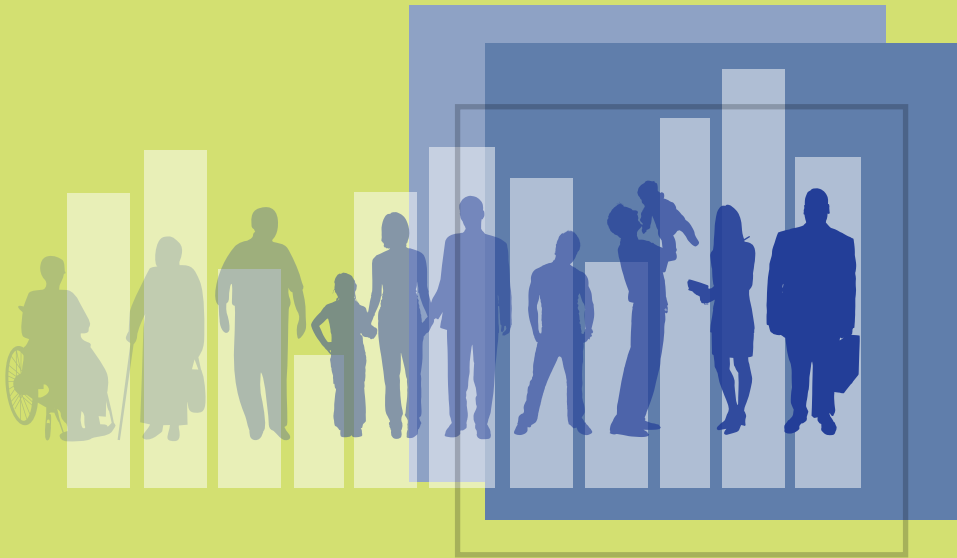




مكتب
العمل
الدولي
جنيف

التقرير الرابع

العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد



مؤتمر
العمل
الدولي

الدورة ١٠٢، ٢٠١٣

التقرير الرابع

العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد

البند الرابع من جدول الأعمال

ISBN 978-92-2-626861-6 (print)
ISBN 978-92-2-626862-3 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٣

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.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org

زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns

المحتويات

الصفحة	
١	المقدمة.....
٣	الفصل ١- ديناميات السوق في السياق الديمغرافي الجديد: وضع المعالم الأولى.....
٤	١-١ الاتجاهات السكانية العالمية والإقليمية.....
٤	الاتجاهات العالمية.....
٧	الاتجاهات الإقليمية.....
١٦	٢-١ ديناميات القوى العاملة العالمية.....
١٦	اتجاهات القوى العاملة.....
١٨	مشاركة القوى العاملة.....
٢٠	البطالة.....
٢٢	التعليم والمهارات واتجاهات القوى العاملة.....
٢٣	أمن الدخل ومشاركة المسنين في القوى العاملة.....
٢٥	ديناميات الهجرة.....
٢٦	التحضر وشيخوخة السكان في المناطق الريفية.....
٢٦	الأزمات الاقتصادية.....
٢٩	الفصل ٢- الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن السياق الديمغرافي الجديد.....
٢٩	١-٢ الأثر على التنمية الاقتصادية.....
٢٩	العائدات الديمغرافية: الفرصة السانحة؟.....
٣٠	البلدان التي تعاني حالات العجز طوال دورة الحياة.....
٣٢	٢-٢ الفقر والسمة غير المنظمة.....
٣٧	٣-٢ النقص في اليد العاملة والمهارات.....
٣٩	٤-٢ التعليم والتدريب.....
٤٠	٥-٢ إنتاجية العمل والمكاسب.....
٤٢	٦-٢ أنماط التقاعد.....
٤٦	٧-٢ تغطية الحماية الاجتماعية.....
٤٦	الأزمة والضمان الاجتماعي.....
٤٨	التحيز إلى جنس دون آخر في الحصول على خدمات الضمان الاجتماعي.....
٤٩	إعانات الشيخوخة والعجز.....
٥٠	الشيخوخة والاستفادة من الحماية الصحية الاجتماعية والرعاية طويلة الأجل.....
٥١	٨-٢ استدامة نظم الضمان الاجتماعي.....
٥٥	الفصل ٣- الاستجابات السياسية.....
٥٥	١-٣ منظور متكامل مشترك بين الأجيال بشأن دورة الحياة.....
٥٥	الحلقة الحميدة التي تجمع بين العمالة والضمان الاجتماعي والتنمية الاقتصادية.....
٥٧	تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة طوال دورة الحياة.....
٦٩	كفالة الضمان الاجتماعي المناسب والمستدام للجميع.....
٧٩	الاستفادة من معايير العمل الدولية والحوار الاجتماعي.....

٨٣	..... السياسات الخاصة بالعمال المسنين	٢-٣
٨٤	..... تعزيز الممارسات غير التمييزية للتنوع وإدارة السن	
٨٦	..... سياسات سوق العمل النشطة	
٩١	..... تكيف وقت العمل والحياة المهنية وتنظيم العمل	
٩٢	..... ضمان بيئة عمل مأمونة وصحية	
٩٣	..... توفير الرعاية الصحية والرعاية طويلة الأجل للمسنين	
٩٥	..... النهج الشاملة	
٩٧	..... الفصل ٤ - طريق المستقبل: إطار متكامل للعمل اللائق من أجل مواجهة التحدي الديمغرافي	
٩٧	..... ١-٤ التحديات الأساسية والخيارات السياسية	
	..... ٢-٤ عناصر إطار متكامل للحفاظ على مستويات مرتفعة من العمالة والحماية الاجتماعية	
٩٩	..... طوال الأزمة وما بعدها	
٩٩	..... السياسات المتعلقة بجانب الطلب والمؤاتية للعمالة	
	..... خلق الوظائف اللائقة وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية في البلدان ذات الخصوبة المرتفعة	
١٠٠	..... والتنامي السريع في السكان	
	..... تدارك النقص في اليد العاملة والمهارات وضمان الاستدامة المالية لنظم الضمان الاجتماعي	
١٠٠	..... في البلدان المتشيجة	
١٠١	..... سياسات من أجل العمال المسنين	
١٠٢	..... ٣-٤ إجراءات متابعة محتملة لمنظمة العمل الدولية ضمن إطار متكامل للعمل اللائق	
١٠٥	..... الفصل ٥ - نقاط مقترحة للمناقشة	
١٠٧	..... الملحق - صكوك منظمة العمل الدولية بشأن التغير الديمغرافي	

المقدمة

١. قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، في دورته ٣١٠ في آذار/ مارس ٢٠١١، أن يدرج في جدول أعمال الدورة ١٠٢ (٢٠١٣) لمؤتمر العمل الدولي مناقشة عامة بشأن العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد استناداً إلى نهج متكامل^١.
٢. ويتسم السياق الديمغرافي الجديد أساساً بالاتجاه الحتمي والذي يتعذر عكسه نحو "تشيخ السكان" - انخفاض معدل الوفيات والخصوبة واستطالة العمر - وهي أمور تنجم جميعها عن التقدم الاجتماعي والاقتصادي الكبير للإنسانية جمعاء وتمثله كما تمثل مبرراً للابتهاج. ومع ذلك، فقد يمثل هذا التحول الهيكلي العالمي تحدياً بالنسبة إلى المجتمعات وإلى عالم العمل على وجه الخصوص. ومعدل النمو السكاني أخذ في التباطؤ على الصعيد العالمي، غير أن الزيادة المتوقعة بأكثر من ملياري شخص على مدى العقود الأربعة المقبلة لا تزال تشكل تحدياً رئيسياً. وينمو عدد السكان الذين يزيد عمرهم على ٦٠ عاماً نمواً أسرع من أي فئة عمرية أخرى وسيزداد بمقدار ثلاث مرات تقريباً من الآن حتى عام ٢٠٥٠. وتبين البيانات والمعلومات التي جرى جمعها وتحليلها في هذا التقرير أن هذا التحول الديمغرافي يؤثر في جميع البلدان في الأقاليم كافة، الصناعية منها والنامية، وإن كان بمعدلات متفاوتة وضمن فترات زمنية مختلفة.
٣. ومن المحتمل أن ينطوي تغير التركيب العمري للسكان على آثار كبيرة بالنسبة للتنمية الاقتصادية وأسواق العمل والرفاه في مختلف السياقات الإنمائية. وهو يثير مسائل متعلقة بأوجه النقص المحتملة في مجال عرض اليد العاملة والمهارات والإنتاجية والابتكار وتوفير الحماية الاجتماعية المناسبة وغيرها من الخدمات لصالح سكان يتشيخون تشيخاً متزايداً. ويحلل التقرير هذه الآثار والقرارات السياسية التي يجري وضعها ومناقشتها، لا سيما في البلدان الصناعية التي تتواجد في مرحلة أكثر تقدماً من عملية التحول الديمغرافي هذه. كما يناقش التقرير تحديات التحول الديمغرافي في البلدان النامية، إذ يتعين عليها أن تستعد لتشيخ السكان في الوقت الذي تعاني فيه من أزمة عميقة في فرص العمالة اللائقة والمنتجة، بما في ذلك لفائدة الشباب والشبان، ومستويات عالية من الفقر والسمة غير المنظمة.
٤. والوعي العالمي بتحديات التحول الديمغرافي وترابطها أخذ في الازدياد. فثمة إدراك واسع بأن التطورات في إقليم ما تؤثر على الأقاليم الأخرى، على سبيل المثال من خلال حركة تنقل السكان وهجرة اليد العاملة.
٥. وقد كان للأزمة المالية العالمية واحتمالات استمرار التباطؤ الاقتصادي في عام ٢٠١٣ وما بعده آثار ضارة على البطالة والبطالة الجزئية لمختلف المجموعات السكانية، حيث ألقت بضغط مالي على نظم الضمان الاجتماعي. كما تعرف قاعدتها الضريبية والإسهامية تقلصاً فيما يتوقع زيادة إنفاقها على الإعانات، مما ضاعف من هذه الاعتبارات السياسية.
٦. ويفيد التقرير بأن التصدي للتحديات التي يطرحها هذا التحول الديمغرافي ليس أمراً مستعصياً. ويبين أن التغيير الديمغرافي ينبغي تناوله من منظور متكامل وطويل الأمد. ولا بد للاتجاهات السياسية المحتملة من أن تراعي أوجه التكامل بين سياسات العمالة والحماية الاجتماعية لجميع الفئات العمرية الممتدة طوال مراحل دورة الحياة. وينبغي أن تعتمد على التضامن بين الأجيال والتعاون بين البلدان. ويظهر التقرير أيضاً أن بحث الخيارات المتاحة على صعيد السياسات لمعالجة الاتجاهات الهيكلية من قبيل التشيخ لا ينبغي أن يسترشد بالمنظور الدوري وقصير الأجل الذي تفرضه الأزمة.

^١ علق قرار صادر عن مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠٠٩ هذه المناقشة العامة التي كانت مقررة أصلاً للدورة ٩٨ (٢٠٠٩) لمؤتمر العمل الدولي، لتمكين المؤتمر من النظر في آثار الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في عالم العمل. وأفضت مناقشة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٩ إلى اعتماد الميثاق العالمي لفرص العمل، وهو مجموعة الاستجابات السياسية لمنظمة العمل الدولية في مواجهة الأزمة المالية والعالمية.

٧. ويسترشد هذا النهج المتكامل لمعالجة الآثار التي يخلفها التغير الديمغرافي على العمالة والحماية الاجتماعية، ببرنامج العمل اللائق ومبادئ إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة والميثاق العالمي لفرص العمل (٢٠٠٩). وقد برهن هذا الأخير على أهمية وضع مجموعة تدابير متكاملة ومتسقة. وتوفر توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) ودعوة مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠١٢ إلى اتخاذ إجراءات بغية التصدي لأزمة عمالة الشباب، أطراً سياسية جديدة مفيدة من أجل اتخاذ الإجراءات وتنفيذ الاستجابات السياسية المتكاملة التي تمتد طوال دورة الحياة وفيما بين الأجيال.
٨. ويتمثل أحد الآثار الرئيسية لهذا التغير الديمغرافي في الأعداد الكبيرة من كبار السن بين السكان. ولذلك، يشدد التقرير تشديداً خاصاً على الخيارات السياسية التي تتناول شواغل المسنين.
٩. وما فتئت منظمة العمل الدولية منذ نشأتها تبدي اهتماماً بالشيخوخة. وكانت الصكوك الأولى بشأن هذا الموضوع، التي اعتمدت في الثلاثينات وجرت مراجعتها عام ١٩٦٧، قد وضعت لتوفير تأمين العجز والشيخوخة والورثة^٢. وفي عام ١٩٦٢، سلم تقرير المدير العام المقدم إلى المؤتمر^٣ بالمساهمات الرئيسية التي يمكن أن يقدمها العمال المسنون إلى الاقتصادات والمجتمع.
١٠. وكان موضوع العمال المسنين مرة أخرى على جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي لعام ١٩٧٩^٤، واعتمد المؤتمر في عام ١٩٨٠ الصك الأكثر شمولية بشأن هذا الموضوع، ألا وهو: توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢). وتهدف التوصية إلى حماية حق العمال المسنين بالمساواة في المعاملة وتركز على التدابير التي ينبغي تنفيذها لحماية احتياجاتهم.
١١. ويستجيب التقرير أيضاً إلى القرار الذي اعتمدهت الجمعية العامة في ما يتعلق بمتابعة الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة^٥. ويطلب هذا القرار من منظمات منظومة الأمم المتحدة وهيئاتها "دمج الشيخوخة بصورة ملائمة في العمل من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وينبغي أن تشمل هذه الأهداف تلك المتضمنة في إعلان الأمم المتحدة للألفية، لا سيما الهدف المتعلق بالقضاء على الفقر"، و"تضمين الشيخوخة، بما في ذلك من منظور جنساني، في برامجها للعمل".
١٢. وقد مرت ثلاثة عقود على انعقاد أول جمعية عالمية للشيخوخة في فيينا عام ١٩٨٢، وأكثر من عشر سنوات على انعقاد الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة في مدريد عام ٢٠٠٢. وقدمت خطة عمل فيينا الدولية للشيخوخة مساهمة كبيرة في تكوين فهم جديد للفرص والتحديات التي تمثلها الشيخوخة لكل المجتمعات. وعالجت الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة قضايا وتحديات جديدة واعتمدت خطة عمل مدريد الدولية التي تدعو إلى تغيير في المواقف والسياسات والممارسات على جميع الأصعدة. وتهدف الخطة إلى ضمان أن "يستطيع الأشخاص في كل مكان أن يشيخوا بأمان وكرامة وأن يستمروا في المشاركة في مجتمعاتهم كمواطنين يتمتعون بكامل حقوقهم". وفي عام ٢٠١٢، وبعد مضي عشر سنوات على اعتماد خطة عمل مدريد، جرى استعراض التقدم المحرز في تنفيذها، بما في ذلك مع إسهامات منظمة العمل الدولية^٦.
١٣. وتيسيراً للمناقشة العامة في مؤتمر العمل الدولي، يقسم التقرير إلى أربعة فصول. يعرض الفصل ١ لمحة عامة إقليمية وعالمية عن الاتجاهات والتوقعات في مجالات التحويل والقوى العاملة والسكان، التي ترسم معالم أسواق العمل ونظم التحويلات الاجتماعية في جميع أنحاء العالم في البلدان المتقدمة والنامية. ويتطرق الفصل ٢ إلى الآثار الاجتماعية والاقتصادية الأساسية للتغير الديمغرافي في مختلف السياقات الإنمائية ومراحل التحول الديمغرافي. ويناقش الفصل ٣ الاستجابات السياسية الملحوظة والمحتملة. ويركز على الحاجة إلى تحسين فرص العمل اللائق لجميع المجموعات السكانية في سن العمل وفي الوقت نفسه توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتوفير التحويلات الاجتماعية والمعاشات اللائقة للملائمة والمستدامة. ويقدم الفصل ٤ خلاصة عن النتائج الأساسية ويقترح سلسلة من الإجراءات التي يمكن أن يتخذها المكتب لدعم الهيئات المكونة في وضع السياسات في ما يتعلق بالتحول الديمغرافي. وتجرى مناقشة آثار الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في مختلف أجزاء التقرير.

^٢ انظر: اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨).

^٣ انظر:

ILO. *Older people in work and retirement*, Report of the Director-General, ILC, 46th Session, Geneva, 1962.

^٤ انظر:

ILO. *Older workers: Work and retirement*, Report VI(2), ILC, 65th Session, Geneva, 1979. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_80.pdf.

^٥ الأمم المتحدة: متابعة الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة، القرار ١٣٢/٥٨، الذي اعتمدهت الجمعية العامة، الدورة ٥٨، نيويورك، ٢٠٠٤ (الوثيقة A/RES/58/134).

^٦ انظر: UNFPA. *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge*, New York, 2012.

الفصل ١

ديناميات السوق في السياق الديمغرافي الجديد: وضع المعالم الأولى^١

١٤. يشهد التوزيع العمري للسكان في العالم تحولاً عميقاً. فبحلول عام ٢٠٣٠، سيفوق عدد الأشخاص الذين تزيد سنهم على ٦٠ عاماً عدد الأطفال دون سن العاشرة وسيكون ثلاثة أرباع سكان العالم المسنين يعيشون في البلدان النامية. وتحدث ظاهرة شيخوخة السكان هذه عندما يرتفع متوسط العمر في بلد ما نتيجة للانتقال من معدلات مرتفعة للمواليد والوفيات إلى معدلات منخفضة للمواليد والوفيات مع نمو البلد (الإطار ١-١). علاوة على ذلك، لما كانت المرأة تعيش لمدة أطول من الرجل، فسيستمر التفوق العددي للنساء بين السكان المسنين.

الإطار ١-١ مراحل التحول الديمغرافي

في الفترات السابقة للعصر الحديث، كانت معدلات الخصوبة والوفيات عالية جداً ومتوازنة، مما أدى إلى تباطؤ معدلات نمو السكان واستقرارها. ومع التصنيع، أصبحت ديناميات السكان تمر بمراحل مختلفة: في المرحلة الأولى، يزداد عدد السكان بسبب معدلات المواليد المرتفعة باستمرار. ويمكن ملاحظة انخفاض في معدلات الوفيات، لا سيما في صفوف الأطفال. ويسفر هذا عن نسبة أعلى من الشباب في إجمالي عدد السكان. وفي المرحلة الثانية، يؤدي تراجع معدلات الخصوبة إلى انخفاض نسبة الأطفال، وبما أن المجموعة الكبيرة من السكان الشباب في المرحلة الأولى تنتقل إلى سن العمل، فإن هناك نسبة أعلى من البالغين في سن العمل. وتعتبر هذه المرحلة مؤقتة، إذ تدوم في العادة حوالي ٤٠ إلى ٥٠ سنة. وفي المرحلة الثالثة، يزداد انخفاض معدلات الخصوبة والوفيات بينما تشهد معدلات استتالة العمر ارتفاعاً. بالإضافة إلى ذلك، يزداد تقدم المجموعة الكبيرة من السكان البالغين سن العمل في العمر. ويفضي كل هذا إلى زيادة نسبة المسنين - وهي ظاهرة تسمى "شيخوخة السكان". وتعتبر هذه الفترة التي تشهد ارتفاعاً كبيراً في نسبة الفئات العمرية من كبار السن في إجمالي عدد السكان، فترة مؤقتة أيضاً. وفي المرحلة الأخيرة، تسفر المعدلات المنخفضة للوفيات والمواليد إلى جانب المعدلات المنخفضة للخصوبة عن نمو سكاني ثابت غير أنه منخفض جداً، أو بل تسفر عن تناقص عدد السكان.

١٥. ويقدم هذا الفصل لمحة عامة عن الديناميات والتوقعات السكانية العالمية. كما يناقش آثار التغييرات الديمغرافية على القوى العاملة، فضلاً عن العوامل المحددة الأخرى التي تؤثر في تركيبها مثل أنماط مشاركة القوى العاملة ومستويات الدخل ومستويات التعليم والمهارات والهجرة والأزمات الاقتصادية واتجاهات التحضر. وسيمهد ذلك الأرضية لإدراك الروابط بين الديناميات الديمغرافية وديناميات سوق العمل وتبعاتها على العمالة ونظم التحويلات الاجتماعية.

^١ مصدر المعلومات السكانية والإسقاطات السكانية هو شبكة المعلومات السكانية للأمم المتحدة (شعبة السكان في الأمم المتحدة): www.un.org/popin/data.html. وتوضع الإسقاطات حتى عام ٢٠٥٠. وبما أنه لا يمكن معرفة الاتجاهات المستقبلية على وجه اليقين، يوضع عدد من المتغيرات. ويمكن الاطلاع على ملخص عن الافتراضات الأساسية الكامنة في نتائج التوقعات في الأمم المتحدة: *التوقعات السكانية العالمية، تنقيح عام ٢٠١٠*، شعبة السكان، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (نيويورك، ٢٠١١). انظر: <http://esa.un.org/unpp/index.htm>. وما لم يشر إلى خلاف ذلك في هذا الفصل، تستند التقديرات والأرقام والجداول إلى السكان في إطار المتغير المتوسط.

ومصدر بيانات القوى العاملة وإسقاطاتها حتى عام ٢٠٢٠ هو:

ILO Economically Active Population, Estimates and Projections, sixth edition, October 2011.

ويمكن الاطلاع عليها على الموقع: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eaep_E.html. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن منهجية الإسقاط ونموذجه على الموقع:

http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/v6/ILO_EAPEP_methodology_2011.pdf.

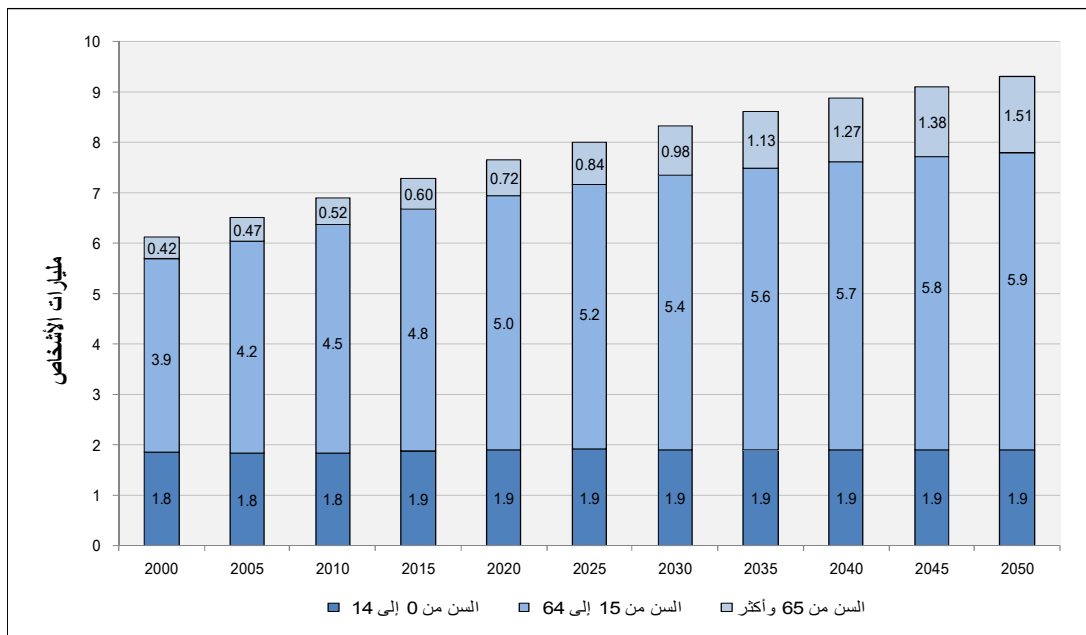
١-١ الاتجاهات السكانية العالمية والإقليمية

الاتجاهات العالمية

١٦. سيتواصل ارتفاع عدد سكان العالم من ٦,٩ مليار نسمة عام ٢٠١٠ إلى ٩,٣ مليار نسمة في عام ٢٠٥٠. رغم انخفاض اتجاهات الخصوبة. وعلى الصعيد العالمي، من المتوقع أن ينخفض معدل الخصوبة الإجمالي البالغ ٢,٥ من الأطفال للمرأة الواحدة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠ إلى ٢,٢ من الأطفال في الفترة ٢٠٤٥-٢٠٥٠.
١٧. وعلى مدى العقود المقبلة، ستركز تزايد سكان العالم في الأقاليم الأقل نمواً. ويتوقع أن يظل بصورة عامة حجم سكان الأقاليم الأكثر نمواً على ما هو عليه خلال الفترة الممتدة حتى عام ٢٠٥٠.
١٨. وترتسم معالم السياق الديمغرافي العالمي إلى حد كبير بفعل الزيادة الكبيرة في طول العمر وتراجع الخصوبة، ويتوقع أن تدوم بدرجات متفاوتة في معظم البلدان.
١٩. وفي حين لا تزال بعض البلدان النامية تواجه أفواجاً كبيرة من الشباب قد تطرح تحديات أو تمثل فرصة سانحة لتحقيق تنمية اقتصادية، تشكو جميع البلدان المتقدمة من العكس، أي: تراجع أفواج الشباب وتزايد أفواج المسنين. وفي غضون العقود القادمة، ستنبع جميع البلدان تقريباً هذا النسق في التشيخ.
٢٠. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن عدد الأشخاص الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة سيشهد استقراراً خلال العقود القادمة بعد أن ارتفع بنسبة ٣٠ في المائة منذ عام ١٩٧٠. ومن باب المقارنة، سيزيد حجم السكان في سن العمل (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٦٤ سنة) بنسبة ٣٠ في المائة، وسيزيد عدد السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٥ سنة ثلاثة أضعاف تقريباً ليقف فوق ١,٥ مليار شخص بحلول عام ٢٠٥٠ (الشكل ١-١).

الشكل ١-١: سيزيد عدد السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٥ عاماً ثلاثة أضعاف تقريباً

مجموع سكان العالم بحسب الفئات العمرية، الفترة ٢٠٠٠-٢٠٥٠



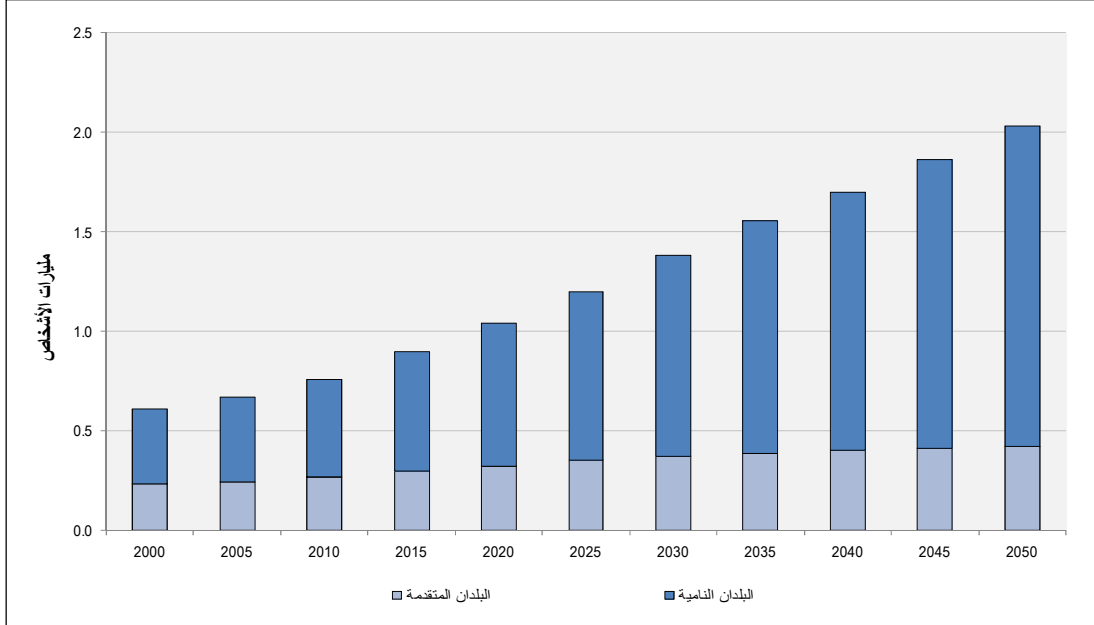
المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

٢١. وتعيش غالبية المسنين في العالم اليوم في البلدان النامية. وفي عام ٢٠٠٥، كان هناك ٦٣,٥ في المائة من السكان البالغين من العمر ٦٠ سنة أو أكثر يعيشون في العالم النامي. وبحلول عام ٢٠٥٠، سيكون ثلاثة

٢ وفقاً لتصنيف الأمم المتحدة، تشمل فئة الأقاليم الأكثر نمواً جميع مناطق أوروبا بالإضافة إلى أمريكا الشمالية وأستراليا/ نيوزيلندا واليابان. ويدخل ضمن "أقل الأقاليم نمواً" جميع مناطق أفريقيا وآسيا (باستثناء اليابان) وأمريكا اللاتينية والكاريبي بالإضافة إلى ميلانيزيا وميكرونيزيا وبولينيزيا. و"أقل البلدان نمواً" هي البلدان التي حددتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٣. وهي تشمل ٥٠ بلداً، ٣٤ بلداً منها في أفريقيا وعشرة بلدان في آسيا وبلد واحد في أمريكا اللاتينية والكاريبي وخمسة بلدان في أوقيانوسيا.

أرباع السكان المسنين موجودين في البلدان النامية (الشكل ٢-١؛ للاطلاع على مناقشة بشأن تعريف مفهوم "الشيخوخة"، انظر الإطار ٢-١).

الشكل ٢-١: ثلاثة أرباع السكان المسنين سيعيشون في البلدان النامية بحلول عام ٢٠٥٠. السكان الذين تبلغ أعمارهم ٦٠ سنة أو أكثر بحسب الإقليم، الفترة ٢٠٥٠-٢٠٠٠



المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

الإطار ٢-١ تعريف الشيخوخة

لا يرد أي تعريف للأمم المتحدة لمفهوم الشخص المسن ولا يوجد أي تعريف لمنظمة العمل الدولية لمفهوم العامل المسن. إلا أن الأمم المتحدة تحدد - حصراً لغرض المقارنة الديمغرافية - السكان الذين بلغوا سن ٦٠ عاماً بوصفهم "أشخاصاً مسنين". واستخدم هذا التصنيف أيضاً في خطة عمل مدريد للشيخوخة في عام ٢٠٠٢.

وتعرف توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢) العمال المسنين بوصفهم "جميع العمال الذين هم عرضة لمواجهة صعوبات في الاستخدام والمهنة بسبب التقدم في العمر". وفي أغلب منشورات منظمة العمل الدولية الإحصائية، تعتبر الفئة العمرية ما بين ١٥ و ٦٤ سنة هي فئة السكان في سن العمل. ويرد هذا مرة أخرى لغرض المقارنة فقط ولا يراعي اختلاف سن التقاعد في مختلف البلدان.

ولأغراض هذا التقرير، يتوقف تحديد ما يشار إليه بكبار السن/ العمال المسنين/ المسنين وما إلى ذلك، على السياق الذي تناقش في إطاره القضايا والصلة ببعض المجموعات الفرعية من السكان في سن أعلى.

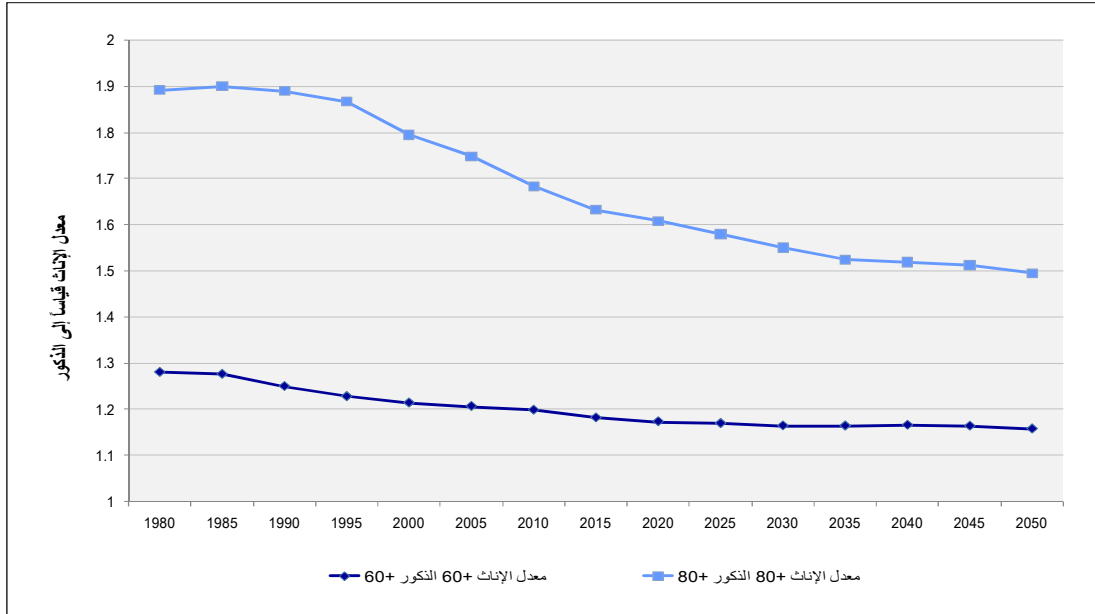
٢٢. وستتمخض عملية التشيخ عن ارتفاع نسبة السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ سنة من ١٠ في المائة من إجمالي السكان عام ٢٠٠٠ إلى ٢١,٨ في المائة عام ٢٠٥٠، كما هو موضح في الشكل ١-١.

٢٣. وثمة جانب جدير بالملاحظة يتمثل في التقدم التدريجي في العمر بالنسبة لكبار السن أنفسهم. فعلى الصعيد العالمي، يشكل الأشخاص البالغون من العمر ٨٠ سنة أو أكثر الفئة العمرية الأسرع نمواً في العالم. ويتوقع أن يرتفع عدد هذه الفئة العمرية المسماة "المسنون الأكبر سناً"، بمقدار أربعة أضعاف تقريباً على مدى العقود الأربعة المقبلة.

٢٤. ويشكل عامل تأنيث الشيخوخة سمة رئيسية أخرى لاتجاهات الشيخوخة الحالية. فالنساء يعشن، الآن ومستقبلاً، مدة أطول من الرجال ويمثلن حالياً في جميع أنحاء العالم ٥٤,٥ في المائة من السكان البالغين من العمر ٦٠ سنة أو أكثر (الشكل ٣-١). كما سيتباطأ تأنيث الفئات العمرية من كبار السن في بعض البلدان من قبيل الصين والهند حيث تفضل الأسر الأطفال الذكور، وقد تنقلب الآية فيمسي كبار السن من الرجال مهيمين في المجموعات العمرية المسنة.

الشكل ٣-١: تأنيث الشيخوخة

معدل الإناث في العالم قياساً إلى الذكور بحسب الفئات العمرية الأكبر سناً، الفترة ١٩٨٠-٢٠٥٠

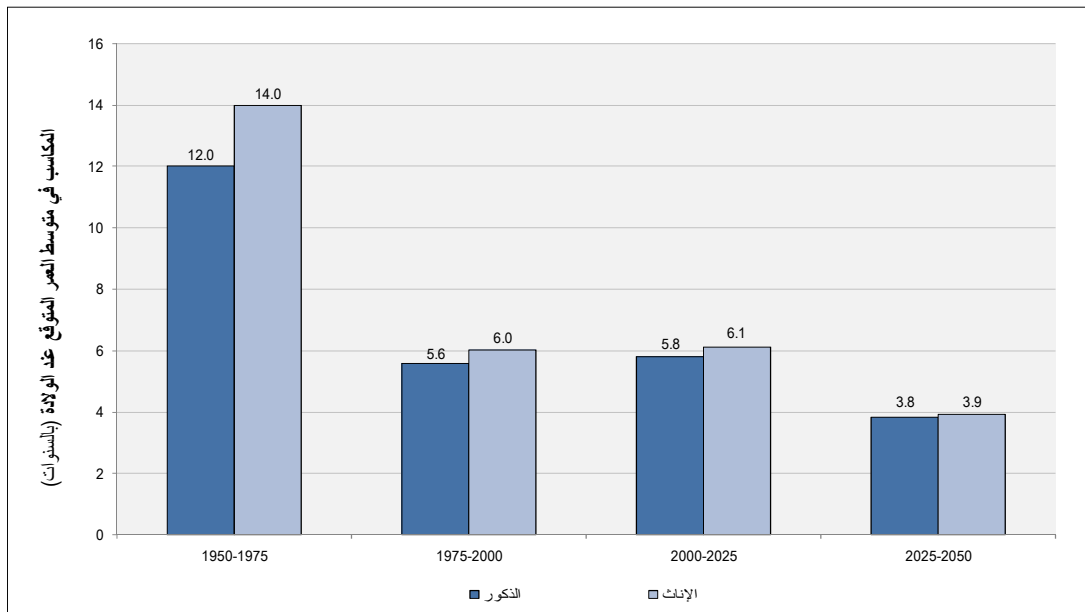


المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

٢٥. وستظل التحسينات التي ستشهدها في المستقبل العوامل التي تؤثر في الوفيات، تدفع في اتجاه زيادة متوسط العمر المتوقع، كما يتضح في الشكل ٤-١. ومن المتوقع أن يبلغ ارتفاع متوسط العمر المتوقع للمرأة والرجل حوالي ست سنوات بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٢٥، وأن يبلغ ٣,٥ سنوات على مدى الفترة بين عام ٢٠٢٥ وعام ٢٠٥٠.

الشكل ٤-١: سننظل نعيش لأجل أطول

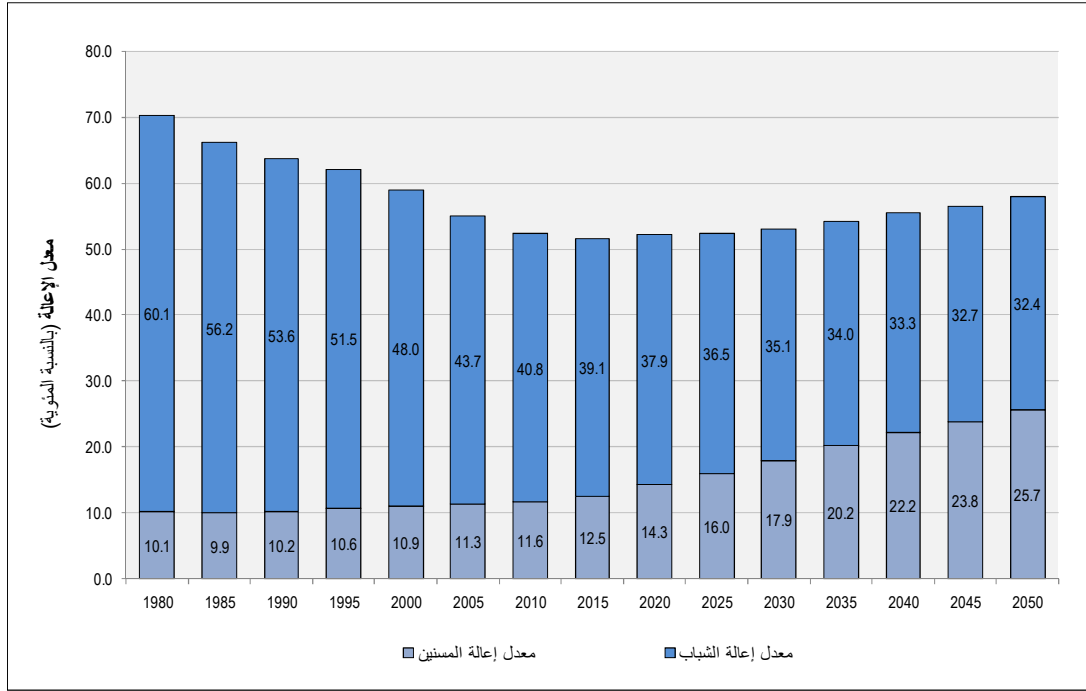
المكاسب في متوسط العمر المتوقع عند الولادة بين سكان العالم، الفترة ١٩٥٠-٢٠٥٠



المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

٢٦. ويشكل الأطفال اليوم، كما هو مبين في الشكل ٥-١، الغالبية الكبرى من سكان العالم خلا السكان البالغين سن العمل. وفي المستقبل، سيصبح حجم عنصر الطفل مماثلاً لعنصر الشيخوخة. وعموماً ستشهد النسبة بين من لا يدخل في فئة البالغين سن العمل ومن يدخل فيها (وتسمى أيضاً معدلات الإعالة الاقتصادية) زيادة مرة أخرى بعد عام ٢٠١٥. وفي عام ٢٠٥٠، سيكون مقابل كل أربعة أشخاص في سن العمل ستة أشخاص يعولون على دخل هؤلاء الأربعة.

الشكل ٥-١: مزيد من المسنين المعالين وتراجع عدد الأطفال المعالين بحلول عام ٢٠٥٠
معدلات الإعالة الإجمالية العالمية موزعة بحسب السن، الفترة ١٩٨٠-٢٠٥٠



المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

الاتجاهات الإقليمية^٣

٢٧. بينما تشهد جميع الأقاليم نفس الأنماط من التغيرات الديمغرافية، تختلف وتيرة هذه التغيرات وحجمها اختلافاً كبيراً. فالتحول الديمغرافي في البلدان المتقدمة يوجد في مرحلة أكثر تقدماً، كما هو الحال بالنسبة للصين، حيث من المتوقع أن يظل سكانها أكبر سنّاً بكثير من سكان البلدان النامية ككل^٤. وبحلول عام ٢٠٥٠، ستصل نسبة المسنين بين السكان أكثر من ٣٠ في المائة في ٦٤ بلداً.

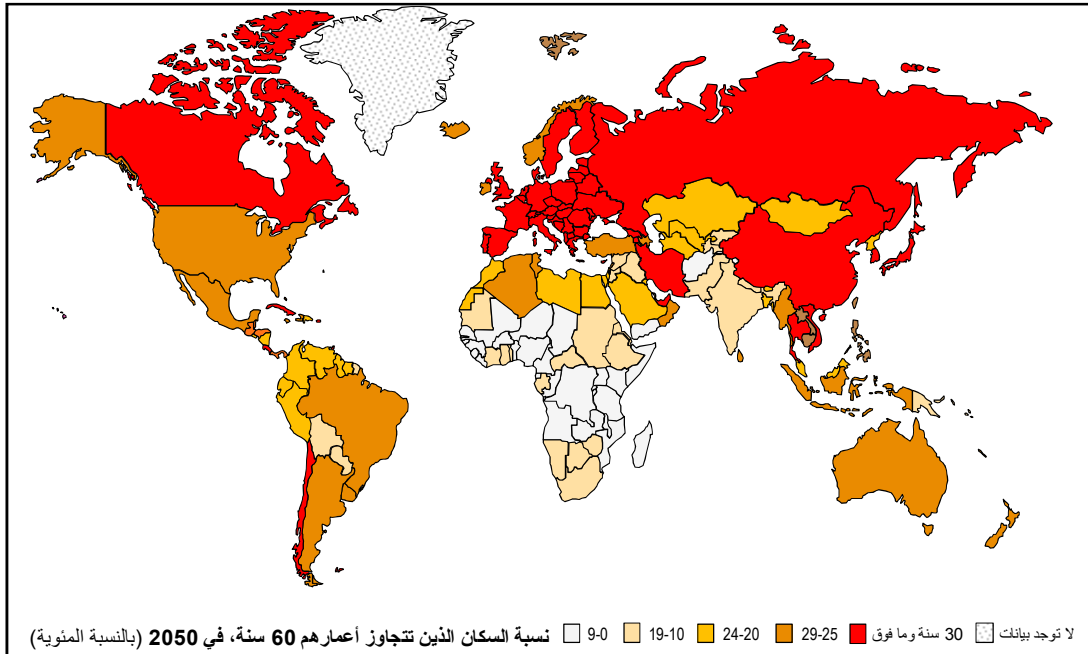
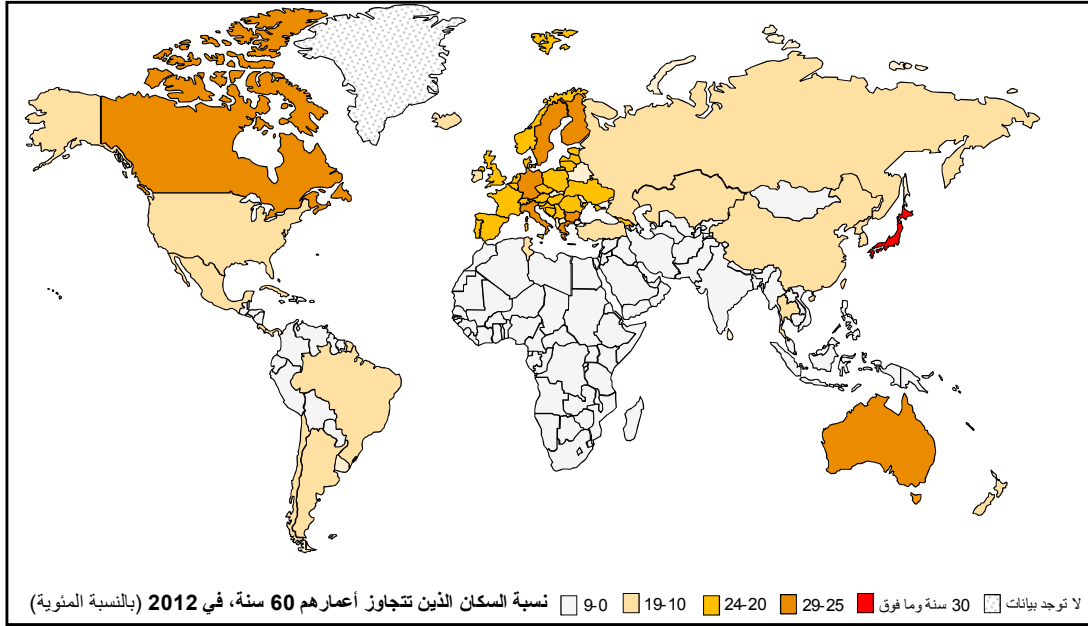
٢٨. وثمة فروق ملحوظة حتى ضمن هاتين المجموعتين من البلدان الأكثر نمواً والبلدان الأقل نمواً (الشكل ٦-١). فضمن المجموعة الأكثر نمواً، تشهد بلدان مثل الاتحاد الروسي واليابان والبرتغال وسويسرا شيخوخة سريعة، في حين أن هذا الاتجاه أبطأ بكثير في الولايات المتحدة على سبيل المثال. وضمن البلدان الأقل نمواً أيضاً، لا تزال البلدان أشد فقراً بوجه خاص في آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء في المراحل الأولى من التحول الديمغرافي، بمجموعة سكانية كبيرة نسبياً من الشباب.

^٣ يستخدم هذا القسم التصنيفات القطرية لمنظمة العمل الدولية والأمم المتحدة من حيث "الأقاليم الأكثر نمواً" و"الأقاليم الأقل نمواً".

^٤ شيخوخة السكان في العالم، ٢٠٠٩، الصفحة ١١، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٩.

الشكل ٦-١ : يشهد العالم شيخوخة سريعة

نسبة السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ سنة، الفترة ٢٠١٢ و ٢٠٥٠



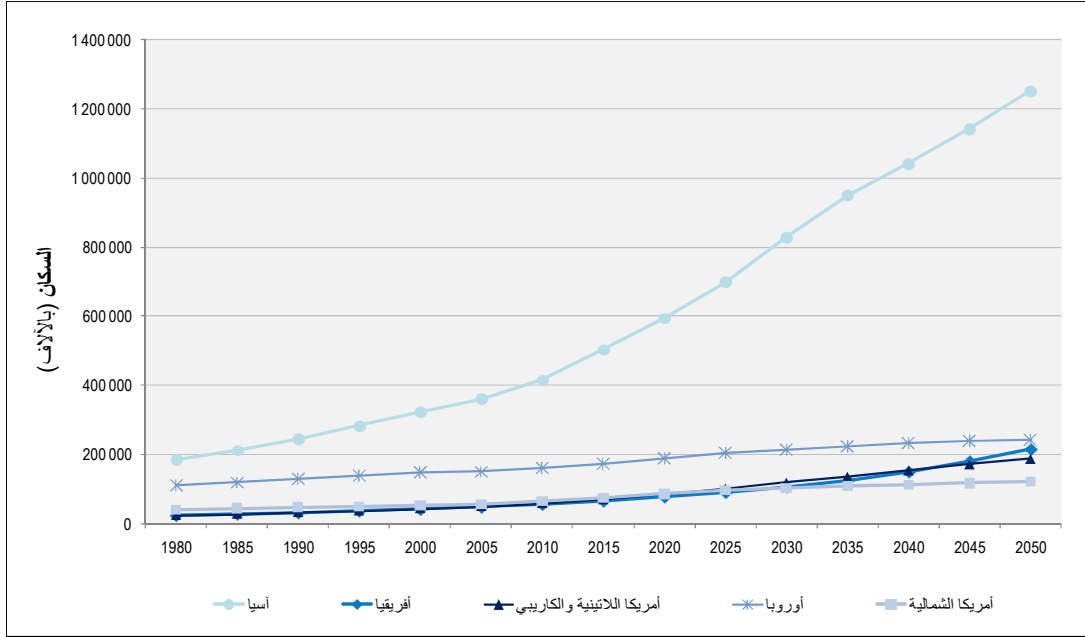
المصدر: صورة خريطة نشرها صندوق الأمم المتحدة للسكان (٢٠١٢)، مرجع سابق، الصفحة ٢٦.

٢٩. وفي الأقاليم الأكثر نمواً، يبلغ حالياً أكثر من خمس السكان ٦٠ سنة أو أكثر من العمر، ومن المتوقع أن ينتمي نحو ثلث السكان إلى هذه الفئة العمرية بحلول عام ٢٠٥٠. وفي الأقاليم الأقل نمواً، يشكل كبار السن اليوم ٨ في المائة من السكان، ويتوقع أن يمثلوا خمس السكان بحلول عام ٢٠٥٠.

٣٠. وستستمر الغالبية العظمى من المسنين في التركز في البلدان النامية (الشكل ١-٧). ويتوقع بحلول عام ٢٠٥٠ أن يتواجد ٧٩ في المائة من الأشخاص البالغين ٦٠ سنة أو أكثر في البلدان النامية، خاصة في آسيا. وبحلول عام ٢٠٥٠، يتوقع أن يزيد عدد الأشخاص البالغين ٦٠ سنة أو أكثر على ١٠ ملايين شخص في ٣٢ بلداً، بما في ذلك خمسة بلدان سيزيد فيها عدد المسنين على ٥٠ مليون شخص: الصين (٤٤٠ مليون شخص) والهند (٣١٦ مليون شخص) والولايات المتحدة (١١١ مليون شخص) وإندونيسيا (٧٢ مليون شخص) والبرازيل (٦٤ مليون شخص).

الشكل ١-٧: السواد الأعظم من المسنين سيعيش في آسيا بحلول عام ٢٠٥٠

السكان البالغون ٦٠ سنة فأكثر حسب الإقليم الجغرافي، الفترة ١٩٨٠-٢٠٥٠



المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

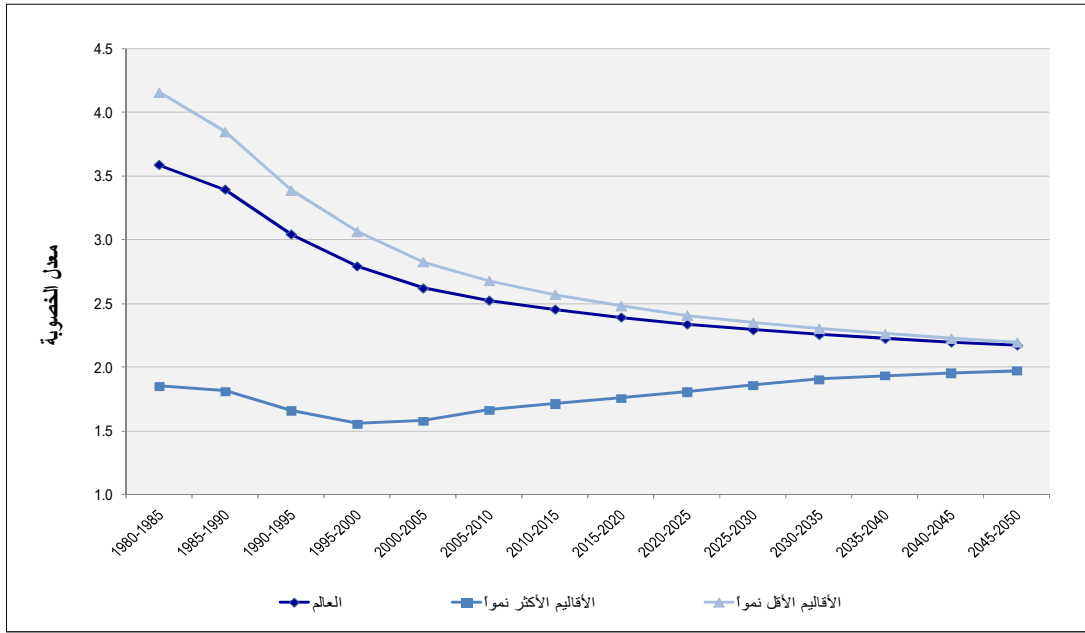
٣١. ويتوقع أن يرتفع العمر الوسطي الحالي في العالم من ٢٨ سنة إلى ٣٨ سنة في عام ٢٠٥٠. والعمر الوسطي في الأقاليم الأكثر نمواً أعلى بكثير من ١٣ سنة عنه في الأقاليم الأقل نمواً وبأكثر من ٢٠ سنة عنه في أقل البلدان نمواً.

٣٢. ويشكل انخفاض معدل الخصوبة أحد الأسباب الرئيسية لتشيخ السكان. ويقدر معدل الخصوبة الإجمالي في الأقاليم الأكثر نمواً خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠ بمقدار ١,٧ من الأطفال لكل امرأة، وهو معدل أدنى من معدل ٢,١ اللازم للحفاظ على حجم السكان عند مستواه الحالي. ومن المتوقع أن يرتفع ليبلغ ٢,٠ على مدى الفترة ٢٠٤٥-٢٠٥٠. وكما هو مبين في الشكل ١-٨، يتوقع أن يتراجع هذا المعدل في الأقاليم الأقل نمواً من ٢,٧ إلى ٢,٢ على مدى الفترة ذاتها.

° تقل أعمار نصف السكان عن العمر الوسطي فيما تفوق أعمار النصف الآخر العمر الوسطي.

الشكل ٨-١: معدلات الخصوبة تتلاقى

معدل الخصوبة الإجمالي بحسب الإقليم، الفترة ١٩٨٠-٢٠٥٠

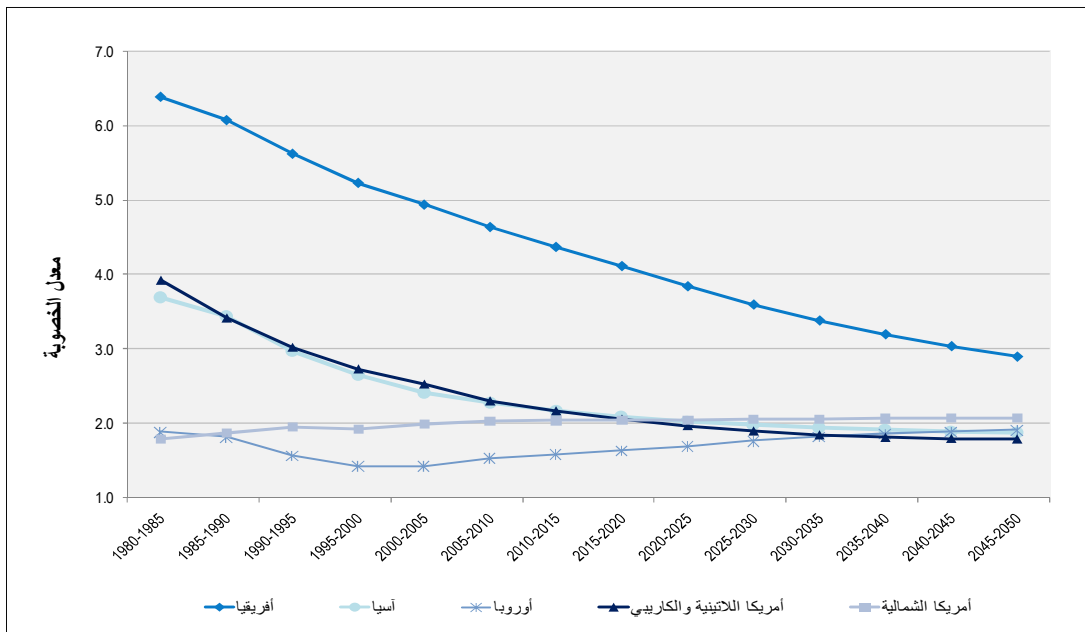


المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

٣٣. وتشهد حالياً جميع البلدان المتقدمة تقريباً معدلات خصوبة أدنى من مستويات الإنجاب^٦. والحال كذلك أصلاً بالنسبة لبعض البلدان الأخرى في آسيا، من قبيل جمهورية كوريا (١,٣ في ٢٠٠٥) والصين (١,٦٤ في ٢٠٠٥). وكما هو مبين في الشكل ٩-١، تظل أفريقيا الإقليم الوحيد الذي يتوقع أن يشهد معدل خصوبة يفوق بكثير مستوى الإنجاب بحلول الفترة ٢٠٤٠-٢٠٤٥.

الشكل ٩-١: أعلى معدلات للخصوبة في أفريقيا

معدلات الخصوبة الإجمالية بحسب الإقليم الجغرافي، الفترة ١٩٨٠-٢٠٤٥



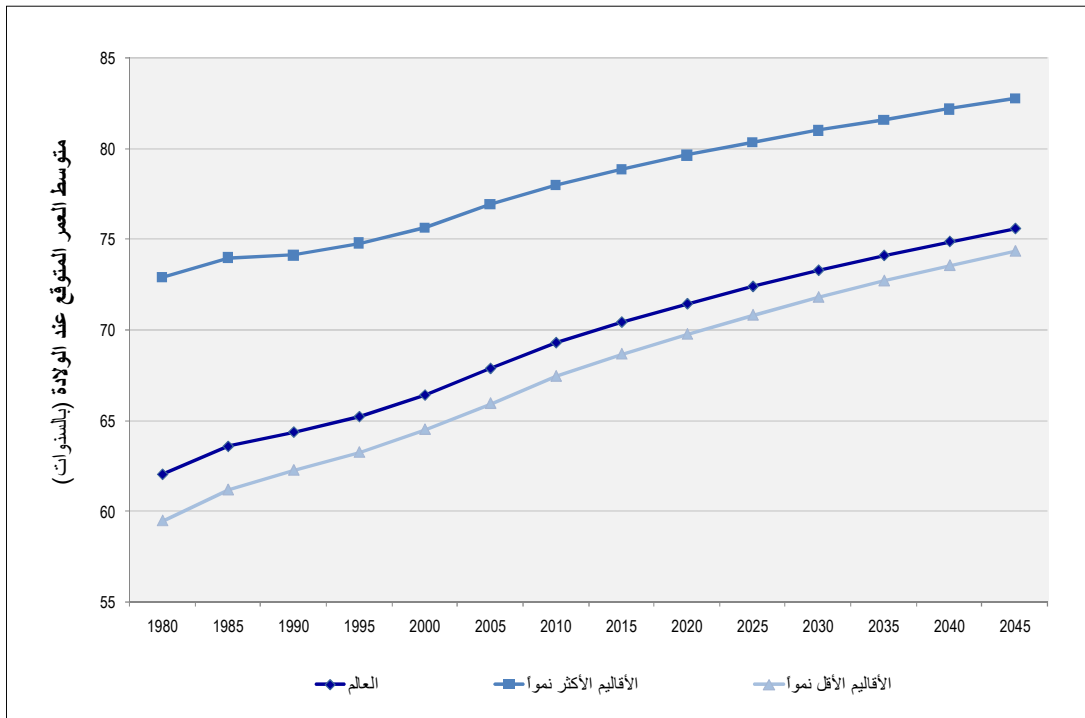
المصدر: الأمم المتحدة، التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

^٦ شيخوخة السكان في العالم، ٢٠٠٩، الصفحة ٤، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٩.

