني والهجرة المعادية إلى فلسطين)	د.عبد الكريم الغرايبة
2. خواطر سابقة لهموم لاحقة	يوسف بوران
3. آراء في الميثاق الوطني	مجموعة من الكتّاب
4. أوراق عربية	د. خالد الكركي
5. هاملت عربي	مؤنس الرزاز
6. الرجوع إلى الأرض	سليمان عرار
7. أولئك الراحلون	محمود الكايد
8. صفحات من تاريخ الأردن الحديث .. أضواء على الوثيقة البريطانية 1946 - 1952	سليمان موسى
9. أعلام من الأردن..توفيق أبو الهدى، سعيد المفتي، دراسة في السياسة الأردنية	سليمان موسى
10. خمسون عاماً ونيف	د. جمال الشاعر
11. دراسة قانونية في أعمال السيادة وقرارات نزع الجنسية الأردنية وسحب جوازات السفر العادية	المحامي إبراهيم بكر
12. في عبقرية البساطة..جولات في فكر وأدب جمعة جماد	إبراهيم العجلوني
13. صحافة ولكن !	باسم سكجها
14. مشاهد وذكريات	سليمان موسى
15. قالوا في الرأي.. في عيدها الخامس والعشرين	مجموعة من الكتاب
16. الصحافة والحرية المسؤولة	د. فهد الفانك
17. من دفتر الذكريات	مي شبر
18. مأزق السلام في المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية	د. صلاح عبد اللطيف
19. كشاف جريدة "الرأي" الأردنية.. أبرز الأحداث.. أهم الموضوعات 1971 - 1996	مجموعة من الكتاب
20. هدية الجدة	منير الهور
21. من بيدر الحياة	د.سمير قطامي
22. نوازل التاريخ والمستقبل	د.عبد الكريم غرايبة
23. خارج النص..صور قلمية لشخصيات لها حضورها	محمود الكايد
24. الميثاق الوطني الأردني .. فلسفة ومسيرة	سعيد التل
25. كشاف جريدة "الرأي" الأردنية لعام 1997.. أحداث وموضوعات	عبد الله حسن دمدوم

26. جمر الرحيل	سلامة جدعون
27. الإسلام وقضايا العصر	عزالدين الخطيب التميمي
28. تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية..قيام وتطور إمارة شرق الأردن (ج1)	د. معن أبو نوار
29. مرايا الكلام	غيداء درويش
30. إضاءات لغوية في التحرير الصحفي	سلامة جدعون
31. حرية الصحافة والتعبير في الدول العربية في ضوء التشريعات الصحفية	د.ليلى عبد المجيد
32. دليل الأردن الثقافي	مركز "الرأي" للدراسات
33. ذاكرة الوطن	تريز حداد
34. مؤنس الرزاز/ الحاضر الغائب	مركز "الرأي" للدراسات
35. مسيرة الصحافة الأردنية	شفيق عبيدات
36. تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية (تطور إمارة شرق الأردن) (ج2)	د. معن أبو نوار
37. الكتابيون في ظلال الإسلام	إبراهيم العجلوني
38. البلديات في الأردن الواقع والطموح "وقائع ورشة عمل"	عدة مشاركين
39. عام الجراد في مأدبا 1930	محمد رفيع
40. رؤوس أقلام وقضايا خلافية (100 مقال مختار)	د. فهد الفانك
41. تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية (الكفاح من أجل الاستقلال) (ج3)	د. معن أبو نوار
42. صهيل الصحراء (ج1)	جهاد جبارة
43. مبادرات ملكية	غيث الطراونة
44. بستان صاحبة الجلالة	فخري قعوار
45. مبادرات ملكية	غيث الطراونة
46. الوضع الاجتماعي والاقتصادي التربوي في لواء ذيبان	د.جودت أحمد سعادة
47. العلاقات الأردنية الأمريكية	د.عدنان هياجنة وهادي الشوبكي
48. صهيل الصحراء(ج2)	جهاد جبارة
49. بوح القرى (ج1)	مفلح العدوان
50. صور من ذاكرة الأردن	أرسلان رمضان
51. دروب الخير	غيث الطراونة
52. المشهد السياسي في الصحافة الأردنية اليومية (1989 - 2005)	صلاح العبادي
53. بوح القرى (ج2)	مفلح العدوان
54. الدور التركي والمتغيِّرات الإقليمية	د. معروف البخيت
55. التحديات الاستراتيجية لقطاع المياه في الأردن	د. منذر حدادين
56. رسالة عمان	مركز "الرأي" للدراسات