٣٤. ويتوقع أن يرتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة (الشكل ١٠-١)، وهو العامل المحدد الثاني ضمن عوامل الشيخوخة، في جميع أنحاء العالم نظراً لتحسن مستويات المعيشة (لا سيما زيادة فرص الحصول على الخدمات الصحية)، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض معدل الوفيات. وستشهد البلدان المتقدمة ارتفاعاً أقل في متوسط العمر المتوقع المشترك (لدى الذكور والإناث) بمقدار ٧,١ سنوات خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٥٠ - ولو أنه سينطلق من مستويات عالية جداً - من ٧٥,٦ إلى ٨٢,٧ سنة. وعلى مدى الفترة ذاتها، سيرتفع متوسط العمر المتوقع المشترك عند الولادة في البلدان النامية بمقدار ٩,٩ سنوات (من ٦٤,٥ سنة عام ٢٠٠٠ إلى ٧٤,٤ سنة عام ٢٠٥٠).

الشكل ١٠-١: ما فتى الناس يعيشون حياة أطول

متوسط العمر المتوقع عند الولادة، الأقاليم الأكثر نمواً والأقاليم الأقل نمواً، الفترة ١٩٨٠-٢٠٥٠



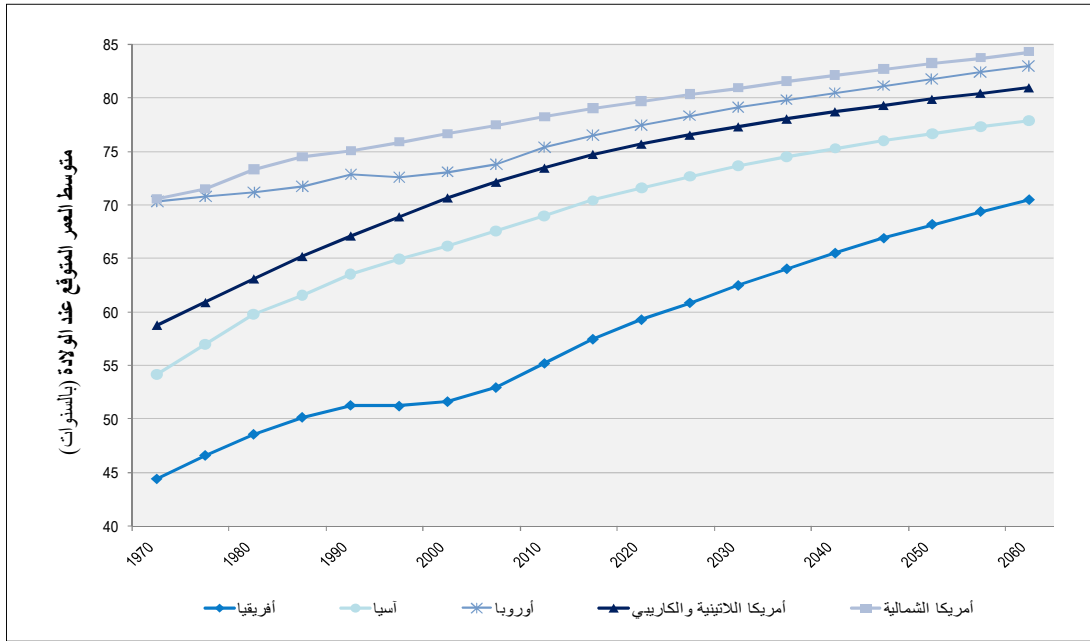
المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

٣٥. ويصف الشكل ١١-١ التغيرات المتوقعة في متوسط العمر المتوقع بحسب الإقليم الجغرافي.

٣٦. وكما يتضح في الشكل ١٢-١، فإن متوسط العمر المتوقع للإناث أعلى من متوسط العمر المتوقع للذكور، في حين أن الفارق في متوسط العمر المتوقع عند الولادة بين الإناث والذكور أخذ الآن في التناقص في الأقاليم الأكثر نمواً. ويتزايد هذا الفارق تزايداً طفيفاً في الأقاليم الأخرى في الفترة ما بين ٢٠١٠ و ٢٠٥٠.

الشكل ١١-١: التقارب في متوسط العمر المتوقع

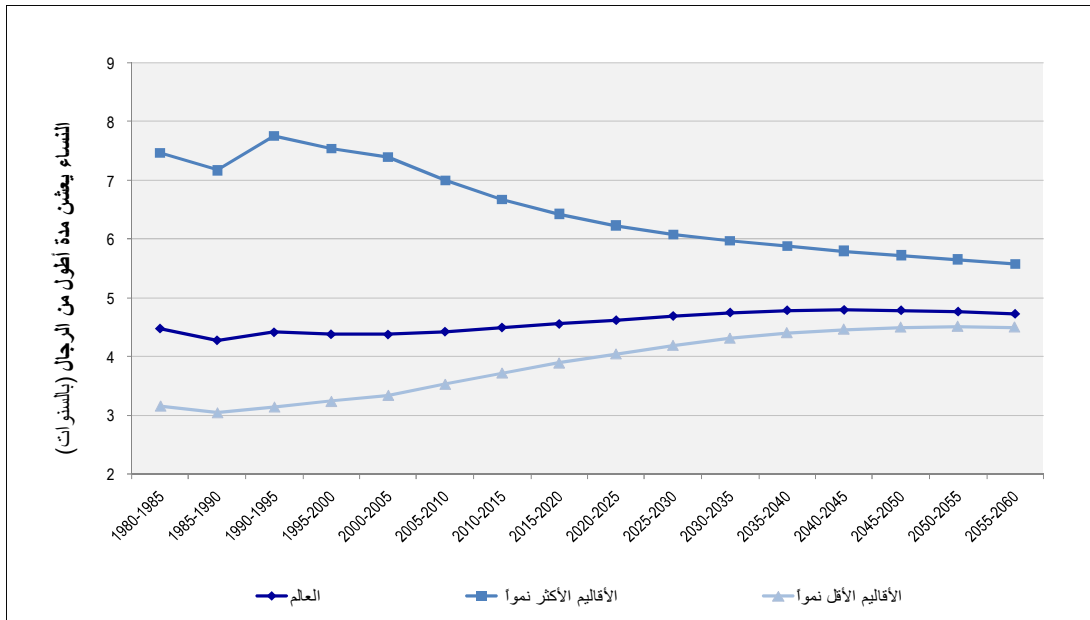
متوسط العمر المتوقع عند الولادة بحسب الإقليم الجغرافي، الفترة ١٩٧٠-٢٠٥٠



المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

الشكل ١٢-١: النساء يعشن مدة أطول من الرجال

الفارق في متوسط العمر المتوقع عند الولادة بين الإناث والذكور، الفترة ١٩٨٠-٢٠٥٠ (سنوات العمر)



المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

٣٧. ولئن كان معدل الوفيات منخفضاً في العالم المتقدم ويستمر في الانخفاض، فقد ظل ثابتاً بل وحتى في ارتفاع في عدد من البلدان في جنوب شرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى تدهور الأحوال الاجتماعية والاقتصادية، وإلى انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في بعض الحالات. ومن بين الأقاليم الأكثر نمواً، تسجل أوروبا الشرقية أقل متوسط للعمر المتوقع عند الولادة، وهي تعاني من انخفاض

متوسط العمر المتوقع منذ أواخر الثمانينات، مع زيادة ملحوظة في الأونة الأخيرة في اتجاهات متوسط العمر المتوقع مرة أخرى في بعض البلدان. فمتوسط العمر المتوقع عند الولادة في هذا الإقليم في الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠، والبالغ ٦٨,٦ سنة، كان أقل مما كان عليه في الفترة ١٩٦٠-١٩٦٥ (٦٩,٣ سنة).

٣٨. ويختلف متوسط العمر المتوقع باختلاف الطبقات الاجتماعية والاقتصادية، وهذه الاختلافات أخذت في التزايد. فقد ارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة في الولايات المتحدة في عام ١٩٨٠ بالنسبة للخمس الأعلى دخلاً بمقدار ٢,٨ سنة مقارنة بالخمس الأقل دخلاً. وازداد هذا الفارق بحلول عام ٢٠٠٠ ليصل إلى ٤,٥ سنوات. وبلغ الفارق في متوسط العمر المتوقع عند سن ٦٥ سنة بين الطبقتين الاجتماعيتين والاقتصاديتين العليا والدنيا مقدار ٠,٣ سنة في عام ١٩٨٠، لكنه وصل إلى ١,٦ سنة في عام ٢٠٠٠، وهو ما يمثل أكثر من ٨٠ في المائة من الزيادة في إجمالي متوسط العمر المتوقع عند سن ٦٥ سنة خلال تلك الفترة^٧. وقد لوحظت اتجاهات مماثلة بالنسبة لبلدان أخرى حيث ازداد عدم المساواة في الدخل خلال العقود الأخيرة. وتبدو بعض البلدان أفضل حالاً من حيث متوسط العمر المتوقع لديها داخل المجموعات الاجتماعية والاقتصادية، من قبيل البلدان التي تملك برامج ضمان اجتماعي شاملة للمعاشات والصحة، كما هو الحال في فرنسا وألمانيا وكندا.

٣٩. وفي عدد من البلدان، لا سيما تلك الواقعة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يؤثر فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز تأثيراً ديمغرافياً عميقاً. ففي عام ٢٠١١، كان ثمة ٣٤ مليون شخص مصابين بفيروس نقص المناعة البشرية في العالم، وبلغ عدد المصابين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ٢٣,٥ مليون شخص وفي جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا ٤ ملايين شخص وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي ١,٦ مليون شخص وفي أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وأفريقيا الشمالية ١,٤ مليون شخص. وكانت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى مسرحاً لأكثر من ثلاثة أرباع مجموع حالات الوفاة الناجمة عن الإيدز في عام ٢٠١٠.

٤٠. ولم يعد الافتراض المعتاد المتمثل في ارتفاع مطرد لمتوسط العمر المتوقع ينسحب على هذه البلدان؛ وبدلاً من ذلك، أدى ارتفاع معدلات الوفيات بسبب الإيدز إلى انخفاض متوسط العمر المتوقع انخفاضاً كبيراً، كما يتضح في الجدول ١-١. ففي الجنوب الأفريقي، يتوقع أن يتراجع متوسط العمر المتوقع من ٦٢ سنة في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ إلى ٥٣,٨ سنة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥؛ ولا يتوقع أن يستعيد قبل عام ٢٠٤٥ المستوى الذي كان عليه في بداية التسعينات. ورغم ذلك، فإن معدلات الخصوبة المرتفعة نسبياً في هذه البلدان تعني أن سكانها سيستمرون في التزايد.

الجدول ١-١: أثر الإيدز على متوسط العمر المتوقع للسكان في بلدان مختارة في أفريقيا وآسيا، ٢٠٠٩

انخفاض متوسط العمر المتوقع (الفرق بالنسبة المئوية)	متوسط العمر المشترك المتوقع عند الولادة خلال السنوات ٢٠١٠-٢٠١٥		تفشي فيروس نقص المناعة البشرية في عام ٢٠٠٩ بين السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٤٩ سنة (بالنسبة المئوية)	
	المصابون بالإيدز (بالسنوات)	غير المصابين بالإيدز (بالسنوات)		
-21	53.5	67.5	14.3	زمبابوي
-24	52.7	69.6	24.8	بوتسوانا
-15	49.1	64.1	23.6	ليسوتو
-12	62.7	71.3	13.1	ناميبيا
-18	53.8	65.8	17.8	جنوب أفريقيا
-23	49.2	63.7	25.9	سوازيلند
-1	66	66.5	0.3	الهند
-2	74.4	75.6	1.3	تايلند

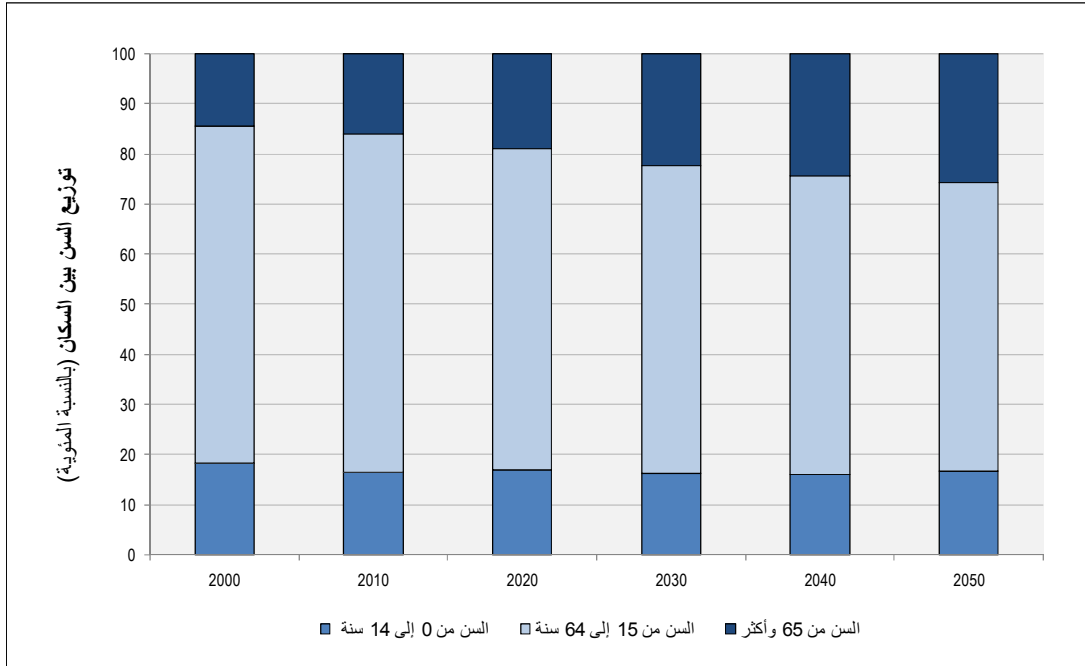
المصدر: UN: World Mortality Report 2011، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان.

^٧ انظر:

United States Congressional Budget Office at: www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf.

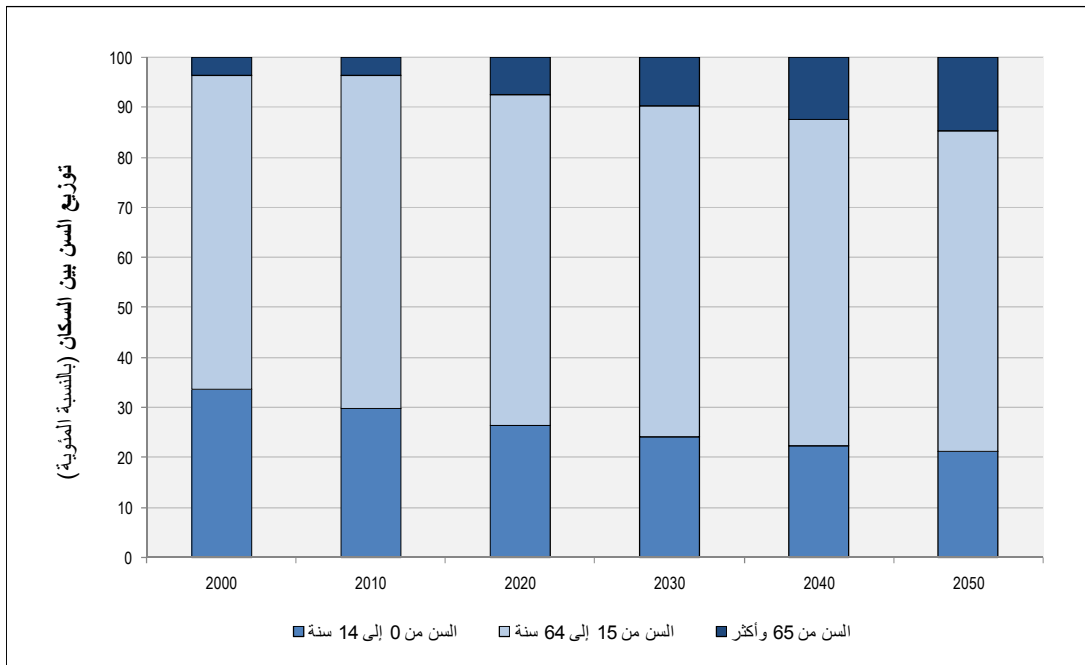
^٨ انظر: UNAIDS. 2012. Global Report.

الشكل ١٣-١ (أ) و(ب): ارتفاع عدد المسنين وانخفاض عدد الشباب في جميع الأقاليم
 (أ) توزيع السن بين السكان في الأقاليم "الأكثر نمواً"، الفترة ٢٠٠٠-٢٠٥٠



المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

(ب) توزيع السن بين السكان في الأقاليم "الأقل نمواً"، الفترة ٢٠٠٠-٢٠٥٠

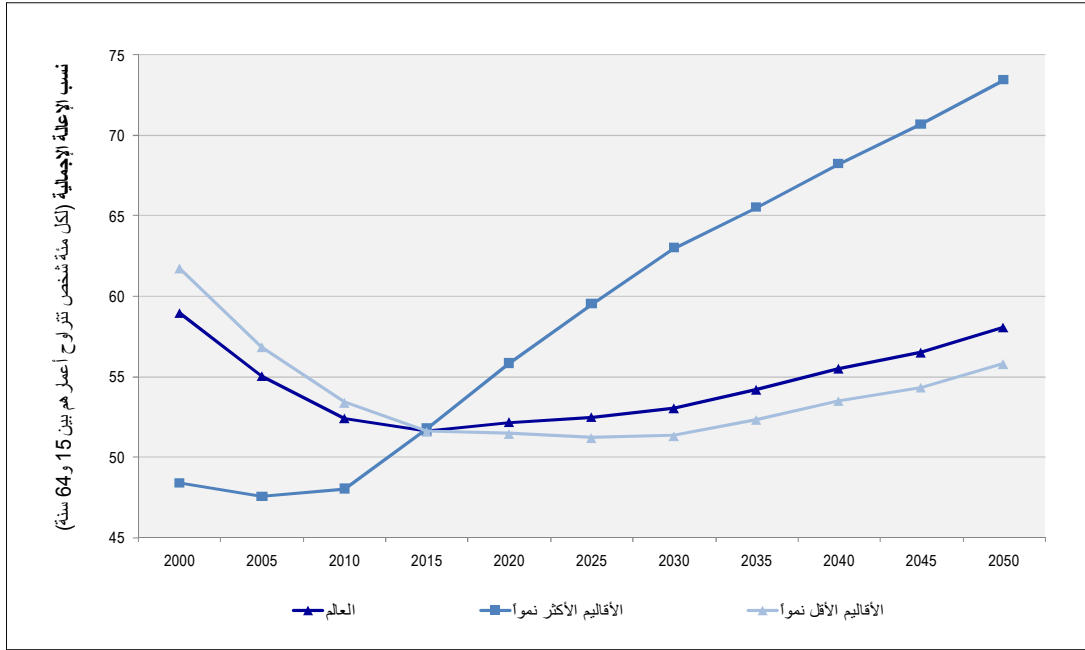


المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

٤١. وسيكون للتحوّل الديمغرافي تأثيرات هامة على عدد الأشخاص الذين يعتمدون على دخل أشخاص آخرين، وبالتالي على نظم التحويلات الاجتماعية، وسيكون لزاماً في نهاية المطاف على البلدان مواجهة ضغوط إعادة التوزيع.

٤٢. وفي الأقاليم الأقل نمواً، يوازي ارتفاع عدد المسنين تقريباً انخفاض عدد الأطفال في صفوف السكان (الشكل ١٣-١ (ب))، مما يؤدي إلى زيادات متواضعة في نسبة الإعاقة الإجمالية (الشكل ١٤-١). وكما هو مبين في الشكل ١٤-١، تسفر معدلات الخصوبة المنخفضة نسبياً في الأقاليم الأكثر نمواً عن زيادة في العدد الإجمالي للأشخاص خارج سن العمل (الشكل ١٣-١ (أ))، وبالتالي عن زيادة في معدلات الإعاقة. ويظهر ذلك هيمنة العدد المتزايد للمسنين على الزيادة الكبيرة في نسبة الإعاقة.

الشكل ١٤-١: بعد عام ٢٠١٥، انخفاض نسب الأشخاص في سن العمل
نسب الإعاقة الإجمالية، الفترة ٢٠٥٠-٢٠٠٠



المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، مرجع سابق.

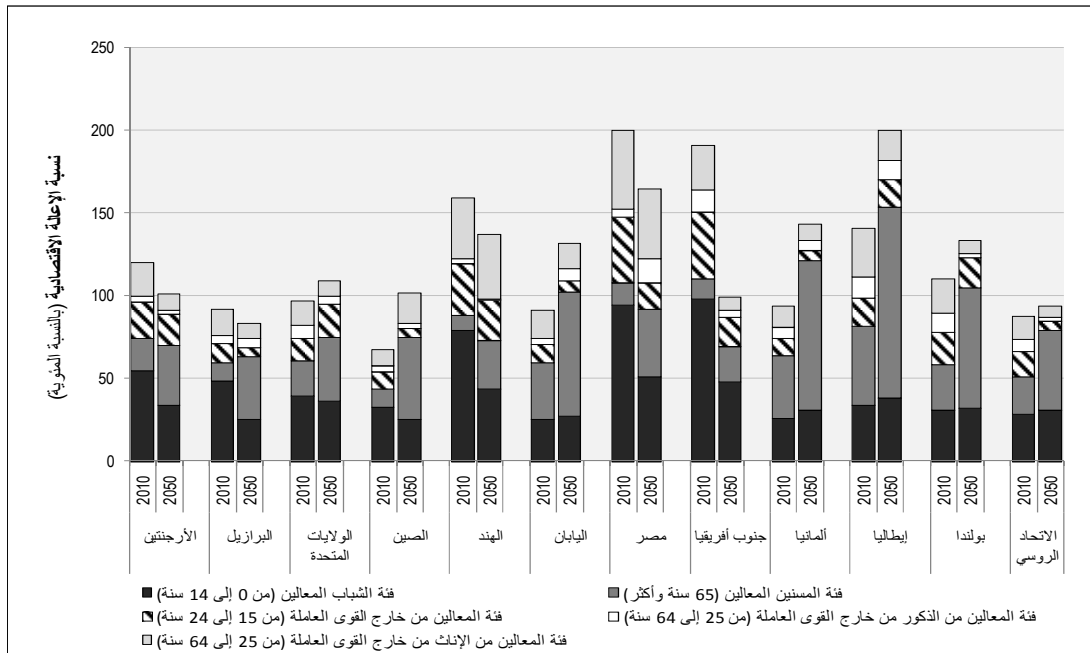
٤٣. وتجدر الإشارة إلى أن نسب الإعاقة لا تتوقف على السن وحده، بل أيضاً على وضع استخدام السكان ودخلهم. أولاً، في معظم البلدان لا ينقطع الناس عن نشاطهم الاقتصادي تلقائياً في سن معينة. بالإضافة إلى ذلك، لا يساهم كل من يندرج ضمن المجموعة العمرية في سن العمل بالضرورة في النشاط الاقتصادي، لا سيما في صفوف النساء. وعلى غرار ذلك، ومع استقالة مدة التدريب المهني، تمتد بقدر أكبر فترة بقاء عدد متزايد من البالغين الشباب في النظام التعليمي، وبالتالي غيابهم عن سوق العمل (وبذلك تمتد فترة إعالتهم لتتجاوز مرحلة المراهقة بكثير). وينبغي أن يوضع في الاعتبار أيضاً أن العاطلين عن العمل الذين يحتسبون نظرياً ضمن القوة العاملة هم أيضاً معالون في حاجة إلى الدعم. وفي البلدان التي تعاني من معدلات بطالة عالية، من شأن هذا الأمر أن يغير الصورة تغييراً جوهرياً. وأخيراً، لو أتيحت البيانات، لاعتبر الأشخاص الذين يشتغلون ولكنهم لا يحصلون على أجر كاف لتمكين أنفسهم من الانعتاق من ربقة الفقر، من زمرة المعالين. ومن شأن هذا، مرة أخرى، أن يزيد من معدل الإعاقة المحسوب زيادة كبيرة على الأقل في أقل البلدان نمواً.

الإطار ٣-١ نظرة فاحصة إلى نسب الإعاقة في ١٢ بلداً

تشكل نسب الإعاقة الديمغرافية مؤشرات قيمة للآثار المحتملة للتغيرات الديمغرافية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وهي تربط، في أبسط صيغها، عدد الناس في الفئات العمرية المعالة (الأطفال تحت سن ١٥ عاماً والأشخاص فوق سن ٦٤ عاماً، على سبيل المثال) بعدد الناس في فئة البالغين سن العمل (بين ١٥ و ٦٤ سنة، على سبيل المثال). وبالتالي، فهي تبين عدد الأشخاص في الفئات العمرية المعالة مقابل كل ١٠٠ شخص بالغ سن العمل. وفي العديد من البلدان، يتجاوز معدل الإعاقة هذا ١٠٠ شخص، مما يشير إلى أن عدد الأشخاص المعالين يفوق عدد الأشخاص البالغين سن العمل.

وقد درست منظمة العمل الدولية الاتجاهات في نسب الإعاقة الاقتصادية بمزيد من التفصيل في ستة من أقل البلدان نمواً وستة بلدان صناعية، مع مراعاة مختلف أنماط القوى العاملة للأشخاص البالغين سن العمل. ويبين الشكل ١-١٥ أنه من المتوقع أن يستمر مجموع الإعاقة الاقتصادية في الارتفاع على نحو كبير في جميع البلدان الصناعية خلال العقود المقبلة حتى عام ٢٠٥٠، في حين يتوقع أن تظل الإعاقة الاقتصادية ثابتة أو راكدة في البلدان النامية المختارة (الأرجنتين والبرازيل ومصر والهند وجنوب أفريقيا) باستثناء الصين التي تشهد عملية تشيخ سريعة. ومع ذلك، فقد لوحظت تحولات هيكلية بين فئة المعالين في جميع البلدان مع تزايد عدد المعالين في فئة المسنين. ومن المتوقع أن تتراجع الفئة المعالة من الذكور في سن العمل تراجعاً كبيراً في معظم البلدان. وتمثل مصر أحد الاستثناءات. ومرد ذلك التعطل المتزايد للرجال كنتيجة لتدهور ظروف سوق العمل.

الشكل ١-١٥: نسب الإعاقة الاقتصادية، ٢٠١٠ و ٢٠٥٠، ١٢ بلداً



المصدر: حسابات المؤلف.

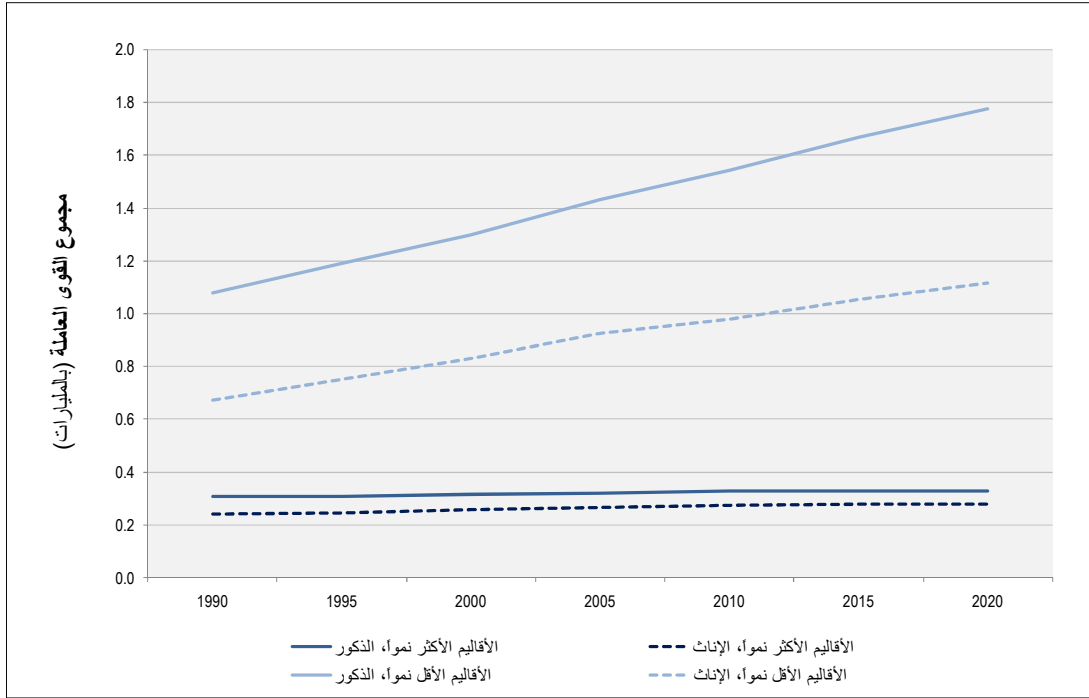
٢-١ ديناميات القوى العاملة العالمية

اتجاهات القوى العاملة

٤٤. تنطوي التغيرات الديمغرافية على تبعات مهمة بالنسبة للقوى العاملة التي ستستمر في النمو على الصعيد العالمي. وسيكون عدد القوى العاملة العالمية بحلول ٢٠٢٠ أكبر مما كان عليه الحال في عام ٢٠١٠ بحوالي ٤٢٠ مليون عامل.

٤٥. ولكن ثمة تفاوتات مهمة في نمو القوى العاملة بين الأقاليم والبلدان وفقاً للاتجاهات الديمغرافية. وكما يوضح الشكل ١-١٦، سيكون نمو القوى العاملة قوياً بصورة خاصة في الأقاليم الأقل نمواً. أما في الأقاليم الأكثر نمواً، فيتوقع أن يسجل مجموع القوى العاملة زيادة هامشية في العقد القادم.

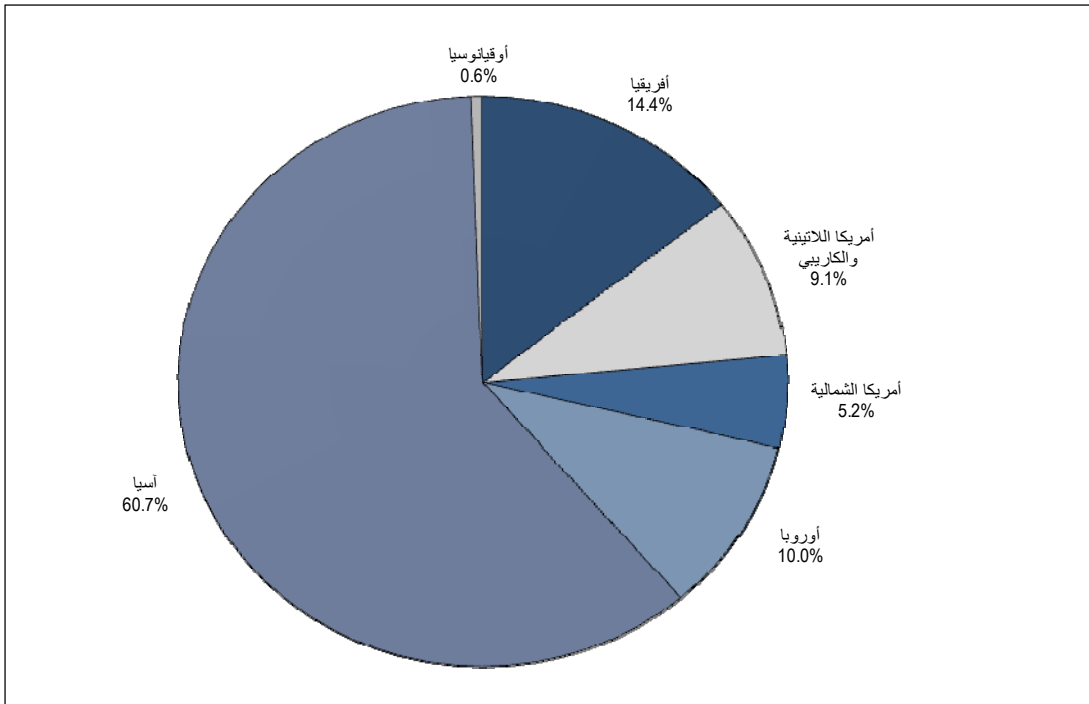
الشكل ١٦-١: مجموع القوى العاملة في الأقاليم الأكثر نمواً والأقاليم الأقل نمواً بحسب الجنس (بالمليارات)، الفترة ١٩٩٠-٢٠٢٠



المصدر: حسابات مستمدة من قاعدة بيانات إحصاءات العمل Laborsta التابعة لمكتب العمل الدولي، بالاستناد إلى التصنيفات الإقليمية لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة.

٤٦. وفيما يتعلق بالتوزيع الإقليمي للقوى العاملة، يشير الشكل ١٧-١ إلى أن غالبية القوى العاملة في العالم ستكون بحلول عام ٢٠٢٠ موجودة في آسيا ثم أفريقيا.

الشكل ١٧-١: التوزيع المقدر للقوى العاملة العالمية بحسب الإقليم، ٢٠٢٠



المصدر: مكتب العمل الدولي: قاعدة بيانات إحصاءات العمل Laborsta.

٤٧. ويتوقع أن يتحقق أقوى نمو للقوى العاملة في الفترة ما بين ١٩٨٥ و ٢٠٢٠ في آسيا، وبالخصوص في شرق آسيا نظراً إلى التوسع الذي تشهده القوى العاملة في الصين. ومن المتوقع أن يكون لدى الصين حوالي ٨٢٠ مليون من الأشخاص النشطين اقتصادياً بحلول عام ٢٠٢٠.

٤٨. وستنمو القوى العاملة بوتيرة سريعة في معظم البلدان الأفريقية، لا سيما في شرق أفريقيا. إلا أن البلدان الواقعة في الجنوب الأفريقي ستسجل نمواً أقل في القوى العاملة بسبب الآثار المدمرة المترتبة على فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. ويتوقع أن تستمر القوى العاملة في النمو لكن بوتيرة أبطأ في أمريكا اللاتينية والكاريبي وأمريكا الشمالية. أما في أوروبا، فسيكون هناك تباطؤ ملحوظ في نمو القوى العاملة وتراجع مطلق في عدد العمال الذكور. وسيكون مرد ذلك أساساً إلى الانخفاض الهائل في القوى العاملة في أوروبا الشرقية، وبصورة خاصة في الاتحاد الروسي.

مشاركة القوى العاملة

٤٩. لا يتحدد حجم القوى العاملة بالاتجاهات الديمغرافية فحسب، بل يحدده أيضاً واقع أن قلة قليلة فحسب من الأشخاص البالغين سن العمل هي التي تعمل فعلاً أو تبحث عن عمل (وهما الفئتان اللتان تعرفان القوى العاملة) (انظر أيضاً المناقشة الواردة أعلاه بشأن نسب الإعالة). ويجري قياس ذلك بنسبة مشاركة القوى العاملة. فمختلف الفئات السكانية تتباين من حيث أنماط المشاركة، وقد يساعد فهم هذه الأنماط على تغييرها إذا جعلت التغييرات الديمغرافية هذه التغييرات أمراً ضرورياً.

٥٠. وتعتبر مشاركة القوى العاملة من الرجال أعلى من مشاركة القوى العاملة من النساء في مختلف أنحاء العالم وفي كل إقليم بغض النظر عن الفئة العمرية. وعلى الصعيد العالمي، ظلت معدلات مشاركة الإناث ثابتة عند حوالي ٥٢ في المائة في العقدين الأخيرين^٩. ويعكس هذا بالأساس اختلاف الأعراف الثقافية والاجتماعية وقلة الفرص المتاحة أمام النساء للتوفيق بين العمل والواجبات العائلية. ومع ذلك، ارتفعت مشاركة القوى العاملة من الإناث ارتفاعاً كبيراً في عدة أقاليم، مثل أمريكا اللاتينية، نتيجة إتاحة مزيد من الفرص للمرأة وتراجع القيود الثقافية وتوفير مرافق أفضل في مجال رعاية الطفل، وما إلى ذلك. كما يمكن أن يرجع ذلك إلى ما حققته العمالة من نمو عام في الإقليم خلال السنوات الأخيرة وإلى ما سجلته مستويات مشاركة الإناث في البداية من تدرج خلال الثمانينات.

٥١. وعلاوة على ذلك، ثمة اختلافات هامة في مستويات المشاركة بحسب الفئة العمرية. وتسجل الفئات العمرية من الشباب والمسنين أدنى مستويات المشاركة (الشكل ١-١٦).

٥٢. وفي العقود المنصرمة، انخفضت معدلات مشاركة القوى العاملة من الشباب انخفاضاً كبيراً ويتوقع أن تستمر في الانخفاض وخاصة بالنسبة للشبان (الشكل ١-١٨). ويمكن أن يعزى هذا الأمر إلى عدة أسباب، بما فيها زيادة معدلات التحاق الشباب بالمدارس وتفرغهم للدراسة لمدة طويلة. إلا أن ذلك راجع أيضاً إلى الشعور بالإحباط في الاقتصادات التي تتسم فيها ظروف سوق العمل بأنها سيئة للغاية^{١٠}. وهذه هي الحال بصورة خاصة في الشرق الأوسط وأوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا (البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة وشمال أفريقيا.

٥٣. وفي الواقع، ارتفعت معدلات مشاركة النساء المسنات في القوى العاملة ويتوقع أن تستمر في الازدياد، بينما انخفضت قليلاً بالنسبة للذكور في العقدين الأخيرين ولكن يتوقع أن ترتفع على نحو طفيف بالنسبة للبالغين من العمر ٤٥ سنة وأكثر (الشكل ١-١٨ والشكل ١-١٩).

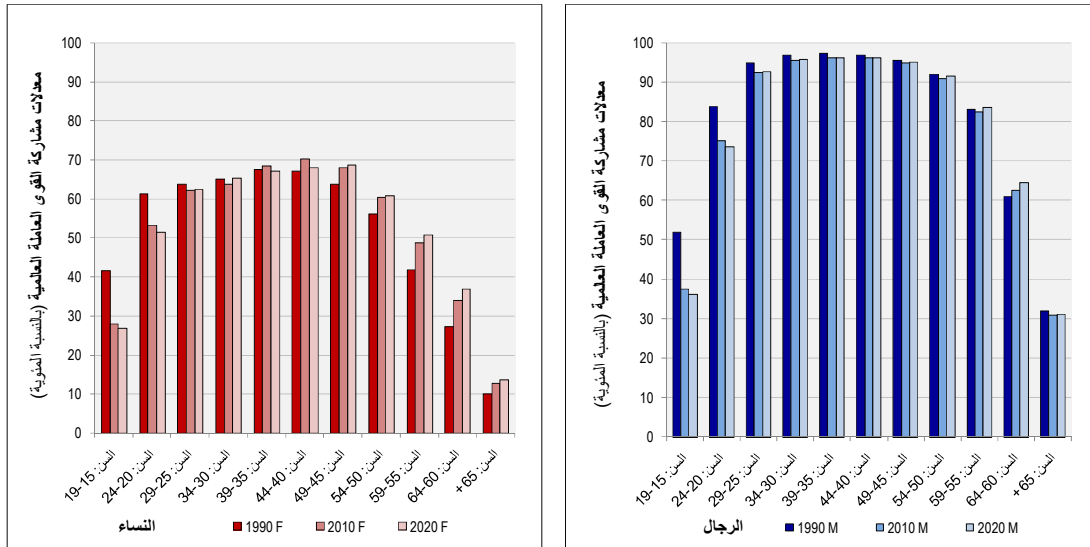
٥٤. وتعتبر معدلات مشاركة كبار السن رغم ما سجلته من زيادات في الأونة الأخيرة في الأقاليم الأكثر نمواً، لا سيما في أوروبا، من أدنى المعدلات في العالم - خصوصاً فيما يتعلق بالنساء. ولا يزال هذا الوضع قائماً رغم أن معدلات مشاركة النساء المسنات ارتفعت ارتفاعاً ملحوظاً بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥ ويتوقع أن تستمر في الارتفاع في صفوف النساء المنتميات إلى الفئة العمرية من ٥٥ إلى ٦٤ سنة، مما يتعارض مع المعدلات المتناقصة للرجال. وهذا الاتجاه قوي بصفة خاصة في أستراليا ونيوزيلندا.

^٩ للحصول على مزيد من التفاصيل، انظر: ILO. *Global Employment Trends for Women*, 2012.

^{١٠} للإطلاع على تحليل مستفيض لمشاركة الشباب وسوق عمل الشباب، انظر:

ILO. *Global employment trends for youth* (Geneva, 2011) at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_165455.pdf. Also ILO. *Global employment trends for youth* (Geneva, 2012) at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf.

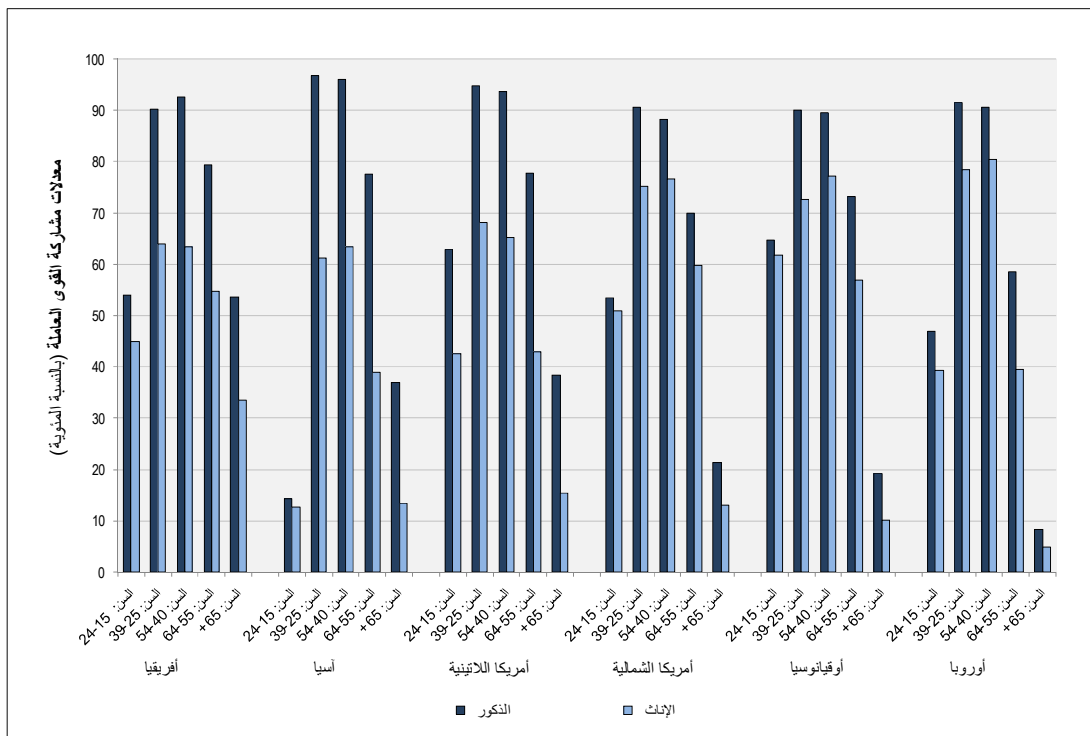
الشكل ١٨-١: معدلات مشاركة القوى العاملة العالمية بحسب السن، الذكور والإناث (١٩٩٠ و ٢٠١٠ و ٢٠٢٠)، كنسبة مئوية



المصدر: مكتب العمل الدولي: قاعدة بيانات إحصاءات العمل Laborsta.

٥٥. وتوجد اختلافات إقليمية مهمة في اتجاهات المشاركة حسب السن والجنس رهناً بمستوى تنمية الأقاليم والبلدان، بالإضافة إلى الاختلافات الثقافية والتقاليد. ومع ذلك، تسجل الفئات العمرية الرئيسية ٢٥-٣٩ سنة ٤٠-٥٤ سنة أعلى معدلات المشاركة في جميع الأقاليم (الشكل ١٨-١).

الشكل ١٩-١: تسجل الفئات العمرية الرئيسية أعلى معدلات المشاركة في القوى العاملة في جميع الأقاليم معدلات مشاركة القوى العاملة بحسب الإقليم والفئة العمرية والجنس، ٢٠١٠، (بالنسبة المئوية)



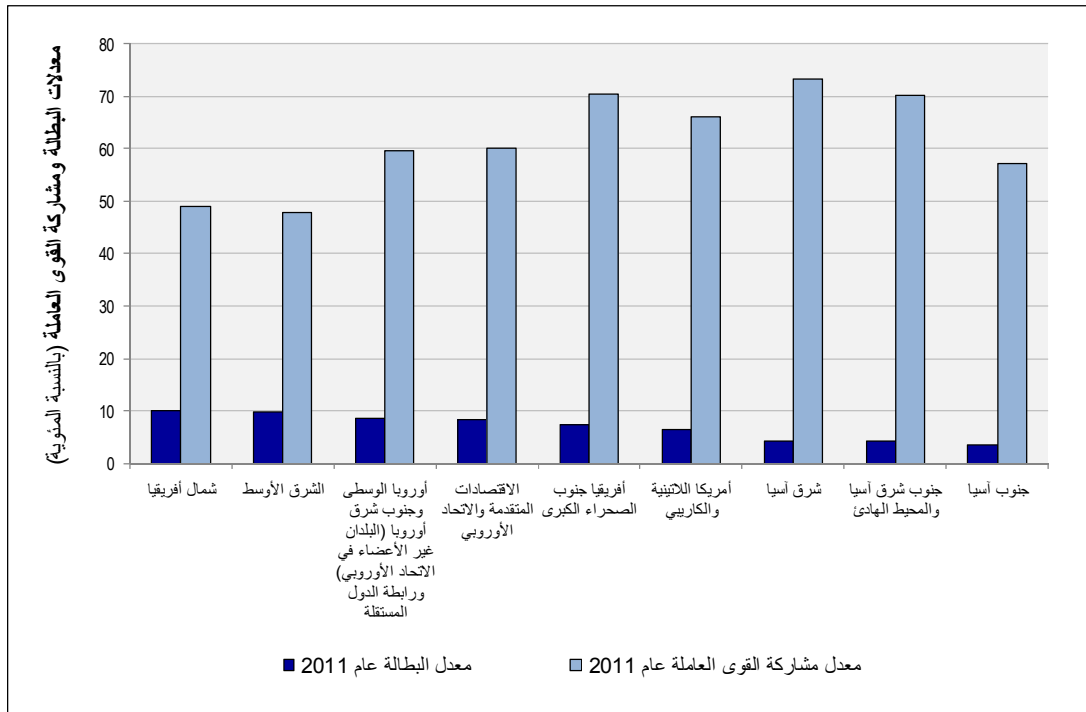
المصدر: مكتب العمل الدولي: قاعدة بيانات إحصاءات العمل Laborsta.

٥٦. وفي بعض البلدان، تبيّن اتجاهات المشاركة المتناقصة للرجال المسنين أن عدداً من العمال الذين بإمكانهم تحمل القيام بهذا الأمر اختاروا الخروج من القوى العاملة قبل سن التقاعد القانوني، إذ إن الحوافز المالية جعلت الترفيه يزداد جاذبية مقارنة بالعمل^{١١}.

البطالة

٥٧. رغم عدم وجود علاقة مباشرة بين معدلات مشاركة القوى العاملة ومستويات البطالة، تتجه البلدان التي تشهد بطالة عالية ولا سيما نمواً سريعاً في معدلات البطالة، نحو تسجيل معدلات مشاركة متدنية، ويرجع ذلك أساساً إلى أن الناس ينقطعون عن سوق العمل بسبب الافتقار إلى فرص العثور على وظائف. وهذا هو الحال بوجه خاص بالنسبة للفئات العمرية الشابة والفئات العمرية المسنة. ويظهر ذلك أيضاً في الاتجاهات الإقليمية المبيّنة في الشكل ١-١٩، باستثناء أفرق إقليمين، وهما: إقليم أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، الذي يسجل معدلات مرتفعة من مشاركة القوى العاملة ومعدلات بطالة مرتفعة نسبياً، وإقليم جنوب آسيا الذي يشهد انخفاض معدلات البطالة والمشاركة على السواء.

الشكل ١-٢٠: معدلات البطالة ومشاركة القوى العاملة، مختلف الأقاليم، ٢٠١١



المصدر: Global Employment Trends Model 2013, Geneva.

٥٨. وتنخفض معدلات البطالة انخفاضاً كبيراً مع تقدم العمر (انظر الشكل ١-٢١ بشأن بعض البلدان المختارة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). ومع ذلك، لا يعني انخفاض معدل البطالة لهذه الفئة من العمال بالضرورة أنهم عرضة على نحو أقل لخطر فقدان الوظيفة مقارنة بأقرانهم الأصغر سناً - وإنما يمكن أن يعكس أنه من الأرجح أن ينسحبوا من سوق العمل بعد فقدان الوظيفة. فضلاً عن ذلك، يُدفع العديد من العمال من كبار السن للخروج من سوق العمل، وهم يفضلون التقاعد بدلاً من مواجهة وصمة البطالة. علاوة على ذلك، ورغم انخفاض معدلات البطالة بالنسبة للعمال كبار السن، تظل حالات البطالة طويلة الأجل أعلى ولا زالت في

^{١١} رغم أن التقرير الحالي لا يشمل الاتجاه في الثمانينات، شهدت أوروبا الشرقية تراجعاً بالغ الأهمية في معدلات مشاركة الذكور في الفئة العمرية ٦٤-٥٥ سنة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٥. ويعزى خروج العمال المسنين من القوى العاملة إلى حد كبير إلى التقاعد القسري المبكر المرتبط بإعادة الهيكلة الاقتصادية. انظر:

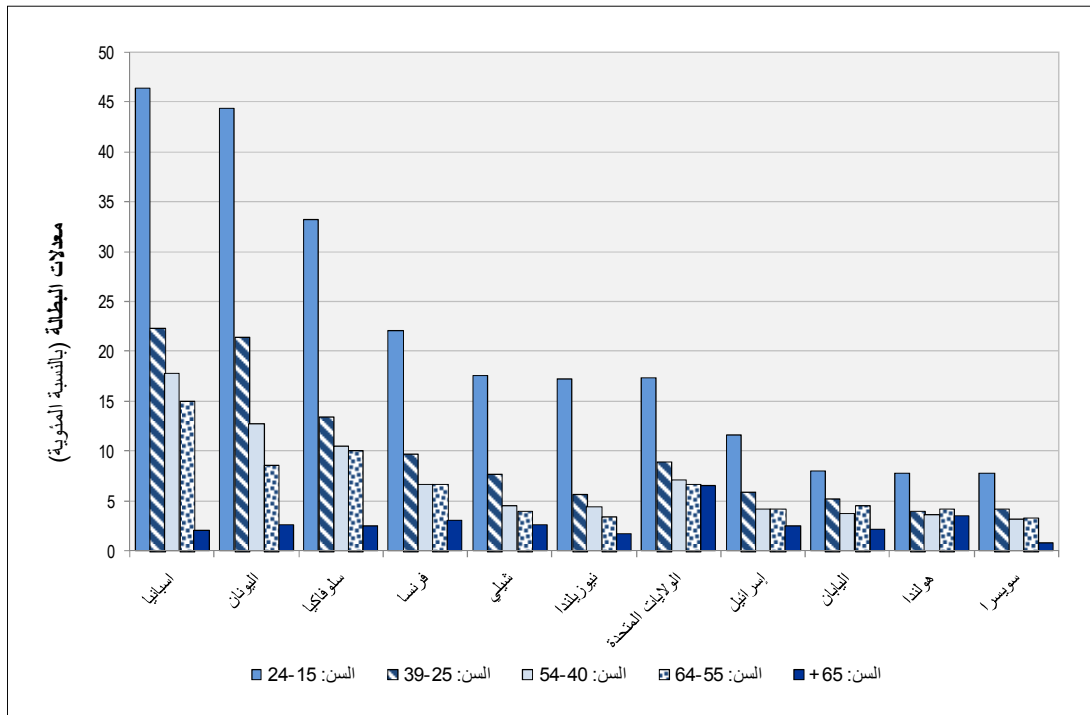
P. Auer and M. Fortuny. *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Geneva, 2000), and M. Fortuny, A. Nesporova and N. Popova. *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50, Employment Sector (Geneva, 2003).

ازدياد في أغلب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (انظر الشكل ٢٢-١ بشأن بعض البلدان). وفي ظل هذه الظروف، يفتر عزم العمال كبار السن بسهولة وينقطعون عن سوق العمل.

٥٩. وقد شهدت بعض البلدان زيادة في معدل البطالة في صفوف الفئات العمرية من كبار السن. ففي أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، ثمة ما يدل على أن معدلات البطالة بين العمال من كبار السن كانت منخفضة لكنها أخذت في التنامي. ففي الأرجنتين على سبيل المثال، ارتفعت معدلات البطالة بين العمال من كبار السن بمقدار عشر نقاط مئوية بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٣، وزادت حصة العمال من كبار السن في الاقتصاد غير المنظم في معظم بلدان أمريكا اللاتينية (ما عدا شيلي وبنما والبرازيل)^{١٢}.

الشكل ٢١-١: معدلات البطالة تنخفض مع تقدم السن، ليس دائماً لأسباب وجيهة

معدلات البطالة بحسب السن في بلدان مختارة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١١ (بالنسبة المئوية)



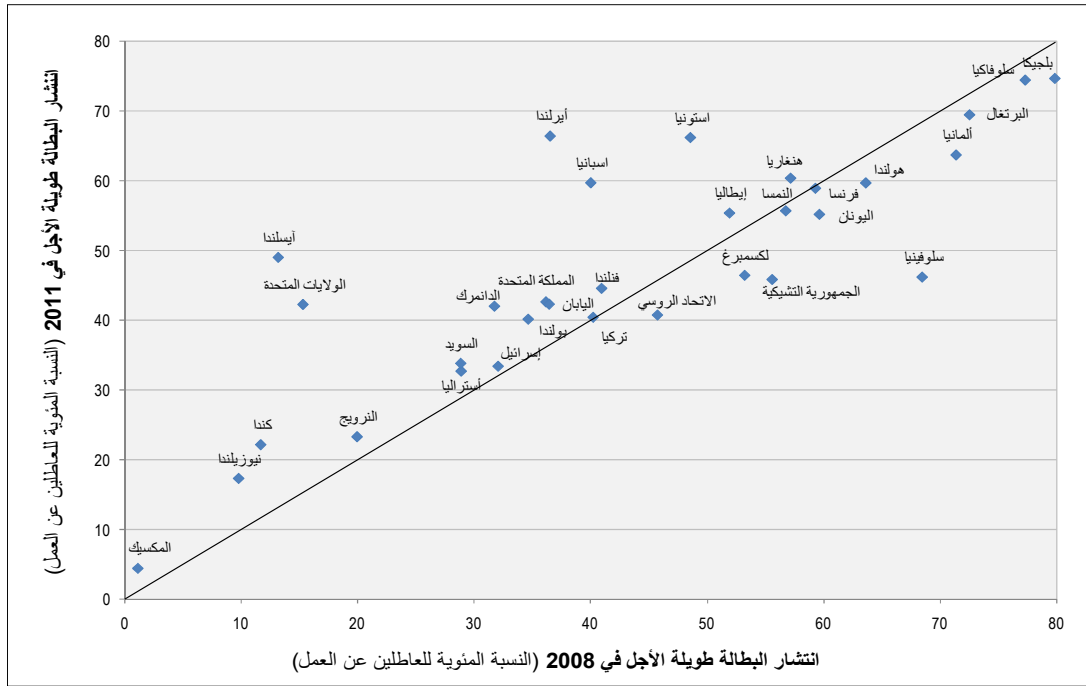
ملاحظة: تشير البيانات المتعلقة بإسبانيا إلى الفئة العمرية ١٦-٢٥ سنة.

المصدر: <http://stats.OECD.org/>, labour force statistics by age and sex. Data downloaded on 26.11.2012.

^{١٢} انظر:

Bertanou, F. (ed.). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago de Chile, ILO, 2006).

الشكل ٢٢-١: انتشار معدلات البطالة طويلة الأجل بين كبار السن في بلدان مختارة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٨ مقابل ٢٠١١ (النسبة المئوية للعاطلين عن العمل)



ملاحظة: نسبة البطالة طويلة الأجل (سنة أو أكثر) في صفوف العمال العاطلين البالغين من العمر ٥٥ سنة وأكثر. وتشهد البلدان التي تقع فوق خط ٤٥ درجة زيادة في البطالة طويلة الأجل.

المصدر: <http://stats.OECD.org/>, incidence of unemployment by duration. Data downloaded on 26.11.2012.

التعليم والمهارات واتجاهات القوى العاملة

٦٠. في المتوسط، يزيد احتمال مشاركة الأشخاص البالغين الذي يخصصون مزيداً من الوقت للتعليم والتدريب، في النشاط الاقتصادي ويتراجع احتمال تعطلهم عن العمل^{١٣}.

٦١. وفي هنغاريا، أظهرت إحدى الدراسات أن ٦٢ في المائة من العمال الذين تتراوح أعمارهم بين ٤٥ و ٦٤ سنة سبق أن تلقوا تعليماً ثانوياً يمارسون نشاطاً مهنيًا. وترتفع هذه النسبة لتصل إلى ٧٥ في المائة بالنسبة للأشخاص الحاصلين على مستوى تعليمي أعلى^{١٤}. كما تعاني الجمهورية التشيكية من فوارق تعليمية واسعة في معدلات المشاركة بين العمال المسنين بحسب المستوى التعليمي^{١٥}. وحتى في البلدان الفقيرة، تزيد معدلات المشاركة كلما زاد مستوى التعليم: ففي الهند، على سبيل المثال، يشارك ٢٥ في المائة من المسنين الأميين في العمل مقارنة بحوالي ٥٠ في المائة من الأشخاص الحاملين لدبلوم تقني أو ما يعادله من الشهادات الجامعية أو الدراسات العليا.

٦٢. وفي بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة والعشرين، يشكل مستوى المهارات عاملاً له أهمية خاصة في استخدام العمال المسنين. ففي جميع مراحل العمر، تزيد معدلات النشاط زيادة كبيرة بين فئات المجتمع التي حظيت بأكبر قدر من التعليم، مع بروز العلاقة التي تربط مستوى المهارات بالمشاركة في سوق العمل بمرور الوقت. وبالنسبة للرجال، وبالنسبة للنساء منه لدى الرجال. ويتزايد عادة التفاوت في مستوى النشاط بين الأشخاص ذوي المهارات العالية والأشخاص ذوي المهارات المتدنية مع تقدم العمر، إذ تكون أوسع نطاقاً بالنسبة للفئات العمرية ٥٥-٥٩ سنة و ٦٠-٦٤ سنة، حيث يتجاوز التفاوت ٢٠ نقطة مئوية (الشكل ١-٢٣).

^{١٣} انظر: Eurofound. *Working conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008), p. 49.

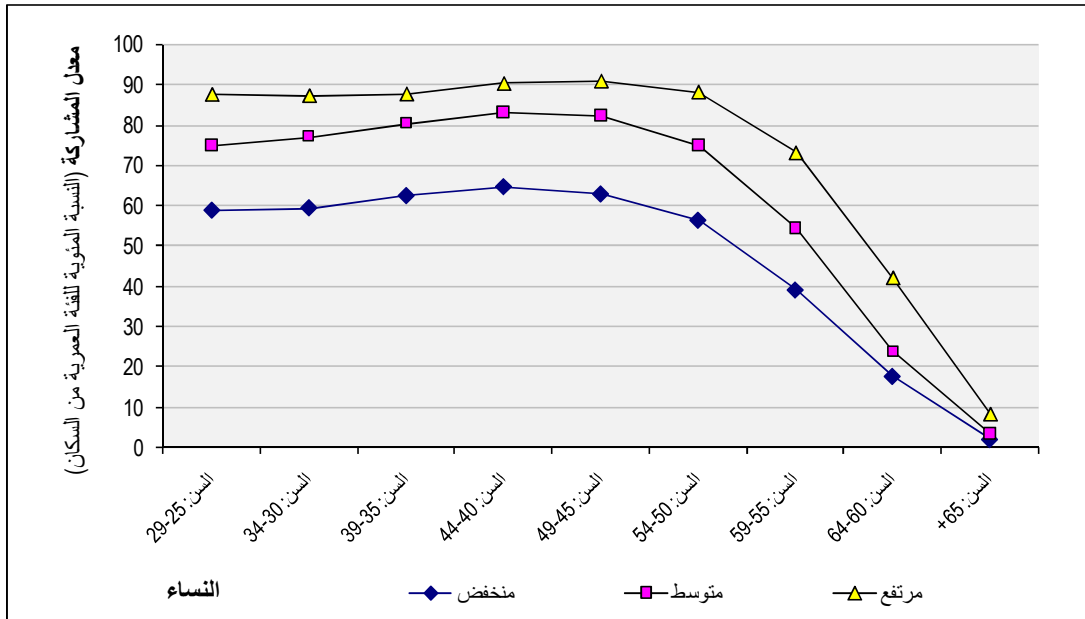
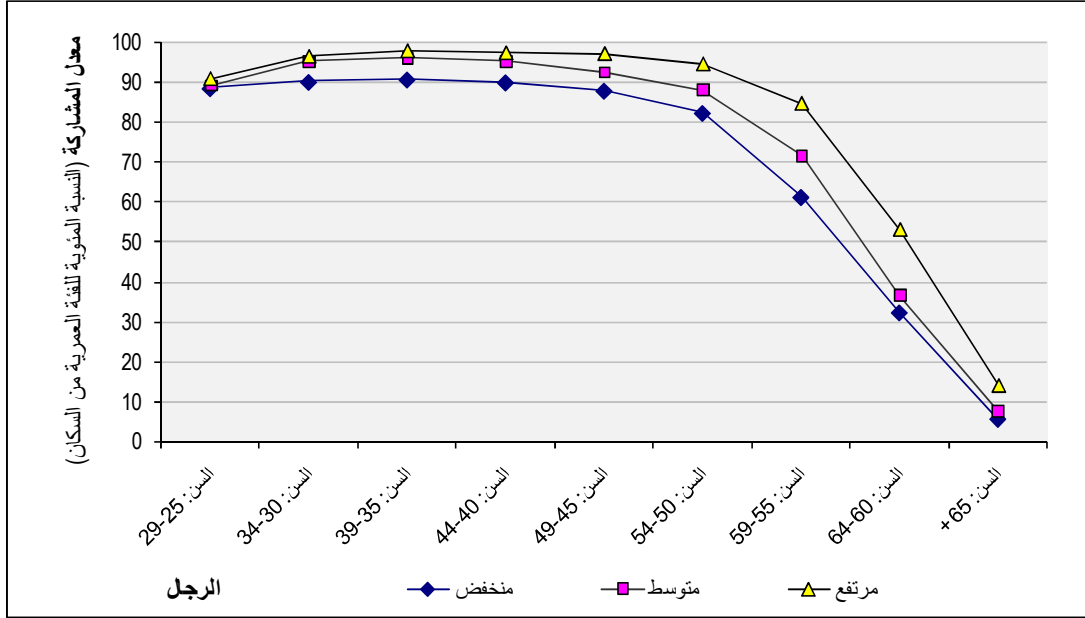
^{١٤} انظر:

Eurofound. *Employment of older workers and lifelong learning*, available at: www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm.

^{١٥} انظر: OECD. *Ageing and employment policies: Czech Republic* (Paris, 2004).

الشكل ٢٣-١: تزايد المشاركة مع زيادة مستوى المهارات

معدل المشاركة بحسب كل فئة عمرية موزعة على خمس سنوات وبحسب الجنس ومستوى المهارات في بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة والعشرين، ٢٠٠٦



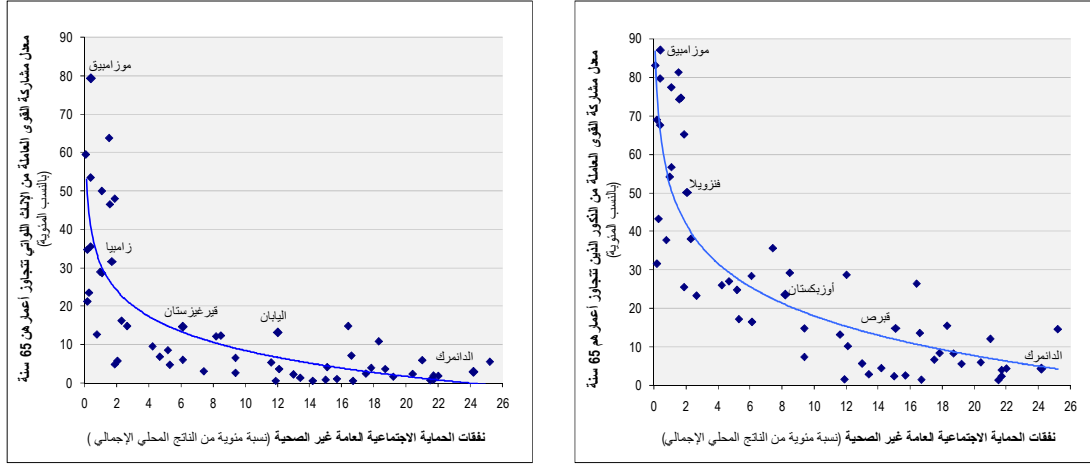
المصدر: Employment in Europe, 2007.

أمن الدخل ومشاركة المسنين في القوى العاملة

٦٣. ثمة علاقة واضحة بين مشاركة القوى العاملة وتغطية الضمان الاجتماعي. ويظهر الشكل ٢٤-١ الترابط بين مشاركة القوى العاملة من الرجال والنساء ممن تتجاوز أعمارهم ٦٥ سنة ونفقات الحماية الاجتماعية العامة غير الصحية (التي تهيمن عليها نفقات المعاشات التقاعدية). وتتنخفض مشاركة القوى العاملة من كبار السن في البلدان التي تسجل ارتفاع النفقات. ومن المثير للاهتمام أن معدلات مشاركة الذكور هي أكثر تأثراً بالتغيرات في الإنفاق من معدلات الإناث. ويمكن أن يكون مرد ذلك إلى أن مستويات الإعانة لدى الذكور تميل إلى أن تكون أعلى من تلك الخاصة بالنساء.

الشكل ٢٤-١: حماية أقل تعني ارتفاع معدلات مشاركة القوى العاملة

الترابط القائم بين مشاركة القوى العاملة من السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٥ سنة ونفقات الحماية الاجتماعية العامة (غير الصحية) لبلدان مختارة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (٢٠٠٥)

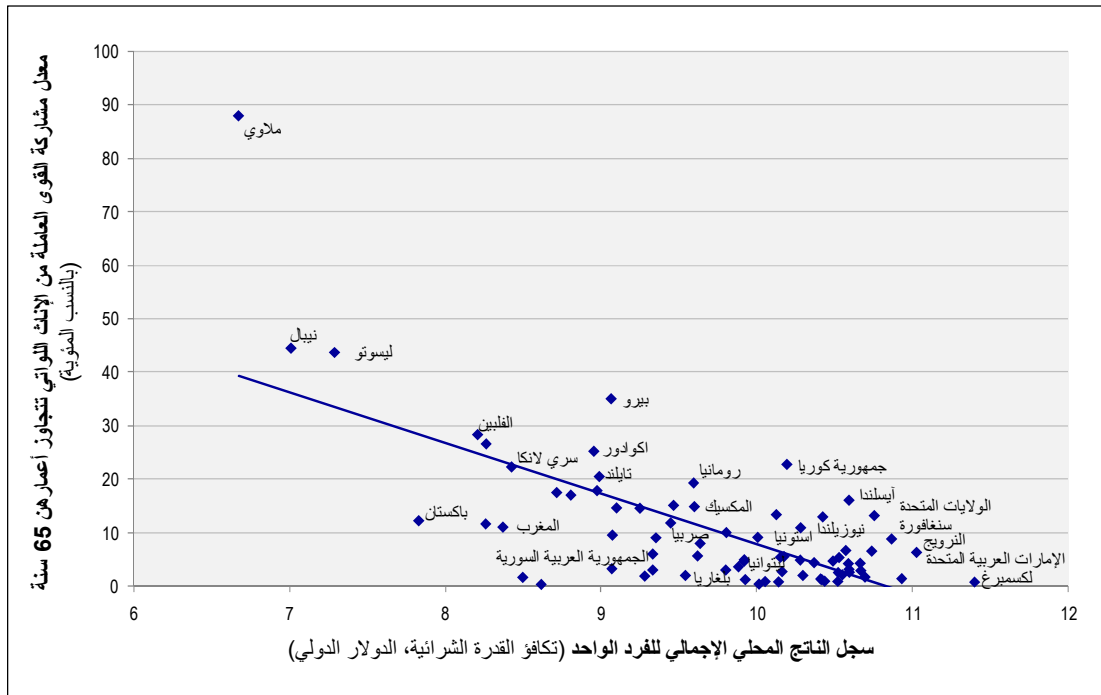


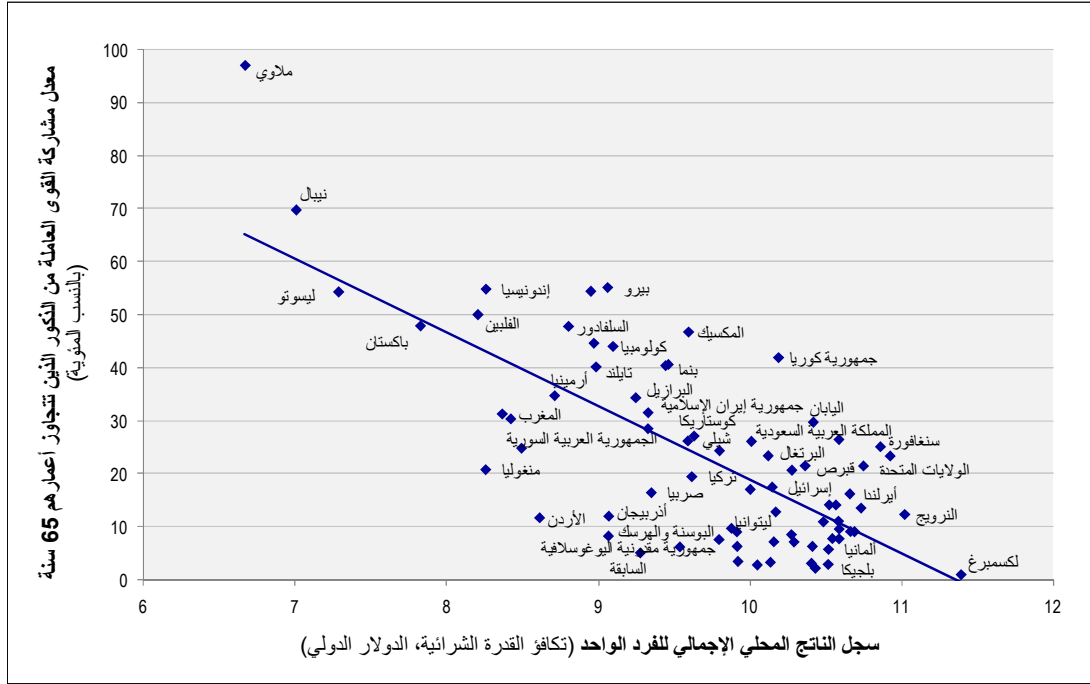
المصدر: مكتب العمل الدولي: قاعدة بيانات إحصاءات العمل Laborsta وبيانات عامة غير صحية. حسابات المؤلف بالذات.

٦٤. علاوة على ذلك، هناك علاقة واضحة بين مشاركة القوى العاملة ومستويات الدخل. ويبين الشكل ٢٥-١ أنه كلما ارتفع الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد كلما قلّت حاجة السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٥ سنة إلى العمل.

الشكل ٢٥-١: عندما يكون الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد منخفضاً يضطر المسنون إلى العمل

الترابط القائم بين مشاركة القوى العاملة من السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٥ سنة والناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد (٢٠٠٨)





٦٥. وتسجل البلدان النامية أعلى مستويات في مشاركة القوى العاملة من المسنين، حيث يرجع ذلك أساساً إلى أنهم يستمرون في العمل لكسب لقمة العيش. وفي هذه البلدان، يعمل عدد كبير من كبار السن في الاقتصاد غير المنظم بسبب عدم وجود إعانات الشيخوخة أو انخفاض مستواها. وتعتبر أفريقيا الإقليم الذي توجد فيه أعلى نسبة مشاركة للقوى العاملة من المسنين.

٦٦. وتسجل معدلات مشاركة القوى العاملة من النساء المسنات ارتفاعاً في البلدان النامية، ما عدا منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتسجل بلدان جنوب شرق آسيا معدلات مشاركة عالية إلى حد كبير بالنسبة للإناث في الفئة العمرية ٦٥ سنة فأكثر، أي ما يعادل ٢٠ في المائة وأكثر. وفي أمريكا اللاتينية، استرعت الانتباه بشكل خاص الزيادات التي شهدتها معدلات مشاركة الإناث في الفئة العمرية ٥٥-٦٤ سنة. وفي أمريكا الجنوبية، ارتفعت معدلات مشاركة الإناث من الفئة العمرية ٥٥-٦٤ سنة بأكثر من ١٦,٥ نقطة مئوية منذ الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠٠٥، ويتوقع أن تستمر في الارتفاع. كما ترتفع معدلات مشاركة الإناث المسنات في أفقر الأقاليم الفرعية في أفريقيا ارتفاعاً كبيراً (أكثر من ٧٠ في المائة للفئة العمرية ٥٥-٦٤ سنة في شرق أفريقيا، على سبيل المثال). ويجبرهن انتشار الفقر في صفوفهن أو تعرضهن لحالات الترميل في وقت لاحق من الحياة على مواصلة العمل بصورة رئيسية في الاقتصاد غير المنظم.

ديناميات الهجرة

٦٧. تشكل الهجرة في العديد من البلدان عاملاً مهماً يؤثر في هيكليات تشكيل القوى العاملة. وتفيد التقديرات اليوم أن ٢١٤ مليون شخص - أي حوالي ٣,١ في المائة من سكان العالم - يعيشون خارج بلداهم الأصلي، أي أكثر من ضعف عددهم قبل ٢٥ سنة. ويشارك حوالي ١٠٥ ملايين شخص من أصل هذا العدد في النشاط الاقتصادي^{١٦}. وما برحت أعداد المهاجرين تتزايد بمرور الوقت.

٦٨. ومن المتوقع أن يصل صافي عدد المهاجرين الدوليين إلى الأقاليم الأكثر نمواً، ١٠٣ ملايين شخص على مدى الفترة الممتدة بين ٢٠٠٥ و ٢٠٥٠. وتجدر الإشارة إلى أن هذا العدد يعادل الانخفاض الطبيعي المتوقع في عدد السكان البالغ ٧٤ مليون شخص في الأقاليم الأكثر تقدماً المستقبلة لصافي عدد المهاجرين^{١٧}.

^{١٦} الوثيقة: GB.316/POL/1، الدورة ٣١٦، جنيف، ١-١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: "استنتاجات بشأن نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي"، في تقرير لجنة العمال المهاجرين، محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٢، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

٦٩. وفي حين انتقل اثنان وستون مليون مهاجر من البلدان النامية إلى بلدان أكثر نمواً في عام ٢٠٠٥، انتقل عدد مماثل تقريباً من المهاجرين، بلغ ٦١ مليون مهاجر، من بلد أقل نمواً إلى آخر.

٧٠. ويتوقع أن تتمثل البلدان الرئيسية المستقبلية سنوياً لصافي عدد المهاجرين الدوليين خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٥٠، في: الولايات المتحدة الأمريكية (١,١ مليون مهاجر)، كندا (٢٠٠,٠٠٠)، ألمانيا (١٥٠,٠٠٠)، إيطاليا (١٣٩,٠٠٠)، المملكة المتحدة (١٣٠,٠٠٠)، إسبانيا (١٢٣,٠٠٠)، أستراليا (١٠٠,٠٠٠). أما أعلى مستويات صافي الهجرة إلى الخارج، فمن المتوقع أن تكون في البلدان التالية: الصين (-٣٢٩,٠٠٠ سنوياً)، المكسيك (-٣٠٦,٠٠٠)، الهند (-٢٤١,٠٠٠)، الفلبين (-١٨٠,٠٠٠)، إندونيسيا (-١٦٤,٠٠٠)، باكستان (-٦٧,٠٠٠).

التحضر وشيخوخة السكان في المناطق الريفية

٧١. بحلول عام ٢٠٣٠، سيوجد أكثر من نصف سكان العالم في المناطق الحضرية. ومن المتوقع أن يتركز النمو السكاني في المستقبل بصورة تكاد تقتصر على المناطق الحضرية. وبحلول عام ٢٠٣٠، يتوقع أن يبلغ عدد السكان الحضريين ٤,٩ مليار شخص، في حين يتوقع أن ينخفض عدد السكان الريفيين بزهاء ٢٨ مليون شخص. علاوة على ذلك، ستزداد وتيرة التحضر بأسرع ما يكون في الأقاليم التي تتميز حالياً بانخفاض مستوى التحضر، كما في شرق أفريقيا. وسيضاعف عدد السكان الحضريين في أفريقيا وآسيا بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٣٠ وسيكون العديد منهم من الفقراء^{١٨}.

٧٢. وقد باتت بعض نتائج تشكيل القوى العاملة في الريف بادية للعيان: إذ تشهد بلدان عديدة زيادة نسبة صغار المزارعين المسنين. ويهاجر البالغون الشباب إلى المناطق الحضرية طلباً لفرص العمل والفرص التعليمية. ففي موزامبيق، تزيد أعمار ٧٠ في المائة من أعضاء نقابة صغار المزارعين على ٤٥ سنة^{١٩}، ويبلغ متوسط عمر المزارعين في الفلبين ٥٧ سنة. وفي منطقة الكاريبي، يبلغ متوسط عمر المزارعين حالياً ٦٢ سنة.

٧٣. وفي البلدان النامية، ثمة اختلافات ملحوظة في معدلات مشاركة المسنين بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية. ففي الصين على سبيل المثال، حيث تستفيد المناطق الحضرية إلى حد ما من نظم الحماية الاجتماعية، تتراجع مشاركة القوى العاملة مع التقدم في العمر. ومع ذلك، فإن معدلات مشاركة القوى العاملة من المسنين في المناطق الريفية حيث كان مستوى المشاركة في نظام المعاشات منخفضاً، تظل عالية فتصل إلى ٨٠ في المائة (٥٥-٥٩ سنة) و ٦٦ في المائة (٦٠-٦٤ سنة) و ٢٨ في المائة (٦٥ سنة فأكثر)^{٢٠}. ويلزم النظر إلى ما إذا كان القانون الجديد الذي استحدث في عام ٢٠١٠ بشأن نظام المعاشات التقاعدية في المناطق الريفية والذي يمنح إعانات تقاعدية لجميع العمال الريفيين البالغين ٦٠ سنة أو أكثر سيؤدي إلى تغيير أنماط مشاركة كبار السن الريفيين.

الأزمات الاقتصادية

٧٤. تخلف الأزمات والصدمات الاقتصادية أثراً في أسواق العمل. فالعمال من الشباب والمسنين هم أكثر المعانين في جميع الأزمات. وغالباً ما يكونون أول من يفقدون عملهم وآخر من يعودون إلى الاندماج في سوق العمل مرة أخرى. وكثيراً ما يضطر من ينجح منهم في مواصلة العمل إلى قبول عقود أقل أمناً وظروف عمل أفسى.

٧٥. وتمثل الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية أحدث مثال على ذلك. وقد أثرت الأزمة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولا تزال تؤثر فيها تأثيراً بالغاً، حيث وصلت شيخوخة السكان فيها إلى مرحلة متقدمة من ناحية، في الوقت الذي كان يجد فيه الشباب صعوبات في الالتحاق بسوق العمل حتى قبل وقوع الأزمة.

^{١٨} انظر:

State of World Population 2007, UNFPA. http://www.unfpa.org/swp/2007/english/chapter_1/index.html.

^{١٩} انظر: www.unac.org.mz.

^{٢٠} انظر: OECD. (2010). *China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets*, table 4.

٧٦. وقد أولي اهتمام بالغ بتحليل آثار الأزمة على الشباب، مما أسفر عن سلسلة من التدابير الجاري اتخاذها من جانب البلدان وعلى المستوى الدولي، مثل الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات^{٢١}، التي صدرت عن منظمة العمل الدولية والتي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٢.

٧٧. وحظي تحليل آثار الأزمة على كبار السن بقدر أقل من الاهتمام. ومع ذلك، تبين الأدلة أن كمية وظائف كبار السن ونوعيتها تأثرتا تأثراً كبيراً. ولم يسجل معدل البطالة في صفوف هؤلاء العمال ارتفاعاً أكبر من معدل البطالة في صفوف الفئات العمرية الأخرى - باستثناء الولايات المتحدة - إلا أن فترة البطالة أطول بكثير بالنسبة لكبار السن مقارنة بالفئات العمرية الأخرى، ومن المرجح أن يبقوا عاطلين عن العمل حتى بعد بدء الانتعاش. وتبين البيانات المتعلقة بأستراليا أن ٤٥ في المائة من الأشخاص البالغين ٥٥ سنة فأكثر يظلون عاطلين لفترة تزيد على عام، مقارنة بنسبة ٣٥ في المائة بالنسبة لفئة العمال في مقتبل العمر (من ٣٥ إلى ٤٤ سنة). ووصل متوسط فترة البطالة في الولايات المتحدة في عام ٢٠١٠ بالنسبة للعمال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٦ و ٢٤ سنة ٢٣,٣ أسبوعاً، بالمقارنة مع ٣٥,٥ أسبوعاً بالنسبة للعاملين البالغين ٥٥ سنة فأكثر^{٢٢}. ونتيجة لذلك، عم شعور واسع النطاق بالإحباط في صفوف العمال الذين تجاوزوا ٥٥ سنة. وضمت فئة العمال البالغين ٥٥ سنة فأكثر ١٥ في المائة من العمال المحبطين في عام ٢٠٠٩. وبحلول منتصف عام ٢٠١٠، ازدادت نسبتهم بين العمال المحبطين لتبلغ زهاء ٢٤ في المائة.

٧٨. كذلك، زادت العمالة غير الطوعية لبعض الوقت، لا سيما بين العمال المسنين. وتتحو الوظائف لبعض الوقت إلى أن تكون عرضية، دون إجازة سنوية أو إجازة مرضية مدفوعة الأجر ومع انخفاض مستوى الأمن الوظيفي؛ كما يتقاضى العمال في هذا النوع من الوظائف أجوراً أقل من الأجور التي يتلقاها العمال الدائمون^{٢٣}. وقد سجل العمل للحساب الخاص ارتفاعاً أيضاً، إذ غالباً ما يشكل الخيار الوحيد المتاح للناس في أوقات الأزمات (فيما يصعب في الوقت ذاته إدارة عمل تجاري خلال فترات الانكماش). وقد أحصي ١٠ في المائة من العمال المسنين غير المزارعين في الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٧ باعتبارهم يعملون لحسابهم الخاص، وارتفعت هذه النسبة في عام ٢٠١٠ لتصل إلى ١٠,٥ في المائة.

٧٩. ويبدو أيضاً أن الانكماش عزز بشكل ملموس صفوف أولئك الذين يشغلون وظائف مؤقتة أو قائمة على مشروع محدد (المتعهدون المستقلون والعمال الموسميون). وأدى نمو أشكال الاستخدام غير المعتادة، لا سيما العمل الموسمي والعمل لبعض الوقت، إلى الحد من تأثير لوائح العمل، مما أسفر عن زيادة التفاوت في مجال الأجور ونطاق الممارسات الاستغلالية.

٨٠. ورغم أن البلدان ذات الدخل المنخفض لم تتأثر كثيراً بالأزمة الاقتصادية الحالية، إلا أن الحال ليس كذلك دائماً، مثلاً أثناء الأزمة الآسيوية في التسعينات. علاوة على ذلك، تشهد مناطق أخرى أنواع مختلفة من الأزمات، مثل الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث تتباطأ الاقتصادات تباطؤاً كبيراً بسبب التغيرات السياسية، ويزداد تردي الوضع الصعب أصلاً للشباب وكبار السن.

٨١. وفي البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط تتفاقم ندرة فرص كبار السن، شأنهم في ذلك شأن الشباب، للتكيف مع تغير الظروف الاقتصادية مقارنة بالبلدان الأكثر نمواً، وبالتالي يواجهون تحديات خاصة في أوقات الصعوبات الاقتصادية. وفي غياب الحماية الاجتماعية وتدابير المساعدة الاجتماعية الطارئة المؤقتة، التي غالباً ما يشار إليها باسم شبكات السلامة الاجتماعية، كثيراً ما يكون العمال من كبار السن بالخصوص غير مهيبين تهيئة جيدة لمواجهة التغيرات.

٨٢. وحتى قبل اندلاع الأزمة الاقتصادية والمالية، شكلت الحاجة إلى استحداث فرص العمل اللائق تحدياً استطاعت قلة من البلدان فقط أن تواجهه بنجاح. وكانت معدلات البطالة في صفوف الشباب أعلى بكثير من معدلات البطالة في صفوف البالغين، وما فتئ الفقر يزداد في صفوف المسنين في العديد من البلدان. وقد أفضت

^{٢١} مكتب العمل الدولي: (٢٠١٢). أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات. على العنوان:

http://www.ilo.org/washington/WCMS_185950/lang--en/index.htm.

^{٢٢} انظر أيضاً:

ILO. Global Employment Trends for Youth 2011 and 2012. ILO: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2011. "Giving youth a better start", a policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers (Geneva and Paris).

^{٢٣} انظر: Bisom-Rapp, S. et al. 2011. op. cit.

^{٢٤} وهذا بطبيعة الحال، ليس هو حال جميع ترتيبات العمل لبعض الوقت. وتظل معظم هذه الترتيبات طوعية وغالباً ما تعطي العمال إحساساً بالرضا.

سلسلة من الأزمات في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك أزمة أسعار الأغذية والأزمة الاقتصادية والمالية والأزمات الناجمة عن الكوارث الطبيعية والحروب والتغيرات السياسية، إلى وضع يواجه فيه العالم وفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية "تحديات ملحة" تتمثل في استحداث ٦٠٠ مليون وظيفة منتجة على مدى العقد المقبل بغية توليد النمو المستدام والحفاظ على التلاحم الاجتماعي. ويبلغ عدد العاطلين عن العمل في جميع أنحاء العالم ٢٠٠ مليون شخص، وسيلتحق الملايين غيرهم بسوق العمل إذا كان ثمة فرص عمل متاحة. وحتى مع وجود سيناريو متفائل للأعوام القادمة ينمو فيه الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٤ في المائة في جميع أنحاء العالم، فإن العدد الإجمالي للعاطلين سيزيد بمقدار ٦ ملايين أخرى في عام ٢٠١٦. بيد أنه وفقاً لآخر تقديرات صندوق النقد الدولي، من المرجح أن تستمر الأزمة الاقتصادية بعد عام ٢٠١٣، مع معدلات نمو اقتصادية أبطأ بكثير في معظم البلدان، لا سيما ضمن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. بل من شأن هذا أن يقلل أكثر من فرص حصول الفئات المستضعفة على وظائف لائقة في أسواق العمل.

الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن السياق الديمغرافي الجديد

٨٣. يتناول هذا الفصل الآثار التي يمكن أن تلحق بالتنمية الاقتصادية والعمالة والحماية الاجتماعية بسبب التغيرات الديمغرافية في البلدان التي تمرّ بمراحل مختلفة من التحول الديمغرافي. ويذهب إلى أن السلوك الاقتصادي للناس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بدورة الحياة - إذ تختلف سبلهم في الاستهلاك والادخار في مراحل العمر المختلفة - وأنه بناء على ذلك تؤثر التركيبة السكانية المتغيرة تأثيراً كبيراً في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. علاوة على ذلك، تترتب على التغيرات المتوقعة في تشكيل القوى العاملة بسبب شيخوخة السكان آثار مهمة في العمالة - على سبيل المثال، فيما يتعلق بنقص المهارات والاحتياجات في مجالي التعليم والتدريب والإنتاجية والإيرادات. وأخيراً، قد تولد التركيبة السكانية المتغيرة ضغوطاً على المؤسسات القائمة التي توفر أمن الدخل والأمن الاقتصادي والخدمات المناسبة لصالح مجتمع أخذ في الشيخوخة، لا سيما الرعاية الصحية والرعاية طويلة الأجل ونظم المعاشات التقاعدية، وتؤثر في أنماط التقاعد.

١-٢ الأثر على التنمية الاقتصادية

٨٤. تؤثر التغيرات في الهياكل العمرية في النتائج الاقتصادية لأن السلوك الاقتصادي للناس يتغير وفقاً لسنهم. ويمكن أن تقسم دورة الحياة إلى ثلاث مراحل: مرحلة ما قبل العمل ومرحلة العمل ومرحلة ما بعد العمل. ويستهلك الأفراد خلال المرحلة الأولى والأخيرة أكثر مما ينتجون، بينما ينتجون في المرحلة الثانية أكثر مما يستهلكون. ويختلف طول كل مرحلة من فرد إلى آخر ويتأثر بعوامل عديدة تتجاوز العامل البيولوجي، من قبيل: الهيكل الاقتصادي للمجتمع والترتيبات المعيشية والبرامج العامة للأطفال وكبار السن وفرص التعليم وتفاوت معدلات الخصوبة بين الفقراء وغير الفقراء والاحتياجات الأسرية وتوقعاتها والصحة وغير ذلك من الأمور.

٨٥. ويمثل الأفراد خلال المرحلة الأولى والأخيرة "عجزاً في دورة الحياة"، ذلك أن معدل استهلاكهم يفوق إيراداتهم من العمل. ويجري تمويل الاستهلاك خلال هاتين المرحلتين أساساً من خلال التحويلات الخاصة أو العامة في ما بين الأجيال، مما يؤدي دوراً رئيسياً في إعادة توزيع الموارد المحصلة من الناس البالغين سن العمل لتوجيهها إلى الأطفال والمسنين. ويتوقف العجز الكلي على عدد الأشخاص في كل مرحلة. ونظراً لشيخوخة السكان، يتوقع أن يزيد عدد الأفراد في المرحلة الثالثة، مما يؤدي إلى معدلات عجز أكبر.

العائدات الديمغرافية: الفرصة السانحة؟

٨٦. نتيجة لتراجع معدلات الخصوبة وزيادة طول العمر في عدد متزايد من البلدان النامية، تبدأ نسبة الأطفال في الانحسار في حين تشهد نسبة البالغين الذين هم في سن العمل ارتفاعاً. وإذا تيسر استخدام هذه القوى العاملة الكبيرة نسبياً استخداماً منتجاً، فهذا يعني حدوث فائض إيجابي أثناء دورة الحياة (انخفاض نسبة الإعالة). ويشكل هذا الوضع على وجه الخصوص بيئة مؤاتية للتنمية، ذلك أن ثمة مزيداً من إمكانيات الادخار والاستثمار، في حين يخف أيضاً الضغط على الإنفاق على التعليم. كما يفضي انخفاض نسبة الإعالة إلى تحرير الموارد للاستثمار الخاص والعام في رأس المال البشري والمادي. ومن المحتمل أن ينمو دخل الفرد نمواً متسارعاً. وهذا ما يشار إليه بإسم "العائد الديمغرافي الأول".

٨٧. ويمثل نمو الناتج المحلي الإجمالي الذي يولده العمال الإضافيون المقياس لهذا العائد الأول. فالمزيد من العمال يولد المزيد من الإنتاج والمزيد من الادخارات ويقدر ما يتحول الادخار إلى استثمار محلي، سيراكح المزيد من رأس المال (البشري والمادي). ونتيجة لذلك، سيتوافر لكل عامل مزيد من رأس المال لتشغيله في المستقبل، مما سيفضي إلى ارتفاع الإنتاج. وتتسارع وتيرة النمو الاقتصادي وتحسن معدلات الادخار، مثلما

تتحسن إيرادات الدولة، وبالتالي تزيد القدرة المالية اللازمة لتمويل السياسات العامة. ولقد "فتحت نافذة الفرص السانحة" الديمغرافية أولاً في العالم النامي في السبعينات، عندما بدأت أمريكا اللاتينية وشرق وجنوب شرق آسيا وبلدان جزر المحيط الهادئ والشرق الأوسط وشمال أفريقيا كلها في التمتع بهذا العائد. ومن المتوقع أن تستمر لنحو ٥٠ عاماً، ولكن مع وجود تفاوت كبير فيما بين البلدان. ومن الاستثناءات الملحوظة الصين التي انتهت فيها التحول الديمغرافي منذ ٢٠ سنة كنتيجة مشتركة لسياسة الطفل الواحد والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفتحت هذه النافذة في وقت لاحق في جنوب آسيا (حوالي عام ١٩٨٥) وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (حوالي عام ١٩٩٥). ومن المتوقع أن تستمر فترة العائد الأول بالنسبة لهذه الأقاليم لمدة أطول - تتراوح ما بين ٦٠ و ٨٠ سنة^١.

٨٨. وبغية الاستفادة من الفرص المنبثقة عن هذا العائد الديمغرافي وتحقيق معدل نمو اقتصادي أعلى على الدوام، من المهم جداً توفير العمالة الكاملة والمنتجة. ويزيد هذا العائد تبعاً لمدى قدرة الاقتصاد على استحداث الوظائف المنتجة لصالح العدد المتزايد من السكان في سن العمل. بيد أن التحدي القائم هو العجز العالمي الذي تعانيه فرص العمالة المنتجة. ويرجع عجز البلدان في جميع أنحاء العالم عن الاستفادة من العائد الديمغرافي إما إلى سعي نسبة كبيرة من قوتها العاملة إلى الحصول على فرص عمل أو إلى كون مهاراتها متدنية وتعمل في قطاعات منخفضة الإنتاجية وتزاول أعمالاً متدنية الجودة في الاقتصاد غير المنظم وتتقاضى أجوراً هزيلة. وقد تفاقمت هذه الحالة جراء الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. وتفيد تقديرات منظمة العمل الدولية أن الأزمة أسفرت عن ارتفاع عدد العاطلين عن العمل إلى ٢٧ مليون عاطل بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٢، منهم ١٤ مليون عاطل في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي و ٧ ملايين في شرق آسيا و ٣ ملايين في أمريكا اللاتينية والكاريبي و مليون عاطل عن العمل في جنوب آسيا. ومن المتوقع أن يزيد العدد الإجمالي للعاطلين في جميع الأقاليم خلال السنوات الخمس القادمة باستثناء الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي وأوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا (من خارج الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة حيث يتوقع انخفاض هذا العدد الإجمالي انخفاضاً طفيفاً. كما يتوقع أن تبقى معدلات بطالة الشباب أعلى من مستوياتها العالية أصلاً قبل الأزمة^٢. وقد ارتفعت معدلات الإحباط - عدم التحاق الناس بميدان العمل والتعليم - ارتفاعاً حاداً خلال الأزمة، حيث قل عدد الأشخاص في القوة العاملة بمقدار ٢٩ مليون شخص عما كان متوقعاً، مما يفيد بأن أرقام البطالة العالمية الحالية لا تظهر الحجم الحقيقي لاضطرابات سوق العمل.

٨٩. وبالإضافة إلى العائد الديمغرافي الأول، يمكن أن ينشأ عائد ثانٍ أيضاً. ونظراً لأن متوسط العمر المتوقع عند الولادة يزيد بالنسبة لشريحة كبرى من المسنين، فإن ذلك قد يفضي إلى مزيد من الادخار طوال دورة الحياة لتمويل الاستهلاك خلال سنوات الشيخوخة، مما يؤدي إلى مزيد من القدرة الاستثمارية - وهو وضع يشار إليه باسم العائد الديمغرافي الثاني. وينشأ هذا العائد الثاني طالما تحفز الأطر المؤسسية والسياسية الأفراد والشركات والحكومات على تجميع رأس المال. وبخلاف العائد الأول، ليس العائد الثاني انتقالياً - نظراً لأن التشيخ يمكن أن يسفر عن زيادة دائمة في رأس المال لكل عامل، وبالتالي في دخل الفرد - ومن الناحية النظرية، من المرجح أن يزيد أكثر بالتناسب مع الزيادة في متوسط العمر المتوقع.

٩٠. ولا تتحقق العائدات الديمغرافية بشكل تلقائي، بل يتوقف تحقيقها على المؤسسات والسياسات لتحويل تغير الهيكل العمري للسكان إلى تنمية اقتصادية. وبناء على ذلك، تعتبر فترة العائد "فرصة سانحة" وليست كفالة لتحسين مستويات المعيشة. وعلى سبيل المثال، فإن أنماط النمو الاقتصادي ومستوياته لا تتوقف على حجم تراكم الثروة فحسب، وإنما تتوقف أيضاً على توزيعها وإعادة توزيعها من خلال التحويلات.

البلدان التي تعاني حالات العجز طوال دورة الحياة

٩١. عندما تأخذ نسبة الإعالة في الارتفاع في مرحلة متقدمة من التحول الديمغرافي، أي يبدأ حجم السكان المسنين في الارتفاع مقارنة بالسكان في سن العمل، وبالتالي يزداد عدد الأشخاص الذين يعيشون مرحلة عجز في دورة الحياة، تترتب عواقب بعيدة الأثر على المالية العامة (لا سيما فيما يتعلق بالتحويلات والخدمات لصالح المسنين) والنمو الاقتصادي والحد من الفقر.

^١ انظر:

Lee, R. and Mason, A. *Population ageing, wealth, and economic growth: Demographic dividends and public policy*, WESS background paper (UN, New York, 2007).

^٢ انظر: ILO. 2013. *Global Employment Trends*, Geneva, ILO.

^٣ انظر: ILO. 2012. *Global Employment Trends*, Geneva, ILO.

٩٢. وتفيد وجهة النظر التقليدية أن معدل الادخار الإجمالي سيتراجع بسبب انخفاض نسبة السكان الذين يمثلون المدخرين الرئيسيين وارتفاع نسبة السكان الذين تفوق نفقاتهم إيراداتهم كما توحى فرضية دورة الحياة. وسيفضي هذا الأثر إلى تباطؤ النمو الاقتصادي نتيجة للآليات المبينة في الفقرات أعلاه. وبالنسبة لبلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة والعشرين ككل، قد يتراجع متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المحتمل السنوي بنسبة نقطة مئوية واحدة خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠٥٠ بسبب شيخوخة السكان وما يستتبعها من انخفاض في حجم السكان البالغين سن العمل^٤. ومع ذلك، تمثل زيادة متوسط العمر المتوقع العنصر الهام الآخر من تشيخ السكان وقد تسفر عن معدلات ادخار أعلى، ذلك أن الناس يتوقعون فترة تقاعد أطول بحيث تمول جزئياً من الادخارات الخاصة. وبناء على ذلك، يترتب عن حجم هذين الأثرين أثر معادل على الادخار، وبالتالي على الاستثمار وتراكم رأس المال والنمو الاقتصادي في نهاية المطاف. بيد أنه نظراً لبيئة أسعار الفائدة المنخفضة حالياً، من غير المتوقع أن تدعم الادخارات الإضافية المحتملة الاستثمارات الضخمة اللازمة في الهياكل الأساسية العامة لزيادة الطلب الكلي وبالتالي نمو الاقتصاد.

٩٣. ونظراً لتشبيخ السكان، يتراجع حجم القوى العاملة. ويعني تقلص القوى العاملة أن البلدان ستضطر إلى الاعتماد على نمو الإنتاجية أكثر من الاعتماد على الوافدين الجدد إلى سوق العمل - رغم أن عدد الوافدين الجدد يمكن زيادته من خلال تشجيع مشاركة أعلى للقوى العاملة من فئات سكانية معينة (النساء والمعوقون) ومن خلال التحكم في تدفقات الهجرة. وعلى سبيل المثال، تقيد حسابات الأمم المتحدة أنه سيتعين على اليابان، إذا تساوت جميع العوامل الأخرى، أن تكفل نمواً في إنتاجية العمل بنسبة ٢,٦ في المائة سنوياً للمحافظة على نمو الدخل للفرد الواحد بنسبة ٢ في المائة في السنوات الخمسين القادمة بغية التعويض عن الأثر السلبي لتقلص القوى العاملة. وستكون هناك حاجة إلى أكثر من ٨٠ في المائة من النمو المطلوب في إنتاجية العمل من أجل التغلب على ما ينطوي عليه تشيخ السكان من أثر في النمو. وينطبق ذلك أيضاً - وإن بدرجة أقل - على اقتصادات أخرى تعاني من تشيخ السكان، مثل إيطاليا وألمانيا والولايات المتحدة.

٩٤. ويتجلى التأثير الاقتصادي لتشبيخ السكان كذلك في الإسقاطات طويلة الأجل للإنفاق العام على التعليم والرعاية الصحية والمعاشات التقاعدية. ويفضي التشيخ إلى ضغوط إضافية كبيرة على تمويل الرعاية الصحية العامة والمعاشات التقاعدية. وفي الوقت ذاته، يسفر عن الحد بعض الشيء من الضغوط القائمة على تمويل التعليم. وتمثل الرعاية الصحية تحدياً مالياً رئيسياً نظراً إلى الزيادات المحتملة في الإنفاق في المستقبل القريب بسبب نسبة كبار السن المتزايدة في صفوف السكان من ناحية، والكثافة المتزايدة للسكان المسنين الذين يستفيدون من الرعاية الصحية الرسمية من ناحية أخرى. وفيما يتعلق بالمعاشات التقاعدية، فإن مشكلة توفيرها بتكلفة معقولة تحل أصلاً مكانة عالية في برامج وطنية كثيرة، وتطغى زيادة مستوى نفقات المعاشات التقاعدية على التوقعات المالية للبلدان التي تعاني من شيخوخة السكان. وفيما يتعلق بالتعليم، توفر نسبة الأشخاص البالغين سن الدراسة الأخذ في التراجع، فرصة فريدة لزيادة الاستثمار المحسوب للطلاب دون اللجوء إلى زيادة إجمالي النفقات على التعليم.

٩٥. وستؤثر هذه المسائل في نتائج الحد من الفقر. وتضطلع التحويلات العامة بدور كبير في الحد من الفقر وانعدام المساواة. ففي البرازيل على سبيل المثال، يتولى نظام المعاشات التقاعدية مسؤولية استئصال الفقر في سن الشيخوخة استئصالاً تاماً تقريباً، وقد كان النمو السريع في المستوى الأدنى من الإعانات (وهو ما يعادل الحد الأدنى للأجور) أسرع من نمو أعلى إعانات التقاعد، مما أدى إلى الحد من انعدام المساواة^٥. ويبين هذا المثال أن الفقر وانعدام المساواة سيتأثران إذا عجزت الحكومات في المجتمعات التي تشيخ بسرعة عن توفير التكاليف الإضافية للرعاية الصحية والمعاشات التقاعدية. والخطر حقيقي: لذا استؤنفت الجهود المبذولة لاحتواء الإنفاق الاجتماعي العام وإجمالي الإنفاق العام في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية لعام ٢٠٠٨. وبالتالي، فمن غير المؤكد إلى أي مدى ستظل نظم الحماية الاجتماعية في المستقبل قادرة على تأدية دور وقائي من الفقر بالقوة نفسها.

^٤ انظر:

European Commission. *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities* (Brussels, 2007).

^٥ انظر:

Gragnotati, M. et al. 2011. *Growing Old in an Older Brazil; Implications of Population Ageing on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery, Directions in Development*, Washington, DC, World Bank.

٩٦. وعلاوة على ذلك، تؤثر الخيارات المتاحة في متناول الحكومات لتمويل التكاليف المالية الناجمة عن السن في تراكم رأس المال والنمو الاقتصادي. وهناك في المقام الأول ثلاثة سبل لمواجهة الطلب على المزيد من الإنفاق على إعانات الضمان الاجتماعي. ويتمثل السبيل الأول في زيادة مستويات الضرائب العامة المفروضة لتغطية تكلفة تزايد تكاليف الضمان الاجتماعي. وكثيراً ما ينظر إلى هذه الممارسة باعتبارها تخلف عواقب على قدرة دافعي الضرائب على الادخار، غير أنها تحافظ على ثبات القدرة الشرائية للأشخاص الذين يتلقون الإعانات وتحفز الاستهلاك والنمو الاقتصادي. ويستند النهج الثاني إلى الحد من إعانات الضمان الاجتماعي لاستيعاب الضغط المالي، مع تداعيات على قدرة متلقي الإعانات على الاستهلاك والادخار. ويفرض هذا الإجراء ضغوطاً نزولية على التنمية الاقتصادية. ويعتمد النهج الثالث على تمويل الدين العام بما يسمح للحكومة بالإحجام عن زيادة الضرائب أو الحد من الإعانات، إلا أنه يلقى بالعبء المالي على عاتق الأجيال القادمة إذا لم يحدث أي نمو اقتصادي إضافي. وتتوقف نتيجة كل خيار من مختلف هذه الخيارات المالية على عوامل متعددة وتجسد تجسداً كبيراً للاقتصاد السياسي لكل بلد. وتؤثر تأثيراً واضحاً وقوياً في ما إذا كان بإمكان العائد الديمغرافي أن يكون إيجابياً أم لا. والمطلوب من ثم مزيج من السياسات الرشيدة بغية صد الشواغل المتصلة بالعلاقات بين الأجيال.

٢-٢ الفقر والسمة غير المنظمة

٩٧. كلما تقدم الناس في السن، غدا دخلهم من العمل جزءاً يسيراً من دخلهم الإجمالي. ففي أمريكا اللاتينية والكاريبي، على سبيل المثال، يبلغ متوسط الدخل من العمل للبالغين الشباب حوالي ٩٠ في المائة من دخلهم الإجمالي، في الوقت الذي تنخفض هذه النسبة إلى ٤٤ في المائة بالنسبة لفئة البالغين أكثر من ٦٠ سنة (الرجال ٥٣ في المائة والنساء ٢٦ في المائة)^٦.

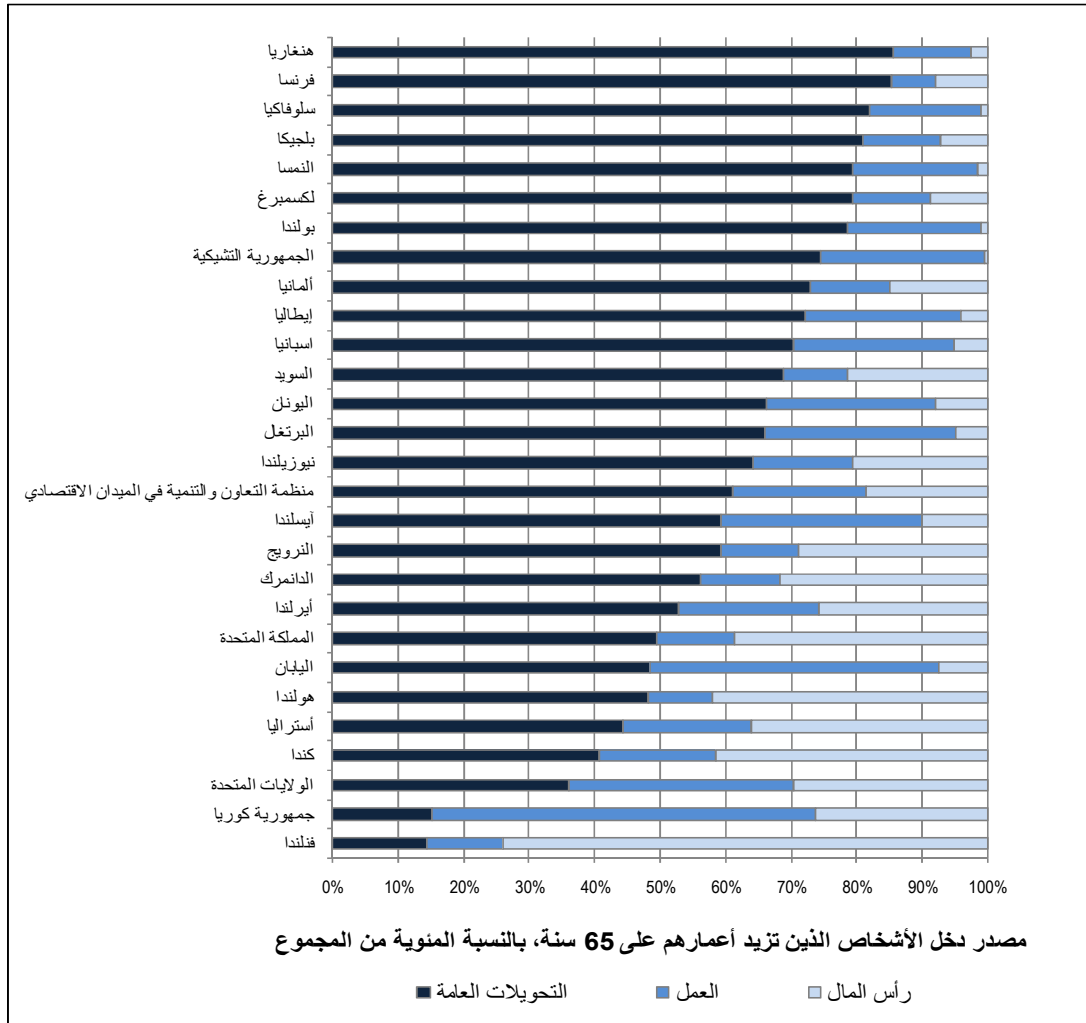
٩٨. وفي جميع السياقات تقريباً، يعتمد كبار السن في دخلهم على مجموعة من الأصول الثابتة، وفي حالات كثيرة على ادخارات ضئيلة، وبرامج حكومية مثل المعاشات التقاعدية ودعم أفراد الأسرة. إلا أن الانسحاب من سوق العمل في البلدان النامية، وعلى نحو متزايد في البلدان المتقدمة، يظل بطيئاً وليس ثمة خروج نهائي. وتظهر بيانات أمريكا اللاتينية والكاريبي، على سبيل المثال، أن دخل كبار السن من العمل لا يزال كبيراً: مقارنة بإيرادات الشخص البالغ العادي الذي يتراوح عمره بين ٣٠ و٤٩ سنة، تبلغ مكاسب الشخص في سن ٦٠ في المتوسط زهاء ثلثي هذه الإيرادات، في حين لا تزال إيرادات الشخص في سن ٧٠ تتجاوز في المتوسط ثلث ما يكسبه الشباب من البالغين^٧. وفي بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من قبيل اليابان أو الولايات المتحدة، لا يزال الدخل من العمل كبيراً بالنسبة للأشخاص الذين يزيد عمرهم على ٦٥ عاماً (الشكل ٢-١). والاضطرار إلى الاعتماد على الدخل من العمل في سن متأخرة أمر صعب بصورة خاصة في وقت أضحت فيه سوق العمل عاجزة عن توفير حتى ما يكفي من الوظائف في القطاع المنظم لصالح السكان الشباب. وفيما يتعلق بالأشخاص الذين أمضوا حياتهم يعملون في الاقتصاد غير المنظم، من الأرجح أنهم لن يغيروا عملهم، مع احتمال كبير بأن يظلوا فقراء أو أن يقعوا في براثن الفقر. ولكن قد يجد حتى الأشخاص الذين عملوا في القطاع المنظم أن من الصعب أن يواصلوا عملهم في هذا القطاع في سن متقدمة، ومن المحتمل أن يرحل بهم في القطاع غير المنظم.

^٦ انظر:

Cotlear, D. (ed.), 2011. *Population Ageing: Is Latin America Ready? Directions in Development*, Washington, DC: World Bank.

^٧ انظر: Cotlear, D. (ed.), 2011, op. cit.

الشكل ٢-١: مصدر الدخل في سن الشيخوخة، بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٩



المصدر: OECD Pensions at a Glance 2009.

٩٩. وهل تكفي مصادر الدخل هذه برمتها لإبقاء المسنين بمنأى عن الفقر، أم ثمة مصادر أخرى من شأنها أن تقضي إلى الحد من الفقر والسمة غير المنظمة؟ أولاً، يتأثر الادخار بشكل بارز بالتضخم و/أو الأزمات المالية. أضف إلى ذلك أنه في معظم البلدان النامية، يعتمد العمال الريفيون والعاملون لحسابهم الخاص والأشخاص الذين يعتمدون على الأنشطة المولدة للدخل في الاقتصاد غير المنظم، على الادخار غير المنظم وبرامج الدعم، مثل برامج الادخارات الدائرة ورابطات الائتمانات وجمعيات المعونة المتبادلة وجمعيات دفن الموتى. وكثيراً ما تبرهن معظم هذه الإجراءات عن عدم كفايتها، مما يضطر الناس إلى الاستمرار في العمل في الاقتصاد غير المنظم ما دامت لديهم القدرة الجسدية على ذلك. وفي الكثير من البلدان ذات الدخل المتوسط، أخفقت برامج أمن الدخل، المقدمة من خلال ترتيبات ادخار فردية، في تحقيق أهدافها باستثناء ما يتعلق بالعمال الذين يشغلون وظائف مستقرة ويحققون إيرادات ذات مستويات لائقة. وقد تبين أن هذه الترتيبات تحتاج إلى وظائف مستقرة وقدرة كافية على المساهمة. ولا ينطبق هذا على العمال غير العاديين (العمال الذين يعملون بعقود لبعض الوقت وعقود مؤقتة) والعمال في الاقتصاد غير المنظم أو العمال ذوي الأجور المتدنية.

١٠٠. وتسجل البلدان النامية، كما سبقت الإشارة إلى ذلك في الفصل ١، أعلى مستويات من مشاركة المسنين في القوى العاملة، ويعزى ذلك في المقام الأول إلى أن الأشخاص المسنين يستمرون في العمل لكسب لقمة العيش، لا سيما في الاقتصاد غير المنظم. والافتقار إلى تغطية الضمان الاجتماعي (وهو من الملامح المحددة للاقتصاد غير المنظم) يدفع كبار السن إلى مواصلة العمل. وتصل معدلات مشاركة النساء المسنات، لا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض، إلى مستويات عالية جداً. ونظراً لمحدودية الأصول أو انعدامها على مر السنين، من قبيل الادخارات أو السكن أو الماشية أو الأراضي، تجد النساء أنفسهن، بسبب الفقر المستشري في صفوفهن

وترملهن في وقت لاحق من الحياة، مجبرات على مواصلة العمل بصورة أساسية في الاقتصاد غير المنظم لفترات طويلة وبمستويات جد متدنية من أمن الدخل. ويمثل نقص فرص العمالة الثلاثة في جميع مراحل الحياة تحدياً رئيسياً تتعين معالجته من أجل الحد من المستويات العالية للعمل غير المنظم في سن الشيخوخة.

١٠١. ويرتفع معدل الفقر ارتفاعاً كبيراً في البلدان التي يتسم مستوى ملاءمة وتغطية برامج أمن الدخل فيها بالقصور^٨. وتجنح المعاشات التقاعدية، إن وجدت، إلى أن تكون زهيدة والتغطية متفاوتة. وعموماً، يتسم الاقتصاد غير المنظم بوجه خاص بغياب نظم المعاشات التقاعدية. ونظراً إلى أن الاقتصاد غير المنظم يستحدث معظم الوظائف في البلدان النامية، فمن البديهي أن تفتقر أغلبية الناس إلى المعاشات التقاعدية. وبما أن السمة غير المنظمة أصبحت ظاهرة متنامية في المناطق الحضرية في إندونيسيا وجمهورية كوريا، تبلغ نسبة الرجال الذين بالشيخوخة في هذه المناطق. ففي المناطق الحضرية في إندونيسيا وجمهورية كوريا، تبلغ نسبة الرجال الذين يحصلون على معاشات تقاعدية أقل من ٣٥ في المائة، في حين تبلغ هذه النسبة في صفوف النساء أقل من ١٥ في المائة^٩. وتبلغ نسبة أصحاب المعاشات التقاعدية من البالغين المسنين أقل من ٤٠ في المائة في أمريكا اللاتينية. وبغية التصدي لمسألة عدم كفاية التغطية، تعتمد بعض البلدان إلى وضع برامج المعاشات الاجتماعية أو معاشات الكفاف، وهي برامج غير قائمة على الاشتراكات. وغالباً ما يكون لها أثر كبير في الحد من الفقر ويمكنها أيضاً أن تحد من عدم المساواة بين كبار السن، كما هو الحال في دولة بوليفيا المتعددة القوميات والبرازيل وبيوتسوانا وجنوب أفريقيا. ولكن في معظم الحالات، تبقى الإعانات منخفضة للغاية والتغطية إلى حد لا يسمح بتحقيق أي نجاح يذكر في إبقاء المسنين بمنأى عن الفقر. وفي غرب آسيا، تقدم نظم المعاشات التقاعدية عموماً، في حال توفرها، معدل تعويض يساوي ٦٠ في المائة من الدخل لما متوسطه ٣٠ عاماً من الخدمة^{١٠}. وقدمت دراسة أجريت على ١٥ بلداً من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء مقارنة بين معدلات الفقر الوطنية وبين معدلات فقر الأسر المعيشية التي تضم مسنين في بلدان تفتقر إلى أي مخطط للمعاشات التقاعدية. وقد كانت الاختلافات في معدلات الفقر كبيرة في تسعة بلدان، حيث تبين أن الأسر المعيشية التي تضم مسنين أفقر حالاً من الأسر المعيشية التي لا يعيش بين أفرادها مسنون^{١١}.

١٠٢. وقد لا توفر برامج المعاشات التقاعدية العامة في بعض البلدان المتقدمة، مثل الولايات المتحدة واليابان والمملكة المتحدة، ما يكفي من الإيرادات لمعظم الناس خلال فترة التقاعد (الشكل ٢-٢). ويرتبط هذا ارتباطاً وثيقاً بقضايا الجنسين. ففي المملكة المتحدة، يحق لنسبة ٣٠ في المائة من النساء فقط الاستفادة من المعاش التقاعدي الحكومي الأساسي الكامل، مقارنة بنسبة ٨٥ في المائة من الرجال. ورغم أن فترة التأهيل التي تخول الحق في المعاش التقاعدي الحكومي الكامل انخفضت مقارنة بفترة ٢٠١٠، لا يزال ثمة إرث يتمثل في الأعداد الكبيرة من المسنين، معظمهم من النساء، مألهم الفقر عند التقاعد^{١٢}. وفي البلدان السبعة والعشرين الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، جرى تصنيف نحو ١٤ في المائة من الذكور الحاصلين على معاشات تقاعدية و١٦,٦ في المائة من الإناث الحاصلات على معاشات تقاعدية، ضمن الفئات المعرضة لربقة الفقر في عام ٢٠٠٩^{١٣}. ومنذ عام ٢٠٠٦، تراجع متوسط مدفوعات المعاشات التقاعدية العامة في الاتحاد الروسي إلى أقل من مستوى "حد

^٨ انظر:

OECD. "Pensions at a Glance 2011: Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries", Mar. 2011.

^٩ انظر:

Giles, J., Dewen Wang and Wei Cai (2012). "The Labor Supply and Retirement Behavior of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective", Chapter 6 in Smith, J.P. and Malay Majmundar (eds): *Ageing in Asia: Findings from New and Emerging Data Initiatives*, Committee on Population (CPOP), Division of Behavioral and Social Sciences and Education.

^{١٠} انظر:

UN. 2008. Department of Economic and Social Affairs, Chapter 2: Economic and Social Commission for Western Asia, UN, New York.

^{١١} انظر:

Kakwani N. and Subbarao, K. 2005. *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Social Protection Discussion Paper Series. Washington, DC, World Bank.

^{١٢} انظر:

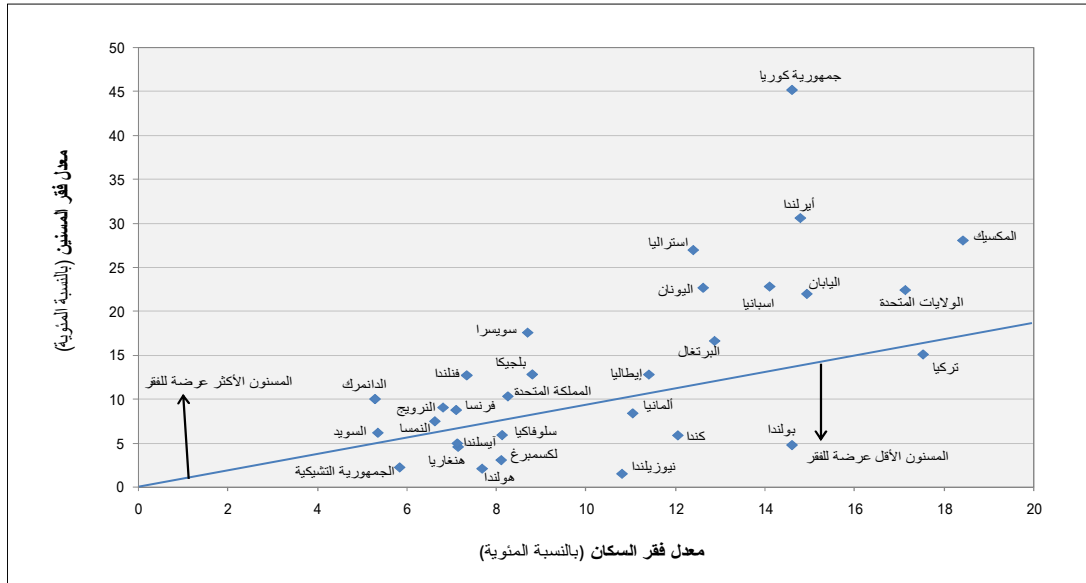
Bisom-Rapp, S. et al. 2011. "Decent Work, Older Workers and Vulnerability in the Economic Recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States", in *Employee Rights and Employment Policy Journal*.

^{١٣} انظر:

Active Ageing and Solidarity between Generations: A Statistical Portrait of the European Union 2012, Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.

الكفاف الأدنى" الرسمي للبلاد^{١٤}. ورداً على ذلك، رفعت حكومة الاتحاد الروسي مستوى المعاشات التقاعدية عدة مرات منذ عام ٢٠٠٩، وكان متوسط معدل التعويض أصلاً ٤٠,٢ في المائة في عام ٢٠١٠^{١٥}.

الشكل ٢-٢: ضعف دخل المسنين في بلدان مجموعة العشرين



المصدر: OECD, "Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries", March 2011.

١٠٣. ولطالما شكل أفراد العائلة المصدر الأول للدعم المالي الخاص بالمسنين - لا سيما حيث لا توجد نظم الحماية الاجتماعية - إلا أن بوادر التصدع بدأت تظهر على هذه الأواصر. ومع تزايد التحضر والآثار المدمرة لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، تتجه نظم الحماية الاجتماعية غير الرسمية في شكل مبالغ نقدية ودعم مقدم من الأسرة الموسعة والمصادر المجتمعية نحو التفكك تدريجياً. وفي واقع الأمر، انعكست الأدوار التقليدية في بعض المجتمعات، لا سيما تلك التي تعاني من وباء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، وكذلك في البلدان ذات الدخل المرتفع مثل اليابان، حيث أصبح الأجداد يعيلون أحفادهم على نحو متزايد، ويحولون الموارد إلى الأجيال الشابة، وما يزال هذا دأبهم حتى يبلغوا الثمانينات من العمر^{١٦}.

١٠٤. ونتيجة لنظم المعاشات التقاعدية غير المرضية (أو غيابها) وانهار آليات الدعم العائلية والادخارات غير الكافية، ينحو العمال المسنون أكثر فأكثر إلى العمل في أشكال هشة من الاستخدام، تجعلهم عرضة لمزيد من الاستضعاف أو الاعتماد على الأنشطة المولدة للدخل في الاقتصاد غير المنظم. ويبين الشكل ٢-٣ أن أعلى معدلات المشاركة في اليد العاملة تسجل في إقليم جنوب الصحراء الكبرى لأن التغطية التي يستفيد منها المسنون في هذا الإقليم تظل أدنى تغطية بشكل عام. وفي الهند، تتألف الغالبية العظمى من المسنين من العاملين لحسابهم الخاص ومن العمال العرضيين. ورغم أن النمط العام ينطبق على المسنين من الذكور والإناث معاً، تعمل نسبة كبيرة من المسنين الذكور لحسابها الخاص مقارنة بالإناث المسنات، في حين أن العكس هو الصحيح بالنسبة للعمل العارض^{١٧}. وفي الصين، تفيد دراسات استقصائية أجريت مؤخراً في المناطق الحضرية أن هناك زيادة كبيرة في العمالة غير المنظمة في سوق العمل في المناطق الحضرية، وهو ما يؤثر على المسنين، لا سيما النساء المسنات^{١٨}.

^{١٤} انظر:

Eberstadt, N. Groth, H. 2010. "The Russian Federation: Confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis", in *International Social Security Review*, Vol. 63.

^{١٥} انظر:

Eich et al. 2012. "Reforming the public pension system in the Russian Federation", *IMF WP/12/201*, IMF, Washington, DC.

^{١٦} انظر:

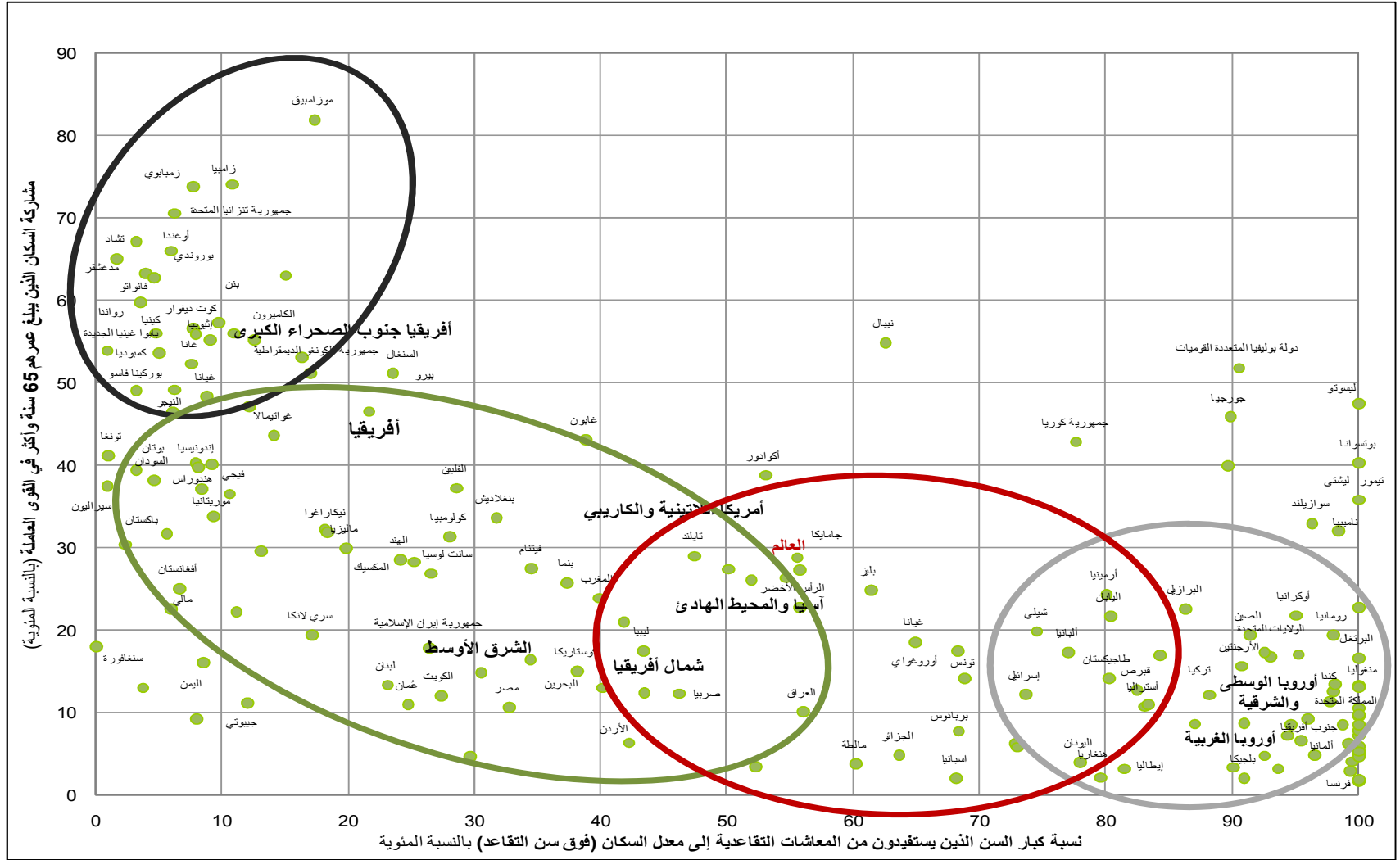
Nabalamba, A. and Chikoko, M. 2011. *Ageing Population Challenges in Africa*, Tunis: African Development Bank.

^{١٧} انظر: Rajan, S. *Demographic ageing and employment in India* (ILO, Bangkok, 2010).

^{١٨} انظر:

Yang, D.U. and Wang Meiyun. 2010. *Demographic ageing and employment in China*, Employment Working Paper No. 57, Geneva, ILO.

الشكل ٢-٣: كبار السن الذين يستفيدون من المعاشات التقاعدية ومعدل المشاركة في القوى العاملة بين الأشخاص الذين يبلغ عمرهم ٦٥ وأكثر، الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١



العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد

١٠٥. وتؤثر نظم المعاشات التقاعدية الواسعة والسخية التي تنهض بالمساهمين وغير المساهمين معاً، تأثيراً إيجابياً في معدلات الفقر وفي معدلات مشاركة كبار السن في القوى العاملة. وعلى سبيل المثال، انخفضت معدلات الفقر في الصين انخفاضاً كبيراً بالنسبة للمسنين الذين يستفيدون من المعاشات التقاعدية^{١٩}. كما تؤثر هذه النظم السخية تأثيراً إيجابياً في مستوى فقر الفئات السكانية الأخرى. وتحرز أربعة بلدان من أصل البلدان الخمسة في الجنوب الأفريقي، التي لديها مخططات معاشات اجتماعية شاملة - بوتسوانا وليسوتو وموريشيوس وجنوب أفريقيا - المزيد من التقدم مقارنة بجيرانها في اتجاه بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية فيما يتعلق بالقضاء على الفقر والجوع وإكمال مرحلة التعليم الابتدائي والمساواة بين الجنسين في التعليم الابتدائي. أما في ناميبيا، فقد سجلت نسبة أعلى من الإنفاق على تعليم وصحة الأطفال في الأسر المعيشية التي يحصل فيها شخص مسن على معاش اجتماعي. وتتحقق نتائج مماثلة في زامبيا وموزامبيق حيث أدت التحويلات النقدية إلى المسنين إلى ارتفاع أنماط الإنفاق على تعليم الأطفال. ويولى اهتمام متزايد لتخصيص مزيد من الموارد العامة للتحويلات النقدية لصالح المسنين، وهو ما يمثل أحد عناصر الإعانة الرئيسية في توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢). وفي بلدان أمريكا الجنوبية ذات نظم المعاشات التقاعدية المتطورة نسبياً (الأرجنتين والبرازيل وشيلي وأوروغواي)، يسجل الفقر المرتبط بالشيخوخة معدلاً أقل بكثير من المتوسط الوطني^{٢٠}.

١٠٦. وعلى الصعيد العالمي، لا يحظى نحو ٨٠ في المائة من سكان العالم بحماية كافية في سن الشيخوخة من المخاطر المتعلقة بالصحة والإعاقة والدخل. وهذا يعني أن قرابة ٣٤٢ مليون شخص من المسنين في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل وحدها، يفتقرون حالياً إلى ما يكفي من أمن الدخل. وقد يرتفع هذا الرقم إلى ١,٢ مليار شخص بحلول عام ٢٠٥٠ إذا لم يجر توسيع نطاق تغطية الآليات الحالية الرامية إلى توفير أمن الدخل للمسنين.

٣-٢ النقص في اليد العاملة والمهارات

١٠٧. من المحتمل أن تؤدي الاتجاهات الديمغرافية الحالية إلى نقص في اليد العاملة. ويساور العديد من البلدان، لا سيما الصناعية منها، قلق متزايد حيال احتمال نقص اليد العاملة نتيجة تسارع وتيرة تشيخ السكان. وقد تواجه الاقتصادات الأوروبية، على سبيل المثال، نقصاً كبيراً في عرض اليد العاملة لديها بعد عام ٢٠١٨، ذلك أن السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٥٩ سنة ستتناقص أعدادهم تناقصاً كبيراً للغاية، في حين ستستمر الفئة العمرية المتزاوية بين ٦٠ و ٦٩ سنة في الزيادة لعشرين سنة أخرى. ولن يكون ممكناً بعد الآن تعويض أثر التشيخ من خلال المعدلات المتزاوية لمشاركة النساء وكبار السن في سوق العمل. وتتوقع المفوضية الأوروبية أن تبلغ معدلات عمالة العمال المسنين ٥٩ في المائة في عام ٢٠٢٥ في بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة والعشرين مقارنة بنسبة ٤٧ في المائة المقدرة في عام ٢٠١٠^{٢١}. وتتفاوت درجات الوعي داخل الاتحاد الأوروبي بشأن معضلة نقص اليد العاملة. وحيثما كانت البطالة منخفضة، حظيت المشكلة بأهمية بارزة على الفور. ففي هولندا، على سبيل المثال، بإمكان الطلب أن ينشئ ٦٠٠,٠٠٠ فرصة عمل جديدة بحلول عام ٢٠١٥، إلا أنه استناداً إلى العوامل الديمغرافية، لن يحقق سوق العمل نمواً إلا بمعدل ٢٢٥,٠٠٠ عامل. ومع ذلك، فقد يبدو من قبيل المفارقة أن تنشغل البلدان التي تعاني من معدلات بطالة دائمة الارتفاع نتيجة للأزمة الاقتصادية والمالية بنقص اليد العاملة. ومع أن مسألة نقص اليد العاملة تظل اتجاهاً هيكلية، إلا أنها لا تصدر جدول الأعمال السياسي^{٢٢}.

^{١٩} انظر: Yang, D.U. and Wang Meiyuan, 2010, op. cit.

^{٢٠} انظر:

Gasparini, L. et al. *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean* (La Plata, CEDLAS, 2007) p. 33.

^{٢١} انظر:

European Working Conditions Observatory. 2010. *Demographic change and work in Europe*, Dublin: Eurofound. http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D_2.htm.

^{٢٢} انظر:

Global Population Ageing: Peril or Promise?, Global Agenda Council on Ageing Society, World Economic Forum, 2012, Chapter 10.

١٠٨. وسيكون نقص اليد العاملة شديد الوطأة بصفة خاصة في القطاعات التي تتطلب مهارات معينة. وقد قرعت بعض الصناعات، مثل الرعاية الصحية والتعليم والنقل، بالفعل نواقيس الإنذار. فعلى سبيل المثال، أضحت اليوم حوالي مليون وظيفة شاغرة في ألمانيا بسبب نقص المهارات. وتبحث شركة واحدة تقريباً من أصل اثنتين عن الأشخاص ذوي المهارات أساساً في مجالي الصناعات التحويلية والخدمات. وتهدد النسبة السريعة لتشيخ السكان في ألمانيا بمفاقمة مشكلة نقص المهارات في عدة مجالات أخرى في السنوات المقبلة^{٢٣}. وفي السويد، تواجه بعض القطاعات الاقتصادية، مثل قطاع البناء والصناعات الهندسية، نقصاً في اليد العاملة. وبالنسبة للعديد من الشركات، يؤدي هذا النقص إلى فقدان الربحية والقدرة التنافسية. ويفيد أصحاب العمل في الجمهورية التشيكية وهنغاريا ولاتفيا وليتوانيا وبولندا ورومانيا عن نقص العمال من ذوي المهارات باعتباره عائقاً هاماً يحول دون نمو الأعمال في مجالي الصناعة التحويلية والبناء^{٢٤}. وستشهد الولايات المتحدة نقصاً في المهن التي تتطلب مهارات معينة بحلول عام ٢٠٣٠، ذلك أن جيل طفرة الإنجاب سيدخل مرحلة التقاعد. وسيفوق هذا النقص ٣ ملايين عامل من حاملي الشهادات الجامعية المتوسطة^{٢٥} بحلول عام ٢٠١٨^{٢٦}. وتفيد بعض التوقعات الحديثة أن الصين ستواجه نقصاً في العمال ذوي المهارات سيصل إلى ٢٢ مليون عامل بحلول عام ٢٠٢٠ رغم الاستثمارات الضخمة التي يقوم بها البلد في قطاع التعليم^{٢٧}.

١٠٩. وتواجه البلدان النامية والمتقدمة تحديات كبيرة بسبب نقص العاملين المؤهلين في مجال الرعاية الصحية. ففي البلدان النامية، ولا سيما البلدان ذات الدخل المنخفض، بات النقص في أعداد العمال المؤهلين في المجال الصحي بادياً للعيان فعلاً، بل إن هذا النقص سيتفاقم نظراً لأن هذه البلدان ستحتاج إلى المزيد من مهنيي الصحة لعلاج الأمراض المزمنة. وفي البلدان المتقدمة، ثمة تنام في معدلات الطلب على العاملين المتخصصين في المستشفيات ومرافق الرعاية الصحية طويلة الأجل بسبب تزايد عدد السكان المسنين. وحسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعام ٢٠٠٦، كان هناك نقص عالمي قدره ٤,٣ مليون عامل في المجال الصحي في جميع أنحاء العالم^{٢٨}. ومن أصل ٥٧ بلداً يعاني نقصاً حاداً، كان ثمة ٣٦ بلداً من أفريقيا جنوب الصحراء. وقد شهد العقد الأخير تزايداً سريعاً في هجرة موظفي الصحة، لا سيما في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ورغم أن الاتجاهات الأخيرة تظهر علامات استقرار أو تراجع في حفنة من البلدان، فإن هجرة موظفي الصحة إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجملها لا تزال آخذة في الارتفاع. وستحتاج بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى مواصلة الجهود التي بذلتها خلال الفترة الأخيرة لتحسين تدريب الموظفين واستبقائهم. وقد تساعدها الهجرة على التصدي لمعضلة النقص هذه في المدى القصير، بيد أنها لن تكون استجابة ذات مصداقية للاتجاهات على المدى الطويل^{٢٩}.

١١٠. ولن يقتصر النقص في المهارات على الشرائح ذات المهارات العالية في سوق العمل فحسب. كما أن فرص العمل التي ستصبح متاحة في المستقبل، لن تقتصر على تلك التي تستحدث عندما يزداد الطلب أو لإشباع احتياجات أسواق جديدة، وإنما ستألف أيضاً من الوظائف التي أخلاها المتقاعدون - وهذه حقيقة كثيرة ما تمر مرور الكرام. وفي حين أن بعض هذه الوظائف قد يختفي بتقاعد أصحابها، فإن معظمها يظل قائماً. وتشبه هذه الوظائف بطبيعتها هياكل العمالة السائدة مقارنة بالوظائف الجديدة، وهو ما يعكس نمط العمالة بين الذين يكونون

^{٢٣} انظر:

Federal Government Report on the Demographic Situation and Future Development of Germany, November 2011 (in German). See http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile.

^{٢٤} انظر:

Mitra, P. *Innovation, inclusion and intervention. From transition to convergence in Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, DC, World Bank, 2008).

^{٢٥} الشهادة الجامعية المتوسطة هي شهادة جامعية تمنح عند الانتهاء من دورة دراسية تستغرق عادة سنتين.

^{٢٦} انظر:

Neumark, D.H. Johnson, P. and Cuellar Mejia, M. 2012. *Future Skill Shortages in the U.S. Economy?* NBER Working Paper No. 17213.

^{٢٧} انظر: "Skilled workers shortfall of 40m forecast", in *Financial Times*, 18 Nov. 2012.

^{٢٨} منظمة الصحة العالمية: تقرير الصحة في العالم ٢٠٠٦ (جنيف، ٢٠٠٦).

^{٢٩} انظر:

OECD. 2010. *International Migration of Health Workers; Improving International Co-Operation to Address the Global Health Workforce Crisis*. OECD Observer Policy Brief.

في السنوات الأخيرة من حياتهم العملية. وينطوي هذا على تبعات مهمة بالنسبة لسياسات سوق العمل، من قبيل نظم التوجيه والعقود ما بين الأجيال^{٢٠}.

٤-٢ التعليم والتدريب

١١١. تترتب على الشيخ آثار هامة فيما يتعلق بالفرص السانحة لتحسين قطاع التعليم والتدريب أثناء العمل. ونظراً لأن حجم فئة السكان الشباب (بين ١٥ و ٢٤ سنة) بدأ يتراجع، فقد أصبح من الأسهل تمويل السياسات الرامية إلى تأهيل هذه الشريحة تأهيلاً أفضل وبالتالي تسهيل الانتقال من المدرسة إلى العمل، على افتراض أن ثمة وظائف متاحة.

١١٢. ويؤثر تشيخ السكان كذلك في الاستثمار في التعليم من خلال تغيير خيارات التعليم الفردية. وتوقع نظرية رأس المال البشري أن تتوافر للعائلات حوافز تحدها إلى الاستثمار أكثر في قطاع التعليم في مجتمعات تنسم بار تفاع متوسط العمر المتوقع عند الولادة وانخفاض معدل وفيات الرضع والخصوبة، شريطة أن تتساوى بقية العوامل. ولذلك، ينبغي أن تكون الأجيال القادمة أكثر تعليماً وإنتاجية من سابقتها، على أن يوفر النظام فرص التعليم الجيد للجميع. فمن السهل إعادة تدريب السكان البالغين سن العمل الأوفر علماً عندما يتقدمون في العمر ويتجاوزون سن الذروة في الإنتاجية. ويتطلب السكان المسنون المزيد من الموارد لتمويل إعادة تدريب نسبة أكبر من العمال المسنين. ومما يكتسي أهمية أكبر، في ظل هذه الظروف، هو أن يتلقى العمال المرشحون لإعادة التدريب تعليماً ملائماً في صغرهم.

١١٣. بيد أن كبار السن، في معظم البلدان، يحظون بمستويات تعليم أدنى بالمقارنة مع مستويات نظرائهم من الشباب - والنساء المسنات أكثر حرماناً من الرجال المسنين. وتشير دراسة عن ١٣ بلداً من البلدان النامية^{٣١} بالأساس، إلى أن نسبة ٨٠ إلى ٩٠ في المائة من المسنين في عام ٢٠٠٠ قد أكملوا مرحلة التعليم الابتدائي فقط أو مستوى أقل من ذلك. علاوة على ذلك، مالت مستويات تعلم النساء المسنات إلى أن تكون أقل من مستويات الرجال المسنين، مع وجود فجوة كبيرة بين الجنسين في الصين والهند وجمهورية كوريا وتايوان (الصين) وفيتنام. والبلدان الوحيدة التي سجلت فيها مستويات مستكملة من التعليم ما بعد الابتدائي بنسبة ٣٠ في المائة أو أكثر بالنسبة للرجال المسنين، هي جمهورية كوريا والفلبين وتايوان (الصين). وفيما يتعلق بالنساء المسنات، بلغ المستوى الأعلى للتعليم ما بعد الابتدائي نسبة ٢٢ في المائة في الفلبين. بيد أن مستوى تعليم السكان المسنين سيغير تعبيراً ملحوظاً بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٤٥، حيث ستشهد مصر وجمهورية كوريا وسنغافورة وتايوان (الصين) أكبر زيادات. وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، حوالي ٩٠ في المائة أو أكثر من المسنين يفتقرون إلى المهارات في السلفادور وغواتيمالا وهايتي وهندوراس ونيكاراغوا.

١١٤. ويتزايد مستوى التعليم تزايداً سريعاً بين الأجيال الصاعدة، مما يعني كما هو مبين في الشكل ٢-٤، أن العمال المسنين سيتميزون بمستويات تعليمية عالية في المستقبل مقارنة بالوضع الحالي. ويمكن أن تشكل هذه الزيادة في مستوى التحصيل التعليمي مصدراً مهماً لمكاسب الإنتاجية في المستقبل وتوسع آفاق العمالة للمسنين.

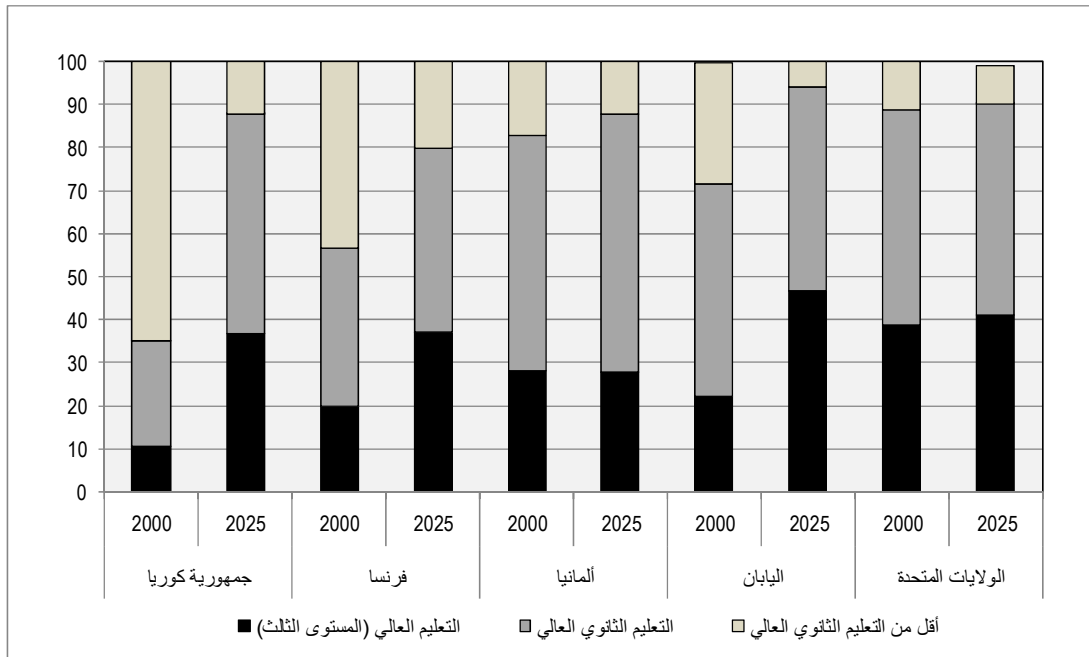
^{٢٠} انظر:

European Commission. *The implication of demographic trends for employment and jobs* (United Kingdom, Alphametrics Ltd, 2005).

^{٣١} انظر:

Hermalin, A., Ofstedal, M. and Tesfai, R. *Future characteristics of the elderly in developing countries and their implications for policy*, Comparative Study of the Elderly in Asia Research Report 06-62 (Ann Arbor, 2006).

الشكل ٢-٤: نسبة القوى العاملة البالغة ٥٠-٦٤ سنة حسب مستوى التحصيل التعليمي لبلدان مختارة، الفترة ٢٠٠٠-٢٠٢٥ (بالنسبة المئوية)



المصدر: OECD, 2005, op. cit.

١١٥. وتبقى مشاركة كبار السن في التدريب متدنية مقارنة بمشاركة نظرائهم من الشباب. وقد خلص تحقيق في التدريب المتقدم في ألمانيا إلى أنه ليس السن في حد ذاته ما يفسر معدل المشاركة في التدريب المتقدم، بل مستوى الكفاءات السابق. وفي الغالب، قليلو الكفاءة من المسنين هم من لا يحصلون على تدريب متقدم، في حين ترتفع فعلاً المشاركة في التدريب المتقدم في صفوف المؤهلين تأهيلاً عالياً من العمال اعتباراً من سن الخمسين^{٣٢}. وتشير الأدلة أيضاً إلى أن العديد من المسنين يشعرون أنه ربما يكون من الأنفع توفير التعليم والتدريب لأطفالهم بدلاً من المشاركة فيها بأنفسهم^{٣٣}.

١١٦. وكثيراً ما تستخدم فترة تحصيل العائدات القصيرة نسبياً قبل التقاعد للاستثمار في العمال المسنين لتبرير عدم رغبة أصحاب العمل في الاستثمار في التدريب لصالح هؤلاء العمال. غير أنه نظراً لارتفاع تجدد الموظفين الشباب، فإن متوسط الفترة الزمنية التي يتوقع أن يقضيها شخص في الخمسين من العمر في وظيفة معينة هي أطول من متوسط الفترة الزمنية التي يتوقع أن يقضيها شخص في العشرين من العمر.

٥-٢ إنتاجية العمل والمكاسب

١١٧. لا تبدو آثار تشيخ السكان على الإنتاجية جلية على صعيد الاقتصاد الكلي. فالإنتاجية تتعزز بفعل أمور من بينها التحسينات في المعارف، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالابتكارات، من قبيل تطوير أساليب العمل الجديدة والتكنولوجيات الجديدة. ويرتبط الابتكار والإبداع عادة بأصغر أفراد المجتمع سناً (الإطار ٢-١). ولذلك، قد يؤدي تقلص نسبة العاملين الشباب في القوى العاملة إلى تباطؤ عجلة التقدم في مجالي العلم والتكنولوجيا، الأمر الذي يمكن أن يؤثر تأثيراً سلبياً في نمو الإنتاجية. ومع ذلك، مثلماً ورد في الجزء السابق، تؤدي التغيرات الديمغرافية في الغالب إلى زيادة استثمار الأسر في رأس مال أطفالها البشري، وهو ما من شأنه أن يساهم في تحقيق التوازن في الآثار الإجمالية السلبية على إنتاجية السكان الأكبر سناً والأقل إبداعاً. علاوة على ذلك، من

^{٣٢} انظر:

Bosch, G. and Schief, S. "Older employees in Europe between 'work line' and early retirement", in *Transfer. The European Review of Labour and Research*, 4/07, 13(4) (Brussels, ETUI-REHS, 2007), p. 589.

^{٣٣} انظر:

Auer, P. and Popova, N. *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies* (Geneva, ILO, 2003).

شأن وجود نسبة ضئيلة فقط من السكان الشباب أن تقلل من تكلفة الاستثمار الجماعية في التعليم والتدريب في وقت مبكر، الأمر الذي سيجعل بدوره، مسألة إعادة تدريب المسنين وسيلة أكثر نجاعة لتحسين إنتاجية القوى العاملة.

الإطار ٢-١ العلاقة بين الإنتاجية والسّن

كشّف ليّمان (١٩٥٣) عن منحني للسّن الإبداعية يظهر بدء تعاضم الإنتاجية في المهن الإبداعية اعتباراً من سن ٢٠ عاماً، حيث تبلغ الذروة في الفترة الممتدة من أواخر الثلاثينات وحتى منتصف الأربعينات من العمر، ثم تبدأ بعد ذلك في التراجع. إلى جانب ذلك، يتوقف تأثير الشيخوخة في الإنتاجية على المهنة. وعادة ما يتميز الشباب عن كبار السن في المهن التي تعتمد أكثر على القدرات المعرفية، مثل العلوم. ولكن في المهن الإدارية، حيث تعتبر الخبرة عاملاً أهم بالنسبة للأداء الوظيفي، يجتج العمال المسنون إلى أن يكون أدائهم على الأقل بنفس جودة نظرائهم من الشباب.

ويعول العمال المسنون في كثير من الأحيان على المعارف والمهارات المهنية والخبرات التي اكتسبوها أثناء حياتهم العملية. ويجلبون إلى الوظائف صفات خاصة مثل الدقة والموثوقية والقدرة على التواصل مع الزبائن والزملاء والاستقرار وتدني مستوى الغياب الطوعي وانخفاض معدل الدوران والولاء للشركة، الخ. وكما نبين الخبرة العملية والبحوث، يتسم العمال المسنون بإنتاجية عالية - إذا وضعوا في مناصب العمل الصحيحة التي تتناسب ومهاراتهم الفردية.

المصادر:

Lehman, H.C. *Age and achievement* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1953).

Skirbekk, V.: *Age and individual productivity: A literature survey* (Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research, 2003).

Naegele, G. and Walker, A.: *A guide to good practice in age management* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)) (Dublin, 2006).

١١٨. وتشكل التكنولوجيات الجديدة عاملاً من العوامل المحركة التي تساهم في تحقيق مكاسب على مستوى الإنتاجية. وتقدم البحوث صورة مختلطة عن استعداد العمال المسنين لاستخدام التكنولوجيات الجديدة وقدرتهم على ذلك. ومع ذلك، سجل انخفاض كبير في نسبة العمال الذين لم يستخدموا حاسوباً قط في العمل، وتحقق أكبر تحسن بين العمال المسنين^{٣٤}.

١١٩. ومن التحديات الأخرى الناجمة عن التحول الديمغرافي، اختلال التوازن بين إنتاجية القوى العاملة وتكاليف هذه القوى. وثمة رأي شائع مؤداه أنه إذا أصبح العمال أقل إنتاجية وأكثر تكلفة عندما يتقدمون في السن، لاسيما في سياق نظم الأجور القائمة على الأقدمية، فقد تنجم صعوبات كبيرة من حيث القدرة التنافسية والربحية والاستثمار. وفي حين لا يوجد سوى عدد قليل من البحوث عن هذه الصلات بالنسبة للعمال في الاقتصاد غير المنظم وفي البلدان النامية، تبين الأدلة بشأن البيانات الخاصة بالإنتاجية والمكاسب المرتبطة بالسّن بالنسبة للعاملين بأجر في منطقة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن المكاسب بالنسبة لبعض هذه البلدان ترتفع بنسب أعلى مع التقدم في العمر أو تتراجع تراجعاً ضئيلاً جداً لدى الفئات العمرية من المسنين. وحيثما ترتفع تكاليف القوى العاملة من العمال المسنين بوتيرة أسرع من إنتاجيتهم، قد يتردد أصحاب العمل إما في الإبقاء على العاملين بعد سن معينة أو في توظيف عمال مسنين.

١٢٠. وإذا كان العمال المسنون أكثر تكلفة، فهذا قد يعكس إلى حد كبير التكاليف غير المرتبطة بالأجور، مثل معاشات التقاعد والفارق الضريبي، وليس تكاليف الأجور في حد ذاتها. وفي سويسرا وفنلندا، تتزايد اشتراكات الضمان الاجتماعي مع زيادة سن العمال، بينما يمكن للإعانات التي يوفرها أصحاب العمل في الولايات المتحدة، مثل التأمين الصحي وخطط محددة لإعانات المعاشات التقاعدية، أن تؤدي مع تقدم العمر إلى زيادة كبيرة في التكاليف غير المتصلة بالأجور.

١٢١. وفيما يتعلق بالمكاسب، يوجد تباين كبير فيما بين البلدان وداخل المجموعات الإقليمية. فبينما تركز بعض البلدان على الأجور المتصلة بالأقدمية، يقدم البعض الآخر بيانات مكاسب ثابتة أو متناقصة مرتبطة بالسّن. وتنتمي نسبة كبيرة من العمال المسنين الذين يزاولون عملاً إلى المجموعة الثانية من البلدان. فعلى سبيل المثال،

^{٣٤} انظر: Eurofound. *Working conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008).

تميل بلدان أوروبا الشرقية إلى إظهار بيانات ثابتة في حين يستمر متوسط المكاسب في بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر في الارتفاع حتى الفئة العمرية ٥٥-٦٤ سنة، ولا يبدأ في التراجع إلا بعد ٦٥ سنة^{٣٥}.

١٢٢. ورغم أن الأجور المتصلة بالأقدمية يمكن أن تعزز ولاء العمال والاحتفاظ بهم في سني الشباب، فإنه يرجح أن تحد من توظيف العمال من كبار السن والاحتفاظ بهم. وقد لوحظ في أماكن أخرى أنه ربما يوجد ما يبرر أن يقبل العمال المسنون الذين يواجهون خطر الفصل أو التسريح، بأجور أقل مقابل أمن الاستخدام. إلا أن المسألة الرئيسية التي يتعين النظر فيها هي كيف يمكن هيكلة الأجور بطريقة منصفة وعلى نحو يشجع إنتاجية العمال المسنين في مكان العمل، والإقرار في الوقت ذاته باحتياجاتهم المالية^{٣٦}.

الإطار ٢-٢

التوصيات الثلاثية للابتعاد عن الأجور المتصلة بالأقدمية في سنغافورة

سعيًا إلى الانتقال من نظام أجور قائم على الأقدمية إلى نظام أكثر مرونة، أنشأت سنغافورة في ٢٠٠٤ لجنة ثلاثية تضم ممثلين عن الحكومة وأصحاب العمل ونقابات العمال. ويقتضي نظام الأجور المرن أن تشكل نسبة أكبر من المكونات المتغيرة، مثل مكافآت الأداء، جزءاً من هيكل الأجور. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، قلصت/ كانت تقلص حوالي ٦٤ في المائة من القوى العاملة نسبة الفرق في الأجور عن نفس العمل لـ ١,٥ في المائة أو أقل، بعد أن كانت تبلغ ٥٩ في المائة في عام ٢٠٠٩. ويبلغ معدل الفرق في المتوسط، بين الأجور الدنيا والأجور العليا في صفوف الموظفين العاديين نسبة ١,٥٢ في المائة، بينما تزيد هذه النسبة على ١,٦٢ في المائة بين المديرين التنفيذيين وصغار المديرين. ولتعزيز الانتقال نحو نظام أجور مرن يقوم على قيمة الوظيفة المضطلع بها واشتراكات الموظف، يوصي المجلس الوطني للأجور الشركات بمواصلة العمل لزيادة خفض نسبة الفرق بين الأجور الدنيا والأجور العليا إلى أقل من ١,٥ في المائة. ويحدث هذا بوجه خاص حين تعزز قيمة الوظيفة من خلال تحسين الإنتاجية والمهارات. ويمكن القيام بذلك من خلال تسوية جداول المرتبات جنباً إلى جنب مع القيمة الأعلى للوظيفة، لا سيما الأجر الأدنى في الجدول. ومن شأن هذا الانتقال أيضاً أن يقلص الحاجة إلى تسوية الأجور بالنسبة للموظفين المسنين الذين يعاد توظيفهم.

المصدر:

Singapore National Wages Council Guidelines 2011/2012

<http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=361>

١٢٣. نظراً لاستمرار ارتفاع نسبة الشيخوخة في صفوف العمال في عدد من البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع، ستكون بيانات سن القوى العاملة أقل صلة بحصة العمال في ذروة عطائهم. ويفيد مثل هذا السيناريو أن هذه الاقتصادات ستحتاج إلى تعزيز نمو إنتاجية العمل لديها، الأمر الذي قد يتطلب زيادة كبيرة في الاستثمار في رأس المال البشري والبحوث ورأس المال المادي.

أنماط التقاعد

٦-٢

١٢٤. تطور الفهم المشترك لما هو "التقاعد" وما هو "المعاش التقاعدي" على مدى القرن الماضي في البلدان المتقدمة، حيث منح الحق في التقاعد مع إعانات أمن الدخل للغالبية العظمى من سكانها.

١٢٥. وقبل أكثر من ١٠٠ عام، عندما أرسيت أول خطط للمعاشات التقاعدية في أوروبا، كانت مهمتها أضيق نطاقاً تتمثل في تقديم دخل معين لأولئك الذين لا يقدررون جسدياً على مواصلة العمل بسبب سنهم ووضعهم الصحي. حتى أن اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) تربط بوضوح بين سن الحصول على معاش الشيخوخة (سن الحصول على المعاشات التقاعدية) والقدرة على العمل: "لا يجوز أن يتجاوز السن المقرر ٦٥ سنة أو سناً أعلى يمكن أن تحدده السلطة المختصة مع إيلاء الاعتبار الواجب لقدرة الكبار على العمل في البلد المعني". غير أنه بات ينظر تدريجياً إلى التقاعد في البلدان ذات الدخل المرتفع على أنه فترة مستحقة من الراحة والترفيه بعد سنوات من العمل المضني.

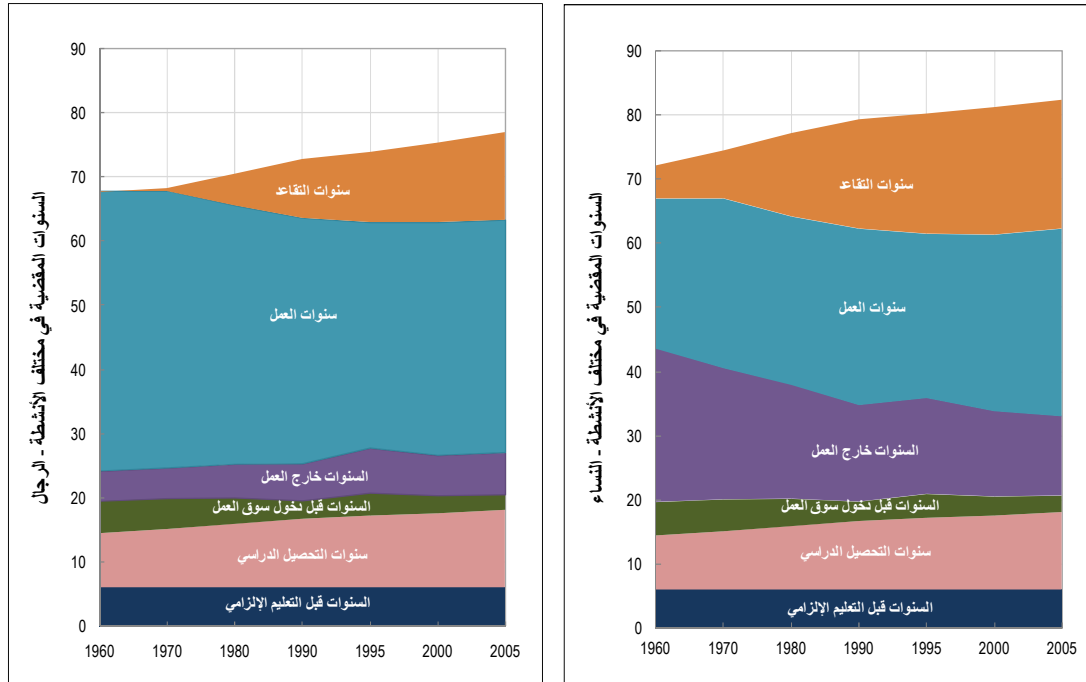
^{٣٥} انظر: Eurofound, op. cit.

^{٣٦} انظر:

Ghosheh, N.S., Lee, S. and McCann, D. *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues* (Geneva, ILO, 2006).

١٢٦. وبدأت سن التقاعد الفعلي تتراجع في البلدان ذات الدخل المرتفع وبعض البلدان ذات الدخل المتوسط بالرغم من أن الناس يعيشون في المتوسط عمراً أطول ويتمتعون أكثر فأكثر بصحة جيدة نسبياً. ويجب أن تعالج بعناية الجهود المبذولة الرامية إلى موازنة توقعات العمال فيما يتعلق بتوقيت تقاعدهم من العمل مع قدرات بقية العمال وقدرات الاقتصاد على سد احتياجاتهم. ويبين الشكل ٢-٥ كيف تتنقضي السنوات في الأنشطة المختلفة على مدى دورة الحياة في "بلد صناعي نموذجي" منذ عام ١٩٦٠ على النحو الذي حددته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الشكل ٢-٥: السنوات التي يقضيها الرجال والنساء في الأنشطة المختلفة في بلد "نموذجي" من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

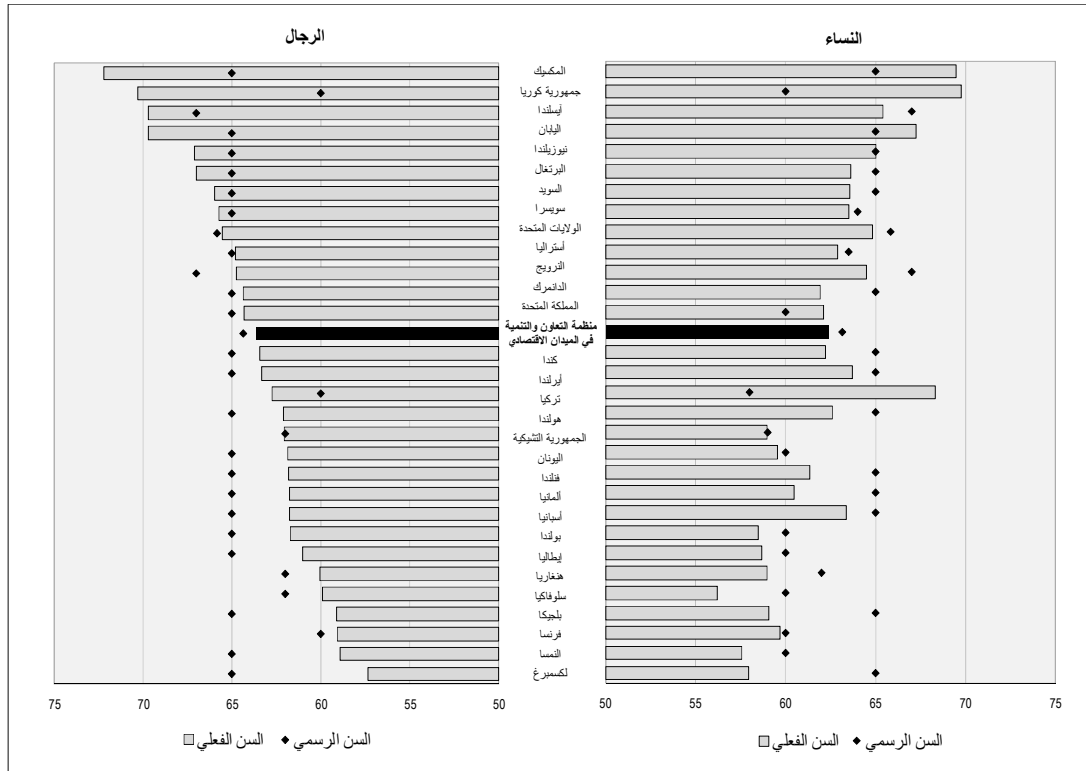


المصدر:

(i) OECD. 2009. *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*; (ii) OECD. 2006. *Employment Outlook*. (<http://dx.doi.org/10.1787/548526737374>).

١٢٧. وفي اليابان والمملكة المتحدة وجمهورية كوريا والمكسيك وتركيا، يتقاعد الرجال والنساء على السواء في المتوسط في سن جد متأخرة عن سن التقاعد القانونية، في حين أن هذا هو حال الرجال وحدهم في سويسرا والسويد والبرتغال ونيوزيلندا وأيسلندا (الشكل ٢-٦). ويبرز هذا الأثر الفعال الذي يمكن أن يكون للسياسات العامة لمعاشات الشيخوخة على سلوك الناس بصرف النظر عن كون تغطية نظم المعاشات التقاعدية العامة هامة أم لا. وعندما تكون الإعانات منخفضة للغاية، يكون الناس في حاجة إلى العمل بغية تحصيل دخل كاف للبقاء. وتحتاج أحكام الإعانات هاته إلى تنقيح بهدف كفاءة توفير الحد الأدنى من أمن الدخل.

الشكل ٢-٦: سن التقاعد الفعلي وسن التقاعد القانوني الرسمي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (أوائل القرن الحادي والعشرين)



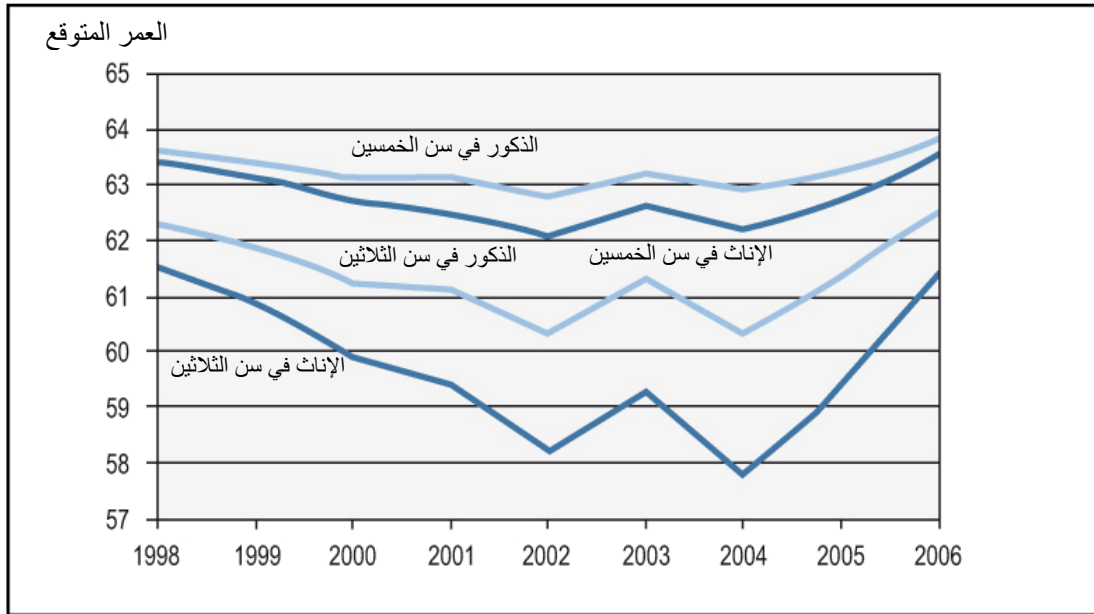
المصدر: OECD 2011 Pensions at a Glance.

١٢٨. وتشكل الحاجة المالية أهم سبب للاستمرار في العمل، ولكنها ليست السبب الوحيد. إذ يمكن لأسباب عملية أخرى أو بعض الاعتبارات ذات الطبيعة الشخصية المحضة أن تساهم في الأخرى في اتخاذ المسنين قرار العمل لمدة أطول أو العودة إلى صفوف القوى العاملة بعد فترة غياب. وقد يكون اعتلال الصحة مبرراً لاتخاذ العمال قرار التقاعد المبكر، ولكنهم يعتبرون تحسن الصحة والرفاه وتحقيق توازن أفضل بين العمل والحياة، باعتبارها عوامل تحفز قرار البقاء في العمل. كما دُكرت العلاقات مع الزملاء من العمال والمديرين، بما فيها مشاعر التقدير وحس الانتماء، باعتبارها فوائد متأنية عن تمديد الحياة المهنية إلى جانب المزيد من الوقت للاستعداد بشكل أفضل لمرحلة التقاعد.^{٣٧}

١٢٩. ومنذ أواسط التسعينات، اتضحت اتجاهات جلية في سياسات المعاشات التقاعدية العامة في جميع أنحاء العالم لربط سن التقاعد القانوني بالتغيرات في متوسط العمر المتوقع لدى السكان عموماً. وقد كانت السويد سباقة إلى اعتماد إصلاح نظام المعاشات التقاعدية في هذا الاتجاه، ثم ما لبث أن اقتفى أثرها عدد من البلدان الأخرى في أوروبا وفي العالم النامي. ويتسم سن التقاعد في إطار نظام المعاشات التقاعدية الجديد في السويد بالمرونة، حيث يبدأ اعتباراً من ٦١ سنة. ويحتسب سن التقاعد المتوقع لدى العامل، في إطار النظام الجديد، على أساس متوسط العمر المتوقع المحدد لكل فئة حسب تاريخ الميلاد. ويقدم الشكل ٢-٧ صورة توضيحية لسن التقاعد الفعلي المتوقع لفئتي العمال في سن الثلاثين والخمسين سنة.

^{٣٧} انظر: Eurofound. Employment initiatives for an ageing workforce in the EUI5 (Dublin, 2006).

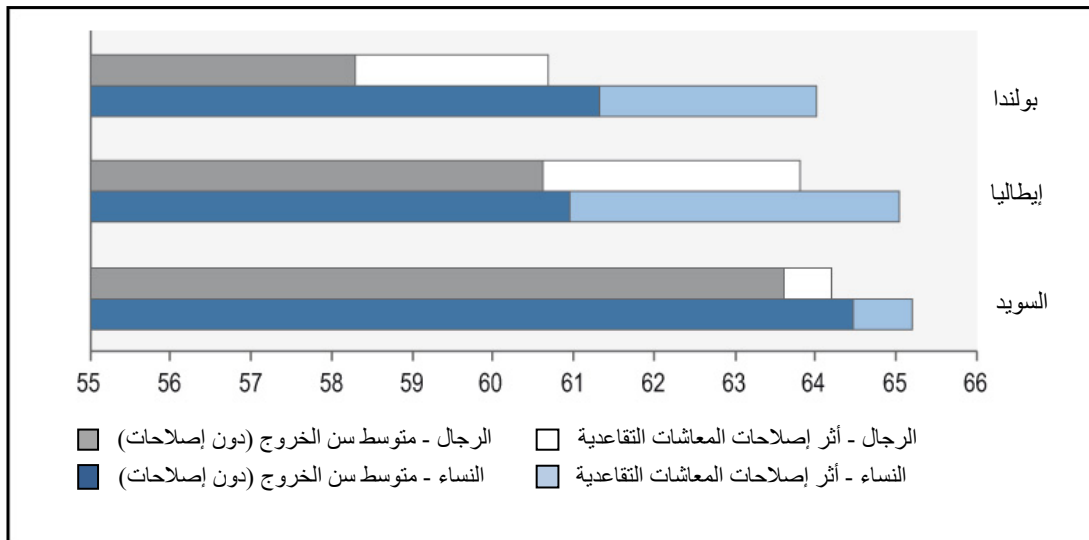
الشكل ٧-٢: أحكام التقاعد الجديدة من أجل أعمار تقاعد مرنة: النهج السويدي المرن للتقاعد وفقاً للصورة التوضيحية لمتوسط العمر المتوقع لفنتي العمال في سن الثلاثين والخمسين، الفترة ١٩٩٨ - ٢٠٠٦



المصدر: Expected effective retirement age in the Nordic countries, Finnish Centre for Pensions; Statistical Report 2/2008, p. 31.

١٣٠. وتبدو الحالة مماثلة نسبياً في البلدان التي سارت على نهج السويد، مثل بولندا وإيطاليا، كما هو مبين في الشكل ٨-٢. وستكون النساء الأكثر تضرراً، نظراً لأنه من المتوقع أن يمتد وجودهن في سوق العمل لمدة ثلاث إلى خمس سنوات إضافية.

الشكل ٨-٢: تقديرات أثر إصلاحات المعاشات التقاعدية في متوسط سن التقاعد في عام ٢٠٦٠ في السويد وبولندا وإيطاليا

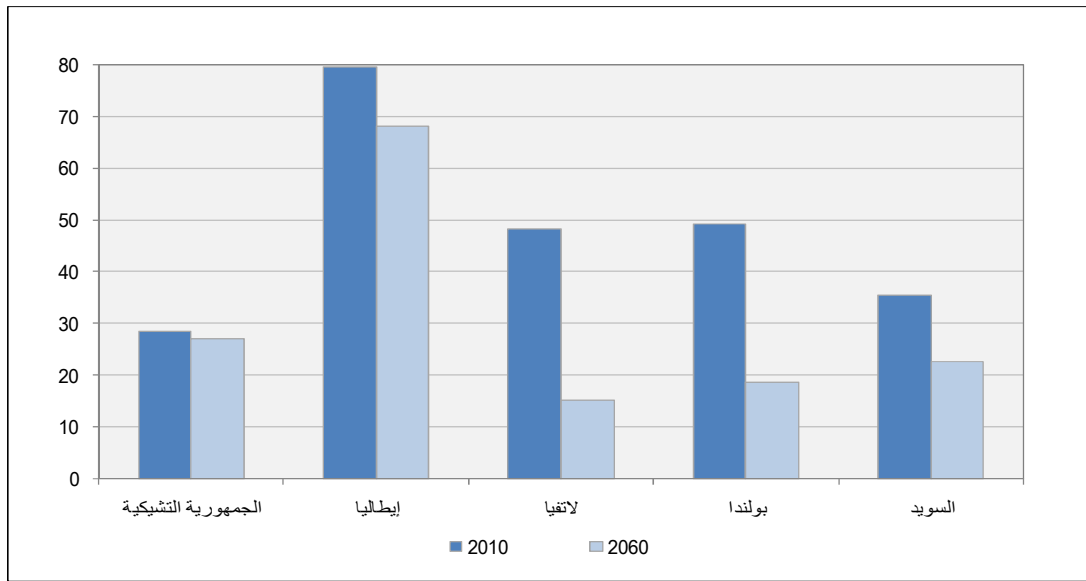


المصدر:

World Bank: "Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World" – Volume 1, Progress, Lessons and Implementation by Holzmann, R., Palmer, E. and Robalino, D. (eds).

١٣١. وتأثرت ملائمة الإعانات بشدة أيضاً من جراء الإصلاحات المعتمدة في إطار مخططات الاشتراكات المحددة الاسمية. ووفقاً لحسابات منظمة العمل الدولية، كما هو مبين في الشكل ٢-٩، يحتمل أن يتراجع معدل التعويض في المعاشات بما يناهز ٢٠ نقطة مئوية على المدى الطويل. ومن المتوقع أن يتزايد عدد المتقاعدين الذين يتلقون معاشات تقاعدية تقترب من مستوى الحد الأدنى المضمون عند تقاعدهم، وسيحتاجون على الأرجح إلى عمل لاستكمال تعويض دخلهم المنخفض. وقد تثير هذه الظاهرة المتوقعة مسائل تتعلق بثقة الجمهور بنظام المعاشات التقاعدية بكامله. ويتعين بذل الجهود لتحسين القاعدة التضامنية لنظم المعاشات التقاعدية العامة هذه وتعزيز بيئة أكثر مؤاتة لتحسين أحوال المسنين، وعلى وجه التحديد من خلال الخدمات الصحية والاجتماعية المدعومة والإعانات العينية الأخرى، مثل إعانات السكن.

الشكل ٢-٩: معدل التعويض الإجمالي عند التقاعد (النسبة المئوية للأجور) بالنسبة لاشتراكات محددة اسمية في نظم معاشات تقاعدية عامة مختارة



المصدر:

ILO calculations based on "The 2012 ageing report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", European Commission, 2012.

٧-٢ تغطية الحماية الاجتماعية

الأزمة والضمان الاجتماعي

١٣٢. أثرت الأزمة العالمية الحالية تأثيراً بالغاً في ظروف تقاعد الناس في العالم أجمع. ففي بلدان أوروبا الأكثر تضرراً، على سبيل المثال، كان لأزمة اليورو أثر فوري تقريباً في المتقاعدين المسنين في اليونان وإسبانيا وأيرلندا والبرتغال وإيطاليا وقبرص، حيث فرضت تخفيضات شاملة على المعاشات التقاعدية. كما خفضت استحقاقات المعاشات التقاعدية المستقبلية في إطار معاشات التأمين الاجتماعي التقاعدية والمعاشات التقاعدية الاجتماعية الممولة من الضرائب.

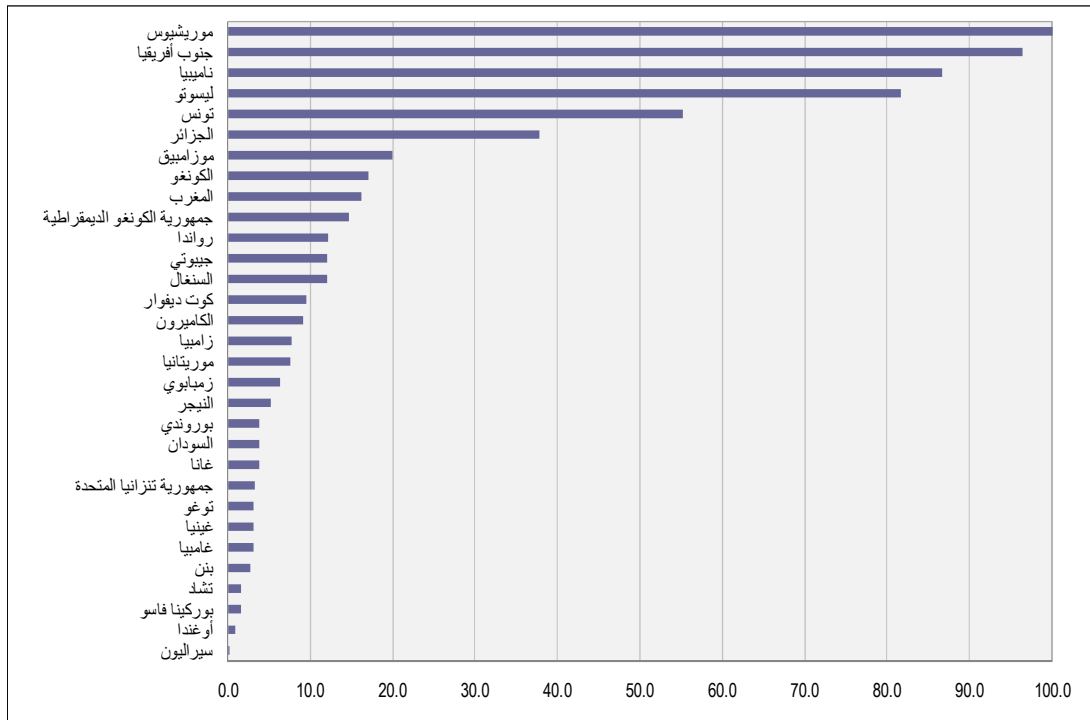
١٣٣. ويترتب على تباطؤ وتيرة الانتعاش الاقتصادي آثار كبيرة في نظم المعاشات التقاعدية هذه. وتحد معدلات البطالة النامية باطراد من مداخيل الاشتراكات اللازمة لدفع نفقات الإعانات في المستقبل القريب، لا سيما في إطار المخططات الممولة على أساس الاشتراكات أثناء العمل والمخططات الممولة جزئياً. وقد واجهت الحكومات التي تحتاج إلى الاقتراض لتمويل نفقاتها الحالية ضغوطاً متزايدة مصدرها الأسواق المالية من أجل إجراء تغييرات سياسية لمعالجة عجز المعاشات التقاعدية المتزايد الذي تواجهه. ورغم الأزمة التي تفاقم الاختلالات المالية القائمة في نظم المعاشات التقاعدية العامة من خلال الحد من إيرادات الاشتراكات بشكل حاد والإبقاء في الوقت ذاته على النفقات في مستويات ثابتة بل أعلى، تخلف هذه الإصلاحات انعكاسات خطيرة على المدى البعيد نظراً لأن العمال العاطلين عن العمل سيحصلون استحقاقات معاشات تقاعدية أدنى عندما يتقاعدون. وهذا ما يثير القلق بوجه خاص بالنسبة للعمال الذين يعملون في أشكال العمالة غير العادية، من قبيل العمل لبعض الوقت والعمل المؤقت حيث تهيم نسبة النساء.

١٣٤. وأسفرت الأزمة كذلك عن انخفاض حاد في قيم الأصول المالية، الأمر الذي يؤثر في المعاشات التقاعدية التي توفرها الدعامات الممولة. ومن ثم، لم يكن أي نظام للمعاشات التقاعدية، مهما كان منظماً، في مأمن من الأزمة. وتطرح مسألة الانخفاض العام في معدل الفائدة تحديات أمام نظم المعاشات التقاعدية وتثير تساؤلات حول ما إذا كان اعتماد نظم المعاشات التقاعدية الممولة من رأس المال، نهجاً معقولاً لتأمين الدخل. ولأسباب ذات علاقة بالاقتصاد الكلي، قد تكون آليات النظم الممولة على أساس الاشتراكات أثناء العمل، أنسب في مثل هذا السياق الذي يتسم بانخفاض معدل الفائدة.

١٣٥. وفي المقابل، ولمواجهة الأزمة المالية في بعض البلدان التي تعاني من نقص في أحكام الضمان الاجتماعي السارية، اتخذت الحكومات في أمريكا اللاتينية خطوات هامة لتوسيع نطاق نظم الضمان الاجتماعي لديها لتشمل الجميع عقب الأزميتين المالييتين في التسعينات وأوائل القرن الحادي والعشرين. ففي البرازيل على سبيل المثال، أفضى إنشاء برنامج غير اكتتابي وبرنامج للعمال الريفيين بعد الأزمة المالية في عام ١٩٩٩، إلى توسيع نطاق تغطية إعانات الشيخوخة لتشمل بعض فئات السكان المستبعدة في العادة، وأدى النمو السريع في الإعانات الدنيا إلى الحد من عدم المساواة^{٣٨}.

١٣٦. وتوجد أفضل حالات التغطية في البلدان التي عمدت، بالإضافة إلى وضع مخططات تقوم على الاشتراكات للعاملين في الاقتصاد المنظم، إما إلى اعتماد المعاشات التقاعدية الشاملة (موريشيوس وناميبيا وليسوتو) أو المعاشات التقاعدية للمساعدة الاجتماعية التي تشمل فئة كبيرة من السكان (جنوب أفريقيا). وحققت هذه البلدان تغطية عالية من خلال تخصيص حصة كبيرة من مواردها العامة للضمان الاجتماعي. وتنفق موريشيوس وجنوب أفريقيا أكثر من ٥ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على المعاشات التقاعدية وغير ذلك من إعانات الضمان الاجتماعي، في حين لا تخصص غالبية بلدان أفريقيا جنوب الصحراء أكثر من ١ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، الذي يكرس القسم الأكبر منه لدفع المعاشات التقاعدية للموظفين الحكوميين (الشكل ٢-١٠). ويؤثر حجم الميزانية الحكومية تأثيراً بالغاً على قدرة الدولة على توفير الضمان الاجتماعي المناسب، بما في ذلك المعاشات التقاعدية، رغم الأثار الخطيرة التي يمكن أن تترتب عن اختيار الاقتصاد السياسي لنهج معين من أجل تحقيق أهداف المجتمع.

الشكل ٢-١٠: تغطية المعاشات التقاعدية في أفريقيا: المتقاعدون كنسبة مئوية من السكان المسنين



المصدر: حسابات مكتب العمل الدولي، استناداً إلى آخر البيانات المتاحة من التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

^{٣٨} انظر: Gragnolati, M. et al., 2011, op. cit.

١٣٧. علاوة على ذلك، تشير مقارنة لوضع التغطية الوطنية حسب الناتج الإجمالي للفرد إلى أداء التغطية المواتي نسبياً في بعض البلدان رغم انخفاض مستويات الدخل بشكل عام. وهذا دليل واضح على إمكانية توسيع نطاق سياسات الحماية الاجتماعية إذا دعمتها الإرادة السياسية، غالباً بغية النظر إلى سياسات الحماية الاجتماعية هذه باعتبارها استثمارات في مستقبل التنمية في البلد.

١٣٨. وفي آسيا، يتمتع سكان منغوليا وبلدان رابطة الدول المستقلة بتغطية عالية نسبياً. غير أن نفقات الضمان الاجتماعي المنخفضة في بعض هذه البلدان تشير (إلى جانب بيانات أخرى) إلى أن المعاشات التقاعدية المدفوعة فعلياً منخفضة جداً وغالباً ما تكون غير كافية لإبقاء المسنين بعيداً عن مستنقع الفقر. وبالنسبة لليابان، يصل المؤشر إلى أدنى من ١٠٠ في المائة - ولكن ذلك يعزى فقط إلى أن العديد من اليابانيين يتقاعدون في سن متأخرة جداً تتجاوز ٦٠ سنة. أما في باقي آسيا، فتنمى أقلية فقط بتغطية معاشات الشيخوخة. وتتراوح التغطية بين ٢٠ و ٤٠ في المائة، باستثناء بلدان جنوب شرق آسيا حيث نسبة التغطية أقل. وفي جمهورية كوريا، اعتمدت طائفة واسعة من إعانات الضمان الاجتماعي منذ أوائل التسعينات نظراً لتحسن التنمية الاقتصادية في البلاد وتطلع السكان إلى المزيد من الضمان الاجتماعي من خلال المشاركة الفعالة للشركاء الاجتماعيين.

١٣٩. وفي منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، التي تتمتع بتاريخ طويل في مجال الضمان الاجتماعي، تعكس التغطية في غالبية الحالات نسبة العاملين في الاقتصاد المنظم (بين ٣٠ و ٦٠ في المائة باستثناء بعض الجزر الكاريبية حيث الطابع المنظم للاقتصاد أعلى). وفي البرازيل، يبدو أن المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات، بالاقتران مع المعاشات الريفية والاجتماعية الممولة من الضرائب، تعني أن غالبية السكان يتلقون شكلاً من أشكال دعم الدخل، رغم أن أشخاصاً عديدين لا يزالون غير متمتعين بالتغطية. أما دولة بوليفيا المتعددة القوميات، والتي اعتمدت مخططاً شاملاً صغيراً للمعاشات التقاعدية منذ عدة سنوات، فقد نجحت هي أيضاً في تغطية نسبة كبيرة من المسنين. إلا أن البيانات تظهر أن العديد من الناس لا يزالون خارج النظام رغم أنه يفترض أن يتلقوا إعانات طبقاً للقانون. وغالباً ما لا تراعى قدرتهم على الاشتراك مراعاة كافية عند اعتماد تصاميم معينة لنظم المعاشات التقاعدية، لا سيما منهم أولئك الذين يعتمدون على الادخارات الفردية.

التحيز إلى جنس دون آخر في الحصول على خدمات الضمان الاجتماعي

١٤٠. لما كان متوسط العمر المتوقع للنساء في معظم البلدان أعلى من متوسط العمر المتوقع للرجال، فإن النساء أكثر عرضة لخطر انعدام أمن الدخل في الشيخوخة. ويعكس أمن الدخل لديهن عدم المساواة بين الجنسين في الوصول إلى سوق العمل وفرص العمل واستمرار فرق الدخل فيما بين الجنسين وارتفاع درجة التعرض للسمية غير المنظمة ارتفاعاً أكبر والحد من فرصهن في الحصول على الأرض أو غيرها من الأصول والميراث وعدم المساواة في تقاسم مسؤوليات الرعاية بين الرجل والمرأة. ونتيجة لذلك، يعاني الكثير من النساء المسنات في البلدان المتقدمة والنامية على السواء من الحرمان اقتصادياً واجتماعياً. وفي العديد من البلدان، لا تجد النساء خياراً آخر إلا الإبقاء على مستويات معينة من النشاط لتعويض انخفاض الدعم بين أفراد الأسرة وغياب مخططات المعاشات التقاعدية الشاملة^{٣٩}. ومن خلال الشكل ١-٢٨ والشكل ١-٢٩، تبدو مشاركة القوى العاملة من كبار السن في انخفاض في البلدان التي تسجل ارتفاع النفقات. ومن المثير للاهتمام أن معدلات مشاركة الذكور هي أكثر تأثراً بالتغيرات في الإنفاق من معدلات مشاركة الإناث. ويمكن أن يكون مرد ذلك إلى أن مستويات الإعانة الخاصة بالذكور أعلى من تلك الخاصة بالنساء في البلدان التي تسري فيها ترتيبات المعاشات التقاعدية. ويمكن أن يعزى ارتفاع مستويات المعاشات التقاعدية للرجال بدوره في معظم الحالات إلى كون النساء أكثر عرضة لفترات الانقطاع عن العمل لرعاية الأطفال وكذلك إلى عملهن في أكثر أشكال العمل لبعض الوقت والعمل المؤقت هشاشة.

١٤١. وينطوي نمط تغطية المعاشات التقاعدية على بعد جنساني قوي. فالنساء أقل تمثيلاً في الاقتصاد المنظم، ولذلك فهن لسن في وضع يمكنهن من الاشتراك في معاشات التأمين الاجتماعي التقاعدية بقدر ما يشترك فيه الرجال. وحين تحصل النساء على معاشات التأمين الاجتماعي التقاعدية، فهن يتلقين عموماً هذه المعاشات وفقاً لنفس الشروط التي تنطبق على الرجال - أي استناداً إلى الإيرادات وفترات الاشتراك. ومع ذلك، تنشأ أوجه عدم المساواة بين الجنسين نتيجة لاستخدام النساء في الغالب في وظائف منخفضة الأجر مقارنة بالرجال. بالإضافة

^{٣٩} انظر:

ILO. *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond* (Geneva, 2010). يتضمن التقرير المقبل بعنوان تقرير الضمان الاجتماعي في العالم ٢٠١٣، فصلاً عن احتياجات النساء في المناطق الريفية في مجال الضمان الاجتماعي.

إلى ذلك، قد يكون للنساء فترات مشاركة أقل - إما بسبب توقفهن عن العمل للاعتناء بأولادهن أو بسبب مسؤوليات أخرى من الرعاية، وإما لأنهن يشجعن على ترك سوق العمل في سن أبكر من سن الرجل. ويمكن أن تشمل نظم التقاعد القائمة على الادخارات الفردية عناصر أخرى من أوجه عدم المساواة بين الجنسين، مثل فترة مؤهلة أطول في العمل للتمتع بالحقوق وحساب المعاشات التقاعدية استناداً إلى جداول الأعمار المختلفة باختلاف نوع الجنس، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تدني مستوى المستحقات^{٤٠}.

١٤٢. وحيثما توجد معاشات التأمين الاجتماعي التقاعدية، يعول العديد من النساء اللاتي لا يحصلن شخصياً على مستحقات المعاشات التقاعدية على معاشات أزواجهن، باعتبارها مستحقات استتباعية. وعادة ما تكون هذه المستحقات أقل من مستحقات المعاش التقاعدي بحكم الحق الذاتي، وغالباً ما تكون مشروطة باستمرار العلاقة الزوجية، وهو ما يترك المرأة في وضع يشوبه الضعف على وجه الاحتمال. ويبين الشكل ٢-٩ المشار إليه أعلاه أن سن التقاعد القانوني في أغلب بلدان مجموعة العشرين هو أقرب إلى سن ٦٥ وأكثر مساواة للنساء والرجال^{٤١}.

١٤٣. وتؤدي معاشات التقاعد غير الاكتتابية دوراً هاماً في كفالة أمن الدخل الأساسي في سن الشيخوخة في البلدان التي لا تملك نظم معاشات التأمين الاجتماعي التقاعدية، لا سيما بالنسبة للنساء اللاتي يفتقرن إلى تمثيل متكافئ في الاقتصاد المنظم^{٤٢}. وتتجه النساء في مناطق كثيرة من العالم إلى الاستفادة أكثر من المعاشات التقاعدية غير الاكتتابية التي توفر على الأقل حداً أدنى من أمن الدخل في سن الشيخوخة. وفي حين يمكن أن تؤدي الإعانات غير الاكتتابية دوراً مهماً في كفالة تغطية الحماية الاجتماعية للنساء، تجدر الإشارة أيضاً إلى أن هذه المخططات تنزع إلى توفير مستويات إعانات أدنى من تلك التي توفرها المخططات الاكتتابية، وكثيراً ما تشمل شرطاً لإثبات الحاجة. ومن ثم، فإن كفالة الحماية الاجتماعية الكافية للنساء تستلزم إيلاء اهتمام كافٍ لجميع أشكال الحماية الاجتماعية.

إعانات الشيخوخة والعجز^{٤٣}

١٤٤. اقترنت الشيخوخة بتأثيرها المتلازم في زيادة الطلب على المزيد من إعانات العجز نظراً لارتفاع متوسط عمر القوى العاملة وارتفاع احتمال أن يصبح العمال المسنون معاقين. ووفقاً لما جاء في تقرير منظمة الصحة العالمية عن الإعاقة لعام ٢٠١١، فإن الإعاقة تمثل جزءاً من مصير البشرية وأن الجميع تقريباً سيعاني من العجز المؤقت أو الدائم في مرحلة من مراحل العمر، وأن أولئك الذين يصلون إلى سن الشيخوخة سيواجهون صعوبات متزايدة في وظائف الحركة^{٤٤}. ويتعين على مخططات الإعانات والحماية الصحية الاجتماعية أن تتوقع ضرورة كفالة إتاحة المراكز النهارية وخدمات المساعدة المنزلية وترتيبات المساعدة المعيشية ودور رعاية المسنين والرعاية التيسيرية للمسنين المعوقين.

^{٤٠} انظر:

Ginn, J., Street, D., and Arber, S. (eds). 2001. *Women, Work and Pensions: International Prospects* Buckingham; Marin, B. and Zólyomi, E. (eds). 2010. *Women's work and pensions: What is good, what is best? Designing gender-sensitive arrangements*, Ashgate.

^{٤١} تعتمد بعض البلدان، بما فيها الجمهورية التشيكية وليتوانيا ومالطة وبولندا وسلوفاكيا وأوكرانيا والمملكة المتحدة إلى زيادة سن الحصول على المعاشات التقاعدية زيادة تدريجية بالنسبة للنساء بغية تحقيق المساواة بين الجنسين.

^{٤٢} انظر:

Hagemejer, K. and Schmitt, V. 2012. "Providing Social Security in Old Age: The International Labour Organization View", in ADB (ed.): *Social protection for older persons: Social pensions in Asia* (Manila, Asian Development Bank), pp. 137-152, <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/social-protection-older-persons.pdf>, ILO. 2010. *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Geneva, ILO), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=16152>.

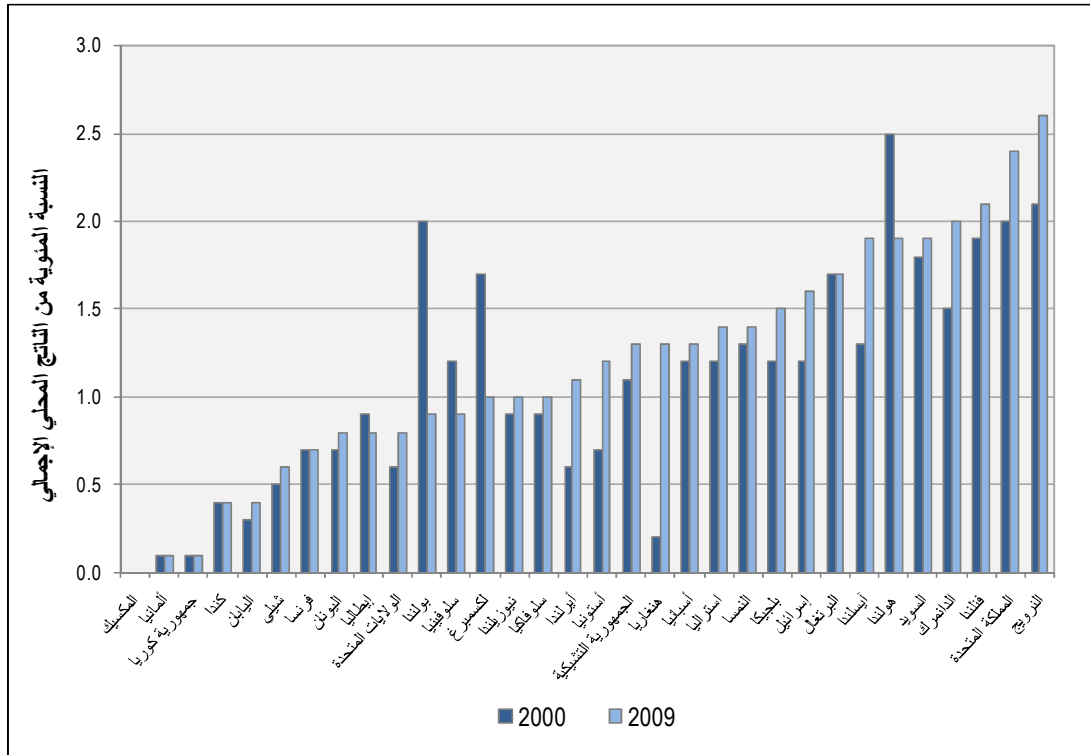
^{٤٣} انظر:

UNFPA and HelpAge International. 2012. *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge* (New York and London: United Nations Population Fund and Helpage International, <http://www.helpage.org/download/5059f6a23af15j>]; and World Health Organization. 2011. *World Report on Disability*, http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.

^{٤٤} انظر: WHO (2011). *World Report on Disability*, p. 261.

١٤٥. وعند زيادة سن التقاعد القانوني، تضطلع معاشات الإعاقة أحياناً بدور فعلي في الحلول محل إعانات البطالة. وقد تنبّهت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى هذه المسألة نظراً لأن تكاليف الإعاقة تتضح من حيث الإعانات وخسائر الإنتاجية معاً. فقد ارتفعت تكاليف إعانات الإعاقة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي على مدى الثلاثين سنة الماضية في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إذ بلغ المتوسط العام حوالي ١,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٩^{٤٥}. وأدخلت إصلاحات في بعض البلدان لخفض إعانات الإعاقة خفضاً كبيراً، مثل الإصلاحات المعتمدة في بولندا وهولندا كما هو مبين في الشكل ١١-٢. وقد أدت الجهود المبذولة حديثاً للحد من إعانات الإعاقة في البلدان التي كان يعم فيها شعور بالارتفاع المفرط للتكاليف، إلى إثارة تساؤلات حول كيفية كبح الإفراط في الاستفادة من نظم التأمين ضد الإعاقة دون تفويض الحقوق المشروعة للعمال.

الشكل ١١-٢: تكاليف إعانات الإعاقة في بلدان مختارة لعام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٧، النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: OECD statistical extracts (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>).

الشيخوخة والاستفادة من الحماية الصحية الاجتماعية والرعاية طويلة الأجل

١٤٦. لا يزال يتعذر على العديد من المسنين الحصول على الرعاية الصحية رغم أهميتها بالنسبة لهم. وتنتزع المستشفيات في البلدان النامية إلى التمرکز في المراكز الحضرية بعيداً عن المناطق الريفية التي يعيش فيها السواد الأعظم من المسنين. وكثيراً ما لا يستطيع الذين يعيشون في المناطق الحضرية أنفسهم الوصول إلى المرافق الصحية إلا باستخدام وسائل النقل العام المكلفة وغير المكيفة للاستخدام السهل. وغالباً ما لا يكون العلاج في متناول المسنين، حتى حيثما يجري توفيره إسمياً بالمجان. وفي الأماكن التي توجد فيها سياسات للإعفاء من دفع الرسوم - كما هو الشأن في غانا وتايلند - فإن المسنين لا يستفيدون منها في غالب الأحيان بسبب قلة المعلومات والنقص في الموارد وسوء الإدارة.

^{٤٥} انظر:

OECD (2003). *Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income security for disabled people*, pp.16–17.

١٤٧. وتنطوي التحديات الماثلة أمام النظم الصحية في العالم النامي على شقين. يكمن الشق الأول في تأخير نقشي المرض لأطول مدة ممكنة، أما الشق الثاني فيشمل تقديم الخدمات المناسبة. والحصول المحدود بالخصوص على الرعاية الصحية هو الذي يسبغ عادة بعداً مهماً على الفقر في مرحلة العمر اللاحقة. ولا يشكل الإنفاق المخصص للصحة في العديد من البلدان النامية سوى جزء بسيط مما هو مطلوب لتذليل هذه التحديات. فعلى سبيل المثال، يبلغ الإنفاق على الرعاية الصحية للفرد الواحد في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء أقل من ١٠ دولارات أمريكية في السنة - وهو يميل باتجاه المناطق الحضرية. وفي البلدان ذات الدخل المرتفع وفي عدد متزايد من البلدان متوسطة الدخل، ثمة مخاوف حيال ارتفاع تكاليف الصحة والمحافظة على الرعاية الصحية بمستويات ونوعية مناسبة. بالإضافة إلى ذلك، ستضطر هذه البلدان إلى أن تزيد من الرعاية المؤسسية طويلة الأجل، وهي تتلمس السبل الكفيلة بالجمع بين ذلك وبين دعم الأشخاص المسنين في البيوت وبالتعاون مع مجتمعاتهم المحلية وعائلاتهم.

١٤٨. وتواجه البلدان مرتفعة الدخل تعاضم المشاكل المالية ذات الصلة بالتنشيط ونقص العاملين في المجال الصحي وزيادة انتشار الأمراض المرتبطة بنمط الحياة. وتعاني البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط عموماً من تدني الإنفاق العام وتغطية السكان والحصول على خدمات الرعاية الصحية، فضلاً عن زيادة النفقات الشخصية وآثار الحلقة المفرغة المؤلفة من اعتلال الصحة والفقر. وتبين نتائج الأبحاث بوضوح أنه بدون الاستثمار في تحسين الحصول على الرعاية الصحية طوال دورة حياة الأفراد الكاملة، لا سبيل إلى تمديد سنوات الحياة المفعمة بالصحة - وهو شرط مسبق لزيادة معدلات النشاط الاقتصادي في صفوف الفئات السكانية من المسنين.^{٤٦}

استدامة نظم الضمان الاجتماعي

٨-٢

١٤٩. إن ما تتمتع به نظم الحماية الاجتماعية من قدرة على تحمل التكاليف واستدامة مالية بات مصدر قلق بالغ يقض مضجع البلدان في جميع مراحل تنميتها الاقتصادية. ويمكن تحمل تكلفة مجموعة أساسية ومتواضعة من الحماية الاجتماعية وفقاً لما نصت عليه التوصية رقم ٢٠٢ بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية حتى في البلدان النامية شريطة اعتمادها تدريجياً. وأضحت استدامة نظم الضمان الاجتماعي في مراحل لاحقة من عملية التنمية الاقتصادية، مثار جدل في كثير من الأحيان اليوم، وغالباً ما يكون ذلك في سياق البلدان الأوروبية التي تواجه زيادات كبيرة في معدل إعالة المسنين. وفي عام ٢٠٥٠، سيكون هناك شخصان في سن العمل لكل مواطن مسن في بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة والعشرين، على عكس المعدل الحالي البالغ أربعة أشخاص لكل شخص واحد.

١٥٠. وسيؤدي التنشيط في العقود القادمة إلى تزايد الإنفاق على المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية. غير أنه نظراً إلى تدابير تعزيز الإنفاق التي اتخذتها بلدان عديدة خلال العقدين الماضيين، فإنها قد لا تشكل - أو لن تشكل بعد الآن - خطراً جسيماً يهدد التوازن المالي لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية. ويرد في الجدول ١-٢ آخر تنبؤ متاح قامت به لجنة السياسات الاقتصادية التابعة للاتحاد الأوروبي حول التكلفة المدمجة لأهم إعانات الضمان الاجتماعي كنتيجة للتنشيط. كما تشير التجربة في أمريكا اللاتينية إلى أهمية الحفاظ على نظم التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، التي من شأنها أن تخفف من العبء الواقع على كاهل برامج التحويلات النقدية للأغراض الاجتماعية الممولة من الضرائب.^{٤٧}

^{٤٦} انظر:

Jagger, C. et al.: "Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the European Union in 2005: A cross-national meta-regression analysis", in *The Lancet*, Vol. 372, Issue 9656, 20 Dec. 2008 (published online, 17 Nov. 2008).

^{٤٧} انظر:

Bertranou F. et al. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*.

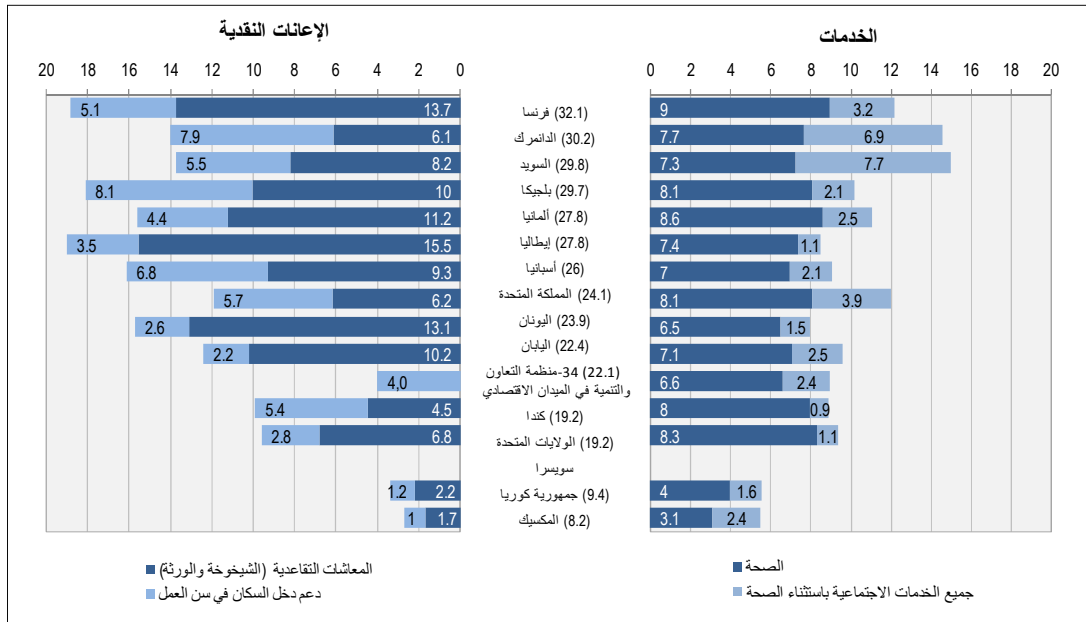
الجدول ١-٢: الزيادات المتوقعة في الإنفاق الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي، الفترة ٢٠١٠-٢٠٦٠

٢٠٦٠	٢٠٣٠	المستوى في عام ٢٠١٠ (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	
+1.6	+0.6	11.3	المعاشات التقاعدية
+1.2	+0.7	7.1	الرعاية الصحية
+1.6	+0.5	1.8	الرعاية طويلة الأجل
+0.4	+0.8	1.1	إعانات البطالة
-0.1	-0.2	4.6	التعليم
+4.7	+2.4	25.9	المجموع

المصدر: European Commission: The 2012 Ageing Report.

١٥١. ويخصص معظم إنفاق الحماية الاجتماعية لخدمات المعاشات التقاعدية والخدمات الصحية (الشكل ١٢-٢). وتنفق حصة كبيرة أيضاً في بلدان شمال أوروبا على الخدمات الاجتماعية. وتشكل معاشات الشيخوخة حوالي ثلاثة أرباع إجمالي إنفاق المعاشات التقاعدية. وتشكل زيادة متوسط النفقات الاجتماعية الوطنية بنسبة تتراوح بين ٣ و٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، زيادة كبيرة لكن يمكن إدارتها. إلا أن هناك اختلافات مهمة بين فرادى البلدان التي لا يشكل ما عليها أن تقوم به فيما يتعلق بعملية التشيخ أمراً ذا بال مقارنة بما عليها أن تبذله فيما يتعلق بالسماح المحددة للبرامج، بما في ذلك تمويلها وأهليتها والإعانات السخية التي تقدمها. وتأخذ الإسقاطات في الاعتبار الآثار المتوقعة لإصلاحات الضمان الاجتماعي المشرع لها والمنفذة أصلاً (مثل صيغ الإعانات الجديدة أو زيادة سن التقاعد)، إلى جانب الزيادات المتوقعة في مشاركة القوى العاملة ومعدلات العمالة.

الشكل ١٢-٢: إنفاق الحماية الاجتماعية على المعاشات التقاعدية والخدمات الاجتماعية



المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية.

١٥٢. ودفعت آثار الأزمة في الاستدامة المالية لنظم المعاشات التقاعدية بعدد من الحكومات إلى العودة إلى قرارات الإصلاح السابقة. وكما يرد في الجدول ٢-٢، أثرت معظم بلدان أوروبا الوسطى والشرقية تعديل إجراءات تخصيص تمويل الاشتراكات لتوجيهها نحو مستويات المعاشات التقاعدية الممولة. وهذا مؤشر على احتمال عدم توفر تخطيط مالي قبل اعتماد الإصلاحات من أجل أن تسمح استدامة هذه الإصلاحات باجتياز ظروف دورية مختلفة. ويشكل هذا تكاليف بديلة هامة للمجتمعات والاقتصادات المتأثرة كما هو مبين في الشكل ١٣-٢.

الجدول ٢-٢: التدابير المعتمدة المخصصة للاستجابة للأزمة لعكس بعض القرارات السابقة لإصلاح المعاشات التقاعدية في بلدان مختارة في أوروبا الوسطى والشرقية

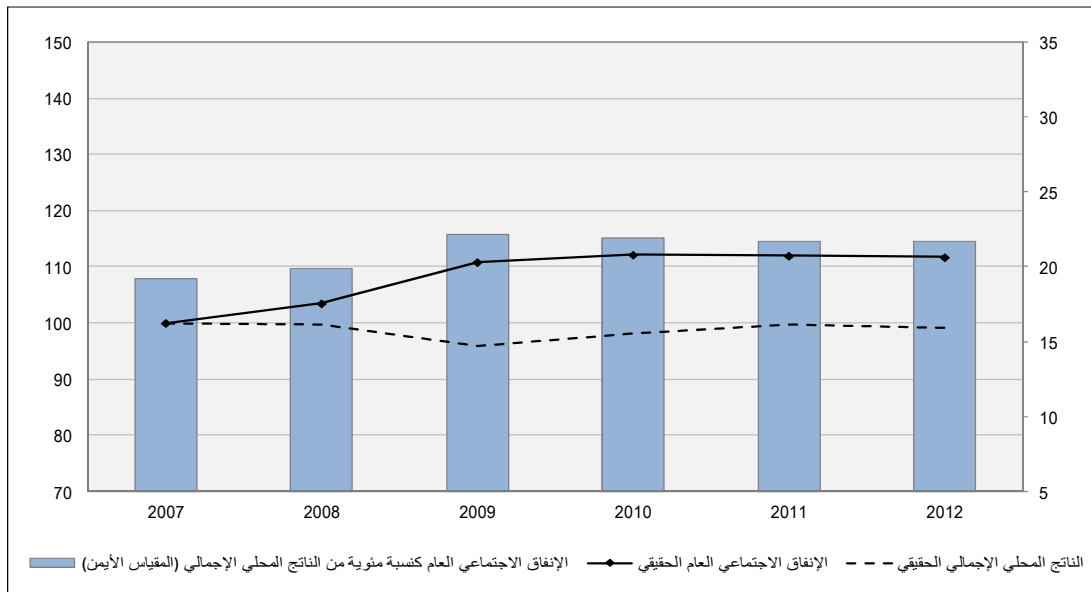
التدابير المعتمدة المخصصة للاستجابة للأزمة تضعف معاشات الدعامة الثانية	تمويل الفجوة في عام ٢٠١٠ (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	معدل الاشتراك التاريخي في الدعامة الثانية قبل أزمة ٢٠٠٨ (النسبة المئوية من الراتب الإجمالي)	
إلغاء الدعامة الثانية في عام ٢٠١١	1.2	9.5	هنغاريا
تخفيض معدل الاشتراك من ٧,٣ في المائة إلى ٢,٣ في المائة في ٢٠١١ لم يطرأ أي تغيير	1.7	7.3	بولندا
تعليق مؤقت في معدل الاشتراك بنسبة ٤ في المائة في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠؛ عودة تدريجية بعد عام ٢٠١١ وزيادة إلى ٦ في المائة خلال الفترة ٢٠١٤-٢٠١٧ من أجل التعويض عن معدلات الاشتراك المنخفضة التي جمعت خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١١	1.2	9.0	سلوفاكيا
تقليص معدل الاشتراك تقليصاً مؤقتاً من ٨ في المائة إلى ٢ في المائة	1.1	6.0	استونيا
خفض معدل الاشتراك من ٥,٥ في المائة إلى ٣ في المائة	2.3	8.0	لاتفيا
تأجيل تطبيق قرار ما قبل الأزمة الرامي إلى زيادة معدلات الاشتراك (٢٠١١)	1.1	5.5	ليتوانيا
تأجيل تطبيق قرار ما قبل الأزمة الرامي إلى زيادة معدلات الاشتراك	لا يوجد	5.0	بلغاريا
	0.4	2.0	رومانيا

المصدر:

Égert, B. (2012): "The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe", OECD Economics Department Working Papers, No. 942, OECD, Paris.

الشكل ٢-١٣: ارتفاع الإنفاق الاجتماعي ارتفاعاً ملحوظاً مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي خلال الأزمة الاقتصادية الأخيرة في جميع أنحاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

الإنفاق الاجتماعي العام الحقيقي والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (مؤشر ١٠٠ لعام ٢٠٠٧) والنسبة المئوية للإنفاق الاجتماعي العام من الناتج المحلي الإجمالي، الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٧



ملاحظة: مجاميع الإنفاق الاجتماعي على أساس البيانات المفصلة للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩؛ المجاميع الوطنية للفترة ٢٠١٠-٢٠٢٠. المصدر:

OECD: The impact of changes in second pension pillars on public finances in Central and Eastern Europe, Economics Department Working Paper No. 942.

الاستجابات السياسية

١٥٣. تطرح شيخوخة السكان تحديات كبيرة ولكنها ليست مستعصية على الحل. ويقدم هذا الفصل التدابير السياسية الرئيسية للتصدي للتحديات أو الاستفادة من الفرص الواردة في الفصل ٢. ويشير إلى أوجه التفاعل والتآزر بين التدابير المتعلقة بسياسة العمالة والحماية الاجتماعية، والحاجة إلى بلورة استراتيجية متوازنة ومتكاملة للعمل اللائق، تطبق في جميع مراحل الحياة وتشجع التضامن بين الأجيال. ويعرض القسم الأول النهج المتكامل للتحديات الديمغرافية من منظور دورة الحياة، في حين يستعرض القسم الثاني خيارات السياسة العامة للعمال المسنين على وجه التحديد.

١-٣ منظور متكامل مشترك بين الأجيال بشأن دورة الحياة

الحلقة الحميدة التي تجمع بين العمالة والضمان الاجتماعي والتنمية الاقتصادية

١٥٤. إن العلاقة القائمة بين الضمان الاجتماعي والعمالة والأداء الاقتصادي متعددة الأبعاد. والضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان وضرورة اجتماعية واقتصادية، كما ألح في تأكيده مؤتمر العمل الدولي لعامي ٢٠١١ و٢٠١٢. وتتسم نظم الضمان الاجتماعي بالفعالية عندما تكون متكاملة ومنسقة مع سياسات أوسع نطاقاً في المجال الاجتماعي والاقتصادي ومجال العمالة. علاوة على ذلك، من الممكن تصميم هذه السياسات والمؤسسات العامة بما يحقق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية معاً، ويعزز بعضها بعضاً حين يتعلق الأمر بمواجهة التغيرات الديمغرافية.

١٥٥. وقد أثر ارتفاع مستويات النمو والعمالة على مر التاريخ، تأثيراً إيجابياً في توسيع نطاق إعانات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي. فمعظم مخططات التأمين الاجتماعي تمول من مداخيل العمل وتوفر الحماية من المخاطر المتصلة بالقدرة على العمل، مثل البطالة والمرض والإعاقة والشيخوخة. وتتأثر النتائج الإيجابية التي يحققها الضمان الاجتماعي والعمالة بالنمو الاقتصادي، وتساهم كلها في إحراز التقدم على درب التنمية البشرية والاقتصادية والحد من الفقر. ومع ذلك، تؤثر الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وما تلاها من تباطؤ على الصعيد العالمي تأثيراً سلبياً في مستويات العمالة وتمويل الضمان الاجتماعي.

١٥٦. ويقال في بعض الأحيان إن مؤسسات سوق العمل التي توفر حماية الدخل في حالة البطالة يمكن أن تؤدي في بعض الحالات إلى عواقب اقتصادية وخيمة. ومع ذلك، على صعيد الاقتصاد الكلي، ليس هناك ما يبعث على الاعتقاد أن الإنفاق الاجتماعي يؤثر سلباً في الأداء الاقتصادي ونتائج العمالة. بل على النقيض من ذلك، ثمة أدلة كثيرة على الآثار المفيدة التي يمكن أن تُحدثها نظم الحماية الاجتماعية الموثوقة في الاقتصاد وسوق العمل. أولاً، توفر الدخل للعاطلين عن العمل والمعوقين والمسنين، وغيرهم من الفئات المستضعفة، وتؤدي إلى تحقيق الاستقرار في الاستهلاك خلال فترات الانكماش - وتدعم بالتالي المنشآت إلى حين بداية دورة النمو المقبلة؛ ثانياً، تسفر الرعاية الصحية والسلامة والصحة المهنيّتان عن زيادة قدرات الناس وبالتالي إنتاجية العمل؛ ثالثاً، تولد خدمات اقتصاد الرعاية والخدمات الاجتماعية نفسها قدراً كبيراً من العمالة، إذ عادة ما تقترن بحصة عالية من عمالة الإناث.

^١ مكتب العمل الدولي: القرار والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، (جنيف، ٢٠١١)؛ توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) (جنيف، ٢٠١٢)؛ *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization* (Geneva, 2012).

١٥٧. ومع ذلك، يمكن لطريقة تمويل الإنفاق الاجتماعي والحوافز التي يضعها هيكل الإعانات أن تؤثر في أداء الاقتصاد الكلي وسلوك الاقتصاد الجزئي. كما قد ينطوي الدعم السخي للدخل على خطر المس بحوافز البحث عن عمل والمشاركة في تدابير سوق العمل النشطة. ومثلما ورد في مناقشات مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠١٢، بعنوان "أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات"، يتمثل السبيل الأنجع للجمع بين هذين التوجهين المتضاربين في الربط بين السياسات النشطة وغير النشطة من خلال شكل من أشكال المشروطية.

١٥٨. وليس ثمة مبادلة بين الأداءات السليمة في مجالي الاقتصاد والاستخدام، والمستويات اللائقة من الضمان الاجتماعي. وتعزز العمالة آفاق النمو والحماية الاجتماعية والعكس صحيح. ومن شأن أي أداء اقتصادي إيجابي مترافق بتوليد العمالة اللائقة أن يزيد من دخل الأسر والوحدات الاقتصادية، مما يعزز قاعدة الضرائب لتمويل أشكال إضافية من الحماية الاجتماعية والإرتقاء بالعمالة وتعزيز السياسات الإنمائية.

١٥٩. والبلدان التي نجحت أكثر من غيرها في تحقيق النمو المستدام والحد من الفقر على الأجل الطويل، اعتمدت كلها نظم ضمان اجتماعي واسعة النطاق. فعلى سبيل المثال، وظفت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي استثمارات مكثفة في الضمان الاجتماعي منذ مرحلة مبكرة - وذلك بتخصيص أكثر من ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عموماً - في إطار استراتيجيات النمو والحد من الفقر على الأجل الطويل. وتشير بحوث عن الاتحاد الأوروبي إلى أن العديد من البلدان قد أفلحت في الحفاظ على مخططات ضمان اجتماعي عالية الجودة، وأبليت في الوقت ذاته بلاء حسناً في مجال النمو الاقتصادي^٢. وفي الهند، كان لإجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية - الذي احتسب على مدى الفترة ١٩٧٣-١٩٩٩ - تأثير إيجابي كبير في التنمية الاقتصادية، حيث حفزت سياسات الضمان الاجتماعي القدرة الإنتاجية للفقراء ورفعت من مستوى الدخل وعززت العمالة^٣. وأثبت عدد من بلدان أمريكا اللاتينية (الأرجنتين والبرازيل وأوروغواي) أن من الممكن ربط ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي واستحداث فرص العمل في القطاع المنظم بالتنظيم التدريجي لنموذج شامل للحماية الاجتماعية يصب في النمو الاقتصادي من خلال تعزيز السوق المحلية.

١٦٠. وفي مواجهة التحديات التي تطرحها التغيرات الديمغرافية، ثمة مجال لمزيد من التدقيق في العلاقة بين العمالة والحماية الاجتماعية. فهل ينبغي أن يكون هدف الحماية الاجتماعية هو كفالة أن يتمتع كل فرد بمستوى مرض من الموارد أو أن يكون هدفها هو تمكين الجميع من الحصول على موارد مرضية من خلال ما يظلم به كل منهم من عمل؟ وعلى سبيل المثال، هل من المشروع خفض مستوى المعاشات التقاعدية بغية زيادة الحوافز على العمل؟ ويزداد السؤال أهمية نظراً لعدم تمتع العمال بنفس القدر من المساواة في ميدان العمل بعد سن ٦٠. وعلى العكس من ذلك، أليس من المستحسن الإبقاء على مستوى كافٍ من المعاشات التقاعدية للجميع، حتى ولو اقتضى الأمر قبول قدر من المثبطات من أجل مواصلة النشاط؟

١٦١. وما هي انعكاسات تغير الهياكل السكانية على استدامة هذه الحلقة الحميدة من الحماية الاجتماعية والعمالة والتنمية؟ إن مسألة الوفاء باحتياجات عدد كبير من المسنين تستلزم إعادة إعمال الفكر في السياسات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتحقيق النمو والعمالة وأمن الدخل معاً وتوفير الرعاية الصحية وغيرها من الخدمات المناسبة لمجتمع يتسم بالشيخوخة. كما تستلزم إيلاء اهتمام متزايد لمسائل الاستدامة المالية. وغالباً ما أشير إلى الشيخوخة على أنها سبب من الأسباب الرئيسية لعدم القدرة المزعومة على تحمل الأعباء في "دول الرفاه" الأوروبية. ومع ذلك، تظهر التوقعات الأخيرة بشأن إجمالي الإنفاق الاجتماعي في معظم هذه البلدان أن الوضع ما بعد فترة التدعيم في الثمانينات والتسعينات وبداية الألفية الثانية، ما زال تحت السيطرة على الأرجح.

١٦٢. غير أن بعض البلدان تواجه مجموعة من التحديات السياسية الكبرى في سياق الأزمة. وهي بحاجة إلى تكييف نظمها وهياكل الإنفاق لديها وحجم الحيز المالي الذي يمكن تحقيقه على أرض الواقع. ويكتسي الانتعاش من خلال تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة على مدى الحياة المهنية أهمية خاصة لتمويل خطط الضمان الاجتماعي وتعزيز الحلقة الحميدة. وقد تؤدي الإصلاحات الهيكلية المطبقة في سياق إجراءات التقشف، إلى تقويض المنظور الأطول أمداً وتزيد من تأخير الانتعاش.

^٢ انظر:

Cichon, M. and Scholz, W. *Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, paper for DFID/GTZ/ILO seminar on challenging the development paradigm (Geneva, Sep. 2006); and Van de Meerendrock et al.: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards* (Geneva, ILO, 2007).

^٣ انظر:

Justino, P. 2007. "Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India", in *Journal of International Development*, Vol. 19, Issue 3, pp. 367-382.

١٦٣. وتشمل تدابير تعزيز العمالة المنتجة أيضاً التركيز بشكل خاص على سياسات تيسر الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. ويكتسي هذا الأمر أهمية كبيرة في البلدان النامية التي تشهد انتشاراً واسعاً للعمالة غير المنظمة، بالإضافة إلى كون ثلاثة أرباع سكان العالم من كبار السن سيكونون في هذه البلدان. ومن منظور التحول الديمغرافي، تمثل السمة غير المنظمة تحديين اثنين. أولاً، لا يسهم من يعملون عادة في الاقتصاد غير المنظم في دفع الضرائب أو في مخططات الضمان الاجتماعي، في حين أنهم أول من يعانون من حالات نقص التغطية الناشئة عن ذلك. ثانياً، العمال المسنون ممثلون عادة على نحو مفرط في الاقتصاد غير المنظم كما ورد في الفصول السابقة، وهم بالتالي مستضعفون بصورة خاصة. وتحمل السياسات الشاملة والمتدرجة، بما فيها محاربة التهرب من دفع الضرائب، موقعاً محورياً لكفالة اضطلاع العمالة الإضافية والنشاط الاقتصادي بزيادة الحيز الضريبي زيادة فعالة ومستدامة لتمويل الحماية الاجتماعية والحد من حالات الاستضعاف في سن الشيخوخة.

تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة طوال دورة الحياة

١٦٤. تستلزم إجراءات التصدي للتحديات التي تنشأ في السياق الديمغرافي الجديد، تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة طوال الحياة المهنية. ويتعلق الأمر بنهج مشترك بين الأجيال بشأن دورة الحياة - يؤكد على أن الشباب وسن البلوغ والشيخوخة هي مراحل مختلفة من الحياة تؤثر في بعضها البعض وتتفاعل فيما بينها في التصدي لشيخوخة السكان.

١٦٥. وتحتاج البلدان المعنية، كما تبين في الفصل ٢، إلى استحداث فرص العمل اللائق والمنتج للسكان في سن العمل، المتزايدة أعدادهم باستمرار، بغية اغتنام الفرص الديمغرافية والاستفادة من المكاسب الاقتصادية. وهذا تحد هائل يتطلب اعتماد سياسات اقتصاد كلي مناسبة من جانب الطلب والنهوض بعمالة الشباب وتعزيز التعلم المتواصل.

١٦٦. وفيما يتعلق بالبلدان الآخذة في الشيخوخة، سيكون من الضروري زيادة معدلات مشاركة القوى العاملة من جميع فئات السكان، لا سيما النساء والشباب والمهاجرون والمعوقون والعمال المسنون. وتتوقف معدلات استخدام كبار العمال في البلدان الصناعية في المقام الأول على الوضع العام لسوق العمل. والبلدان التي ترتفع فيها معدلات عمالة الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٥ و ٦٤ سنة، هي بوجه عام البلدان التي توشك على تحقيق العمالة الكاملة^٤. وتجنح البلدان أثناء فترات الأزمة الاقتصادية والانخفاض العام في معدلات الاستخدام، إلى الحد من استخدام العمال المسنين. ومن هنا تأتي ضرورة وضع سياسات لتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة (سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الهيكلية والقطاعية) لجميع المجموعات السكانية.

١٦٧. وفي كلتا المجموعتين من البلدان، ينبغي إيلاء الأولوية للسياسات الشاملة لتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة لجميع الفئات في سن العمل. وينص برنامج العمالة العالمي لمنظمة العمل الدولية واستنتاجات مناقشة البند المتكرر عن العمالة لعام ٢٠١٠، على قائمة من التدابير التي يمكن مواءمتها لتتناسب مع ظروف قطرية معينة^٥. وترد أدناه مناقشة أكثر تفصيلاً لبعض أكثر المجالات السياسية اتصالاً بتنشيط السكان والسياق الحالي الذي يتسم بالتباطؤ الاقتصادي.

السياسات المتخذة على صعيد الطلب

(أ)

١٦٨. يظل انهيار الطلب الكلي في الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية العقبة الكأداء التي تعوق انتعاش سوق العمل. ويمارس عامل ارتفاع معدلات البطالة قيوداً مباشرة على نظم المعاشات التقاعدية نظراً لارتفاع نسبة الإعالة ارتفاعاً جسيماً. ولهذا فإن إدارة جانب الطلب تمثل حجر الزاوية.

١٦٩. ونجحت سياسات الاقتصاد الكلي المنسقة من جانب الطلب في تحقيق الاستقرار في مستويات العمالة ودرء تزايد البطالة والفقر في السنتين الأوليين بعد اندلاع الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. وشملت رزم الحوافز الممولة من الأموال العامة والتي قام بتنفيذها عدد من الحكومات بغية احتواء التراجع في الطلب الكلي والإنتاج، تعزيز أوجه التآزر بين العمالة والحماية الاجتماعية، على النحو الوارد في الميثاق العالمي لفرص العمل (٢٠٠٩). وقد أثبت هذا المزيج نجاحه في التصدي للأزمة. وتضمنت هذه السياسات، ضمن جملة أمور،

^٤ انظر: OFCE. "Emploi des Seniors: les leçons des pays de réussite", in *Revue de l'OFCE* 106 (Paris, 2008).

^٥ انظر:

ILO. Global Employment Agenda (2003) (<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm>)

ومكتب العمل الدولي: سياسات العمالة من أجل العدالة الاجتماعية وعلامة عائدة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، (جنيف، ٢٠١٠).

ما يلي: الاستثمارات في البنى التحتية العامة؛ دعم المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر؛ توجيه المشتريات العامة والضرائب نحو نمو العمالة والوظائف اللائقة؛ توسيع نطاق الحماية للفئات الأكثر استضعافاً والاستثمارات الضرورية في مجالات من قبيل التعليم والرعاية الصحية. وأسفرت أزمة الديون في البلدان الصناعية عن اعتماد تدابير تقشف في العديد من البلدان الأخرى. وعلى الرغم من وجود اتفاق عام على ضرورة تقليص الديون العامة، تؤدي التخفيضات الفورية والصارمة إلى فقدان أوجه التآزر الناجحة وتفضي إلى آثار سلبية محتملة على المدى الطويل.

١٧٠. وفي البلدان النامية، إذا كان بلوغ مرحلة التشيخ يتم في ظروف اقتصادية صعبة، تتسم بالقدر البسيط من النمو الاقتصادي أو الادخار المتراكم من أجل الاستثمار أو انعدامهما، فإن العبء الذي يفرضه السكان من المسنين المعالين على السكان النشطين اقتصادياً لن يكون قابلاً للتحمل. وثمة حاجة إلى تحقيق التنوع الاقتصادي والاستثمار في البنية التحتية وفي رأس المال البشري لا من أجل توفير مزيد من الفرص لشباب اليوم فحسب، وإنما لكون أرباح هذه الاستثمارات أساسية لإرساء الظروف الإنتاجية الضرورية من أجل معالجة التشيخ الحتمي للمجتمع معالجة سليمة.

١٧١. وفي هذا الصدد، تكتسي إجراءات تحديد قطاعات النمو أهمية خاصة. وفي حين تتباين قطاعات النمو المحتملة هذه بين البلدان، تتمتع بعض القطاعات مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أو تخضير الاقتصاد^٦ بطاقات نمو عالية في جميع البلدان تقريباً. ومن القطاعات التي تتصل اتصالاً وثيقاً بالتحويلات الديمغرافية، يمثل قطاع "الرعاية" (بما في ذلك الرعاية الصحية والرعاية طويلة الأجل والخدمات الاجتماعية) أحد القطاعات ذات إمكانات النمو العالية لتوليد فرص الاستخدام الجديدة إضافة إلى وضع الخدمات الأساسية للتعامل مع مسألة تشيخ السكان. ونظراً لأن نسبة الإناث في هذا القطاع هي المهيمنة، فمن الممكن أيضاً أن تسفر الاستثمارات عن زيادة في فرص العمل للنساء. وكما سبق وأن نوقش في الفصل ٢، تواجه غالبية البلدان الصناعية بالفعل التحدي المتمثل في إيجاد العدد الكافي من الأشخاص المؤهلين للعمل في قطاع الرعاية وتسلم بكون المهن المتصلة بالخدمات الصحية تشكل إحدى أبرز "العقبات المهنية"^٧.

(ب) النهوض بعمالة الشباب

١٧٢. يشكل التصدي لأزمة عمالة الشباب عنصراً رئيسياً في النهج المشترك بين الأجيال بشأن دورة الحياة من أجل الاستعداد للتحويلات الديمغرافية. وأكدت مناقشة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٢ على توافق الآراء الدولي بشأن ضرورة اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لأزمة عمالة الشباب غير المسبوقة التي تمس جميع الأقاليم. وتنص الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات لعام ٢٠١٢ والاستنتاجات على استعراض كامل لمجموعة من السياسات العامة من أجل نهج متعدد الجوانب لتعزيز إجراءات استحداث الوظائف اللائقة للشباب من خلال سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات التعليم والتدريب وسياسات سوق العمل وروح تنظيم المشاريع لدى الشباب وتعزيز حقوق العمل وتخصيص موارد مناسبة لسياسات سوق العمل، بما في ذلك لبرامج التوظيف العامة، وإدماج وتسلسل مختلف عناصر البرامج النشطة لسوق العمل التي تستهدف تدابير الطلب والعرض على حد سواء، بغية تسهيل الانتقال من المدرسة إلى العمل، إنما هي أدوات أساسية في تعزيز عمالة الشباب. كما يشكل ضمان حصول الشباب على معاملة متساوية ومنحهم الحقوق في العمل، عناصر مركزية في أي استراتيجية ترمي إلى تعزيز عمالة الشباب^٨.

١٧٣. ويرى البعض أنه لا يمكن تحقيق نسبة عالية من استخدام العمال المسنين إلا على حساب الوافدين الجدد من الشباب إلى سوق العمل أو العكس بالعكس. ويحظى هذا الرأي بقبول واسع في العديد من البلدان وقد وفر

^٦ للاطلاع على تفاصيل المناقشة، انظر التقرير الخامس، التنمية المستدامة والعمل اللائق والوظائف الخضراء، الدورة ١٠٢، مؤتمر العمل الدولي.

^٧ انظر:

European Commission (2010). *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, Strasbourg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>;
European Commission (2012): *European Vacancy and Recruitment Report 2012* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=822&newsId=1739&furtherNews=yes>.

^٨ مكتب العمل الدولي (٢٠١٢): *أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات*، قرار واستنتاجات الدورة ١٠١ لمؤتمر العمل الدولي، جنيف، على العنوان:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf.

الأساس المنطقي لمخططات التقاعد المبكر. كما تلقت هذه الآثار المتركمة المزيد من اهتمام وسائل الإعلام غداة الأزمة العالمية.

١٧٤. ومع ذلك، فإن الأدلة العملية لا تؤيد نظرية "كومة العمل" هذه^٩. فالإبقاء على كبار العمال في العمل لا يعني تلقائياً قلة الوظائف للشباب. ولا تجد الدراسات الدولية^{١٠} أي دليل يؤيد الفكرة القائلة إن زيادة مساهمة الأشخاص المسنين في القوى العاملة يحد من فرص العمل للشباب. وتناولت هذه الدراسات بحث الفترة السابقة للأزمة المالية العالمية، ومهما كانت احتمالات الإقصاء في اقتصاد يتميز بالنمو، قد تختلف الديناميات في اقتصاد مصاب بالركود. وتراعي دراسة أجريت حديثاً في الولايات المتحدة الحالة الاقتصادية الراهنة وتظهر أن زيادة فرص عمالة الأشخاص من كبار السن لها صلة بإحراز نتائج أفضل بالنسبة للشباب - تراجع البطالة وزيادة العمالة وارتفاع مستوى الأجور. وتتسق الأنماط بالنسبة للرجال والنساء على حد سواء وبالنسبة للفئات التي تتسم بمستويات متباينة من التعليم^{١١}. ومن الأمثلة الجديرة بالاهتمام لتعزيز العلاقة بين عمالة الشباب وكبار السن (الإطار ٣-١) والاستجابة العملية للنقاش القائم بشأن "كومة العمل"، هناك مثال "العقد بين الأجيال"، ويتعلق الأمر بالعقد الذي تفاوض الشركاء الاجتماعيون بشأنه في فرنسا.

الإطار ٣-١

العقد بين الأجيال المعتمد في فرنسا

يستند العقد بين الأجيال إلى فكرة مؤداها أن تعزيز عمالة الشباب لا يشكل حجر عثرة أمام عمالة كبار السن والعكس صحيح: يجري تعزيز عمالة الشباب وكبار السن وتشجيع نقل المهارات داخل المنشأة. وقد توصل الشركاء الاجتماعيون إلى اتفاق بعد أربع جولات من المفاوضات في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

ويستهدف العقد بين الأجيال إدارة فوارق السن والثغرات في المهارات في سوق العمل. والأهداف التي يحددها العقد لها ثلاثة أوجه وهي: إتاحة فرص عمل دائمة بالنسبة للشباب؛ الاحتفاظ بالعمال الذين تتجاوز أعمارهم ٥٥ سنة؛ نقل المهارات والمعارف.

ويجمع العقد بين نوعين من الصكوك: اتفاقية فيما بين الأجيال تلزم المنشأة والحكومة بتوظيف الشباب أو الاحتفاظ بكبار السن؛ اتفاق جماعي فيما بين الأجيال جرى التفاوض بشأنه في إطار المنشأة أو الفرع، وهو يحدد أهداف استحداث فرص العمل وآليات التوجيه ونقل المهارات بين الشباب وكبار السن ضمن المخطط. وينبغي أن يشمل تشخيصاً يتولاها أصحاب العمل بشأن: الهرم العمري والأدوار المهنية للشباب وكبار السن في المنشأة؛ أهداف استحداث الوظائف للشباب وكبار السن وشروط استخدامهم (الإدراج في المنشأة وتعيين الحكم ورصد إجراءات النهوض بالشباب وتحقيق الترابط بين التلمذة الصناعية وعمليات التدريب، وبالنسبة لكبار السن: مراعاة المسار المهني وظروف العمل والمعانة وتنمية المهارات)؛ تنظيم عمليات نقل المهارات داخل المنشأة؛ وضع برنامج بشأن إجراءات التنفيذ والتقييم ومؤشرات التقييم.

الإطار التنظيمي

إلزام المنشآت التي تضم ٣٠٠ موظف وأكثر بإبرام اتفاق جماعي فيما بين الأجيال. ومن شأن عدم الامتثال أن يسفر عن جزاءات يحددها المشرع.

وتمنح الشركات التي يتراوح عدد موظفيها بين ٥٠ و٢٩٩ موظفاً مساعدات مالية ثابتة لغرض الاتفاقيات فيما بين الأجيال، تكون مشروطة بإجراء مفاوضات بشأن اتفاق جماعي فيما بين الأجيال في إطار المنشأة أو الفرع وعدم تطبيق الجزاءات التي يقرها المشرع.

وتمنح المنشآت التي لا يزيد عدد موظفيها على ٥٠ موظفاً مساعدة مالية ثابتة لغرض إبرام اتفاقيات فيما بين الأجيال.

^٩ يمكن إرجاع نظرية "كومة العمل" إلى أعمال هنري مايهيو ١٨٦٤

London Labour and the London poor: The conditions and earning of those that will work, cannot work and will not work. London: Charles Griffen and Cie.

^{١٠} انظر:

Gruber, J. and Wise, D.A. (eds). 2010. *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment.* Chicago, Ill. and London, The University of Chicago Press.

^{١١} انظر:

Munnell, A.H. and Wu, A.Y. 2012. *Are Ageing Baby Boomers Squeezing Young Workers Out Of Jobs?* IB #12-18. Center for Retirement Research at Boston College.

(ج)

تعزيز القابلية للاستخدام من خلال التعلم المتواصل

١٧٥. يكتسي الاستثمار في قابلية استخدام القوى العاملة على مدى دورة الحياة أهمية حاسمة لكفالة معالجة فعالة للعواقب الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على التغير الديمغرافي. وينبغي توجيه السياسة العامة والجهود المبذولة على مستوى المنشآت نحو الذين تتملكهم رغبة البقاء في العمالة المنتجة، والكثير منهم ربما لم تتح لهم الفرصة للحصول على ما يكفي من التعليم والتدريب المبكرين أو المستمرين ونحو أولئك الذين يستعدون لدخول سوق العمل، لكفالة تمتعهم بالقدرات اللازمة لاستمرار عمالتهم طوال حياتهم المهنية.

١٧٦. وتمشياً مع النهج القائم على دورة الحياة، من الضروري إشراك العمال في عملية التعلم المتواصل في أسرع وقت ممكن بغية ترسيخ ثقافة التعلم في النفوس. ولذلك، ينبغي لأي استجابة ملائمة للمستويات المنخفضة لتعليم العمال المسنين وتدريبهم ألا تركز فقط على المشاركة في صفوف هذه الفئة العمرية. فخبرة العمال في سن أصغر سيكون لها تأثير رئيسي في قراراتهم المتصلة بسوق العمل والنتائج المترتبة عنها عندما يتقدمون في السن.

١٧٧. ويشكل التعلم المتواصل أولوية رئيسية في عدد متزايد من البلدان. وقد أدرجت المفوضية الأوروبية مختلف مبادراتها في مجالي التعليم والتدريب تحت مظلة واحدة، وهي برنامج التعلم المتواصل. وفي عام ٢٠١٠، وصل متوسط الإقبال على التعلم المتواصل في جميع أنحاء الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ٩,١ في المائة، في حين أن الاتحاد يسعى إلى تحقيق هدف ١٥ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠. واعتمد مجلس التعليم برنامجاً أوروبياً متجدداً بشأن تعليم البالغين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. واعتمدت بعض البلدان، من قبيل فنلندا والسويد والنمسا وسلوفاكيا، تدابير قوية للغاية في مجال التعلم المتواصل، في حين تراجع مستوى الدعم في بلدان أخرى مثل المملكة المتحدة وأيرلندا لمواجهة القيود على الميزانية.

١٧٨. وفي البرتغال، يتمثل أحد أهداف الاستراتيجية الوطنية من أجل شبوخة مفعمة بالنشاط في تعزيز وصول العمال المسنين إلى التعليم والتدريب. وتحقيقاً لهذه الغاية، حددت أداتان أساسيتان هما: "١" توفير المعاملة التفضيلية في وصول المسنين والعمال الذين يتمتعون بمؤهلات أقل إلى نظم التعليم والتدريب المهنيين في إطار مبادرة الفرص الجديدة ودورات التعليم والتدريب المهنيين للبالغين؛ "٢" توفير برنامج للاستشارات والتدريب للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، بهدف مساعدة العمال المسنين على الاستفادة من فرص التدريب في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، تكشف نتائج مبادرة الفرص الجديدة عن نسبة مئوية جد متدنية للعمال الذين تتجاوز أعمارهم ٥٥ سنة بين الطلبات.

١٧٩. وشرعت الصين في عملية بناء نظام للتعلم المتواصل منذ أن دعا المؤتمر الوطني السادس عشر للحزب الشيوعي الصيني إلى اتباع هذا النهج في عام ٢٠٠٢. وتقر الحكومة المكسيكية أيضاً بأهمية التعلم المتواصل، لكن تنفيذه لا زال يمثل تحدياً: فمن جهة، يجب حل المشاكل التي تواجه النظام التعليمي، ومن جهة أخرى، يتعين النهوض بالتنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة^{١٢}. وقد يحتاج الأمر إلى وضع سياسات بديلة من أجل تعزيز قابلية استخدام أولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص والذين يعملون في القطاع غير المنظم.

١٨٠. وأقام عدد من البلدان أساساً قانونياً من أجل توفير التعليم والتدريب المهنيين للبالغين والعمال المسنين (بولندا، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، تعديل قانون النهوض بالعمالة ومؤسسات سوق العمل)^{١٣}.

١٨١. وتتضمن بعض الممارسات الجيدة لتعزيز التعلم المتواصل ما يلي: غياب الحدود العمرية لإتاحة سبل الاستفادة من التعلم الداخلي وفرص التدريب؛ النظر إلى التدريب باعتباره جزءاً لا يتجزأ من تخطيط المسار الوظيفي وليس مخصصاً للوظيفة فحسب؛ ربط التدريب بمسار حياة الفرد؛ تنظيم العمل بحيث يفضي إلى التعلم والتطور، ومثال ذلك تكوين فرق مختلطة الأعمار؛ الاستعانة بالعمال المسنين ومؤهلاتهم الخاصة لتسهيل توفير مزيد من التعليم للعمال المسنين والشباب على السواء، ولإنشاء مجمع للمعارف وتنظيمه^{١٤}.

١٨٢. ويمكن أن يؤدي الشركاء الاجتماعيون دوراً رئيسياً في رسم معالم هيكل التعلم المتواصل. وقد عمدت بولندا والبرتغال إلى تركيز جزء من استراتيجياتهما على تدريب أصحاب العمل بشأن مسألة مشاركة العمال من

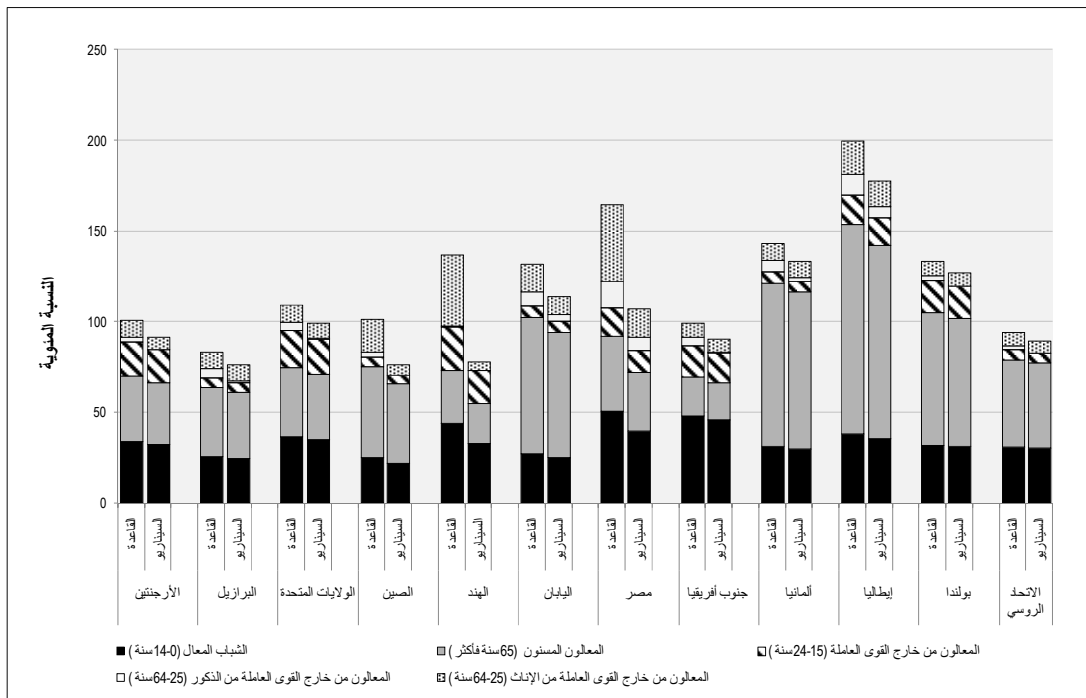
^{١٢} انظر:Alvarez-Mendiola, G. "Lifelong learning policies in Mexico: Context, challenges and comparisons", in *Compare*, Vol. 36, No. 3, Sep. 2006, pp. 379-399.^{١٣} انظر:Engelen, L. 2012. *Employment policies to promote active ageing*, European Employment Observatory, Rome.^{١٤} انظر: Eurofound. *A guide to good practice in age management* (Dublin, 2006), p. 10.

كبار السن في التعلم المتواصل. وما فتئت الاتفاقات الثنائية والثلاثية بشأن التعلم المتواصل تزداد. ففي هولندا، اتفق الشركاء الاجتماعيون على اتخاذ إجراءات لرفع معدل مشاركة العمال البالغين ٥٠ سنة وأكثر بحلول عام ٢٠٢٠^{١٥}. وأدت المفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي مع الحكومات في كثير من البلدان إلى إنشاء صناديق للتدريب لتمول التعلم والتدريب المتواصلين، ومثال ذلك ماليزيا وسنغافورة^{١٦}. وتقوم الاتفاقات الجماعية إما بإدراج بنود غير تمييزية للتدريب - ويصدق هذا القول عادة عندما تنص الأحكام على أنه لا يجوز استخدام السن كمعيار لاستبعاد العمال المسنين من التدريب - أو باستهداف العمال المسنين على وجه التحديد. وفي كندا، خلص قرار مجلس العلاقات العمالية لأونتاريو عام ٢٠١١ إلى أن وجود مادة في أحد الاتفاقات الجماعية تتيح معاملة تفضيلية للعمال الكهربائيين الذين تتجاوز أعمارهم ٥٠ سنة يمثل انتهاكاً لقانون أونتاريو لحقوق الإنسان. وقد تطرأ بعض التغييرات على البنود التي تستهدف العمال المسنين دون غيرهم نتيجة لهذا القرار.

(د) زيادة المشاركة النسائية في القوى العاملة

١٨٣. قد تكون زيادة المشاركة النسائية في القوى العاملة من التدابير الهامة في مجال السياسات العامة للتصدي للتحول الديمغرافي. ويمكنها أن تعوض تراجع نسبة السكان في سن العمل بسبب التشيخ، وتجنب زيادة كبيرة في معدل إعالة المسنين. ففي مصر والهند وجنوب أفريقيا، من الممكن خفض معدل الإعالة إلى النصف تقريباً من خلال زيادة المشاركة النسائية في القوى العاملة إلى ٩٠ في المائة مقارنة بالرجال (الشكل ٣-١).

الشكل ٣-١: تساعد زيادة المشاركة في القوى العاملة على تجنب معدلات إعالة لا يُحمل عبئها نسب الإعالة الاقتصادية في عام ٢٠٥٠ استناداً إلى إسقاطات للقوى العاملة تعكس سياسات الأمر الواقع ("القاعدة") مقابل تلك التي تقع ضمن سيناريوهات تنشيط معدلات مشاركة القوى العاملة



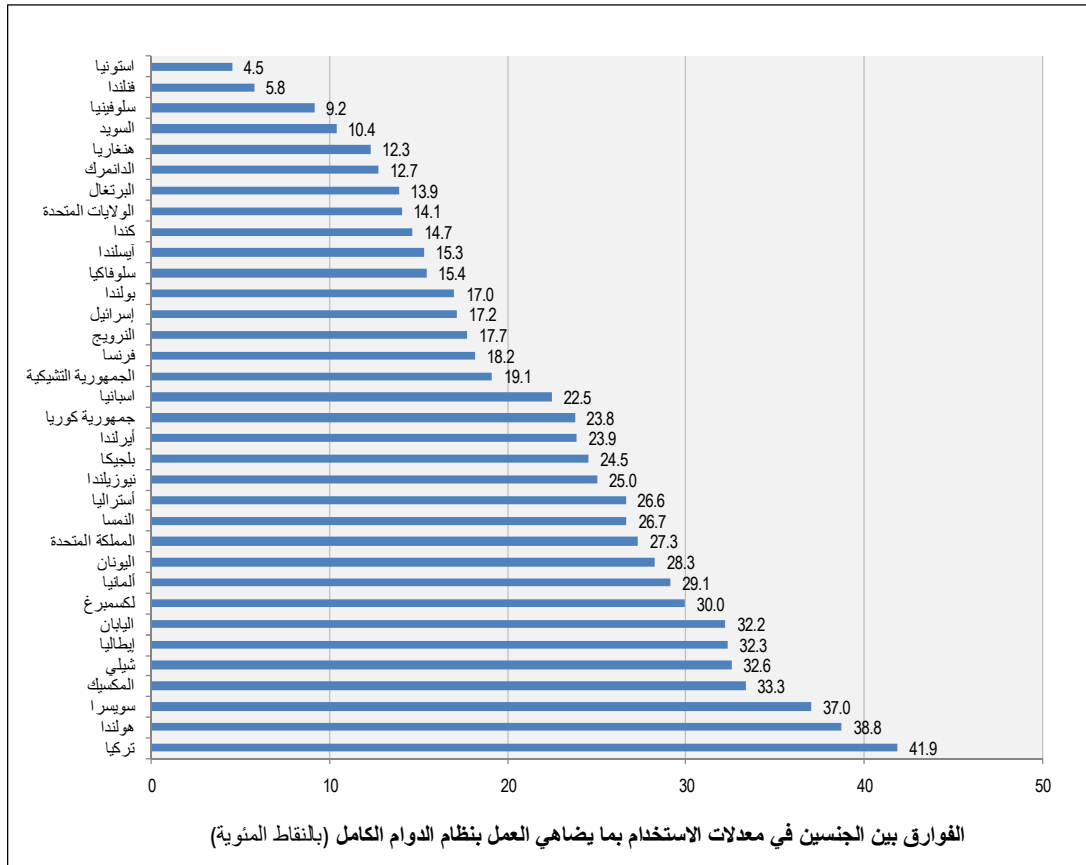
ملاحظة: يظهر هذا الشكل نتيجة محاكاة لما ينطوي عليه ارتفاع معدلات مشاركة النساء إلى ٩٠ في المائة مقارنة بمشاركة الرجال وزيادة معدلات مشاركة الرجال بنسبة ١٠ في المائة، من تأثير في معدلات الإعالة الاقتصادية. المصدر: عمليات محاكاة مكتب العمل الدولي.

^{١٥} انظر: <http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/Older%20Workers%20Netherlands.pdf>

^{١٦} انظر: ILO. *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, ILO Regional Tripartite Meeting, Bangkok, 2003, p. 14.

١٨٤. وثمة مجال لزيادة معدلات مشاركة النساء في القوى العاملة نظراً لأن الفوارق بين الجنسين لا تزال كبيرة في معظم البلدان. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يمكن أن تصل معدلات فوارق الاستخدام بين الجنسين، بما يوازي العمل بنظام الدوام الكامل، ٤٢ نقطة مئوية، وتكون هذه النسبة ٢٢ نقطة مئوية في ١٨ بلداً من أصل ٣٤ من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تتوفر بيانات بشأنها (الشكل ٣-٢).

الشكل ٣-٢: لا يزال نطاق زيادة معدلات الاستخدام بين النساء كبيراً في الكثير من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي



ملاحظة: تنطبق عبارة "المستخدمون بدوام كامل" على الأشخاص الذين عادة ما يعملون أكثر من ٣٠ ساعة في الأسبوع في وظيفتهم الرئيسية. وتقتصر البيانات على الأشخاص الذين يصرحون بالساعات المعتادة. بيانات عام ٢٠٠٩، ما عدا بالنسبة لإسرائيل عام ٢٠٠٧ وشيلي عام ٢٠٠٨.

المصدر: OECD Employment Outlook, 2010.

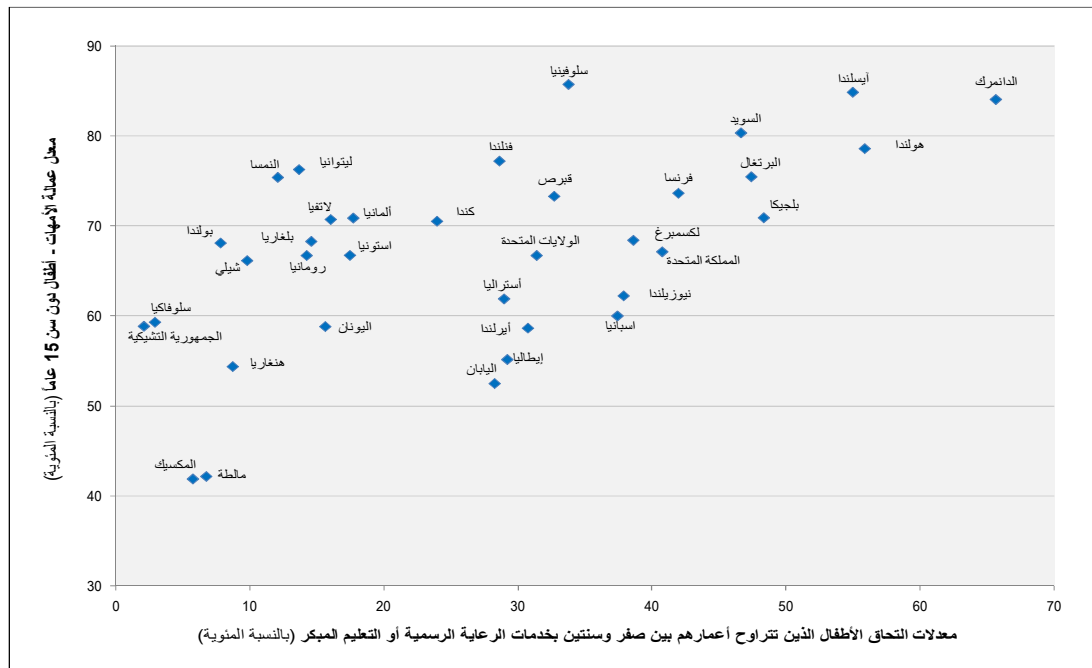
١٨٥. ومن الأهداف الواضحة التي يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تحقيقها، زيادة معدلات مشاركة النساء في القوى العاملة. وترمي الاستراتيجية الأوروبية لعام ٢٠٢٠ إلى تحقيق ٧٥ في المائة من معدلات الاستخدام الشاملة للفئة العمرية ٢٠-٦٤ سنة. وفي عام ٢٠١١، لم يتجاوز معدل استخدام الإناث نسبة ٥٨,٥ في المائة في البلدان السبعة والعشرين الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مقارنة بنسبة ٧٠,١ في المائة للرجال. وهذا يعني أنه مع احتمال تناقص السكان في سن العمل، تغدو زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة ورفع معدلات استخدامهن حاسمة لبلوغ الهدف المنشود.

١٨٦. وتشكل الوالدية أحد العوامل الرئيسية الكامنة وراء الفجوات بين الجنسين في ميدان العمالة. وفي هذا الصدد، لم يحرز سوى تقدم ضئيل في توفير خدمات رعاية الأطفال لبلوغ غايات برشلونة. وفي عام ٢٠١٠، بلغت عشر دول أعضاء فقط الغاية المتمثلة في تحقيق ٣٣ في المائة من معدل التغطية للأطفال الذين هم دون

سن الثالثة أو تجاوزتها، في حين حققت عشر دول أعضاء هدف ٩٠ في المائة من معدل التغطية في ما يتعلق بالأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين سن ثلاث سنوات والعمر الإلزامي للمدرسة^{١٧}.

١٨٧. وثمة أدلة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تشير إلى أن البلدان التي لديها سياسات تيسر تحقيق العمالة المنتظمة للرجال والنساء على حد سواء، على سبيل المثال من خلال تقديم الدعم العام في مجال رعاية الأطفال وساعات العمل المرنة والحوافز المالية للوالدين كي يعملوا، هي ذاتها البلدان التي تحقق أعلى معدلات عمالة الأمهات (الشكل ٣-٣). وتشكل إدارة الطلب وتوافر فرص العمل اللائق للنساء متطلبات أساسية هامة لزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة، لا سيما في سياق الأزمة الاقتصادية العالمية.

الشكل ٣-٣: يشجع توفير الدعم لرعاية الأطفال في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الأمهات على العمل



ملاحظة: يحيل "معدل عمالة الأمهات" إلى عام ٢٠٠٩ و"معدلات التحاق الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين صفر وستين بخدمة الرعاية الرسمية أو التعليم المبكر" إلى عام ٢٠٠٨.

المصدر: OECD Family Database accessed on 23 Oct., 2012.

١٨٨. وتختلف ظروف مشاركة الإناث في البلدان النامية، إذ يتمثل التحدي في هذه البلدان عموماً في تحسين نوعية العمل الذي تضطلع به النساء وليس تحسين معدلات مشاركتهن. بيد أن التحدي يتمثل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفي عدد قليل من البلدان الأخرى، مثل الهند، في زيادة المشاركة ونوعية العمالة معاً. وسيمثل رفع معدل التحاق الإناث بالمدارس بغية الارتقاء بدور النساء في سوق العمل، عاملاً رئيسياً بالنسبة للبلدان النامية في السنوات المقبلة.

١٨٩. وتضطلع الحماية الاجتماعية أيضاً - بما في ذلك حماية الأمومة - ورعاية الأطفال بدور في تحديد نطاق مشاركة الإناث في القوى العاملة في البلدان النامية. ويتعين على الحكومات وأصحاب العمل في هذه البلدان أن يعملوا على إيجاد السبل لزيادة إمكانية استفادة الأمهات من مرافق رعاية الأطفال بغية التخفيف من التأثيرات المقيد لرعاية الأطفال في مشاركة النساء في العمالة مدفوعة الأجر^{١٨}. وفي بعض الأقاليم من قبيل أمريكا اللاتينية،

^{١٧} انظر: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_labour_market_participation_of_women.pdf.

^{١٨} انظر على سبيل المثال:

Ackah, C., Ahiadeke, C. and Fenny, A. (2009). *Determinants of Female Labour Force Participation in Ghana*, Global Development Network (GDN) Research Paper No. 14. Also Faridi M.Z., Chaudhry, I.S. and Anwar, M. 2009. "The Socio-Economic and Demographic Determinants of Women Work Participation in Pakistan: Evidence from Bahawalpur District", *South Asian Studies*. Vol. 24, No. 2, pp. 351-367.

حيث تزايدت مشاركة المرأة في القوى العاملة زيادة كبيرة في العقد الأخير، يشكل برنامج "شيلي تنمو معكم"، وهو نظام متكامل للتدخلات الاجتماعية الهادفة إلى دعم الأطفال والأسر من الولادة حتى سن المدرسة، مثلاً على التدخلات الناجحة. وتشدد السياسة العامة على خدمات الرعاية النهارية الشاملة وتوفير التعليم قبل المدرسي للأطفال الفقراء وتعزيز تشريعات ومعايير حماية الأمومة والأبوة ودعم الأمهات العاملات اللاتي ينحدرن من أفقر شرائح المجتمع^{١٩}.

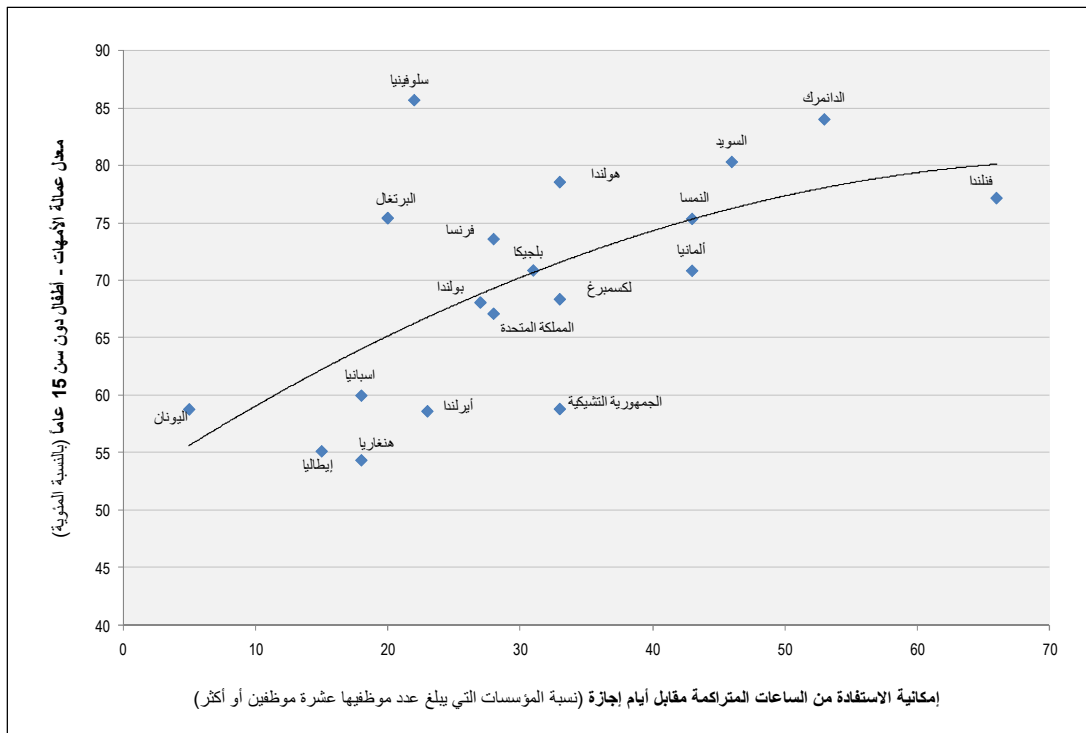
١٩٠. وتنطوي زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة على إمكانات هائلة للتنمية الاقتصادية في سياق التغيرات الديمغرافية السريعة - بشرط أن تكون الأعمال التي تقوم بها النساء لائقة. وإذا كانت مشاركة النساء المتزايدة في القوى العاملة تفضي إلى ارتفاع معدلات البطالة والعمالة غير الطوعية لبعض الوقت والعمل المؤقت والعمل في الاقتصاد غير المنظم، فيجوز أن يكون التأثير الحميد لزيادة معدلات العمالة محدوداً. فلا مندوحة عن التوافر المتزايد للوظائف اللائقة والحماية الاجتماعية والتعليم عالي الجودة وخدمات الرعاية على مدى دورة الحياة.

تشجيع ممارسات العمل المؤاتية للأسرة

١٩١. ثمة أدلة تثبت أن ممارسات العمل المؤاتية للأسرة ضرورية لزيادة الخصوبة وتعزيز مشاركة النساء في القوى العاملة، فضلاً عن تسهيل التوفيق بين العمل والحياة العائلية.

١٩٢. ويعزى الانخفاض الكبير في معدلات الخصوبة في كثير من البلدان المتقدمة في جانب كبير منه إلى عدم كفاية التكيف مع التغيرات التي طرأت على الحياة المهنية للرجال والنساء على حد سواء. ففي معظم البلدان، لا زالت فرص التوفيق بين العمل والحياة الأسرية محدودة، رغم أن الأدلة تبين بأنها تشجع مشاركة الإناث في القوى العاملة (الشكل ٣-٤). وتتصل أكثر أنواع ممارسات العمل المؤاتية للأسرة شيوعاً بوقت العمل، مثل العمل لبعض الوقت ومنح أيام لرعاية الأطفال المرضى، وبدرجة أقل، سياسات الإجازة الوالدية.

الشكل ٣-٤: يسهل نظام التوقيت المرن عمالة الأمهات في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

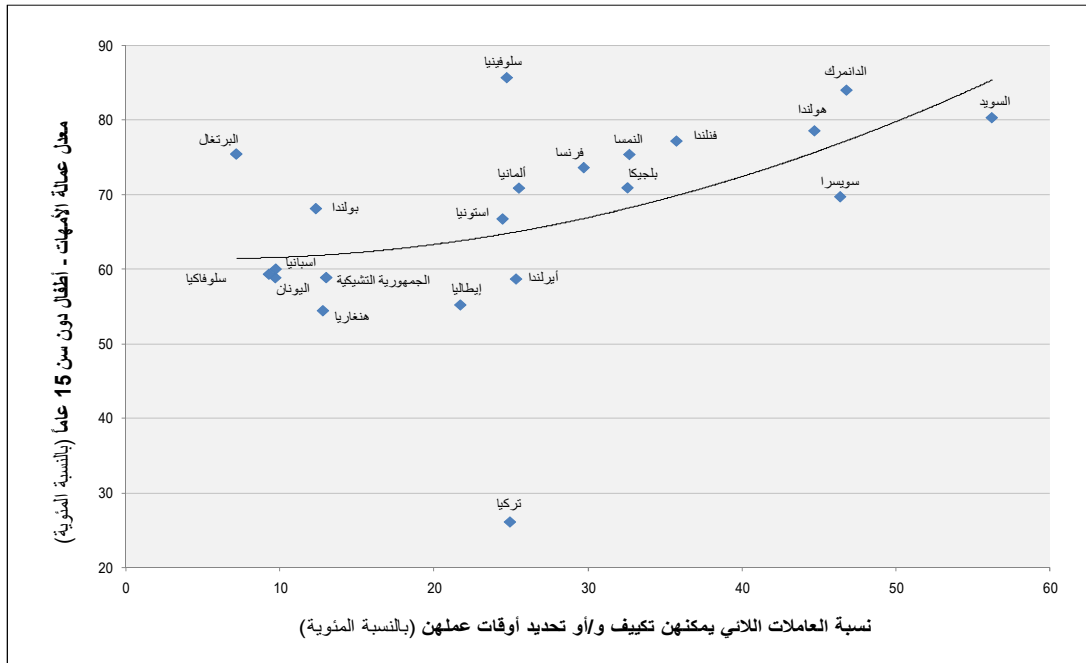


ملاحظة: يحيل "معدل عمالة الأمهات" و"إمكانية الاستفادة من الساعات المتراكمة مقابل إجازة" إلى عام ٢٠٠٩.

المصدر: OECD Family Database accessed on 23 Oct., 2012.

١٩٣. إن ساعات العمل أمر أساسي للتوفيق بين العمل والحياة الأسرية كما هو مبين في الشكل ٣-٥. ولكن رغم أن ترتيبات العمل لبعض الوقت قد تكون مفيدة على المدى القصير، كما هو الحال عندما يرغب المرء في التوفيق بين العمل والتزامات الرعاية، إلا أنها قد تؤدي إلى نتائج عكسية في الأجل الطويل^{٢٠}. وفي الواقع، يمكن للعمل لبعض الوقت أن يحمل في ثناياه جوانب سلبية من حيث آفاق المسار الوظيفي والضمان الاجتماعي، لا سيما في سن الشيخوخة. وتفيد بيانات ألمانية أن الأفراد (معظمهم من النساء) الذين يعتمدون على تخفيض ساعات العمل أو يتركون القوى العاملة بشكل مؤقت أو إلى أجل غير مسمى لرعاية المعالين (كالأطفال أو الأقارب المسنين)، يواجهون القيود على آفاق استخدامهم عندما يحاولون استئناف العمل، فضلاً عن مساوئ مالية من حيث استحقاقات معاشاتهم التقاعدية.

الشكل ٣-٥: تشجع أماكن العمل المؤاتية للأسرة عمالة الأمهات في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي



ملاحظة: يحيل "معدل عمالة الأمهات" و"نسبة العاملات اللاتي يمكنهن تكييف و/أو تحديد أوقات عملهن" إلى عام ٢٠٠٩. المصدر: OECD Family Database accessed on 23 Oct., 2012.

١٩٤. وقد بدأت بعض البلدان في إضفاء الطابع الرسمي على الممارسات المؤاتية للأسرة والتي توجد بالفعل في العديد من المنشآت. ويضطلع أصحاب العمل بدور قيادي جلي كما هو مبين في المبادرات المحددة على مستوى الشركات. ونظراً للضغوط التنافسية التي تواجهها الشركات، ينبغي أن يكون المسار معبراً عن رغبة أصحاب العمل من حيث اتساقه مع المستويات العالية من الإنتاجية والقدرة التنافسية. وثمة أيضاً دور قيادي للحكومات لإيجاد مزيج من سياسات تشمل التنظيم والتعليم والحوافز المالية والدعم لمزيد من البحوث. وحيثما يجري وضع خدمات رعاية الأطفال لتلبية احتياجات الوالدين العاملين ويجري دمجها في إطار شراكة تضم الحكومات المحلية ومؤسسات الضمان الاجتماعي وأصحاب العمل والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية والوالدين العاملين، تكون الفوائد هائلة للأسر والمجتمع والاقتصاد^{٢١}. وتفيد التقارير إفادة متزايدة عن نماذج من خدمات الرعاية الاجتماعية السليمة والمستدامة، لا سيما رعاية الأطفال، التي تلبى احتياجات العمال غير النمطيين وذوي الدخل المنخفض^{٢٢}.

^{٢٠} انظر:

ILO. 2011. "Work-life balance", GB/312/POL/4. Geneva, ILO and OECD: *Doing better for families* (Paris, 2011).

^{٢١} انظر: Hein C. and Cassirer N. *Workplace solutions for childcare* (ILO, Geneva, 2010).

^{٢٢} انظر: ILO. "Work-life balance", GB.312/POL/4, Governing Body, 312th Session, Geneva, November 2011.

١٩٥. وتوجد معظم المبادرات المتصلة بتحقيق توازن الحياة الأسرية في البلدان المتقدمة. بيد أن بعض البلدان النامية تواجه تغييرات مهمة وسريعة في الهياكل الأسرية وباتت هذه القضية أيضاً أولوية سياسية. ففي البرازيل، على سبيل المثال، تشير^{٢٣} زيادة مشاركة النساء وانخفاض معدل الخصوبة إلى أن النساء أصبحن بشكل متزايد أقل تفرغاً للنهوض برعاية المسنين والأطفال المعالين. ونتيجة لذلك، يجب على السياسة العامة إعادة تحديد كيفية الوفاء بالمسؤوليات الأسرية. ومن هذا المنطلق، اتخذت الحكومة البرازيلية خطوات لتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين المرأة والرجل^{٢٤}.

١٩٦. ومن شأن تدابير تشريعات العمل والاتفاقات الجماعية مثل توفير إجازة الأمومة والأمن الوظيفي للأمر الحامل أن تيسر تحقيق التوازن بين العمل والأسرة. إلا أن تشريعات العمل لا تنطبق إلا على العمال في إطار علاقة عمل وغالباً ما تدفع الإعانات خلال مرحلة الإنجاب، وهو ما لا يساعد على إقامة توازن بين العمل والأسرة في مختلف مراحل الحياة المهنية. ونظراً لأن مستوى تنفيذ الوقت المرن في المنشآت المنظمة يظل منخفضاً، فإن هذا التدبير لا يسفر عن تأثير كبير.

الهجرة الدولية

(هـ)

١٩٧. باتت هجرة، أي الهجرة الدولية اللازمة للتعويض عن تناقص السكان في سن العمل في المجتمعات التي تشيخ، قضية سياسية هامة. كما ترتبط الهجرة بالحاجة إلى خدمات الرعاية طويلة الأجل في البلدان التي ترتفع فيها تكلفة العمل ارتفاعاً بالغاً وتفتقر إلى الخدمات العامة لتوفير الرعاية طويلة الأجل (ومثال ذلك، إيطاليا وألمانيا).

١٩٨. وقد أحدث التغيير الديمغرافي ونقص المهارات ارتفاعاً في الطلب العالمي على العمال من ذوي المهارات العالية. ويمكن أن يؤدي تدفق ذوي المهارات العالية من قطاعات مثل الصحة أو التعليم أو الزراعة إلى الخارج إلى إبطاء تحقيق الأهداف الإنمائية، لا سيما في البلدان النامية الصغيرة الموفدة للمهاجرين. إلا أن تأثير "هجرة الأدمغة" يختلف وفقاً لخصائص البلد الأصلي (مثل حجم السكان ومستوى التنمية)، ونوع القطاع أو المهنة المعنية ونوع الهجرة (مؤقتة أو دائمة أو دائرية على سبيل المثال). ولعل هجرة الأدمغة قد أصبحت "كسب الأدمغة" بالنسبة لبعض البلدان من خلال استثمارات المهاجرين والربط الشبكي للاتصالات والمشاريع ونقل المعارف وغيرها من أشكال التعاون بين بلد الأصل والمهاجرين^{٢٥}.

١٩٩. ومع ذلك، ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن الهجرة في أحسن الأحوال لا تشكل إلا حلاً جزئياً لمواجهة تحديات تشيخ السكان. وتمثل السمتان الرئيسيتان لتدفقات الهجرة - كثافة المهاجرين في المراحل المبكرة من العمر وقت الانتقال والمشاركة المرتفعة للمهاجرين في القوى العاملة في بلدان المقصد - الأساس للتدليل على أن قبول المهاجرين الدوليين قد يكون إحدى الاستراتيجيات للحد من بعض الآثار المضرّة المحتملة لتشيخ السكان. وسيزيد المهاجرون الشباب من نسبة العاملين إلى المتقاعدين، ومن ثم استدامة نظم المعاشات التقاعدية. وفي سوق العمل، سيوفرون المهارات والكفاءات اللازمة لتولي الوظائف التي يتعين أن ينجزها العمال الشباب، مع الإبقاء على ارتفاع مستوى الطلب على الوظائف التكميلية التي يضطلع بها العمال من كبار السن. ويمكن أيضاً للمهاجرين الشباب أن يعززوا الإنتاجية ويوفروا الحماية لأجور العمال المحليين من خلال شغل الوظائف والمهن التي تحتاج إلى العمال الشباب وأن يستكملوا إنتاجية العمال المسنين الذين يضطلعون أكثر بأدوار الإشراف والتنظيم^{٢٦}. ورغم أن المهاجرين الذين يصلون هم من الشباب، إلا أنهم سيشيخون بدورهم إن بقوا في

^{٢٣} انظر:

Sorj, B. *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*, Conditions of Work and Employment Series No. 8 (Geneva, ILO, 2004).

^{٢٤} يعترف القانون المدني البرازيلي بالمساواة الكاملة بين الزوجين في الحقوق والواجبات، ويوسع نطاق مفهوم الأسرة، بما في ذلك الأسر ذات العائل الوحيد وحالات المعاشرة المستقرة وبدون زواج بصفتها كيانات أسرية معترف بها من قبل الدولة.

^{٢٥} انظر:

Global Forum on Migration and Development (GFMD). *Highly skilled migration: Balancing interests and responsibilities* (Brussels, 2007).

^{٢٦} انظر:

Peri, G. 2011. "Immigration and Europe's demographic problems: Analysis and policy considerations", *CESifo DICE*, Vol. 9, No. 4.

بلد المقصد. ونتيجة لذلك، لا بد لتدفقات الهجرة إلى الداخل من الاستمرار لفترات زمنية طويلة كي تحدث تأثيراً في إبطاء شيخوخة السكان^{٢٧}.

٢٠٠. وباتت برامج الهجرة المؤقتة أكثر عدداً باعتبارها استجابة للتغير الديمغرافي وتزايد الطلب على اليد العاملة في البلدان المستقبلة للمهاجرين. ويمكن لبرامج الهجرة المؤقتة، إذا نظمت وأديرت بعناية، أن تولد قدراً كبيراً من المنافع الصافية لبلدان المقصد وللمهاجرين وبلدانهم الأصلية^{٢٨}. ويستفيد المهاجرون من تمتعهم بوضع قانوني وتستفيد بلدان المنشأ من التحويلات المالية وعودة المهاجرين في نهاية المطاف، شريطة أن يتسنى استخدام التجربة التي اكتسبها في الخارج استخداماً منتجاً في الوطن. وتبادر البلدان المستقبلة إلى تأمين العمال الذين تحتاج إليهم ويمكن أن تعزز من الآثار الإيجابية للهجرة عن طريق السماح للمهاجرين بالبقاء فترة كافية لجمع قدر من المدخرات^{٢٩}.

٢٠١. ومن الممكن أن تشجع الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف بين الدول، الهجرة الإقليمية وتسهل الهجرة الدائرية أو هجرة العودة. وقد وقعت بعض البلدان مثل هذه الاتفاقات ويبدو أن بعضها حقق نجاحاً^{٣٠}. وتتناول جميع الاتفاقات المتاحة توفير المساعدة المتبادلة للوكالات الحكومية في إدارة إعانات الضمان الاجتماعي والمساواة في معاملة العمال والقدرة على الاستفادة من إعانات الضمان الاجتماعي حيثما كانت إقامة الشخص وضم فترات الاشتراك (عضوية ذات مصداقية في نظم الضمان الاجتماعي لبلدين تؤهل للحصول على إعانات) ودفع الإعانات التناسبية من كلا البلدين لتوفير الإعانة الكاملة للعامل. وتتناول بعض هذه الاتفاقات بعض قضايا العمل المحددة، مثل توظيف العمال الأجانب والحقوق التي يتمتعون بها عند مباشرة العمل في البلد المستقبل وحقهم في إرسال التحويلات المالية إلى بلدانهم الأصلية. وإذا كانت هذه الوظائف تكتسي أهمية بالنسبة للعمال المهاجرين، فقدرة الحكومات على تنسيقها من الأمور الحاسمة أيضاً. علاوة على ذلك، تتعدى تغطية الضمان الاجتماعي في العديد من هذه الاتفاقات الثنائية للضمان الاجتماعي نطاق المعاشات التقاعدية وحده لتشمل إعانات المرض والأمراض المهنية والحوادث الصناعية وإعانات العجز والوفاة والورثة، بل إعانات الأمومة أيضاً. ومن الأهمية الحيوية بالنسبة للعمال المهاجرين، لا سيما العمال المنزليون الأجانب، الاستفادة من هذه الأنواع من الإعانات، علماً بأن المهاجرين الشرعيين أنفسهم يمكن أن يكونوا عرضة للتأثر بظروف عمل رديئة أو خطيرة أو قد يحتاجون إلى العناية الطبية في لحظة أو أخرى خلال فترة عملهم خارج بلدانهم. إضافة إلى ذلك، ومن شأن تهيئة الظروف المناسبة التي تسمح لهم بالمشاركة في مخططات المعاشات التقاعدية، أن تساعد العمال المهاجرين على الحفاظ على الاستقلال المالي إن هم رغبوا في العودة إلى أوطانهم عند بلوغهم سن التقاعد^{٣١}.

٢٠٢. وعلى الرغم من أن الهجرة لا تمثل الحل الوحيد لتشيخ السكان، إلا أن البرامج والسياسات الخاصة بها التي تدار بشكل جيد في إطار شراكة دولية، تشكل جزءاً من الحل ويمكن أن تعود بمنفعة متبادلة على البلدان المرسل والمستقبلة. وبشكل الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة حجر الزاوية

^{٢٧} انظر: Global Agenda Council on Ageing Society. 2012, op. cit., Chapter 20.

^{٢٨} لقد أشير إلى الهجرة الدائرية، على وجه الخصوص، بصفتها وسيلة هامة لتحقيق "المكسب الثلاثي"، أي للبلدان المضيفة وبلدان منشأ المهاجرين وللمهاجرين أنفسهم. وقد أخذت المفوضية الأوروبية بزمام مبادرات وتوصيات هامة لتعزيز "الهجرة الدائرية" و"تداول ذوي الكفاءات". انظر:

Commission of the European Communities: *Migration and development: Some concrete orientations*, at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF>.

^{٢٩} الأمم المتحدة: *الهجرة الدولية والتنمية*، تقرير الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة الستون، البند ٥٤ (ج) على جدول الأعمال (نيويورك، ٢٠٠٥).

^{٣٠} انظر:

International Migration of Health Workers. *Improving International Co-Operation To Address The Global Health Workforce Crisis*, Feb. 2010, Policy Brief, OECD.

^{٣١} انظر:

Ghosheh, Naj. "Protecting the housekeeper: legal agreements applicable to international migrant domestic workers", in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 25, No. 3 (2009): 301-325.

لخطة عمل المنظمة بشأن هجرة اليد العاملة^{٣٢}. ويعالج الإطار القضايا الرئيسية التي يواجهها واضعو السياسات على الصعيدين الوطني والدولي، والتي تتناولها طلبات الحصول على المساعدة.

(و) خيار تمديد الحياة المهنية

٢٠٣. مع تزايد تشيخ السكان، ما فتئ تمديد الحياة المهنية وزيادة معدلات الاستخدام بالنسبة لكبار العمال يتبوأ مركز الصدارة في البرامج السياسية الخاصة بالبلدان المعنية. ففي أغلب اقتصادات البلدان المتقدمة، لا ينظر إلى تمديد الحياة العملية باعتباره وسيلة مهمة لصون نظم الضمان الاجتماعي فحسب، بل باعتباره أيضاً استجابة لتغير التركيبة العمرية للقوى العاملة.

٢٠٤. ويتردد أن من شأن تأخير سن التقاعد أن يسفر عن زيادات في عدد السكان البالغين سن العمل، ومن ثم مستوى الإنتاج. وستتيح الزيادة في الاشتراكات وتراجع عدد المتقاعدين التوازن التلقائي بين نظم المعاشات التقاعدية والمحافظة على المستوى النسبي للمعاشات والحد من عبئها المتزايد الذي يقع على عاتق الناتج المحلي الإجمالي. وقد لا يكون لهذه المقولة أي أساس من الصحة، ذلك أن تأجيل سن التقاعد لا يكفي لمعالجة الحجم المتناقص للقوى العاملة، إذ يلزم توظيف كبار العمال توظيفاً منتجاً في وظائف لائقة وغالباً ما لا يكون الحال كذلك. وكما هو وارد في الفصل ١، كثيراً ما يظل العمال المسنون حبيسي البطالة طويلة الأجل أو العمالة المستضعفة ويزداد هذا الوضع سوءاً بفعل الأزمة العالمية.

٢٠٥. وتقوم جميع البلدان الأوروبية بتنفيذ إصلاحات مماثلة: الإلغاء التدريجي لرزم التقاعد المبكر (التقاعد المبكر ومعاشات العجز الممنوحة لأسباب اقتصادية والإعفاء من البحث عن العمل) ورفع السن القانونية للتقاعد وتمديد مدة المسار الوظيفي المطلوبة وتعديل القواعد المعتمدة لحساب مبالغ المعاشات التقاعدية بحيث تصبح أكثر صرامة بالنسبة للمغادرة المبكرة وتوفير مزيد من الحوافز للتشجيع على تأخير التقاعد. أما الهدف الذي وضعه الاتحاد الأوروبي، والذي يرمي إلى تحقيق معدل استخدام لا يقل عن نصف عدد سكان الاتحاد الأوروبي الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٥-٦٤ سنة بحلول عام ٢٠١٠، فقد تحقق في بعض الدول الأعضاء دون غيرها. ومع ذلك، ازداد معدل عمالة الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٥-٦٤ سنة في المتوسط على مدى السنوات العشر الماضية. وينظر عدد من بلدان الاتحاد الأوروبي علناً في إمكانية رفع سن التقاعد القانوني إلى أكثر من ٦٥ سنة، وقد قام بعضها بذلك فعلاً (الشكل ٦-٣).

٢٠٦. وتنطوي استراتيجية تمديد الحياة المهنية على مخاطرة مزدوجة: خطر احتمال أن يعاني عدد كبير من العمال المسنين الذين لم يعد يحق لهم الحصول على معاشات تقاعدية، من امتداد فترة البطالة زهيدة الأجر وأن يحصلوا على معاشات تقاعدية ضئيلة عند إحالتهم إلى التقاعد؛ خطر عدم المساواة بين العمال اليدين الذين لا يستطيعون تمديد فترة نشاطهم بسبب استنزاف الطاقة الجسدية أو الانتماء إلى قطاعات آخذة في الضمور، وبين المديرين التنفيذيين الذين قد يستفيدون من الحوافز لتمديد مدة خدمتهم^{٣٣}. ولا بد من إدارة هذه المخاطر بواسطة سياسات محددة على النحو الوارد في الجزء ٣-٢.

٢٠٧. وقد أرسدت الإصلاحات الأخيرة في عدد من البلدان الأوروبية صلة متينة بين مستويات المعاشات التقاعدية والوقت المحدد للإحالة إلى التقاعد (السن أو طول مدة المسار الوظيفي) لتوفير الحوافز التشجيعية على تأخير التقاعد. وفي الوقت نفسه، يتوفر لدى أكثر البلدان نجاحاً ما يكفي من الضمان الاجتماعي لتفادي إبقاء العمال المسنين في حالة بطالة دون أمل في العثور على عمل أو قدرة جسدية لتحقيق ذلك^{٣٤}. ودأبت فنلندا على انتهاز نهج شامل لتعزيز التشيخ النشط وتمديد الحياة المهنية. ولا يعنى النهج بفئات عمرية معينة، بل يتناول تحديات تمديد وإزالة تجزئة المسار الوظيفي بشكل عام وتطوير نوعية الحياة المهنية وتعبئة القوى العاملة برمتها^{٣٥}.

^{٣٢} اعتمد الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة: مبادئ ومبادئ توجيهية غير ملزمة لنهج قائم على الحقوق إزاء هجرة اليد العاملة، عقب اجتماع الخبراء الثلاثي في جنيف، من ٣١ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥. انظر: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf.

^{٣٣} انظر: OFCE. 2008, op. cit.

^{٣٤} انظر: OFCE. 2008, op. cit. للحصول على معلومات مفصلة عن التدابير التي اتخذتها البلدان الأوروبية.

^{٣٥} انظر:

Engelen, L. 2012. *Employment Policies to Promote Active Ageing*, European Employment Observatory, Rome.

٢٠٨. وفي بعض اقتصادات البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تمنح المعاشات التقاعدية الهزيلة التي تدفعها الدولة دافعاً قوياً للأشخاص الذين تجاوزوا سن التقاعد للبقاء في العمل. بيد أنه كثيراً ما لا تتاح سوى فرص ضئيلة أمام استخدام المسنين في القطاع المنظم، وتنتج الغالبية الساحقة ممن يرغبون في الالتحاق بعمل إلى العمل لحسابهم الخاص، في القطاع غير المنظم بصفة رئيسية. وهذا هو الحال على سبيل المثال في جورجيا حيث يعمل ٨٨ في المائة من العمال المتقاعدين لحسابهم الخاص. ولمعالجة هذه المعضلة، اعتمدت الحكومة استراتيجية وطنية للعمالة خاصة بالعمال المسنين تشمل العناصر التالية: (أ) منح المتقاعدين حق الاختيار الحر في العمل؛ (ب) توفير الدوافع للعمل: يستكمل الحد الأدنى لمعاش الشيخوخة بمبلغ إضافي وفقاً لطول مدة خدمة الموظف؛ يمكن لأي متقاعد مستخدم أن يتلقى المعاش التقاعدي كاملاً علاوة على الراتب، باستثناء موظفي الخدمة المدنية؛ يتلقى المتقاعد المستخدم في القطاع العام المعاش التقاعدي كاملاً بالإضافة إلى الراتب إذا ما التحق بأنشطة علمية أو تعليمية؛ (ج) توفير بيئة مؤاتية للسن من خلال كفالة المشاركة على قدم المساواة في الحياة العملية وظروف عمل متساوية^{٣٦}.

كفالة الضمان الاجتماعي المناسب والمستدام للجميع

٢٠٩. إن توصية منظمة العمل الدولية بشأن أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته الواحدة بعد المائة في حزيران/يونيه ٢٠١٢، توفر الإرشاد إلى الدول الأعضاء بغية مواصلة مد نطاق الضمان الاجتماعي وإنشاء نظم ضمان اجتماعي شاملة. وتأتي التوصية رقم ٢٠٢ في سياق استمرارية الجهود السابقة المبذولة على الصعيد الدولي، أي من خلال الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لعام ١٩٩٨، من أجل تعزيز الإطار القانوني للحقوق في العمل.

٢١٠. وقد كان للأزمة العالمية وتداعياتها على معدلات الفقر وأسواق العمل أثر في وضع ضرورة مد نطاق الحماية الاجتماعية في صميم المناقشات. ويتجلى هذا في اتفاق قادة مجموعة العشرين في اجتماعاتهم المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ في كان وفي أيار/مايو ٢٠١٢ في غوادالاخارا، على الحاجة إلى توفير حماية أفضل للعمال باعتبارها عاملاً ضرورياً لكفالة معدلات نمو مستقرة^{٣٧}. وخضعت إمكانية تحمل تكاليف نظم الضمان الاجتماعي لمناقشة واسعة النطاق في السياق الشامل للتغير الاقتصادي، وهي تكشف عن شواغل بشأن استدامة نظم الضمان الاجتماعي بسبب الزيادة المتوقعة في معدلات التبعية الاقتصادية، نظراً لتأثير شيخ السكان في جميع البلدان. ومن الممكن مواجهة هذا التحدي في إطار نظم منظمة تنظيمياً سليماً وعمليات إصلاح مدارة بإدارة رشيدة، مما يحقق توازناً منصفاً بين الاحتياجات الاجتماعية والمتطلبات المالية والضريبية ويدمجها في عملية حوار اجتماعي مستنير.

٢١١. وبغية تشجيع حياة مهنية أطول بهدف الحد من العبء المالي لنظام المعاشات التقاعدية على المالية العامة، عمدت بعض البلدان إلى وضع خيارات سن التقاعد المرنة للعمال المسنين. ففي كندا، على سبيل المثال، يمكن للشخص أن يتقاعد اعتباراً من سن ٦٠ سنة وأن يحصل على معاش تقاعدي مخفض (يقبل بنسبة تصل إلى ٣٠ في المائة، أي ما يمثل متوسطاً قدره ٠,٥ نقطة مئوية عن كل شهر يجري فيه سحب المعاش قبل سن ٦٥) أو أن يؤخر موعد التقاعد إلى سن ٧٠ سنة ويحصل على نسبة إعانة مرتفعة (زيادة تصل إلى ٣٠ في المائة، وهو ما يمثل متوسطاً قدره ٠,٥ نقطة مئوية عن كل شهر يجري فيه سحب المعاش بعد سن ٦٥). وبإمكان المتقاعدين مواصلة الاشتراك في صندوق من صناديق المعاشات التقاعدية على أساس طوعي بين سن ٦٥ و ٧٠ سنة وأن يحصلوا على زيادة في الإعانة وفقاً لذلك.

ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية طوال الحياة

٢١٢. تشكل الشيخوخة في معظم البلدان العامل المحدد الرئيسي للفقر، لا سيما بالنسبة للنساء. ولا يمثل الفقر المرتبط بالشيخوخة مجرد مشكلة يواجهها المسنون فحسب، ولكنه أيضاً مصدر قلق للأسرة المعيشية بأكملها. ففي غياب تحويل مداخل المسنين، سيتعين تقاسم مداخل الأسر المعيشية بين عدد أكبر من الناس، وهو ما يؤدي إلى انخفاض استهلاك الفرد الواحد. كما أن تكاليف الرعاية الصحية التي هي أعلى بصورة ثابتة من المتوسط بالنسبة للمسنين، تسفر مرة أخرى عن نفس التأثير المنهجي. وهكذا، فإن الأعباء الديمغرافية داخل الأسرة والتغير الديمغرافي تؤثر تأثيراً ملحوظاً على مستويات الرعاية لجميع الفئات السكانية، لا سيما على

^{٣٦} انظر: UNECE. 2011. Policy Brief on Ageing No. 9, op. cit.

^{٣٧} الاستنتاجات الصادرة عن وزارة العمل والعمالة في مجموعة العشرين، كان، فرنسا، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، الاستنتاجات الصادرة عن وزراء العمل والعمالة في مجموعة العشرين، غوادالاخارا، المكسيك، ٢٠١٢.

المسنين الذين كثيراً ما يواجهون حاجة أكبر إلى الخدمات الصحية والاجتماعية. وينبغي أن تكون هذه الاستنتاجات في صلب تحديد أهداف الحماية الاجتماعية الوطنية وأولوياتها.

٢١٣. وقد جرت بشكل حصري ولفترة طويلة جداً مناقشة التفاعل بين التحولات الديمغرافية والضمان الاجتماعي في سياق احتواء التكاليف. وبالمثل، جرى لوقت طويل تجاهل واقع أن مجموعة أساسية من ضمانات الضمان الاجتماعي يمكن أن تساعد على التخفيف من آثار الصدمات الديمغرافية والاقتصادية (بما فيها ارتفاع أسعار المواد الغذائية)، إلا أنه بات من المسلم حالياً بهذا الأمر على الصعيد الدولي من خلال التوصية رقم ٢٠٢.

٢١٤. وفي السنوات الأخيرة، بذل العديد من البلدان المزيد من الجهود لتنفيذ مخططات الضمان الاجتماعي الرامية على الأقل إلى منح مستوى أدنى من الضمان الاجتماعي للجميع. وتشمل هذه الجهود من جملة أمور، تدابير لكفالة أمن الدخل على مستوى أساسي على الأقل في سن الشيخوخة من خلال مخططات المعاشات الاجتماعية غير الاكتتابية القائمة على إثبات الحاجة أو مخططات المعاشات الاجتماعية غير الاكتتابية غير القائمة على إثبات الحاجة، كما هو موجود في البرازيل والمكسيك ودولة بوليفيا المتعددة القوميات وموريشيوس ونيبال وناميبيا وجنوب أفريقيا. وتقدم مخططات المعاشات الاجتماعية هذه إسهاماً كبيراً لكفالة أمن الدخل الأساسي على الأقل، لا سيما بالنسبة للمسنين، وبخاصة النساء، الذين لم تتح لهم الفرصة لتكوين استحقاقات كافية في المعاشات التقاعدية خلال حياتهم المهنية.

٢١٥. ويقدر مكتب العمل الدولي في دراسة شملت ١٢ بلداً من البلدان منخفضة الدخل أن التكاليف المباشرة لمجموعة من إعانات الحماية الاجتماعية الأساسية ستتطلب ما بين ٠,٦ و ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السنوي. ولن ترتفع تكاليف هذه المعاشات رغم عملية التشيخ إلا ارتفاعاً معتدلاً خلال السنوات الثلاثين القادمة، مما يعكس جزئياً التركيبة السكانية الشابة نسبياً لهذه البلدان التي يتسم معظمها بارتفاع معدلات الخصوبة^{٣٨}.

٢١٦. وفي حين تتوخى بعض البلدان أن تمدد نطاق التأمين الاجتماعي وأن تولف بينه وبين المساعدة الاجتماعية، تدعم بلدان أخرى تغطية التأمين الاجتماعي للفقراء لتمكينهم من التمتع بها. بينما تعمل بلدان أخرى على إرساء مخططات شاملة تمولها الضرائب. ولكل نهج مزاياه ومشاكله وكل منها يتوقف على مسارات التنمية السابقة والقيم الوطنية.

٢١٧. وتبرز ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية كذلك في البلدان الصناعية التي تتمتع بنظم فعالة للحماية الاجتماعية. ويمكن إبراز مختلف حالات الممارسات الجيدة، من قبيل كفالة الدخل الأساسي لجميع الفئات المستضعفة التي تحصل على دخل غير كاف على النحو الذي تنص عليه جميع البلدان الأوروبية تقريباً وكندا وأستراليا. علاوة على ذلك، يشكل دعم الدخل غير المباشر من خلال التدابير المقررة لدعم المنشآت التي تحتفظ بالعمال المسنين في الوظائف في فرنسا، نهجاً مبتكراً لاستهداف الفئات الأكثر استضعافاً. ومع ذلك، لا تزال ثمة ثغرات في الضمانات الأساسية في البلدان الصناعية، أي في أمن الدخل بالنسبة للأطفال الذين يعانون الكثير منهم من الفقر، لا سيما في حالة الأسر المعيشية التي يعولها أحد الوالدين فقط. ومن شأن ذلك، إذا لم يعالج، أن يستتبع فقراً مدقعاً في سن الشيخوخة، لا سيما بالنسبة للمرأة المطلقة التي يتعذر عليها تجميع ما يكفي من حقوق التأمين الاجتماعي والإدخارات الشخصية.

٢١٨. ويمكن تعزيز نظم التحويل النقدي غير الاكتتابية في سياق مناقشات أرضية الحماية الاجتماعية الوطنية ولكن دون المساس بالحاجة إلى تشجيع ترتيبات أعلى من المعاشات التقاعدية من خلال النظم الاكتتابية، ذلك أن هذه النظم غالباً ما ينظر إليها على أنها أسلم طريقة لتوفير إعانات الحماية بمستويات تتعدى مستوى الفقر. هذا فضلاً عن أنه من المرجح أن تحد المخططات الاكتتابية من الحاجة إلى دفع الإعانات بموجب مخططات شاملة ممولة من الضرائب.

(ب) سياسات متعددة لتحقيق أمن الدخل

٢١٩. إن الإعانات المجدية التي تؤمن تغطية فعلية لمن هم بحاجة إليها، هي وحدها التي تغذي المكتسبين وأو دافعي الضرائب في تمويل السياسات المعنية، لا سيما في حالة النظم الاكتتابية. أما عدم الملاءمة وسوء الإدارة وانعدام ثقة الناس في المؤسسات العامة، فكثيراً ما يقوض استدامة نظم الحماية الاجتماعية.

^{٣٨} انظر:

ILO. 2008. *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security?* Social Security Policy Briefings 3 (Geneva: ILO).

٢٢٠. وتشمل المبادئ السليمة التي يسترشد بها في وضع ترتيبات تأمين الدخل ضرورة التركيز على دالة استهلاك معاشات الشيخوخة (على النحو الوارد أعلاه). كما تشمل جانب تجميع المخاطر نظراً لمخاطر طول العمر غير المعروفة وضرورة إعادة التوزيع، لإتاحة الحد الأدنى من الإعانات للفئات الأكثر استضعافاً، أي من ذوي الدخل المنخفض والأشخاص ذوي المسارات الوظيفية المحطمة بسبب البطالة والسنوات التي قضاها في رعاية الأطفال. بالإضافة إلى ذلك، يتوجب توخي الحرص في مراعاة هدف الدولة من حيث دورها في كبح الفقر والتخفيف من حدته من خلال إعادة توزيع الموارد. وينبغي في المقام الأول تأمين إعانات كافية لذوي المداخيل المنخفضة ولذوي أنماط العمل غير العادية. وغالباً ما تكون النساء الأكثر تضرراً من جراء هذه الظروف التي تتسم بالضعف الشديد. وهذا ما يدعو إلى ضرورة إدماج سياسات العمالة في سياسات الحماية الاجتماعية. وينبغي ضمان الإعانات المنخفضة حتى بالنسبة للذين لديهم مسارات مهنية أو فترات إقامة أقصر من الفترات المقررة عموماً. وفي هذا الصدد، توفر الاتفاقية رقم ١٠٢ توجيهاً واضحاً بشأن المتطلبات الدنيا.

٢٢١. ومن الواضح أن أي مخطط معاشات تقاعدية متصل بإيرادات أو اشتراكات بحتة، من قبيل النظام الفردي لحسابات الاشتراك المحددة، الذي كثيراً ما يحاكي النهج الشيلي فيقدم معاشات تقاعدية "عادلة أو محايدة اكتوارياً"، يكون عاجزاً عن تقديم النتائج المتوقعة من تلقاء نفسه لغرض تجميع المخاطر وإعادة التوزيع. وثمة حاجة إلى إيجاد أو توفير استحقاقات خاصة بالمعاشات التقاعدية لا تنشأ داخل هذا النظام، بالنسبة للفئات السكانية التي لديها خبرة مهنية غير نظامية وربما غير كاملة وقدرة على الاشتراك غير كافية.

٢٢٢. وفي جميع البلدان، يبدو أن معظم الإصلاحات الأخيرة في النظم القائمة على الاشتراكات تنجح نحو إعادة تحديد السن الذي تصبح فيه أهلية الحصول على المعاش التقاعدي أمراً ممكناً، حيث يتمثل الهدف الرئيسي منها في المساعدة على استعادة الاستدامة المالية العامة للمخططات على المدى الطويل. ومن المهم أيضاً بالنسبة للحكومات تقديم حوافز لأصحاب العمل ولأفراد لتوسيع نطاق أنواع أخرى من ترتيبات أمن الدخل من خلال مبادرات القطاع الخاص، لكي يتاح لجميع ذوي الدخل إمكانية التطلع إلى مستوى معيشي في سن الشيخوخة لا يختلف كثيراً عن مستواه قبل تقاعدهم. وفي مثل هذه الحالات، من المهم كفاءة تكاليف إدارية منخفضة للترتيبات الخاصة البسيطة، من أجل تفادي تضليل المشاركين في هذه المخططات، الذين كثيراً ما يكونون غير ملمين بالأدوات المالية إماماً كافياً. وفي البلدان النامية، غالباً ما لا تكون هذه الإمكانيات المقدمة من خلال تدابير غير حكومية متاحة بسبب العروض المحدودة. وربما يتسنى وضع قطاع للتأمين الخاص منظم تنظيمياً سليماً، من المهم للغاية أن يوفر نظام الضمان الاجتماعي العام أقصى درجة ممكنة من الفرص لتكوين أمن الدخل في سن الشيخوخة بقدر يكفل عتبة معقولة لذوي الدخل على جميع المستويات.

٢٢٣. ويمكن في كثير من الأحيان تحقيق توسيع نطاق التأمين الاجتماعي ليشمل ذوي الدخل المنخفض تحقيقاً أفضل من خلال دعم الاشتراكات، بطريقة أو بأخرى، و/أو دعم الإعانات. وعادة ما يكفل ذلك بوضع حد أدنى للمعاش التقاعدي، أو صيغة للإعانات قائمة على إعادة التوزيع في إطار نظام إعانات محدد و/أو معالجة فترات معينة غير قائمة على الاشتراكات لفئات معينة من المساهمين باعتبارها ائتمانات خاصة قائمة على الاشتراكات. ويمكن أيضاً التفكير في دعم اشتراكات فئات معينة من الأفراد. وبموجب نظام اشتراكات محدد (اشتراك محدد أو اشتراك غير محدد)، من الممكن تحقيق مستوى معين من إعادة التوزيع من المساهمين الرجال إلى النساء المساهمات عند استخدام جداول الحياة الموحدة للجنسين لحساب مبالغ المعاشات التقاعدية، بالإضافة إلى ضمانات الحد الأدنى المعتادة من عائد الاستثمار لحماية الأشخاص المشمولين بالتأمين من مخاطر الاستثمار التي يتحملها في الغالب فرادى العمال.

٢٢٤. ويمكن في بعض الأحيان سداد تكاليف رفع أدنى معاش تقاعدي مقدم في إطار المخطط القائم على الاشتراكات إلى الحد الأدنى المضمون، من أموال ميزانية الدولة ولكن فقط بالنسبة للذين ساهموا في الحد الأدنى المطلوب من السنوات (كما في شيلي أو في بولندا). وقد لا يوصى بهذا النهج على أساس الإنصاف، لأن ذلك معناه أن جميع السكان الذين يشاركون في ميزانية الدولة، أي من خلال ضريبة القيمة المضافة، يدعمون الأعضاء المشمولين بالتأمين في إطار نظام للضمان الاجتماعي لا يغطي جميع السكان في كثير من الأحيان وذلك لأسباب شتى. كما أن دفع الاشتراكات (من الإيرادات العامة أيضاً) لصالح فئات معينة من الأعضاء خلال فترة محددة (أي للذين هم في إجازة الأمومة أو الإجازة الوالدية، كما هو الشأن في السويد أو إلى حد ما في بولندا) هو مثال آخر على هذه الأنواع من التدابير التي تكون مفيدة بصورة خاصة في البلدان ذات التغطية الشاملة. ويمكن لمجموعة أخرى من التدابير أن تشمل إعانات الموظفين أو مساهمات أصحاب العمل بالنسبة لذوي الدخل المنخفض، وذلك بهدف تعزيز تكوين استحقاقات المعاشات التقاعدية الخاصة بهم.

٢٢٥. ولا ينبغي أن يكون لإعادة التوزيع بين الأعضاء ضمن مخطط معاشات تقاعدية قائمة على الاشتراكات أي آثار على العضوية والحوافز المقدمة للاشتراك، طالما أن ذلك يحظى بقبول الأعضاء. وفي حين يمكن إلى

حد ما أن تؤثر الإعانات المقدمة من خارج المخطط إلى أعضائه تأثيراً إيجابياً على العضوية والحوافز المقدمة للاشتراك، فإن ذلك يثير مسائل هامة تتعلق بالإنصاف إذا لم تكن العضوية في المخطط تشمل الجميع على النحو الوارد أعلاه. وإنه لمن المهم التسليم باختلاف متوسط الأعمار المتوقعة داخل المجموعات السكانية المختلفة، أي فيما يتعلق بمخاطر الصحة المهنية التي تؤثر في متوسط العمر المتوقع لديها. ولا يزال ثمة عدد من البلدان التي تسمح بخفض سن التقاعد لصالح العمال الذين أمضوا حياة وظيفية في مهن محفوفة بالمخاطر، كما هو الحال في الصين حيث يتمتع هؤلاء العمال بحق الحصول على معاش تقاعدي كامل قبل خمس سنوات من السن القانونية لتقاعد العمال الآخرين. وثمة حاجة إلى وضع آليات مناسبة تراعي هذه العوامل الهامة من أجل تحقيق الإنصاف فيما بين الفئات المهنية وبشكل غير مباشر بين مختلف الطبقات الاجتماعية.

٢٢٦. ويتحقق السبيل الآخر الممكن لتوفير الحد الأدنى من أمن الدخل للمستفيدين إما من خلال دفع معاش تقاعدي شامل لجميع المقيمين المستوفين لشروط محددة (مثل بلوغ سن معينة) أو من خلال صرف دخل أو معاش للمساعدة الاجتماعية قائم على شرط إثبات الحاجة لجميع من يوجد تحت عتبة الدخل المحددة. ويشار إلى هذه المعاشات على أنها "معاشات اجتماعية" لأنها تمثل أنجع السبل الكفيلة بالوصول إلى جميع من هم غير قادرين على الاستفادة من التغطية التي توفرها المخططات القائمة على الاشتراكات.

٢٢٧. وتنص معايير منظمة العمل الدولية على اعتبار المعاشات التقاعدية الشاملة وتلك القائمة على شرط إثبات الحاجة كوسيلة لتوفير الحد الأدنى من أمن الدخل. ويرى العديدون أن الحل المتمثل في اعتماد المعاشات التقاعدية الشاملة ينسم بميزة مقارنة بنهج المعاش القائم على شرط إثبات الحاجة. فهو لا ينسم ببساطة أكثر وتكلفة أقل للإدارة والتنفيذ فحسب، وإنما يشكل أيضاً وبالأساس أكثر السبل إنصافاً لتزويد الجميع بحد أدنى من أمن الدخل عند التقاعد، وهو ما يساهم في تجنب الوصم والاستبعاد اللذين غالباً ما يرتبطان بشرط إثبات الحاجة. وقد ظهرت في كل مكان تقريباً نظم مختلطة لتوفير أمن الدخل في سن الشيخوخة، تتألف من "مستويات" أو "ركائز" مختلفة لنظام المعاشات التقاعدية.

سياسات المعاشات التقاعدية حديثة العهد

(ج)

٢٢٨. لقد تغير المشهد العالمي لنظم المعاشات التقاعدية تغيراً جذرياً على مدى القرن الماضي. وما فتئت الإصلاحات الأخيرة تنصب على ضرورة إيجاد توازن جديد لمواجهة زيادة معدلات الإعالة.

الإطار ٣-٢

موجز عن تاريخ النقاش بشأن إصلاح المعاشات التقاعدية

استندت إجراءات وضع نظم المعاشات التقاعدية حتى مطلع التسعينات استناداً كبيراً إلى نهج بيسمارك وبفريدج الأوروبية الطراز. فعلى سبيل المثال، أنشئت صناديق الادخار في العديد من بلدان الكومنولث. وفي أمريكا اللاتينية، اعتمدت العديد من البلدان ترتيبات التأمين الاجتماعي لصالح فئات مهنية معينة، لا سيما لصالح موظفي الخدمة المدنية وأفراد الجيش والشرطة، في حين استحدثت في بلدان المغرب العربي نظم شاملة نسبياً. وفي البلدان الشيوعية، كثيراً ما كان يجري تنظيم المعاشات التقاعدية من خلال مؤسسات الدولة.

وفي أوائل التسعينات، ركز نموذج الإصلاح في البنك الدولي على المعاشات التي تديرها وتمولها جهات خاصة تمويلًا كاملاً، باعتباره "الركيزة الثانية" من خطة معاشات تقوم على ركائز متعددة بغية تعزيز النمو الاقتصادي. وكان هذا جزءاً من الأهداف العامة لنظم المعاشات التقاعدية: تعزيز دعم الدخل في فترة الشيخوخة من خلال اتخاذ تدابير تزيد كذلك من النمو بفضل زيادة الادخار الوطني.

وقبيل نهاية التسعينات، تركز الانتقاد حول الغموض المتزايد الذي اكتنف الفكرة القائلة بأن التمويل الوطني المسبق لخطط المعاشات يجعل المعاشات في الواقع أقل عرضة لآثار التقدم في السن أو الإدارة السيئة أو الصدمات الاقتصادية. واعتبر الدليل على التأثير في النمو غير حاسم. وقد تبين أن نظام التمويل أثناء العمل والنظام الممول يتطلب كل منهما إدارة سديدة واستدامة النمو الاقتصادي لضمان بقائهما. والخصخصة في حد ذاتها لم تحسن جودة الإدارة. وغالباً ما أخفت الإصلاحات المنهجية كون مستويات الإعانة الفعلية قد انخفضت مع مرور الوقت. كما تبين أن تمويل الانتقال من نظام التمويل أثناء العمل قد أدى إلى وقوع مشاكل مالية انتقالية في معظم البلدان.

وقد شدد موقف منظمة العمل الدولية بشأن نظم المعاشات متعددة الأجزاء على أهمية ملاءمة مستويات الإعانة (لتوفر أمن الدخل في سن الشيخوخة وبالتالي تمنح الناس حقاً في تقاعد يمكن تحمل أعبائه)، وتمديد التغطية (والهدف النهائي من ذلك جعل التغطية شاملة)، وسيادة الإدارة السديدة بوصفها شرطاً لا غنى عنه لسير جميع نظم المعاشات سيراً سليماً. وجملة القول "إن منظمة العمل الدولية لا ترغب أساساً في قبول نظم لم يعد يمكنها أن تضمن للأشخاص المؤمن عليهم سجل اشتراكات كاملاً بما يفوق الإعانات على مستوى الكفاف". ونظراً لأن الحد الأدنى من معدلات التعويض الذي تقتضيه اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، لمنظمة العمل الدولية، قريب من العديد من خطوط الفقر الوطنية النسبية، فإن منظمة العمل الدولية قد حافظت على موقفها.

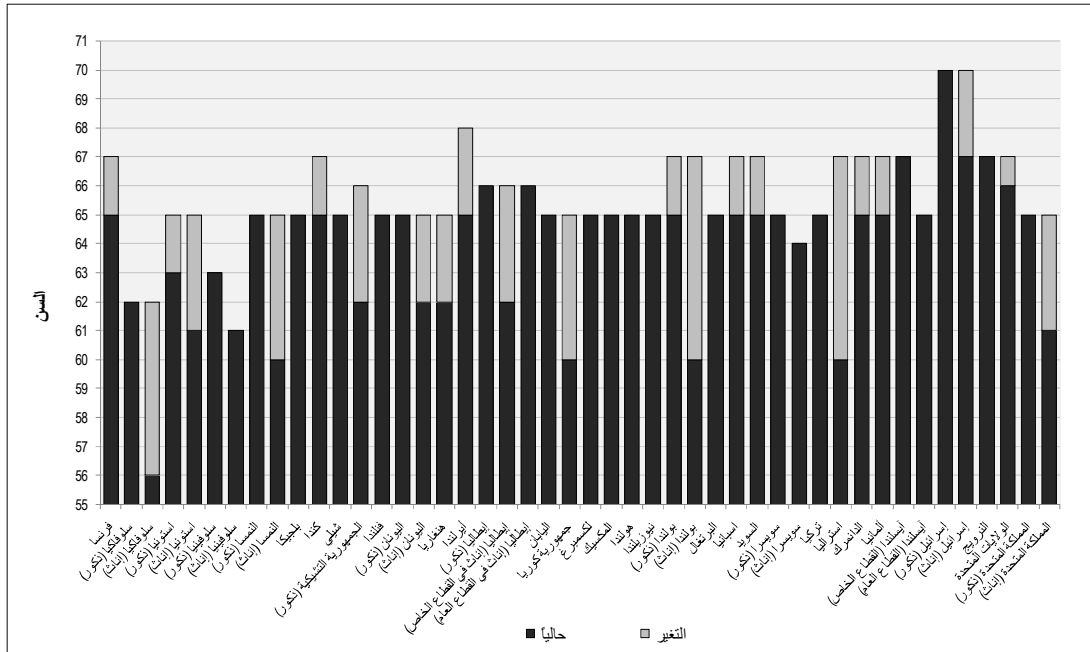
وقد أصلحت معظم البلدان أنظمة المعاشات التقاعدية لديها خلال فترة التسعينات من القرن الماضي والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وأدرج أحد عشر بلداً آخر في أمريكا اللاتينية جزء الإذخار القسري في نظم المعاشات لديها. وأعقب تلك الموجة الأولى من الإصلاحات النموذجية المنهجية في أمريكا اللاتينية إصلاحات في ١٣ بلداً في أوروبا الوسطى والشرقية وآسيا الوسطى، اختارت النظم متعددة الأجزاء، وهي أساساً صيغ مبسطة من إصلاحات أمريكا اللاتينية.

وأدت أزمة سنة ٢٠٠٨ إلى تطورات جديدة في تاريخ إصلاحات المعاشات. وقد عكست الأرجنتين ودولة بوليفيا المتعددة القوميات بفعالية مسار إصلاحاتهما التي كانت تقوم في السابق على الحسابات الفردية، وتناقش بعض بلدان أوروبا الوسطى والشرقية إعادة تحديد حجم الجزء الخاص من نظم المعاشات لديها.

واعتمد عدد كبير من البلدان الأوروبية، مثل ألمانيا وفرنسا وكذلك كندا، "إصلاحات بارامترية" مع الحفاظ على الطابع الأساسي لنظم المعاشات القائمة على إعادة توزيع دون أن تغير جذرياً نموذج أمن الدخل للمسنين. ورفعت هذه الإصلاحات عموماً سن الحصول على المعاشات وعدلت شروط الأهلية وخفضت الاستحقاقات المتعلقة بالإعانات من خلال التغييرات في قواعد التأشير وإضافة جزء جديد (غير حكومي) على نظام المعاشات. ونفذت السويد وبولندا وإيطاليا إصلاحات أدرجت مبادئ اشتراكات محددة المفهوم في تحديد مستويات الإعانة في المستقبل، على الرغم من أنها أبقت في الوقت ذاته على سمة التمويل أثناء العمل لخطة المعاشات الرئيسية.

٢٢٩. ولا يمكن للإصلاحات المنهجية (الإطار ٣-٢) أن تغير تلقائياً من مستويات الإنفاق. ومثلما ورد ذكره أعلاه، كانت استجابة العديد من البلدان على مدى العقود الماضية حازمة وخفضت إنفاق المعاشات التقاعدية الحالية والمتوقعة من خلال الحد من الإعانات ومستوياتها. وفيما يتعلق بإعانات البطالة، تحقق ذلك في الغالب من خلال الحد من فترات الإعانات. وبدأ الاتجاه النزولي لسن التقاعد بحكم الواقع يتطور عكسياً في كثير من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ويتوقع رفع سن التقاعد القانونية في عدد كبير من البلدان (الشكل ٦-٣).

الشكل ٦-٣: نمط تصاعدي متزايد لسن التقاعد القانونية



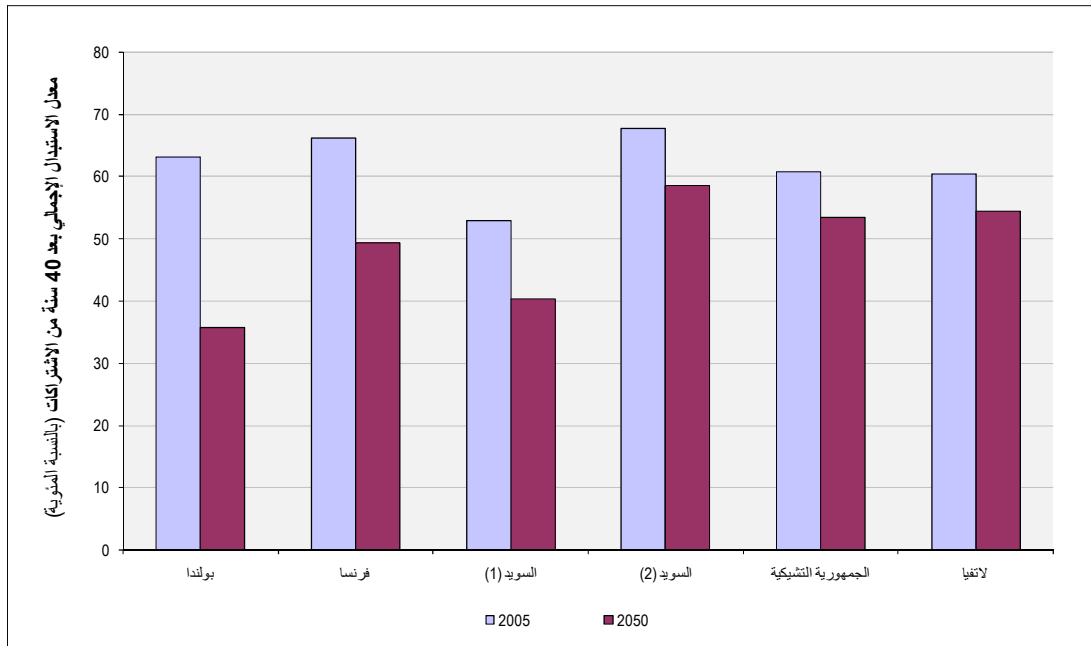
المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية.

٢٣٠. وقد عمدت معظم إصلاحات المعاشات الأخيرة في البلدان المتضررة من الأزمة والمعتمدة منذ بداية الأزمة المالية والاقتصادية العالمية لعام، ٢٠٠٨، إلى معالجة مسألة زيادة سن التقاعد القانوني، مما أدى إلى الوضع الحالي كما هو مبين في الشكل ٦-٣. وأسفر سياق تدابير التقشف عن اعتماد هذه الإصلاحات المؤثرة في سن التقاعد، اعتماداً أسرع من أي وقت مضى.

٢٣١. وهناك أدلة تثبت أن حكومات البلدان "القديمة" لجأت أيضاً إلى خفض مستويات الإعانات، لا سيما مستويات إعانات المعاشات التقاعدية، وهو ربما ما يفسر عدم إشارة توقعات الإنفاق الاجتماعي في العديد من البلدان الأوروبية إلى وجود اتجاهات حادة الارتفاع. ويبين الشكلان ٣-٧ و ٣-٨ معدلات الاستبدال النظرية المتوقعة لمجموعة مختارة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي كما وردت في تقاريرها الخاصة باستراتيجية المعاشات التقاعدية الوطنية. ويبدو واضحاً من خلال هذين الشكلين أن الدول التي شرعت فيما يسمى بالإصلاحات النموذجية، لن تشهد لوحدها انخفاض معدلات الاستبدال - ما لم يقم السكان بدفع اشتراكاتهم لوقت أطول بكثير وما لم يتقاعدوا في وقت متأخر جداً. ويتضح من خلال مثالي فرنسا والجمهورية التشيكية أن ما يدعى بالإصلاحات البارامتريّة قد يقلل في المستقبل من معدلات الاستبدال إلى حد كبير جداً.

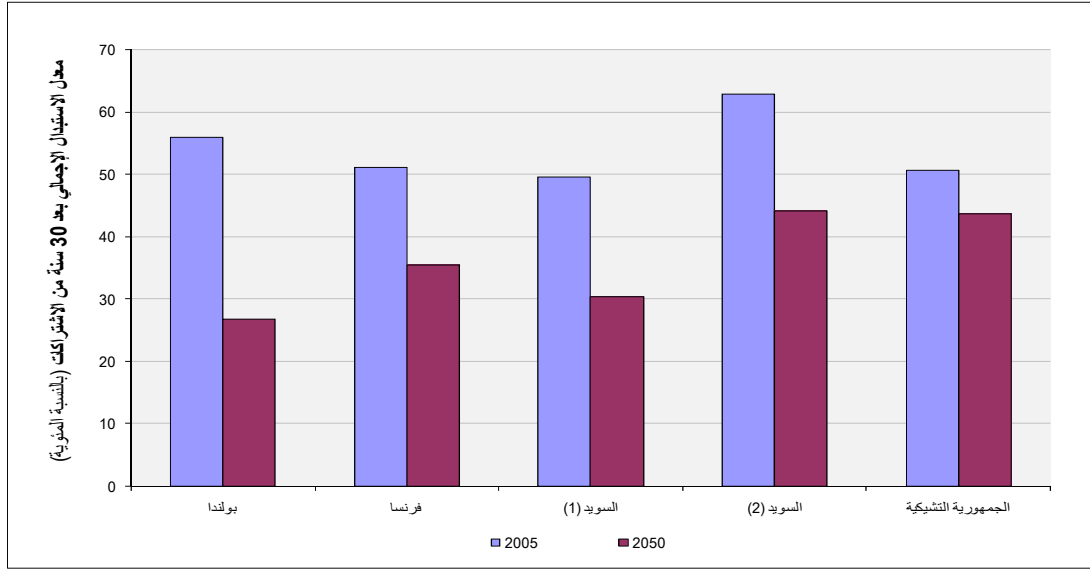
٢٣٢. وتتمثل الوسيلة العامة لاستيعاب تخفيضات الإيرادات في خفض مستويات الإعانات. وتؤدي هذه التخفيضات في كثير من الأحيان إلى زيادة الشك في أكثر البلدان تضرراً من عمليات التكيف على الصعيدين العالمي والوطني. والاضطرابات المتوقعة في أسواق العمل الوطنية - التي تعكس تغير أنماط توزيع العمل في سوق عمل ما فتئت تزداد عولمة - إلى جانب آثار الأزمة المالية العالمية على العمالة، يمكن أن تؤدي إلى "تحطيم" المسارات الوظيفية للكثير من الناس. وقد تتخلل المسارات الوظيفية فترات من البطالة أو فترات من إعادة التدريب تقتضيها ظروف سوق العمل الجديدة. ويرجح أن يواجه السكان الذين تحطم مسارهم الوظيفي (أي تخللته فترات أطول من البطالة، تعزى فيما تعزى، إلى زيادة التقلبات في سوق العمل) في المستقبل معدلات استبدال قد لا تعود تفي بمتطلبات اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

الشكل ٣-٧: إجمالي معدلات الاستبدال النظرية في مجموعة مختارة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي: متوسط الدخل، ٤٠ سنة من الاشتراكات، التقاعد في سن ٦٥ سنة



ملاحظة: السويد (١): نظام وطني للمعاشات التقاعدية فقط؛ السويد (٢): يشمل المعاشات التقاعدية المهنية. المصدر: تحليل مقارن للبيانات المدرجة في تقارير استراتيجية المعاشات التقاعدية الوطنية، صادر عن إدارة الضمان الاجتماعي في مكتب العمل الدولي.

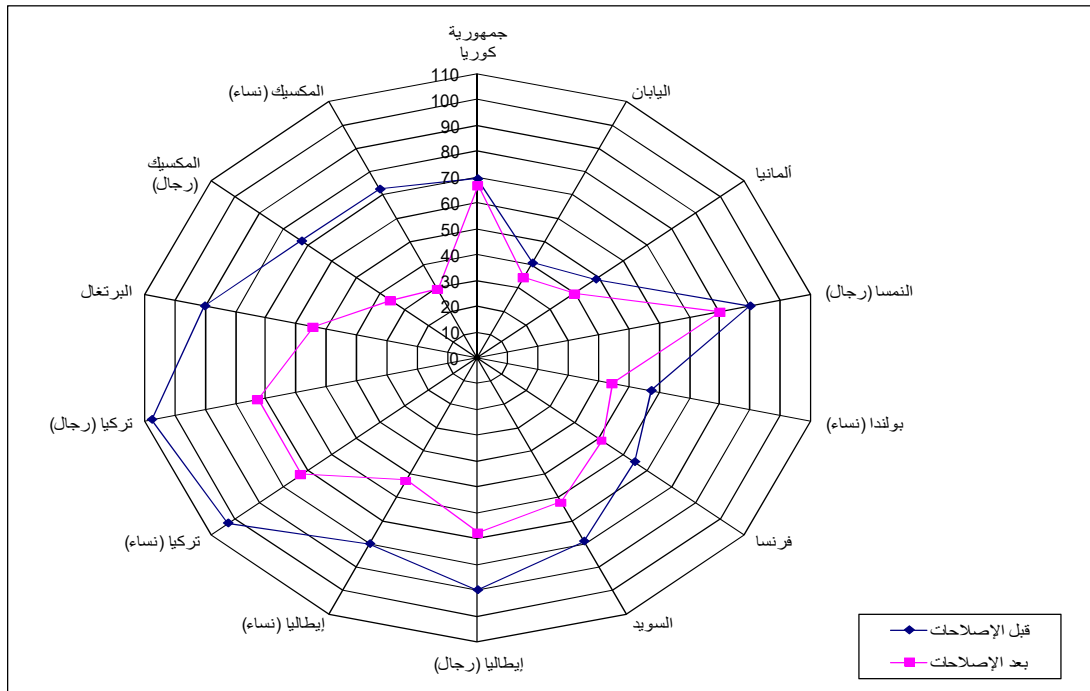
الشكل ٣-٨: إجمالي معدلات الاستبدال النظرية في مجموعة مختارة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي: متوسط الدخل، ٣٠ سنة من الاشتراكات (مساوات وظيفية محطمة)



ملاحظة: السويد (١): نظام وطني للمعاشات التقاعدية فقط؛ السويد (٢): يشمل المعاشات التقاعدية المهنية. المصدر: تحليل مقارن للبيانات المدرجة في تقارير استراتيجية المعاشات التقاعدية الوطنية، صادر عن إدارة الضمان الاجتماعي في مكتب العمل الدولي.

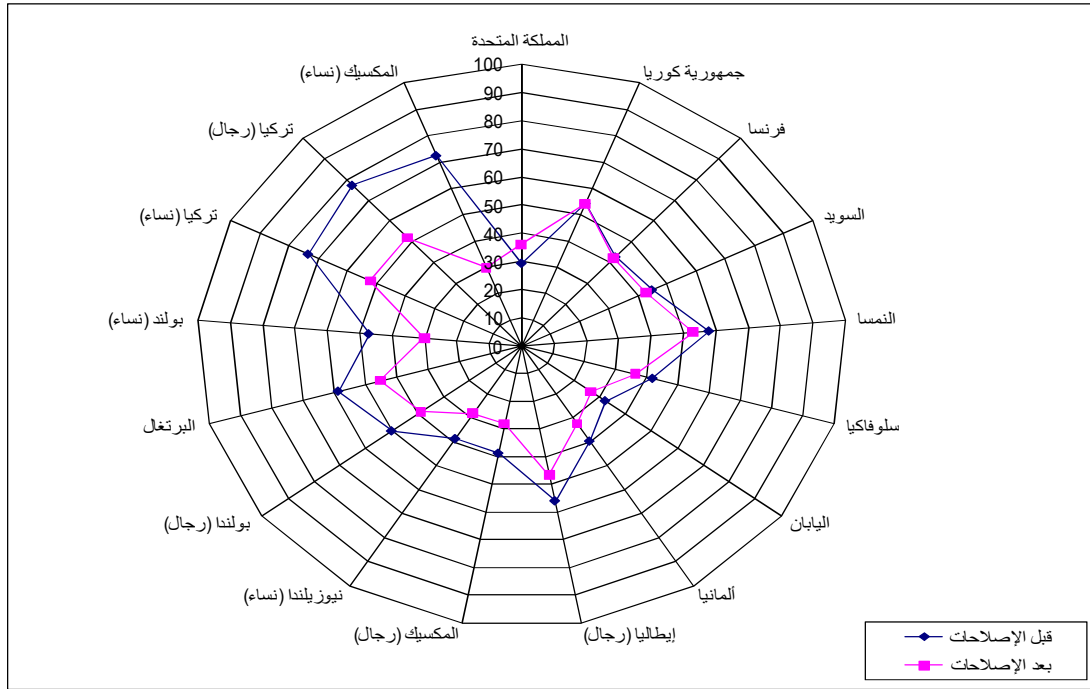
٢٣٣. ويبين الشكلان ٣-٩ و ٣-١٠ حسابات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تؤكد أثر الإصلاحات على مستويات الإعانات المتوقعة في المستقبل. وهناك تخفيضات هائلة لمعدلات استبدال المعاشات التقاعدية لجميع العمال. ومما يدعو للحيرة على نحو أكبر هو على ما يبدو زيادة اتساع فجوة ما قبل الإصلاحات بين معدلات استبدال المعاشات التقاعدية لجميع أصحاب المداخل وبين معدلاتها لأصحاب المداخل المنخفضة في العديد من البلدان. وينبغي أن يؤدي ذلك إلى تجدد أهمية السياسات الإنمائية لمنظمة العمل الدولية، التي تركز على كفاية النتائج الاجتماعية لإصلاحات المعاشات التقاعدية.

الشكل ٣-٩: آثار إصلاحات المعاشات التقاعدية على معدلات استبدال المعاشات التقاعدية - جميع المستفيدين



المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٧، مرجع سابق.

الشكل ٣-١٠: آثار إصلاحات المعاشات التقاعدية على معدلات استبدال المعاشات التقاعدية - عمال من ذوي الدخل المنخفض



المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٧، مرجع سابق.

٢٣٤. ونادراً ما تشمل النظم القائمة على الاشتراكات بالنسبة للعمال في الاقتصاد المنظم في البلدان منخفضة الدخل، العمال في الاقتصاد غير المنظم. ولم تشهد تغطية المعاشات التقاعدية الرسمية في البلدان ذات الدخل المتوسط، مثلما هو الحال في أمريكا اللاتينية، ارتفاعاً بالرغم من تغيير نظم الاشتراكات المحددة. وقد مثل هذا الأمر أحد الأسباب التي جعلت مخططات المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات والممولة من الضرائب تكتسي أهمية بارزة إلى هذا الحد في أمريكا اللاتينية^{٣٩}.

٢٣٥. وحدث في سائر البلدان ذات الدخل المتوسط، مثل تونس وجمهورية كوريا، توسيع نطاق تغطية المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات، ولكن يجري حالياً استكمالها بالمعاشات التقاعدية الممولة من الضرائب. ومستويات إعانات المعاشات التقاعدية من نظم الاشتراكات القانونية في البلدان ذات الدخل المرتفع لم تواكب الأجور - بل لم تواكب التضخم في حالات مختلفة. ولا تزال تغطية المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات غير مكتملة، خاصة بالنسبة للمسارات المهنية المجزأة والنساء والعمال الذين يعملون لحسابهم الخاص والاقتصاد غير المنظم، وفي مواجهة مشاكل عدم الامتثال^{٤٠}.

٢٣٦. ولذلك كان الاتجاه على مدى فترة السنوات العشرين والثلاثين الماضية ينحو صوب زيادة استخدام مخططات معاشات المساعدات الاجتماعية الممولة من الضرائب^{٤١}. ويمكن القول من الناحية التاريخية، إنه جرى استحداث مخططات قانونية مهمة للمعاشات القائمة على الاشتراكات في جميع البلدان ذات الدخل المرتفع وفي معظم البلدان ذات الدخل المتوسط قبل أن تبدأ الدولة في وضع معاشات تقاعدية ممولة من الضرائب كملاد

^{٣٩} انظر:

Bertranou et al.: "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", in *International Social Security Review*, 57(4) (Geneva, ISSA, 2004), pp. 3-18.

^{٤٠} انظر:

Barr, N. *Strategic policy directions for social policy*, paper presented at the Fifth International Research Conference on Social Security, ISSA, Warsaw, 5-7 March 2007.

^{٤١} انظر:

van Ginneken, W. "Extending social coverage: Concepts, global trends and policy issues", in *International Social Security Review*, 60(2-3) (Geneva, ISSA, 2007), pp. 39-57.

أخيراً. ولذا، يتمثل التحدي في تصميم وإدارة العلاقة بين مخططات الضمان الاجتماعي الممولة من الضرائب والمخططات القائمة على أساس الاشتراكات، لضمان أن يظل العمال، في حالات المعاشات الاجتماعية، متحمسين للمساهمة في التطوير طويل الأجل لترتيبات المعاشات التقاعدية المستدامة مالياً والقائمة على الاشتراكات. ومن الضروري أيضاً تحديد سياسات خاصة بالمعاشات التقاعدية في سياق إطار اجتماعي واقتصادي أوسع يشمل النظر في وضع نظم دعم الأسرة وفي الوضع المهني للعمال، فضلاً عن تراكم الادخارات وغيرها من الأصول الشخصية، مثل السكن.

(د) التركيز على النتائج الاجتماعية والحاجة إلى مقاييس الأثر

٢٣٧. إن ما يمكن استخلاصه في نهاية المطاف من الأزمة التي طال أمدها، هو الحاجة التي لا تزال قائمة لضمان حد أدنى من أمن الدخل لأجيال المسنين، على أن يتخذ ذلك شكلاً من أشكال الضمانات الحكومية لمستوى أدنى من المعاش التقاعدي، ومن المستحسن توفير حد أدنى من معدل الاستبدال الشامل للفرد. ويمكن إدراج هذه الضمانات الدنيا في جميع نظم المعاشات التقاعدية بغض النظر عما إذا كانت نظاماً متعددة المستويات أو نظاماً أحادية المستوى، مرسلة أو غير مرسلة. وتتضمن المبادئ التوجيهية المنصوص عليها في التوصية رقم ٢٠٢ ضمانات لأمن الدخل الأساسي للمسنين كجزء من أروضيات الحماية الاجتماعية الوطنية (الفقرة ٦ (د)). وينبغي أن توفر هذه الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي أمن الدخل على الأقل في مستوى أدنى محدد وطنياً، مما يسمح بحياة كريمة للمسنين. ويمكن أن تقابل مستويات الدخل الدنيا المحددة على الصعيد الوطني خطوط الفقر الوطنية أو عتبات المساعدة الاجتماعية أو عتبات مقارنة أخرى يرسها القانون والممارسة على المستوى الوطني، وينبغي استعراضها استعراضاً منتظماً من خلال إجراء شفاف مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال ومشاورات مع منظمات أخرى معنية وممثلة للأشخاص المعنيين. ويمكن استخدام مستويات الإعانة والمقاييس المنصوص عليها في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، التي ينبغي تطبيقها كحد أدنى بالنسبة للبلدان التي صدقت على الاتفاقية، كإطار مرجعي للبلدان الأخرى عند تحديد مستويات ضمانات أمن الدخل الأساسية للمسنين.

٢٣٨. ووفقاً لهذا التحليل، فإن ولاية منظمة العمل الدولية في مجال سياسات المعاشات التقاعدية على النحو المحدد في دستورها واتفاقياتها وتوصياتها، تقتضي منها تعزيز عشر ضمانات أساسية لمخططات المعاشات التقاعدية الاجتماعية على الصعيد الوطني (الإطار ٣-٣).

الإطار ٣-٣

عشرة مبادئ تسترشد بها نظم معاشات الضمان الاجتماعي الوطنية

- (١) **التغطية الشاملة:** ينبغي كفالة ما لا يقل عن أمن الدخل الأساسي في سن الشيخوخة للجميع.
- (٢) **الإعانات كحق من الحقوق:** ينبغي للقانون الوطني أن ينص على استحقاقات المعاشات التقاعدية. وينبغي له أن يحدد مجموعة الإعانات وشروطها المؤهلة ومستوياتها، فضلاً عن إجراءات الشكاوى والطعون في هذا الصدد.
- (٣) **الحماية من الفقر:** ينبغي لنظم المعاشات التقاعدية أن توفر ضمانات إعانات دنيا موثوقة تحمي على نحو فعلي السكان من الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي وأن تسمح بحياة كريمة.
- (٤) **أمن الدخل والكفاية:** ينبغي أن يعيش المسنون في أمن الدخل الأساسي على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني. وينبغي ضمان معاش لا يقل عن ٤٠ في المائة من الإيرادات السابقة لفترة التقاعد بعد ٣٠ سنة من الاشتراك لذوي الإيرادات التي تعادل الأجر المرجعي أو تقل عنه (كما هو منصوص عليه في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢).
- (٥) **التكافؤ الاكتواري لاشتراكات التامين الاجتماعي ومستويات المعاشات التقاعدية:** ينبغي ضمان معدل استبدال أدنى لجميع المساهمين يعكس على نحو ملائم مستوى اشتراكاتهم المدفوعة.
- (٦) **ضمان معدل أدنى للعائد من الادخارات:** ينبغي حماية القيمة الحقيقية للاشتراكات المدفوعة إلى مخططات الادخارات.
- (٧) **المساواة والإنصاف بين الجنسين:** ينبغي لسياسات المعاشات التقاعدية أن تتوخى مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة. وينبغي أن تكون أحكام الإعانات غير متحيزة لجنس من الجنسين ومنصفة للجنسين بالنسبة إلى الوالدين العاملين.
- (٨) **التمويل السليم:** ينبغي تمويل نظم المعاشات بطرق مستدامة من الناحية المالية والضريبية والاقتصادية مع إيلاء الاعتبار الواجب للعدالة الاجتماعية والإنصاف والتضامن الاجتماعي، الرامية إلى تلافي أوجه عدم اليقين بشأن استمرارها في الأجل الطويل.

(٩) **المسؤولية المالية:** ينبغي لمخططات المعاشات التقاعدية ألا تترحم الحيز المالي للإعانات الاجتماعية الأخرى. وينبغي أن تشكل المعاشات التقاعدية جزءاً من الاستراتيجية الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، الرامية إلى سد الثغرات في مستويات الحماية من خلال وضع خطط مناسبة ومنسقة بفعالية، بما يعكس الأولويات الوطنية والقدرات المالية.

(١٠) **مسؤولية الدولة:** ينبغي أن تظل الدولة الضامن الأخير للحق في التمتع بأمن الدخل في سن الشيخوخة والحصول على معاشات تقاعدية مناسبة.

٢٣٩. وحرصت منظمة العمل الدولية على الدوام على أن يتسم التقاعد بالمرونة وأن يتضمن عنصراً من عناصر الاختيار الفردي. ولكن قرار التقاعد قد لا يكون قراراً طوعياً، إما لأن المنشآت تجبر العمال على التقاعد أو لأن العمال يعانون من حالة صحية سيئة. وينبغي أن يكون بمقدور هؤلاء العمال التقاعد بشروط مقبولة وبمعاش تقاعدي لائق. لذا، ينبغي إيجاد توازن دقيق بين مصالح واحتياجات المسنين من الدخل وضرورة الحفاظ على مستوى إنفاق مخططات المعاشات التقاعدية، يحظى بقبول السكان النشطين. وفي البلدان التي تواجه مرحلة متقدمة من شيخ مجتمعاتها، اتجه عدد كبير فيها بالفعل إلى تحديد مجموعة من القواعد التي تنص على معدل منصف بين متوسط الفترة الزمنية لكل فئة (وربما فئة مهنية) التي تصرف في التقاعد والفترة التي قضيت في النشاط في سوق العمل. وهذا هو الحال بالنسبة لمعظم بلدان الشمال الأوروبي، حيث يشكل النموذج السويدي الأساس الممهد لإصلاحات عديدة في بلدان أخرى. والتقاعد المبكر ممكن من خلال "شراء" سنوات إضافية من التقاعد بواسطة تخفيض مستويات المعاشات التقاعدية أو دفع التكلفة الاكتوارية الحقيقية لصناديق المعاشات التقاعدية من جانب أصحاب العمل الراغبين في التخلص من اليد العاملة في مرحلة ما قبل سن التقاعد العادية.

٢٤٠. وثمة طائفة متنوعة من التدابير الأخرى التي توازن بين الأهداف الاجتماعية والمالية. وإدراج حد أدنى لسن التقاعد وحوافز اقتصادية كبيرة للاشتراك لمدة أطول، قد أصبح على مدى العقدين الماضيين من العناصر المهمة في جميع إصلاحات المعاشات التقاعدية في كل مكان - سواء من خلال تعزيز العلاقة بين مبالغ الإعانات والاشتراكات المدفوعة في إطار مخططات الإعانات المحددة أو من خلال الاستعاضة جزئياً أو كلياً عن مخططات الإعانات المحددة بمخططات الاشتراكات المحددة (النظام الممول أثناء العمل، مثل مخططات "الاشتراكات المحددة الاسمية" أو المخططات الممولة بالكامل).

٢٤١. غير أن هذه الإصلاحات يجب أن تشمل الحلول التي تقوم على أساس التضامن لتوفير أمن الدخل في سن الشيخوخة لأولئك الذين قصرت مدة عملهم أو تحطمت مساراتهم المهنية، وذلك لأسباب متنوعة. وتشمل هذه الحلول - أولاً وليس حصراً - تعويض موقع النساء غير المواتي في أسواق العمل، واللاني قضين فترات قصيرة في العمالة المنظمة لأغراض رعاية الأطفال وحصلن على أجور زهيدة في المتوسط في كثير من الأحيان. كما يجب أن تستهدف هذه الحلول توفير الحماية لأولئك الذين قضوا فترات طويلة من البطالة طوال حياتهم المهنية. ويمكن القيام بذلك من خلال توفير المعاشات التقاعدية الشاملة الأساسية التي تكملها الاشتراكات لفترات رعاية الطفل، وسائر الأنشطة الإيجابية والإنتاجية غير المدفوعة وفترات البطالة غير الطوعية.

٢٤٢. ومن الممكن أن يخرج إلى حيز الوجود بناء هرمي لنظام المعاشات التقاعدية، تماشياً مع أنماط التنمية الوطنية التي يمكن أن تتأسس تدريجياً وتتكون من:

- اعتماد معاشات تقاعدية شاملة أو اجتماعية في مرحلة مبكرة من التنمية الاقتصادية، تهدف مع ذلك إلى تحقيق تغطية بنسبة ١٠٠ في المائة للسكان؛
- مستوى من التأمين الاجتماعي الإلزامي لجميع عمال الاقتصاد المنظم وإمكانية إدراج عمال الاقتصاد غير المنظم؛
- مستوى طوعي يتكون من المعاشات التقاعدية المهنية أو ترتيبات أخرى خاصة طوعية؛
- مستوى أمن دخل الشيخوخة غير متصل بالمعاشات التقاعدية، يدعم مختلف الإعانات التي لا ترتبط بالمعاشات التقاعدية ويرمي إلى ضمان أمن معين من الدخل للمواطنين المسنين (ضمان السكن وإمكانية الحصول على الأصول المالية وغيرها، وكذلك الاستفادة من الرعاية الصحية طويلة الأجل وميسورة التكلفة).

الاستفادة من معايير العمل الدولية والحوار الاجتماعي

(أ) معايير العمل الدولية

٢٤٣. تملك منظمة العمل الدولية طائفة واسعة من الاتفاقيات والتوصيات ذات الصلة في سياق التغيير الديمغرافي، يمكن استخدامها لترشيد القرارات السياسية وعمليات الإصلاح (انظر الملحق). كما تشكل هذه الصكوك ضمانات للعمال وعائلاتهم. وبناء على هذا، فهي تضطلع بدور أساسي في تحقيق التوافق العام اللازم لاعتماد أطر السياسة الوطنية وتنفيذها، بما يستجيب للسياق الديمغرافي الجديد.

٢٤٤. وقد عالجت توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢) معالجة مباشرة ومحددة جداً الأثار المترتبة على تشيخ المجتمعات في عالم العمل وآليات الحماية الاجتماعية. وتتمحور التوصية رقم ١٦٢ حول المواضيع الرئيسية التي تعتبر ذات أهمية في التصدي الفعال للتحديات التي تنشأ في هذا الصدد: "١" تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة؛ "٢" تدابير حماية العمالة؛ و"٣" الإعداد للتقاعد والوصول إليه. كما يعالج هذه المسائل عدد من معايير منظمة العمل الدولية الأخرى التي تقع ضمن الفئتين التاليتين: المساواة وعدم التمييز في الاستخدام والمهنة؛ الضمان الاجتماعي والعمالة والمهارات.

٢٤٥. وينبغي أن يتم تحليل مسألة السن من زاوية النهوض بتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة. وتنص التوصية رقم ١٦٢ على أن تعالج مشاكل استخدام العمال المسنين في إطار استراتيجية شاملة ومتوازنة تماماً لتحقيق العمالة الكاملة. وينبغي لكل بلد أن يتخذ التدابير اللازمة لمنع التمييز في الاستخدام والمهنة فيما يتعلق بالعمال المسنين في إطار سياسة وطنية لتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بالنسبة للعمال مهما كان سنهم.

٢٤٦. وفي حين أن الاتفاقية الأساسية لمنظمة العمل الدولية بشأن التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) لا تدرج السن ضمن أسباب التمييز المذكورة، فإنها تنص كذلك على إمكانية تحديد أسباب إضافية للتمييز، مثل السن، بعد التشاور مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال ومع هيئات مختصة أخرى. وبمجرد أن يقر التشريع أو الوسائل الأخرى أي تفرقة أو إبعاد أو تفضيل يقوم على أساس السن باعتباره سبباً إضافياً محظوراً، فإنه سيعتبر تمييزاً، ما لم يعتبر السن شرطاً ملازماً لوظيفة معينة (المادة ١(٢) من الاتفاقية رقم ١١١). علاوة على ذلك، نصت بعض البلدان على تدابير خاصة، بما في ذلك الإجراءات الإيجابية في الدستور أو تشريع العمل، عملاً بالمادة ٥ من الاتفاقية رقم ١١١، لمعالجة أوجه عدم المساواة الفعلية التي قد يواجهها العمال من الشباب أو المسنين. وتنص توصية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٦٦) على أن السن لا ينبغي أن يشكل سبباً وجيهاً لإنهاء الخدمة، رهناً بالقوانين والممارسات الوطنية بشأن التقاعد.

٢٤٧. وواكبت التشريعات الوطنية بشكل جلي الاتجاه المتمثل في ضم مجموعة واسعة من أسباب التمييز المحظورة، بما فيها السن الحقيقية أو المفترضة والصحة والإعاقة والوضع فيما يخص فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والوضع الوظيفي والجنسية والتوجه الجنسي ونوع الجنس. وقد أحرز تقدم مطرد وسريع على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية في اعتماد الأحكام القانونية التي تحظر التمييز على أساس السن. وبينما أورد عدد من البلدان عامل "السن" في دساتيره الوطنية، فقد أدرج سبب السن في معظم الحالات في التشريعات العامة المتعلقة بالعمل أو في القوانين الخاصة المناهضة للتمييز أو المتعلقة بالمساواة. وينص التشريع تحديداً في بعض البلدان على أنه يجب إدراج شروط تحظر التمييز على أساس السن في القرارات واتفاقات المنشآت. ومن المهم التأكيد في هذا الصدد على أن سياسات وأدوات تنمية الموارد البشرية، من قبيل تلك التي تنص عليها صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة، مكملة لحظر التمييز على أساس السن بغية زيادة قابلية استخدام العمال من كبار السن. أما من الناحية العملية، فيلاحظ التمييز على أساس السن أيضاً فيما يتصل بسن التقاعد الإلزامي وظروف استخدام العمال من المسنين والشباب. وينزع الاتجاه الحالي في معظم البلدان الصناعية نحو اتباع نهج أكثر مرونة بشأن سن التقاعد الإلزامي، مقارنة بالحالات التي يمكن فيها إنهاء الخدمة بصورة قانونية عند بلوغ سن الإحالة إلى التقاعد.

٢٤٨. وتنص معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية المعتمدة منذ الخمسينات، وبالأخص اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) والتوصية حديثة العهد بشأن أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، على وضع إطار مرجعي دولي فيما يتعلق بمجموعة إعانات الضمان الاجتماعي ومستوياتها اللازمة والملائمة لكفالة المحافظة على الدخل وأمن الدخل، فضلاً عن الحصول على الرعاية الصحية على مدى دورة الحياة، بما في ذلك في سن النشاط وسن الشيخوخة.

٢٤٩. ومن أهم التحديات الأخرى الناجمة عن التغيير الديمغرافي، إتاحة المجال أمام المسنين خلال سنهم النشطة، في حالتها مزاوله عمل والبحث عن عمل، للحفاظ على قابليتهم للاستخدام. ويضطلع الضمان

الاجتماعي بدور رئيسي في هذا الصدد وأصبح معترفاً به على نطاق واسع بوصفه شرطاً لازماً لشيخوخة مفعمة بالنشاط. ويولى هذا الأمر كامل الاعتبار في اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨) والتوصية المصاحبة لها رقم ١٧٦، وكذلك في توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥). وتستند الاتفاقية رقم ١٦٨ إلى الإقرار بالدور الرئيسي للنهوض بالعمالة في مواجهة الضغوط الديمغرافية على نظم الضمان الاجتماعي. فالنمو الاقتصادي المستدام والمعدلات العالية لمشاركة جميع الفئات العمرية في سوق العمل، شروط مسبقة لإمكانية تطويع الضغوط الديمغرافية على نظم الضمان الاجتماعي في المستقبل. كما توفر التوصية رقم ٢٠٢، إرشادات قيمة في هذا المضمار، من خلال تعزيز الاتساق بين سياسات الضمان الاجتماعي والسياسات العامة الأخرى (مثل السياسات التي تعزز التدريب المهني والمهارات والقابلية للاستخدام والتي تحد من الهشاشة وتنهض بظروف العمل الآمنة) وبالتكامل مع سياسات سوق العمل النشطة (بما فيها التدريب المهني أو التدابير الأخرى).

٢٥٠. وتكتسي اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، بوصفها صكاً رئيسياً، أهمية خاصة بالنسبة للبلدان الراغبة في وضع سياسات عمالة تلبي احتياجاتها، بما في ذلك في سياق التشيخ. وتشكل الاتفاقية رقم ١٢٢، وهي من اتفاقيات الإدارة السديدة، مرجعية للدول الأعضاء عند قيامها بصياغة سياسات العمالة النشطة وتنفيذ تدابير لسوق العمل يمكن أن تستهدف فئات العمال المستضعفة، مثل العمال المسنين. كما تؤدي اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢)، بصيغتها المستكملة بتوصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)، دوراً رئيسياً في تحقيق النجاح في وضع وتنفيذ سياسات وبرامج التدريب الفعالة الموجهة إلى العمال المسنين. وتدعو الاتفاقية رقم ١٤٢ البلدان تحديداً إلى توسيع نطاق نظم التدريب المهني تدريبياً وتكليفياً ومواءمتها لتلبي احتياجات الشباب والمسنين على حد سواء طوال الحياة وعلى جميع مستويات المهارات والمسؤوليات. وتعمل توصية علاقات الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨) على توفير الحماية للعمال المستضعفين الذين يشكون في وجود علاقة استخدام، بمن فيهم النساء العاملات والعمال الشباب والعمال المسنون والعمال في الاقتصاد غير المنظم. وتشمل الصكوك ذات الصلة الأخرى للنهوض بعمالة العمال المسنين: اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨) واتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩) واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

٢٥١. ويتناول الجزء الرابع من التوصية رقم ٢١٦٢^{٤٢} عملية الانتقال من طور الحياة النشطة إلى طور التقاعد ("من الحياة العملية إلى حرية النشاط"). وينبغي أن يجري هذا الانتقال تدريجياً ويسمح بالتقاعد الطوعي وأن يترافق مع أحكام ترمي إلى تحقيق المرونة على مستوى سن المعاش التقاعدي، وبالتالي إتاحة قدر أكبر من الحرية للأشخاص ليقروا السن التي يرغبون في التوقف عن العمل عند بلوغها. وقد أنجز ذلك في عدد من البلدان من خلال اعتماد ترتيبات تقاعد مرنة في التشريعات، مثل التقاعد المبكر الطوعي أو التقاعد المؤجل أو التقاعد التدريجي، إلى جانب مرونة أكبر فيما يتعلق بسن المعاش التقاعدي وفقاً لمعايير محددة عديدة مصممة لمراعاة الوضع الفعلي للأشخاص المعنيين، مثل المهن الشاقة وغير الصحية والبطالة طويلة الأجل.

٢٥٢. ومن أهم تحديات السياسة الاجتماعية الأخرى أمام المجتمعات الشائخة، كفاءة مستويات مناسبة من الدخل لجميع الأشخاص المسنين دون استنفاد قدرة الأجيال الشابة. وتنص معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، وبصورة أدق الاتفاقية رقم ١٠٢ والاتفاقية رقم ١٢٨ والتوصية رقم ١٣١، على ضرورة دفع المعاشات، مثل الإعانات طويلة الأجل، في حالة الشيخوخة والإعاقة ووفاء العائل، بمستويات مضمونة بعد استكمال فترة تأهيلية وتكليفها تكييفاً منتظماً للحفاظ على القوة الشرائية للمتقاعدين. وتستكمل التوصية رقم ٢٠٢ هذا الإطار من خلال الدعوة إلى ضمان توفير أمن الدخل الأساسي لجميع الأشخاص المسنين. وهي بذلك تمثل كفالة ضد الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي في سن الشيخوخة، بالنسبة للأشخاص الذين لا تشملهم مخططات المعاشات القائمة على الاشتراكات ولا يحق لهم الحصول على معاشات في إطار هذه المخططات. كما تخص المتقاعدين الذين تأثرت معاشاتهم بالخسائر المالية للصندوق أو الذين لا تكفي معاشاتهم تكييفاً منتظماً حسب التغيرات التي تطرأ في تكاليف المعيشة أو الذين لا تكفي معاشاتهم ببساطة لضمان الحصول الفعال على السلع والخدمات الضرورية وتسمح بحياة كريمة. وبالتالي، فمعايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية توفر مجموعة شاملة من المراجع وإطاراً لاستحداث مخططات معاشات الشيخوخة على الصعيد الوطني وتطويرها والحفاظ عليها.

٢٥٣. ونظراً للتحديات المالية والتحديات المتعلقة بالاستدامة التي تواجهها نظم الضمان الاجتماعي في سياق التغير الديمغرافي، تضطلع الدولة بدور حيوي في التنبؤ على المدى البعيد بالتوازن بين الموارد والإنفاق بغية

^{٤٢} انظر: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162

كفالة وفاء المؤسسات بالتزاماتها إزاء الأشخاص المسنين. ولا شك في أن المسؤولية الإجمالية والأولى للدولة، التي تنص عليها اتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الاجتماعي والتي كررت التوصية رقم ٢٠٢ تأكيداً عليها بشدة مؤخراً، تتمثل في الاضطلاع بدور مهم في كيفية مساءلة الحكومات في المستقبل عن استدامة نظم الضمان الاجتماعي الوطنية في ضوء جملة أمور منها التغيرات الديمغرافية.

٢٥٤. وتبعت مسألة التشيخ على قلق خاص لدى العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وتتخذ هذه الفئة من العمال في الاعتبار عموماً في عدد كبير من الاتفاقيات والتوصيات بغية ضمان الحفاظ على حقوقهم المكتسبة وعلى الحقوق قيد الاكتساب (انظر الملحق).

٢٥٥. ونظراً إلى الدور الحيوي الذي تؤديه معايير العمل الدولية بالنسبة إلى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من خلال مساعدتها على إدارة التغيرات الديمغرافية وحماية الفئات السكانية الأكثر تأثراً من جراء التحول الديمغرافي، فإن من شأن استهلال مبادرة لزيادة عدد التصديقات على الاتفاقيات ذات الصلة أن يمثل عنصراً هاماً في عملية متابعة هذا التقرير. ويمكن أن تتمثل متابعة أخرى في قيام المكتب بزيادة الوعي وبناء القدرات بشأن توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢). وقد تمثل المناقشة فرصة للتفكير في احتمالات مراجعة التوصية رقم ١٦٢ بهدف اعتماد صك جديد بشأن العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد.

(ب) الحوار الاجتماعي

٢٥٦. يتعين على الحوار الاجتماعي أن يضطلع بدور رئيسي في تيسير حسن إدارة التغير الديمغرافي ومكافحة التمييز القائم على أساس السن. وليس ثمة نموذج توجيهي وحيد لتحقيق هذا الغرض، ولا بد لكل بلد أن يعالج المسألة وفقاً لأوضاعه الاجتماعية والاقتصادية وتقاليد ومنظوراته الثقافية. ويوفر الحوار الاجتماعي الإطار الذي يمكن التعبير ضمنه تعبيراً كاملاً عن هذه الاحتياجات والخلوص من ثم إلى توافق الآراء.

٢٥٧. وتشكل مسألة التغير الديمغرافي مصدر قلق بالغ بالنسبة للشركاء الاجتماعيين في جميع أنحاء العالم تقريباً. فقد شرع الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، في وضع برنامج واسع النطاق للأعمال التقنيّة يجري على أساسه حوار اجتماعي منظم لتناول الشواغل الرئيسية التي تتناوب العمال وأصحاب العمل في أوروبا^{٤٣}. واعتمد الشركاء الاجتماعيون في الاتحاد الأوروبي اتفاقين رئيسيين هما: إطار العمل من أجل التنمية المتواصلة للكفاءات والمؤهلات لعام ٢٠٠٢ والاتفاق الإطاري بشأن أسواق العمل الشاملة لعام ٢٠١٠. وينص الاتفاق الأخير على أهمية عنصر الإدماج في استجابة أوروبا للتغيرات الديمغرافية وانحسار عدد السكان في سن العمل واستدامة نظم الحماية الاجتماعية.

٢٥٨. وبغية إجراء حوار فعال، من المهم استيفاء شروط تمهيدية محددة، لا سيما وجود إرادة سياسية من جانب الحكومة لإشراك الشركاء الاجتماعيين في تصميم وتنفيذ السياسات المناسبة لمعالجة المسائل المتصلة بالتغيرات الديمغرافية وتوافر القدرات والخبرات التقنيّة بين جميع الأطراف لدعم تصميم هذه السياسات وتنفيذها.

٢٥٩. وهناك أدلة تبين أن مختلف أشكال الشراكة والحوار الاجتماعي، التي لا ينبغي أن تقتصر على السياق المحدد للمفاوضة الجماعية الثلاثية، تسهم في تعزيز فعالية إيجاد الحلول، لا سيما فيما يتعلق بفعالية نظم الحماية الاجتماعية وتغطيتها. وفي حين أن الحكومات والعمال وأصحاب العمل يمثلون الشركاء الرئيسيين، من المهم توسيع نطاق هذه الشراكة، لا سيما بغية تعزيز الحماية الاجتماعية للعمال من ذوي الدخل المنخفض، الذين يعملون لحسابهم الخاص وفي الاقتصاد غير المنظم لجعل الضمان الاجتماعي أكثر فعالية^{٤٤}. وينشط الكثير من المنظمات غير الحكومية في هذا المجال ويتعين إشراكها، إذ يمكنها أن توفر قاعدة واسعة من المعارف. وتتمثل رابطة AARP^{٤٥} ومنصة AGE الأوروبية^{٤٦}، اللتان تضمان عدداً كبيراً من الأعضاء، أبرز مثال على ذلك.

^{٤٣} انظر:

UNICE/UEAPE, CEEP and ETUC. *Work Programme of the European Social Partners 2006–2008* (Brussels, 2006).

^{٤٤} مكتب العمل الدولي، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠١، مرجع سابق.

^{٤٥} كانت الأحرف الأولى التالية AARP ترمز في الأصل إلى رابطة المتقاعدين الأمريكيين. بيد أنه في عام ١٩٩٩، غيرت اسمها رسمياً إلى مجرد AARP لكي تعكس بؤرة تركيزها التي أصبحت تشمل جمهوراً أوسع من المتقاعدين الأمريكيين.

^{٤٦} انظر: <http://www.age-platform.eu/en>.

٢٦٠. وتتيح بحوث منظمة العمل الدولية الفرصة لإمعان النظر في دور الحوار الاجتماعي فيما يتعلق بتوفير الضمان الاجتماعي المتصل بالسن، وتحديدًا في إصلاحات نظم المعاشات الوظيفية^{٤٧}. وقد ارتفع عدد البلدان التي وفر فيها الحوار الاجتماعي أساساً متيناً لبناء نظم معاشات وطنية سليمة. وتظهر التجربة بوضوح، لا سيما في كندا وفنلندا والدانمرك والسويد خلال الكساد الكبير في التسعينات أن الإصلاحات التي كانت تعمل دائماً بشكل أفضل هي الإصلاحات التي كان يتم تحقيقها عن طريق التفاوض، لا سيما في أوقات الأزمات.

٢٦١. وتشكل معاملة النساء معاملة ملائمة وعادلة في سياسات سوق العمل ونظم الضمان الاجتماعي على حد سواء تحدياً مجتمعياً واقتصادياً رئيسياً. وينبغي للحوار الاجتماعي أن يتيح الإطار الأكثر فعالية، الذي يمكن التوصل ضمنه إلى اتفاق حول طرق تحسين كمية ونوعية عمالة النساء وتشجيع التكافؤ في الفرص والمساواة في المعاملة بين النساء والرجال. ويدخل ضمن المسائل المحددة في هذا الصدد، تلك التي ترمي إلى تحسين الأحكام المتعلقة بالإجازة الوالدية والرعاية وتوفير مرافق لرعاية الأطفال والمسنين تكون شاملة وفي المتناول وعالية الجودة وميسورة التكلفة من أجل ضمان توازن أفضل بين العمل والمسؤوليات الأسرية.

٢٦٢. وتعد إدارة الهجرة من المجالات الأخرى الهامة التي يكتسي فيها الحوار الاجتماعي أهمية بالغة. وبالفعل، من المحتمل أن تحظى سياسات هجرة اليد العاملة بدعم واسع إذا وضعت بمشاركة كاملة من جانب الهيئات الفاعلة المعنية التي تمثل مصالح الفئات الأكثر تضرراً - في كل من بلدان المنشأ والمقصد^{٤٨}.

٢٦٣. ويكتسي الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية أهمية حاسمة في بلورة التزام على نطاق واسع بالتعليم والتدريب وثقافة التعلم، وتعزيز الدعم لإصلاح نظم التدريب وتطوير استراتيجيات التعلم المتواصل.

٢٦٤. ويساهم الحوار الاجتماعي أيضاً في التوزيع المنصف والفعال لفوائد الإنتاجية المحسنة، الأمر الذي يمثل مسألة أساسية بالنسبة للبلدان التي تشهد تحولاً ديمغرافياً^{٤٩}.

٢٦٥. ويكتسي إدراج السلامة والصحة المهنيين في اتفاقات المفاوضة الجماعية أهمية خاصة. ويمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تسهم بخبرتها العملية في وضع سياسات وبرامج وقائية وحمائية، وينبغي أن تراعي هذه السياسات والبرامج الاحتياجات الخاصة للسن والعمال المسنين.

٢٦٦. وينبغي لاتفاقات الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية أن تتصدى للمسائل المتصلة بوقت العمل وتنظيم العمل، وهي مسائل يمكن تسويتها من خلال جملة أمور منها، ترتيبات عمل مرنة متفاوض عليها ضمن ثقافة عريضة من الأشكال الابتكارية لتنظيم العمل.

٢٦٧. وثبتت تجربة فنلندا (الإطار ٣-٤) أن الشبخوخة قد تكون مفيدة للجميع. وتتشدد على ضرورة التزام الحكومات بسياسة طوعية وطويلة الأمد تستند إلى شراكة اجتماعية وتوعية عامة واسعة النطاق. وتجدر الإشارة إلى أن هذه النتيجة تحققت في سياق إعادة هيكلة اقتصادية كبيرة في أعقاب كساد حاد وارتفاع شديد في نسبة البطالة.

٢٦٨. وأدت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي ما فتئت تنمي زيادة سريعة في العجز العام والديون، إلى زيادة الضغوط، لا سيما فيما يتعلق بنظم المعاشات التقاعدية، مما دفع الحكومات إلى تسريع عملية الإصلاح بغية استعادة استدامة هذه النظم دون أن تولي في الوقت نفسه الاهتمام الكافي بالضرورة لمسائل من قبيل التغطية والملاءمة. كما تخضع الحكومات لضغوط يمارسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهي مؤسسات كثيراً ما تدفع إملاءاتها السياسية بالحكومات إلى اعتماد إصلاحات كبيرة غالباً في عجلة من أمرها. وتتعلق هذه الإصلاحات في الأساس بنظم المعاشات التقاعدية، مع التركيز في كثير من الأحيان في المقام الأول على احتواء التكاليف وبدرجة أقل على التخفيف مما قد ينشأ عنها من آثار اجتماعية سلبية محتملة. ولا يسمح هذا بإجراء مشاورات فعالة مع الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة. وحتى في البلدان التي كانت تقليدياً تتولى إدارة هذه المسائل من خلال نظم قوية للحوار الاجتماعي، شهدت الضغوط مستويات عالية.

^{٤٧} انظر:

Sarvati, H. and Ghellab, Y. *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue*; ILO. 2012 joint publication of Social Dialogue and Social security Departments.

^{٤٨} مكتب العمل الدولي: نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

^{٤٩} مكتب العمل الدولي، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٨، مرجع سابق.

الإطار ٣-٤

فنلندا: التصدي للتحديات المتعلقة بالتشيخ من خلال المشاورات الثلاثية

سجلت فنلندا في عام ١٩٩٠ أعلى معدل للتقاعد المبكر من بين جميع بلدان الشمال الأوروبي، حيث بلغ معدل العمالة من الانخفاض نسبة ٤٧ في المائة من الرجال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٥-٦٥ سنة. وبغية عكس مسار هذا الاتجاه، اتفقت الحكومة والشركاء الاجتماعيون على استراتيجية وطنية خمسية السنوات، بدأ تنفيذها في عام ١٩٩٨، في خطوة تهدف إلى تغيير مواقف جميع أصحاب المصلحة تجاه السكان المسنين من خلال تحويلهم إلى مصدر قوة للمجتمع من خلال الحفاظ على وضعهم الصحي وقدرتهم على العمل وتحسين بيئة عملهم وتشجيع التقاعد الجزئي من خلال إعانات العمالة ومساعدة المسنين العاطلين على العودة إلى العمل. ونتيجة لذلك، حدث تحول ثقافي كبير إلى ثقافة تولي الاهتمام بالعمال المسنين. وجرى عكس مسار اتجاه التقاعد المبكر وزيادة سن التقاعد الفعلي بسنة ونصف السنة، مما أدى إلى رفع معدلات عمالة العمال المسنين بنسبة عشر نقاط مئوية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥.

وفي عام ٢٠٠٣، اعتمدت الحكومة الفنلندية والشركاء الاجتماعيون تشريعات تنص على إصلاح المعاشات التقاعدية في القطاع الخاص بهدف الحؤول دون الخروج المبكر.

وينص هذا الإصلاح على اعتماد سن للتقاعد تتسم بمرونة أكبر، بحيث يكافئ من يبقى في العمالة ويقيد خيارات التقاعد المبكر ويلغى أنواعاً معينة من المعاشات السابقة للتقاعد ويرفع السن المحددة للمعاشات التقاعدية المبكرة من ٦٠ إلى ٦٢ سنة ويأخذ بنظام تقاعدي مرن بين سن ٦٣ و٦٨ سنة (كان سن التقاعد يبلغ في السابق ٦٥ سنة). وقد حسن هذا الإصلاح معدلات المعاشات المستحقة تحسباً ملموساً بالنسبة لمن يعملون بعد سن ٦٣ سنة. واعتبر أصحاب العمل والعمال في معظم أماكن العمل خيار التقاعد المرناً إيجابياً، لا سيما في القطاع العام وفي كبريات الشركات.

وفي أحدث خطوة لكفالة تمويل المعاشات التقاعدية المتعلقة بإيرادات الشيخوخة في المستقبل، وافق الشركاء الاجتماعيون على زيادة اشتراكات المعاشات في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨.

وتظهر الاستراتيجية التي اعتمدها فنلندا الحاجة إلى بذل جهود مستمرة ومتسقة وحثيئة على مدى فترة طويلة من الزمن لتكييف نظام الرعاية والمواقف مع تحديات التشيخ الديمغرافي.

المصدر: Sarfati H., Ghellab, Y., op. cit.

٢٦٩. وفي اليونان، تتسم الضغوط المالية والاقتصادية الواقعة على البلد في الوقت الراهن بالحدة. ونتيجة لذلك، فإن نسبة تأثير آليات الحوار الاجتماعي في النتائج الحالية محدودة، بالرغم من بدء تنفيذها. وفي السويد وبلدان أوروبية أخرى، يرى البعض أن أنظمة الحوار القوية تقليدياً أهملت إلى حد ما، في الجولة الأخيرة من إصلاحات المعاشات التقاعدية.

٢٧٠. ويمكن الإشارة أيضاً إلى بعض التجارب الإيجابية. ففي فرنسا، تواصل العمل إلى حد كبير بنظم الحوار الاجتماعي الثلاثي، رغم أن شوارعها تحولت إلى مسرح للاحتجاجات المعبرة عن الإجهاد الذي أفرزته الأزمة المالية. كما أنشئت في سنغافورة لجنة ثلاثية معنية بقابلية استخدام العمال المسنين في أيار/ مايو ٢٠٠٧. ومن التوصيات التي اعتمدها اللجنة، هناك توصيتان اثنتان ذات أهمية خاصة. تتعلق التوصية الأولى بإقامة تحالف ثلاثي من أجل ممارسات الاستخدام العادلة، يضم الحكومة ونقابات العمال وأصحاب العمل، وذلك بهدف النهوض بممارسات الاستخدام العادلة والمنصفة. وتدعو التوصية الثانية إلى النظر في اعتماد تشريع بشأن إعادة استخدام العاملين البالغين ٦٢ سنة وما فوق بحلول عام ٢٠١١^{٥٠}. وفي الصين، خضع التقدم المحرز مؤخراً في الضمان الاجتماعي، لا سيما في مجالي الصحة والمعاشات التقاعدية، للمناقشات والمشاورات مع الشركاء الاجتماعيين.

السياسات الخاصة بالعمال المسنين

٢-٣

٢٧١. تعنى توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢)، بمسائل تتعلق بما يلي: تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة؛ حماية العمالة؛ الأجور؛ التحضير للتقاعد والحصول عليه؛ تشجيع أساليب مختلفة لتنفيذ السياسات والقوانين التي يمكنها أن تقضي إلى ظروف العمل اللائقة واستخدام العمال المسنين.

٢٧٢. إن مسألة تمديد الحياة المهنية لا تناسب الجميع. أولاً، هناك مسنون يعانون من اعتلال صحي أو يقضون حياتهم المهنية في ظروف عمل صعبة أو لديهم فترة اشتراكات طويلة. والجانبان النوعيان للعمل والصحة هما

^{٥٠} انظر:

Thangavelu, S. Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore (Singapore, National University, 2008).

عاملان مهمان على حد سواء في تحديد مشاركة العمال الذين تتجاوز أعمارهم سن ٥٠ سنة في سوق العمل^{٥١}. ولكي يتسنى للمرء العمل لمدة أطول، يجب أن يتمتع بصحة جيدة وأن يتقبل فكرة العمل لمدة أطول وأن يتاح له فرصة القيام بذلك. وظروف عمل العمال المسنين والصحة والسلامة في العمل وإمكانيات التعلم المتواصل وأوقات العمل المناسبة وتنظيم العمل في جميع مراحل دورة الحياة، كلها عوامل تؤدي دوراً حيوياً في هذا المضمار.

تعزيز الممارسات غير التمييزية للتنوع وإدارة السن

٢٧٣. تشكل المواقف والأحكام المسبقة فيما يتعلق بالمسنين عقبة كبرى أمام إتاحة فرص العمل لهم، وكثيراً ما تؤدي إلى التمييز المباشر وغير المباشر ضد العمال المسنين.

٢٧٤. ويمكن لحمالات إنكفاء الوعي التي تنهض بها الحكومات والشركاء الاجتماعيون ووسائل الإعلام أن تساعد على مكافحة المواقف السلبية والتصورات الخاطئة إزاء العمال المسنين. واضطلع عدد من البلدان، مثل أستراليا وفنلندا وهولندا والنرويج والمملكة المتحدة، بحملات إعلامية واسعة النطاق بتمويل من الحكومة، تهدف إلى تذليل عقبة تردد أصحاب العمل في توظيف العمال المسنين والاحتفاظ بهم. ففي المملكة المتحدة، تستعين حملة العمل الإيجابي المتعلقة بالسن بالبحوث والمنشورات والصحافة والمناسبات الخاصة والجوائز وموقعها على الإنترنت لتبليغ رسالتها. وحددت أكثر من ١٢٠ بطلاً في مجال العمل الإيجابي المتعلق بالسن - من الأفراد والشركات والمؤسسات الأكاديمية والبحثية ومنظمات النفاذ - ليكونوا مثلاً يحتذى به. وفي أستراليا، وضعت برامج لتعزيز الإقرار بقيمة العمال المسنين بين أصحاب العمل^{٥٢}. وفي عام ٢٠٠٦، استهلكت الحكومة الجورجية استراتيجية لتعزيز استخدام المسنين من خلال مكافحة التمييز والقوالب النمطية السلبية المتعلقة بالأنشطة المهنية للأشخاص الذين تجاوزوا سن الخامسة والستين^{٥٣}.

٢٧٥. ويمكن للسياسات والتكيفات على مستوى المنشأة أن تؤدي كذلك دوراً رئيسياً في التصدي للخرافات والتغلب على القوالب النمطية. وتشكل البرامج التي تراعي التنوع والتي تديرها الشركة نهجاً إيجابياً وتطلعياً على نحو خاص لدرح التمييز على أساس السن. وقد بدأ عدد متزايد من المنشآت في اعتماد رؤية طويلة الأجل فيما يتعلق باحتياجاتها من الموظفين والنظر إلى العمال المسنين على أنهم مورد لا يقدر بثمن ضمن القوى العاملة التي تتسم بتنوع الفئات العمرية، ويوفر للشركة مجموعة من القدرات ونقاط القوة النسبية، بما في ذلك الرعاية الخاصة والإشراف أثناء العمل. وتؤدي البرامج التي تراعي التنوع إلى وضع تكافؤ الفرص في صلب إدارة الموارد البشرية وإدارة السن على حد سواء. فضلاً عن ذلك، يفضي التركيز على التنوع في الفئات العمرية وليس فقط على احتياجات العمال المسنين إلى التقليل من خطر تعزيز أسطورة أنهم أقل إنتاجية. كما أنه يمكن للتنوع في الفئات العمرية ووجود قوى عاملة شاملة للجميع، أن يمنح أصحاب العمل إمكانية الوصول إلى مجموعة أوسع من اليد العاملة، بالإضافة إلى المساهمة في مساعدتهم على اغتنام فرص أسواق جديدة أو التكيف بسرعة أكبر مع ظروف السوق المتغيرة^{٥٤}.

^{٥١} انظر:

Debrand, T. and Lengagne, P. *Working conditions and health of European older workers*, Institute of Research and Information in Health Economics (IRDES) (Paris, 2008). Paz, J. 2010, op. cit.

^{٥٢} انظر:

Bisom-Rapp, S. Frazer, A. And M. Sargeant. 2011. Decent Work, older workers and vulnerability in the economic recession: a comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States. *Employee rights and Employment Policy Journal*. Vol. 15. No. 1. pp. 43-122.

^{٥٣} انظر:

UNECE. 2011. Age-friendly employment: policies and practices, *Policy Brief on Ageing*, No. 9, Geneva: UNECE.

^{٥٤} انظر:

Fortuny, M., Nesporova, A. and Popova, N. *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50 (Geneva, ILO, 2003), pp. 62-63.

٢٧٦. وإدارة السن هي "... مختلف الأبعاد التي تدار بمقتضاها الموارد البشرية في المنظمات التي تركز تركيزاً صريحاً على التثيخ وبوجه أعم، الإدارة العامة لتثيخ القوى العاملة عن طريق السياسة العامة أو المفاوضات الجماعية"^{٥٥}. وقد تم تعريف الممارسات الجيدة في مجال إدارة السن على أنها التدابير التي تكافح حواجز العمر و/أو تنهض بالتنوع في الفئات العمرية.

٢٧٧. والممارسات غير التمييزية للتنوع وإدارة السن هي أدوات إدارية مهمة وأساسية لزيادة الكفاءة والإنتاجية. وفي الوقت ذاته، يكتسي التشريع لحظر التمييز القائم على السن أهمية حاسمة لتحقيق تكافؤ الفرص.

٢٧٨. ويرمي التشريع المناهض للتمييز على أساس السن إلى معالجة عدد من القضايا المهمة المؤثرة في العمال المسنين في سوق العمل ومكان العمل. وينبغي أن يكفل ألا يشكل السن عاملاً لاستخدام أو فصل العمال المسنين. كما يتسم هذا التشريع بالأهمية للمساعدة على التأكد من عدم حرمان العمال المسنين من التدريب أو الترقية بالاستناد المطلق إلى الاعتبارات المتصلة بالسن. ومن هذا المنطلق، يستعرض التشريع المناهض للتمييز على أساس السن حقوق ومسؤوليات المنظمات والعمال المسنين، التي ينبغي أن ترشد سلوك جميع الأطراف المعنية.

٢٧٩. ويزداد عدد البلدان التي تبذل جهوداً ترمي إلى سن تشريعات مناهضة للتمييز على أساس السن. ويتوفر لدى حوالي ٣٠ بلداً^{٥٦} شكل من أشكال التشريعات المناهضة للتمييز على أساس السن، يحظر بشكل صريح الأشكال المباشرة وغير المباشرة للتمييز على أساس السن أو يجعلها غير مشروعة^{٥٧}.

٢٨٠. ويوجد أقدم تشريع مناهض للتمييز على أساس السن ضمن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في الولايات المتحدة. وهو يشمل العمال في سن ٤٠ عاماً فما فوق^{٥٨} بدون حد أقصى للسن. وإضافة إلى حظر التمييز في الاستخدام على أساس السن، يسعى التشريع إلى تعزيز العمالة على أساس الكفاءة وليس السن. ومع ذلك، فإن هذا القانون يستثني من نطاق تغطيته الشركات التي توظف أقل من ٢٠ عاملاً. وسنت جمهورية كوريا تشريعاً من الإجراءات الإيجابية يفرض على الشركات ضمان أن يكون ثلاثة في المائة من عمالها على الأقل من الذين بلغوا ٥٥ عاماً أو أكثر. فضلاً عن ذلك، حدد قانون تعزيز العمالة للمتقدمين في السن ٧٧ نوعاً من المهن التي ينبغي منح الأولوية في ملئها للعمال المتقدمين في السن^{٥٩}.

٢٨١. وقد وضع توجيه صادر عن المجلس الأوروبي (2000/78/EC)، استحدث في عام ٢٠٠٠، إطاراً عاماً للمساواة في المعاملة، وهو يشمل عدداً من أسباب التمييز بما فيها السن. ويلزم التوجيه جميع الدول الأعضاء بوضع تشريع يحظر التمييز المباشر وغير المباشر في العمل على أساس السن وغير ذلك من الأسباب. ويشمل الاستخدام والعمل للحساب الخاص والمهنة، فضلاً عن التدريب والتوجيه المهنيين. إلا أن المسألة الهامة تتمثل في إنفاذ هذا التشريع. وقد كانت الإجراءات في بعض الأحيان سطحية والأحكام ضعيفة واستجابة الشركاء الاجتماعيين فاترة^{٦٠}. وعملت المملكة المتحدة على التصدي للمشاكل المتصلة بالتمييز ضد العمال المسنين من خلال التشريع الخاص بتنظيم العمالة (السن) (٢٠٠٦)، الذي أدرج في قانون المساواة (٢٠١٠). وعلى غرار ذلك، سعت النرويج إلى التصدي للتمييز في قانونها بشأن بيئة العمل، ويتعلق الأمر بتشريع يتطلب أيضاً تكييف مكان العمل من أجل العمال المسنين. ويعطي قانون النرويج بشأن الإجازات السنوية الحق للعمال الذين تتجاوز

^{٥٥} انظر:

Walker, A. *Combating Age Barriers in Employment – A European Research Report*, European Foundation, Dublin, 1997.

^{٥٦} أرمينيا وأستراليا والنمسا وبلجيكا وقبرص والجمهورية التشيكية والدانمرك واستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وغيانا وهنغاريا وأيرلندا وإيطاليا ولاتفيا وليتوانيا ولكسمبرغ ومالطة وهولندا ونيوزيلندا والنرويج وبولندا والبرتغال وجمهورية مولدوفا ورومانيا والاتحاد الروسي وسلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا وجنوب أفريقيا وساننت لوسيا والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

^{٥٧} انظر:

Ghosheh, N. *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series No. 20 (Geneva, ILO, 2008).

^{٥٨} القانون الأمريكي بشأن التمييز على أساس السن في الاستخدام هو أحد القوانين المعدودة التي تحدد مفهوم "العمال المسنون" و"السن".

^{٥٩} انظر:

UN. *World Economic and Social Survey. Development for an ageing world*, Department of Economic and Social Affairs (New York, 2007), p. 62.

^{٦٠} انظر: Eurofound. 2006, op. cit.

أعمارهم ٦٠ سنة في الحصول على أسبوع إجازة إضافي سنوياً سعياً لتخفيف حدة الإرهاق^{٦١}. وفي حين أن معظم البلدان الأوروبية اعتمدت قوانين لمكافحة التمييز على أساس السن، تسمح بعض البلدان لأصحاب العمل (في أيرلندا على سبيل المثال) أو الاتفاقات الجماعية (كما هو الحال في إسبانيا) بتحديد سن التقاعد الإلزامية. إضافة إلى ذلك، ينتهي عقد الاستخدام تلقائياً في بعض البلدان عند بلوغ العامل سنًا معينة (تشمل قوانين فنلندا ولكسمبرغ مثل هذه الأحكام) وفي بلدان أخرى، يجوز لأصحاب العمل فصل أي عامل بعد بلوغه سنًا معينة دون تقديم أي مبرر آخر. ومن الممكن اللجوء إلى حالة الفصل هذه في إيطاليا وهولندا ورومانيا والسويد. ولا تزال بلدان أخرى تفر سن تقاعد إلزامية رغم اعتمادها قوانين لتنفيذ التوجيه الأوروبي بشأن التمييز.

٢٨٢. وينص إطار السياسة وخطة العمل بشأن الشيخوخة، الصادران عن الاتحاد الأفريقي والمعتدان في تموز/ يولييه ٢٠٠٢ خلال الدورة العادية الثامنة والثلاثين لجمعية رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية، على أنه ينبغي للدول الأعضاء الإقرار بالحقوق الأساسية للأشخاص المسنين والالتزام بإلغاء جميع أشكال التمييز على أساس السن. وتشمل الإجراءات التي طرحت وضع واستعراض التشريع من أجل ضمان حصول المسنين، ولا سيما النساء منهم، على معاملة عادلة في القوانين العرفية والتنظيمية، بما في ذلك استعراض التشريع الخاص بحقوق الملكية وحيازة الأرض والميراث والضمان الاجتماعي.

٢٨٣. وتوزع قوانين مكافحة التمييز إلى السماح باتباع سياسات مشروعة للتمييز الإيجابي، لا سيما فيما يتعلق بالسن إذا كانت الوسائل مناسبة وضرورية. ومن الأمثلة على التمييز الإيجابي على أساس السن ما يجري في سلوفاكيا حيث يستفيد العمال المسنون بصورة غير مباشرة من المعاملة التفضيلية التي تمنح (بوصفها التزاماً قانونياً) لمن يصف باعتباره "محروماً" بين الباحثين عن عمل: كل من يتجاوز عمره سن الخمسين ويسعى إلى الحصول على عمل يسمى "محروماً"^{٦٢}.

٢٨٤. وتوجد علاقة بين التمييز القائم على نوع الجنس والتمييز على أساس السن، إلى جانب أنواع أخرى من التمييز، كالتمييز بسبب العرق والأصل الإثني. ويمكن لأشكال التمييز التي تؤثر في النساء طوال حياتهن أن تتفاقم بفعل التمييز على أساس السن عندما يتقدم في العمل^{٦٣}. وضمن بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر، ثمة ما يقرب من ٢٣ في المائة من النساء اللواتي أبلغن عن تعرضهن للتمييز على أساس السن، ذكرن أيضاً التمييز القائم على نوع الجنس.

٢٨٥. وعلى غرار ذلك، هناك صلة بين التمييز على أساس السن والتمييز القائم على الإعاقة. وهكذا، يقال إن التشريع الذي يحظر التمييز القائم على الإعاقة سوف يؤثر أيضاً على أقلية يعتد بها من العمال المسنين، نظراً إلى أن حالات حدوث العجز تزداد مع التقدم في السن.

٢٨٦. وعلى العموم، يمكن للجهود الاستباقية والمتضافرة من جانب جميع الجهات الفاعلة الرئيسية أن تقطع شوطاً طويلاً صوب استئصال القوالب النمطية السلبية، وإزالة الحواجز التي تعترض سبيل تعزيز فرص العمل للعمال المسنين.

سياسات سوق العمل النشطة

٢٨٧. تشمل سياسات سوق العمل النشطة توفير التدريب ودعم استحداث فرص العمل في القطاع الخاص والمساعدة في البحث عن عمل وخلق الوظائف المباشرة.

(أ) التعليم والتدريب وتنمية المهارات

٢٨٨. تحت توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)، الدول الأعضاء على أن "تعزز فرص الحصول على التعليم والتدريب والتعلم المتواصل للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة المحددة على المستوى الوطني، لا سيما ... العمال المسنون". وتهيب الاستنتاجات بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية^{٦٤}، بالحكومات أن تركز، "كجزء من برنامج التعلم المتواصل لديها، على توفير (...) تدابير سوق العمل النشطة المناسبة من قبيل برامج التدريب واستهداف العمال المسنين". كما تحت الشركاء الاجتماعيين على

^{٦١} انظر: Engelen, L. 2012, op. cit., p. 33.

^{٦٢} انظر: Engelen, L. 2012, op. cit., p. 33.

^{٦٣} انظر: ILO: *ABC of women workers' rights and gender equality*, second edition (Geneva, ILO, 2007), p. 146.

^{٦٤} مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨.

المساهمة من خلال "توفير مجموعات منسقة من تدابير العمالة المناسبة للمسنين، بما في ذلك التحديث المستمر للمهارات، لا سيما في مجال التكنولوجيات الجديدة".

٢٨٩. ومن أكثر البلدان قدرة على المنافسة، هناك البلدان التي يشارك فيها العمال من كبار السن بقدر يفوق المتوسط في التعلم المتواصل الرسمي وغير الرسمي (السويد وفنلندا والنرويج والدانمرك وهولندا والمملكة المتحدة). وتمسي نسبة الأشخاص المسنين في القوى العاملة أعلى على نحو ظاهر عندما تكون ثمة درجة عالية من التكامل في مجالي العمل والتعلم ويستهدف العمال المسنون بصفة خاصة للاشتراك في برامج تدريب متعلقة بالتوظيف تؤكد على جانب المرحلة العمرية، وعندما يحظى العمر بإدارة شاملة^{٦٥}.

٢٩٠. وفي أمريكا اللاتينية، وضعت بورتوريكو والسلفادور والمكسيك برامج تدريب تستهدف القوى العاملة المسنة لديها. وفي المكسيك، استحدث المعهد الوطني للمسنين برنامجاً تدريبياً يستهدف المسنين الذين يرغبون في إعادة الاندماج في سوق العمل، وبادر أيضاً مع الأمانة الوطنية للتنمية الاجتماعية وصندوق المنشآت الاجتماعية، إلى إنشاء صندوق يستهدف المسنين الذين يرغبون في إقامة شركة قابلة للاستمرار^{٦٦}.

٢٩١. ويستدعي التطور التكنولوجي السريع تجديد المهارات واستكمالها على نحو متواصل. ففي الولايات المتحدة، يوفر برنامج العمالة لخدمة مجتمع المسنين، الذي تديره وزارة العمل، التدريب أثناء العمل، بما في ذلك دروس لتعلم استخدام الحاسوب، إلى العمال البالغين من العمر ٥٥ سنة وأكثر والذين تقل مداخيلهم عن خط الفقر الاتحادي^{٦٧}. وتمثل منظمة SeniorNet نهجاً مبتكراً آخر لمساعدة المواطنين المسنين على اكتساب مهارات استخدام الحاسوب. وهي منظمة غير هادفة للربح تعلم استخدام الحاسوب للبالغين الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٠ سنة فما فوق، ولديها ٢٤٠ مركزاً للتعليم في مختلف أنحاء الولايات المتحدة، وبلدان أخرى مثل أستراليا ونيوزيلندا.

٢٩٢. وتمثل نسبة مشاركة العمال المسنين في تدابير التعليم والتدريب إحدى أعلى النسب المسجلة في البلدان الإسكندنافية حيث يشكل مبدأ "التعلم المتواصل" جزءاً لا يتجزأ من التعليم الوطني وسياسات سوق العمل (الشكل ٣-١١). ومن السمات البارزة للتعليم في هذه البلدان هو أنه يعتمد "نهجاً يشمل جميع مراحل الحياة" يستند إلى الاستكمال الدائم للمؤهلات طوال مسار الفرد المهني الكامل. وتستند معدلات التدريب العالية هذه إلى حوار اجتماعي جيد الإعداد وإشراك للشركاء الاجتماعيين في توفير الإطار القانوني وفرص التدريب "أثناء العمل" على حد سواء. وفي المقابل، لا تزال سياسات التعلم المتواصل بصدد التطور في العديد من البلدان الأوروبية الأخرى (كما هو الحال في النمسا، حيث يجري اعتماد استراتيجية وطنية متكاملة للتعلم المتواصل). وفي هذه البلدان، تقل معدلات تدريب العمال المسنين بكثير عن معدلات تدريب العمال الذين هم في المرحلة المتوسطة من حياتهم الوظيفية. ومن الواضح أن العمال المسنين يعانون من ضعف كبير في القدرة على المنافسة، مما يعزز استمرار القوالب النمطية المتعلقة بخصائص مؤهلاتهم^{٦٨}. وتجدر الإشارة إلى أن الشكل ٣-١١ يظهر مشاركة أعلى بكثير للنساء المسنات في التدريب مقارنة بالرجال في معظم البلدان.

^{٦٥} انظر:

Pramstrahler, W. 2012. "Lifelong learning and work quality: Two approaches for coping with demographic change", in *Sociologia del lavoro*. No. 125 (2012).

^{٦٦} انظر: Paz, J. 2010, op. cit.

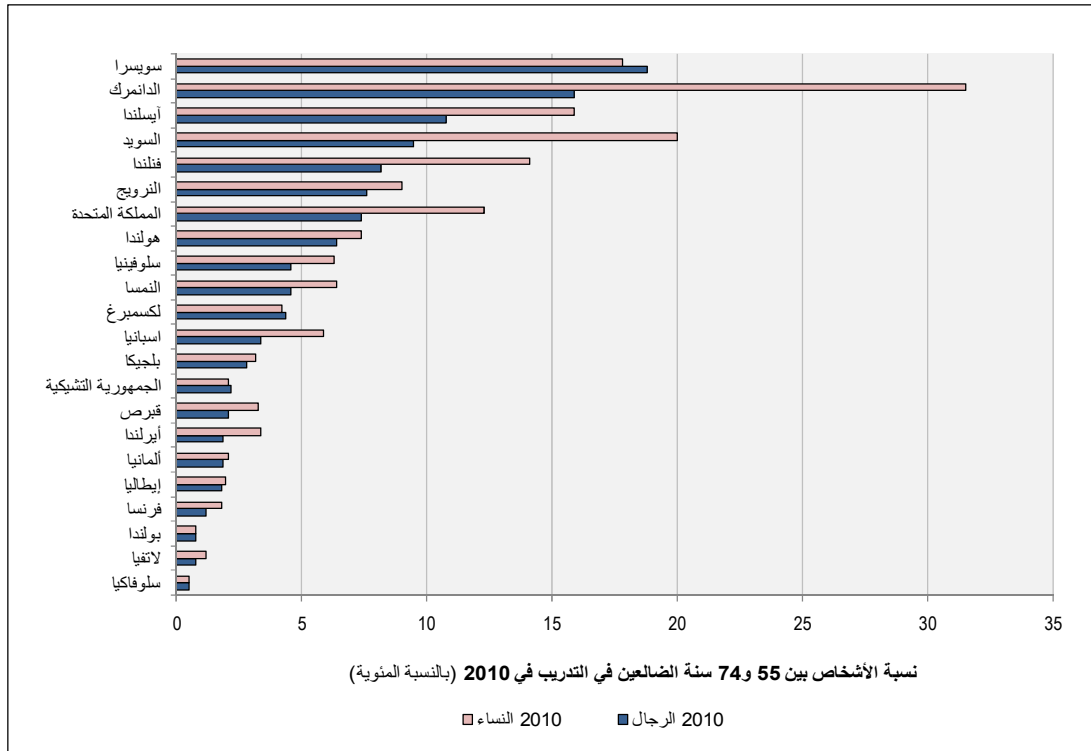
^{٦٧} انظر:

Eyster, L., Johnson, R. and Toder, E. *Current strategies to employ and retain older workers* (Washington, DC, The Urban Institute, 2008).

^{٦٨} انظر:

Hofäcker, D. 2012. *Globalization and the Labour Market Situation of Older Workers: Exploring Trends, Challenges and Strategies for Adaptation*. Thematic Review Seminar on "Employment policies to promote active ageing", Brussels, 11 June 2012.

الشكل ٣-١١: نسبة الأشخاص بين ٥٥ و ٧٤ سنة الضالعين في التدريب (المنظم وغير المنظم) في عام ٢٠١٠، بلدان مختارة



ملاحظة: يحيل المؤشر بشأن التدريب (المنظم وغير المنظم) إلى التعليم والتدريب المنظمين وغير المنظمين في نظامي المدرسة/الجامعة، ولكن أيضاً إلى الدورات والحلقات الدراسية وحلقات العمل وغيرها، خارج التعليم الرسمي وبغض النظر عن موضوعها.

المصدر:

UNECE. 2012. *Ensuring a Society for All Ages: Promoting Quality of Life and Active Ageing*. Synthesis Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the UNECE region. Vienna, Austria, 1-20 September 2012.

٢٩٣. ويتمثل أحد النهج في تعميم الإعانات أثناء العمل على شكل حسابات فردية للاستثمار في التعلم، مما يعزز كفاءة العمال المسنين من ذوي المهارات المتدنية وقابلية استخدامهم. وفي أوروبا، تشمل إجراءات تنفيذ تدابير التمويل لدعم البالغين لكي يشاركوا في التعلم جملة من أشكال حسابات التعلم الفردية ونظم القسائم وفترات الانقطاع عن العمل. وتشكل هذه التدابير حوافز مالية للبالغين للاستثمار في صون مواردهم البشرية وتحسينها من خلال المشاركة في تعليم الكبار. وما حساب أغراض التعلم *Bildungskonto* في النمسا العليا وقسائم التدريب *Opleidingscheques* في بلجيكا والإجازة الفردية لأغراض التدريب *congé individuel de formation* في فرنسا وبرنامج تدريب العمال من ذوي المهارات المتدنية وكبار السن في الشركات *WeGebAU* في ألمانيا إلا مجرد أربعة أمثلة من العديد من ترتيبات التمويل المتاحة للعمال من ذوي الكفاءات المحدودة لتمويل تعلمهم وقابلية استخدامهم، مما يشمل أيضاً إيلاء الأولوية للعمال المسنين^{٦٩}.

(ب) حوافز تشجع أصحاب العمل على الإبقاء على العمال المسنين وتوظيفهم

٢٩٤. تندرج المساعدات الحكومية لأصحاب العمل ضمن فئتين رئيسيتين. وتتمثل الفئة الأولى في قيام بلدان عديدة بتوفير الدعم للعمالة أو إيجاد فرص عمل جديدة للمسنين من خلال الحد من اشتراكات أصحاب العمل في التأمين أو الضمان الاجتماعي الوطني أو إلغائها. فعلى سبيل المثال، يتراوح تعويض أصحاب العمل الإسبانين ما بين ٤٠ و ١٠٠ في المائة من اشتراكات الضمان الاجتماعي بحسب سن العامل المستخدم. وتشمل الفئة الثانية الحالات التي تسهم فيها الدولة إسهاماً مباشراً في تكاليف استخدام العمال المسنين. وتنقسم الفئة الثانية من

^{٦٩} انظر:

Hake, B.J. 2011. *The role of public employment services in extending working lives: sustainable employability for older workers*. Brussels, European Commission.

المساعدات التي تبدو شائعة نسبياً بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى طائفة من الأشكال البديلة المتنوعة من المدفوعات تشمل المكافآت الثابتة وإعانات الأجور وتحويل إعانات البطالة.

٢٩٥. وفي بولندا، بإمكان أصحاب العمل الاختيار بين التخفيضات الموحدة لاشتراكات الضمان الاجتماعي أو "استرداد الأموال لمرة واحدة" إلى حدود ١٠٧٥ يورو^{٧٠}. ومن الأمثلة التوضيحية في هذا الصدد، القسائم الألمانية لدعم تكامل الأجور التي يتم بموجبها منح مساعدة تصل نسبتها إلى ٥٠ في المائة من الأجر الشهري عن كل شخص يتجاوز عمره ٥٠ سنة إلى الشركات الألمانية التي توظف هؤلاء الأشخاص؛ وقد ترتفع هذه المساعدة حتى ٧٠ في المائة بالنسبة للأشخاص المعوقين. وتقدم مكافآت سنوية لفائدة الشركات التي توظف المسنين في إسبانيا (١٣٠٠-١٥٠٠ يورو سنوياً عن كل عامل يتجاوز عمره ٤٥ سنة يتم توظيفه بعقد دائم)، وفي فرنسا (٢٠٠٠ يورو سنوياً عن كل عامل من نفس الفئة العمرية)^{٧١}. ويشمل البرنامج الجديد لبدء العمل في السويد شرطاً لتخفيض اشتراكات أصحاب العمل الضريبية لفترة تعادل المدة التي قضاها العامل المستخدم حديثاً في البطالة. وتعزى الإعفاءات الضريبية الفعلية غير المباشرة إلى كون اشتراكات أصحاب العمل في نظام العجز العام تتوقف عند بلوغ العامل سن ٦٥ سنة. ويعني ذلك ضمناً توفير دعم غير مباشر للأجور يستهدف العمال الذين تتجاوز أعمارهم ٦٥ سنة والعمالين لحسابهم الخاص فوق سن ٦٥ عاماً. وهذا يحفز بالفعل مواصلة استخدام من تجاوزت أعمارهم ٦٥ سنة والاستمرار في العمل للحساب الخاص بالنسبة لنفس الفئة العمرية^{٧٢}.

٢٩٦. وفي الأرجنتين، يمنح إصلاح قانون العمل، الذي أجري عام ٢٠٠٠، خصوصاً على اشتراكات الضمان الاجتماعي في حال عرضت لاحقاً وظيفة دائمة على العمال المستخدمين على أساس عقود اختيارية. وترتفع نسبة الخصوم إذا منحت العقود الجديدة لنساء يترأسن عائلاتهن، وللعمال الذين يبلغون من العمر ٤٥ سنة أو أكثر أو العمال الشباب البالغين من العمر ٢٤ سنة أو أقل. ويوفر البرنامج الأرجنتيني للإدماج في سوق العمل إعانة أجور لتشجيع إدماج الأشخاص الذين تتجاوز أعمارهم ٤٥ سنة في سوق العمل. وكان البرنامج يستهدف في بادئ الأمر المستفيدين من التأمين ضد البطالة. ويوفر البرنامج الأرجنتيني للإدماج في سوق العمل إعانات أجور متساوية بين الفئات العمرية، إلا أنه يمدد فترة الإعانات بالنسبة للأشخاص في سن ٤٥ عاماً أو أكثر لثلاثة أشهر إضافية. ومع ذلك، يقل معدل الإعانة في صفوف الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ٥٠ سنة أو أكثر ولا يتوفر أي تقييم للبرنامج.

٢٩٧. وتعتمد الحكومة الصينية، منذ نهاية التسعينات سياسات نشطة في سوق العمل تستهدف العمال المسنين (يعرفون بأنهم عمال من النساء فوق سن الأربعين ومن الرجال فوق سن الخمسين) من أجل مواجهة عمليات التسريح الجماعي وما يصاحبها من زيادة سريعة في البطالة في المناطق الحضرية. وتمنح إعانات التأمين الاجتماعي للمنشآت التي توظف عاملاً مسناً لمدة ثلاث سنوات على الأقل. ويحتسب المبلغ على أساس مستوى اشتراكات التقاعد والتأمين الصحي والتأمين من البطالة، التي يدفعها صاحب العمل. علاوة على ذلك، تمنح تخفيضات ضريبية بحد أقصى للمنشآت التي توظف المسنين الذين ظلوا عاطلين عن العمل لفترة تزيد على سنة^{٧٣}.

(ج) نظم المزايا الضريبية المؤاتية للعمال: تمكين العمال المسنين من الاستفادة من العمل

٢٩٨. يتعين ألا تذهب إعانة التوظيف دائماً إلى صاحب العمل، خاصة إذا كانت المقاومة أو العوامل المثبطة للعزيمة تقع على كاهل العمال أكثر من كاهل صاحب العمل. ومن الممكن الاستفادة من مجموعة متنوعة من تدابير نظام الإعانات الضريبية لإغراء العمال المسنين بالبقاء في العمالة أو العودة إليها.

٢٩٩. وثمة افتقار عام لنظم إعانات ضريبية مؤاتية للعمال، في طور التشغيل. وحين تكون موجودة، فإنها تشمل إعانات تكميلية أثناء العمل وإعفاءات من اشتراكات التأمين ضد البطالة وائتمانات ضريبية متزايدة أو علاوات شخصية. وتعتبر ألمانيا والنمسا وبلجيكا جميعها أمثلة على البلدان التي يمكن للعمال المسنين العاطلين

^{٧٠} انظر: Hofäcker. 2012, op. cit.

^{٧١} انظر: Hofäcker. 2012, op. cit.

^{٧٢} انظر: Engelen, L. 2012, op. cit.

^{٧٣} انظر:

أن يحصلوا فيها على إعانات إضافية إلى جانب أجورهم. ففي ألمانيا، تمنح الإعانات أثناء العمل للعمال البالغين من العمر أكثر من ٥٠ سنة، الذين يرضون بأجور منخفضة بغية تفادي البطالة أو التخلص منها. ويمكن لهم أن يحصلوا على ٥٠ في المائة من صافي الأجر في السنة الأولى و ٣٠ في المائة في السنة الثانية. وكاد عدد العمال المسنين الذين يحصلون على إعانات أثناء العمل أن يتضاعف وبلغ ١٩٩٠٠ عاملاً في عام ٢٠١٠^{٧٤}. وفي المملكة المتحدة، وبموجب برنامج "New Deal 50 Plus programme" يحق للأشخاص البالغين من العمر ٥٠ سنة وأكثر، الذين يتلقون إعانات الدخل منذ سنة أشهر أو أكثر، الحصول على إعانات العمل لمدة تصل إلى ٥٢ أسبوعاً بعد الحصول على عمل تتجاوز ساعاته ١٦ ساعة في الأسبوع. وتكون زيادة الإيرادات أعلى بالنسبة لذوي المداخل العائلية المنخفضة^{٧٥}.

٣٠٠. وتقدم الدانمرك علاوة معفاة من الضرائب للعمال الذين يتخلون عن سحب أجر التقاعد المبكر الطوعي بصرف النظر عن أحييتهم فيه، ويستمررون في الخدمة لحين بلوغهم ٦٥ عاماً. وعلى نفس المنوال، يحصل العمال البلجيكيون الذين يستمررون في الخدمة إلى ما بعد سن ٦٢ عاماً على مكافأة يومية تبلغ حوالي ٢,٢١ يورو. وسمحت بلدان أخرى لكبار السن الذين يتلقون بالفعل معاشات تقاعدية منتظمة أو مبكرة الحصول على دخل إضافي من عمل مدفوع الأجر حتى عتبات دخل معينة. وإضافة إلى تحفيز كبار السن على مواصلة العمل وتكوين مزيد من الإيرادات لتوفير سبل تأمين الشيخوخة، يمكن لهذه المخططات أيضاً أن تساعد على الحد من العمالة غير المنظمة في صفوف العمال المسنين^{٧٦}.

٣٠١. وثمة شاغل مفاده أن تقديم الإعانات إلى العمال المسنين كمجموعة قد يؤدي إلى تعزيز المواقف السلبية لأصحاب العمل إزاء توظيفهم والاحتفاظ بهم. والسن في حد ذاتها ليست هدفاً صحيحاً. وعلى سبيل المثال، يختلف الموظفون المسنون من حيث خلفيتهم التعليمية ومؤهلاتهم، وكذلك فيما يتصل بظروفهم الصحية، وبالتالي قد لا يكون بمقدورهم جميعاً تمديد فترة حياتهم المهنية. كما يختلف العمال المسنون من حيث توجهاتهم المهنية ومخططاتهم لإدارة قرار التقاعد الخاص بهم. وقد لا يكون النهج "الموحد" - معاملة العمال المسنين باعتبارهم فئة متجانسة وتخصيصهم جميعاً بنفس التدابير - في صالح فئات محددة منهم. ويتعين بالتالي التمييز بين التدابير السياسية بما فيه الكفاية لاستيفاء اشتراطات مختلف فئات العمال المسنين^{٧٧}. ومن الصعوبة بمكان استهداف الذين يواجهون مساوئ سوق العمل، مثل المسنين والمعوقين والمهاجرين والمسنين العاطلين عن العمل. ويمكن لإعانة أجور تستهدف العمال المسنين من ذوي الدخل المنخفض أو من ذوي المهارات المحدودة أو العاطلين عن العمل لفترة طويلة، أن تمثل نهجاً أنسب. ومثال ذلك برنامج إصلاح الكفاءات في النرويج، الذي يستهدف البالغين الذين يفتقرون إلى التعليم الرسمي والمسنيين الذين لم يحصلوا على التعليم في صباهم والمهاجرين من البالغين من ذوي المؤهلات التعليمية غير المعترف بها^{٧٨}.

(د) النصح والمشورة المهنيين

٣٠٢. تدعو توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢) الدول الأعضاء إلى اتخاذ التدابير المناسبة "لضمان أن يمد الإرشاد والتدريب وخدمات التوظيف العمال المسنين بالتسهيلات والمشورة والمساعدة التي قد يحتاجونها لتمكينهم من الانتفاع انتفاعاً كاملاً من تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة".

٣٠٣. والمنشآت والمنظمات الكبيرة بما فيه الكفاية لتقديم المشورة والإرشاد في المسار المهني من الداخل، هي في وضع أفضل بكثير لمساعدة العمال المسنين. وهذا مفيد جداً عندما تكون هناك فرص لإعادة نشر العمال المسنين - وإلى أقصى حد ممكن - إعادة تجهيزهم للعمل في أماكن أخرى في الشركة. ولكن حيثما يحول حجم العملية دون إمكانية توفير التوجيه المهني وإعادة التدريب من الداخل، فإنه ينبغي النظر بجدية في خيارات خارجية. وفي هذا الصدد، يمكن الاستعانة بخدمات إدارات التوظيف العامة ووكالات الاستخدام الخاصة. ومن الأهمية بمكان تأمين الحصول على خدمات الاستخدام الجيدة على قدم المساواة، الأمر الذي يمكن أن يؤثر في قدرة العمال المسنين على إيجاد وظيفة والحفاظ عليها.

^{٧٤} انظر: Engelen, L. 2012, op. cit.

^{٧٥} انظر: OECD. 2006, op. cit., pp. 125-126.

^{٧٦} انظر: Hofäcker. 2012, op. cit.

^{٧٧} انظر: Hofäcker. 2012, op. cit.

^{٧٨} يمثل برنامج إصلاح الكفاءات في النرويج، الذي اعتمد في أواخر التسعينات، اتفاقاً بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين، يهدف في المقام الأول إلى الاستجابة إلى الطلبات المتزايدة على الكفاءات وأيضاً إلى تشجيع زيادة مشاركة القوى العاملة من المسنين.

٣٠٤. ويمكن لإدارات التوظيف العامة أن تسدي المشورة للأشخاص المسنين حول كيفية تأسيس مشاريعهم الخاصة. وبالنسبة لبعض العمال المسنين الذين يمتلكون رأس المال والحافز، ليس لمواصلة العمل فحسب، وإنما أيضاً للانتقال من العمل بأجر إلى العمل لحسابهم الخاص، وقد يكون هذا الطريق جديراً بأن يُسلك. وبالنسبة لأصحاب المشاريع الذين يرغبون في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، يمكن أن يساعد التوجيه في مجالات الإدارة المالية والتسويق والمبيعات على توضيح الفرق بين النجاح والفشل.

٣٠٥. وفي الولايات المتحدة، تقدم المراكز الجامعة المعنية بالمسار الوظيفي وبرنامج العمالة لخدمة مجتمع المسنين، المساعدة إلى العمال المسنين في مجال البحث عن وظيفة. وفي اليابان، تتولى جمعيات تنمية العمالة من أجل المواطنين المسنين، التي تقع في مختلف أنحاء البلاد، مساعدة الموظفين الإداريين المسنين العاطلين عن العمل، لا سيما من خلال مشروع "منصة التبادل المهني". ويعزى نجاح البرنامج في جزء كبير منه إلى تبادل الخبرات فيما بين المشاركين.^{٧٩}

٣٠٦. ويمكن أن تستفيد النساء المسنات في غالب الأحيان من توجيه مهني خاص ومن المساعدة على البحث عن وظيفة تتناسب واحتياجاتهن الخاصة. وفي هذا الصدد، من المثير للاهتمام أن تشير إلى برنامج وضع في سنغافورة بهدف تشجيع النساء المسنات على العودة إلى العمل. ومن المزمع أن يتحول مخطط المؤتمر الوطني لنقابات العمال، المعنون "عودة النساء إلى العمل"، إلى برنامج وطني يركز على مزيد من التوجيه المهني والتدريب والمشورة للنساء في القوى العاملة.^{٨٠}

الإطار ٣-٥

موثيق عمالة لصالح العمال المسنين، ألمانيا

استهلت الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية في ألمانيا برنامجاً وطنياً تحت عنوان "أفاق ما بعد الخمسين - موثيق عمالة لصالح العمال المسنين في الأقاليم". وفي عام ٢٠١١، انطلقت فترة البرنامج الثالثة التي ستمتد حتى عام ٢٠١٥. وقد استحدث حوالي ٧٨ ميثاقاً إقليمياً للعمالة حتى الآن. ويضم الشركاء في هذه الموثيق المراكز بالإضافة إلى طائفة واسعة من أصحاب المصلحة المحليين وجهات فاعلة رئيسية، من قبيل الشركات والغرف التجارية والرابطات المختلفة والنقابات العمالية والبلديات ومؤسسات التدريب والكنايس ومقدمي الخدمات الاجتماعية. وتشمل التدابير المنفذة التدريب على اكتساب مهارات التواصل والتدريب على تقديم طلبات العمل وعمليات التدريب وإعانات الأجور. وفي عام ٢٠١١، جرى تنشيط أكثر من ٢٠٠٠٠٠ من المسنين العاطلين عن العمل منذ فترة طويلة من أصل ٥٥٠٠٠٠ وتوظيف ٧٠٠٠٠ منهم في سوق العمل العادي. وأظهرت عملية تقييم سابقة للمرحلة الأولى من البرنامج، أجريت في عام ٢٠٠٧، أن النجاح ارتكز إلى توليفة من المتابعات والمشورات الفردية، فضلاً عن أنشطة توعية استباقية ومحددة الهدف لصالح أصحاب العمل. وحظيت نوعية الانتقاء المسبق للمرشحين للمناصب الشاغرة بتقدير كبير من المنشآت الصغيرة. وقیم المسنون العاطلون عن العمل منذ فترة طويلة وأصحاب العمل، البرنامج تقييماً إيجابياً.

المصدر: European Commission. 2012. EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing.

٣٠٧. ويضطلع التوجيه والمشورة بدور هام عندما يحتاج العمال المسنون إلى اتخاذ قرارات بشأن التقاعد ويواجهون خيارات مثل أخذ تقاعد على مراحل أو تقاعد جزئي. وعلى سبيل المثال، من المهم أن يحصلوا على المشورة الصحيحة بشأن ما سينطوي عليه التقاعد المرن من آثار في صافي أجورهم واستحقاقات المعاش التقاعدي قبل أن يتقاعدوا. وتُفترح التوصية رقم ١٦٢ تنفيذ برامج إعداد للتقاعد بمشاركة المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال.

تكيف وقت العمل والحياة المهنية وتنظيم العمل

٣٠٨. يشكل وقت العمل بعداً مهماً لظروف العمالة "اللائقة" بالنسبة للعمال المسنين، وتمثل مرونة وقت العمل أداة سياسية هامة لتعزيز "الشيخوخة النشطة"^{٨١}. وتشير الأدلة إلى أن من شأن تخفيض ساعات العمل أن يساعد عموماً على رفع مستويات العمالة في صفوف المسنين في بلدان الاتحاد الأوروبي. وتسجل البلدان التي لديها

^{٧٩} انظر:

Nagawana: "Re-employment of older white-collar workers", in *Special Topic*, Vol. 41, No. 02, Feb. 2002.

^{٨٠} انظر: Thangavelu. 2008. op. cit.

^{٨١} انظر:

Age and the workforce, IDS HR Studies, No. 948 (Aug. 2011): UNECE 2011. Policy Brief on Ageing No. 9, op. cit.

نسب عالية من العمال المسنين في العمالة لبعض الوقت، معدلات عليا من العمالة للفئة العمرية ٥٥-٦٤ سنة^{٨٢}. ورغم أن زيادة توافر ترتيبات تسمح بخفض ساعات العمل للعمال المسنين تبدو خطوة إيجابية، من حيث المبدأ، فإن بحثاً أجرته منظمة العمل الدولية يبين أن هذا المسعى قد يؤدي إلى نتائج غير مقصودة، مثل حمل الذين يودون الاستمرار في العمل طيلة الوقت على العمل لبعض الوقت، أو حتى وصم العمال المسنين وتهميشهم في مكان العمل^{٨٣}. وأظهر تقييم للمخطط النمساوي المتعلق بعمالة العمال المسنين لبعض الوقت، الذي أتاح خيارات تقاعد مرنة بهدف زيادة عرض اليد العاملة، أن العمال المسنين يستعوضون عن العمل لبعض الوقت بالعمل طيلة الوقت لو أتاحت لهم الفرصة لتحقيق ذلك وأن الأثر الإجمالي لتشجيع العمل لبعض الوقت على العرض الإجمالي لليد العاملة من العمال المسنين، أثر سلبي^{٨٤}. من ناحية أخرى، تشير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^{٨٥} إلى أنه في حال كان تخفيض وقت العمل مدعوماً بقدر كبير، فهناك احتمال أن يؤدي إلى خفض العرض الفعلي لليد العاملة من العمال المسنين بدلاً من زيادته. وقد قدمت فنلندا والسويد إعانات لتشجيع الناس على العمل لبعض الوقت. ولكن في حين قد تكون هذه المبادرات شجعت بعض العمال المسنين على تأخير تقاعدهم، بيد أن أثر ذلك على إجمالي عرض اليد العاملة من حيث عدد ساعات العمل يظل أقل وضوحاً.

٣٠٩. وثمة اعتراف بأن السياسات الموجهة نحو تعزيز مشاركة الفئات العمرية من كبار السن ينبغي أن تراعي المرونة في وقت العمل وتنظيم العمل. إلا أن التدابير الخاصة بالسن ليست دائماً من الأمور المستحسنة أو الفعالة. والقدرات الجسدية والعقلية للعمال المسنين وأفضليتهم ومواقفهم حيال العمل رهن بالظروف الماضية والحاضرة على حد سواء. وبناء على ذلك، ينبغي توفير الخيارات التي تتيح للعمال سبل تكييف وقت عملهم في جميع مراحل العمالة - وألا يقتصر ذلك على نهاية حياتهم المهنية.

٣١٠. ومن الأمور التي يعتبرها العديد تحصيلاً حاصلاً أن مسؤوليات العمل والأسرة تنتهي عندما يغادر الأبناء البالغون منزل الأسرة. بيد أنه نظراً للظروف الاقتصادية القائمة في العديد من البلدان، ربما لا يزال العمال من كبار السن بحاجة إلى معالجة شواغل العمل والأسرة. وينطبق ذلك بصورة خاصة على النساء المسنات اللاتي يظلمن بدور رئيسي في تلبية احتياجات رعاية أحفادهن^{٨٦}. وفي ظل غياب سياسات أسرية سارية بالنسبة للعمال المسنين، قد تخلف هذه الخيارات أثراً في الأجور المحصلة في العمل على المدى القصير واشتراكات المعاشات التقاعدية على المدى الطويل.

٣١١. ومن الأهمية بمكان معرفة إلى أي مدى تؤدي القيود المرتبطة بساعات العمل إلى ثني العمال المسنين عن الاستمرار في العمل أو العودة إليه، خاصة بعد سن التقاعد المتعارف عليها. لذا، فإن زيادة توافر العمل لبعض الوقت على مدى السنوات الأخيرة سيبدو عاملاً مهماً في معالجة الرغبات الخاصة بوقت العمل، التي تنتاب العمال المسنين الذين قد يكونون لولا ذلك غير نشطين.

٣١٢. وفيما يتعلق بأشكال ترتيبات وقت العمل غير النمطية، فإن البعض منها أكثر ملاءمة للعمال المسنين من غيرها. فالعمل بالمناوبة، على سبيل المثال، قد لا يكون مستصوباً بالنسبة للعمال الذين تتجاوز أعمارهم ٥٠ سنة، نظراً إلى احتمال عدم تعافيتهم واستعادة نشاطهم بسهولة من الإجهاد الناجم عن برامج أوقات العمل المتغيرة. كما يمكن الاستفادة من التكنولوجيات الجديدة لتوفير ظروف عمل أفضل.

ضمان بيئة عمل مأمونة وصحية

٣١٣. على حد ما تشير إليه توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢)، ينبغي وضع تدابير ترمي إلى تمكين العمال المسنين من الاستمرار في العمل، في إطار سياسة وطنية ترمي إلى تحسين السلامة والصحة المهنية في كل مراحل الحياة العملية. وقد استحدث الكثير من بلدان العالم تشريعات و/أو سياسات تعنى بالسلامة

^{٨٢} انظر: European Commission (2007). Employment in Europe Report, Brussels.

^{٨٣} انظر: Jolivet and Lee. 2004, op. cit.

^{٨٤} انظر:

Graf, N. et al (2009). "Labour Supply Effects of a Subsidised Old-Age Part-Time Scheme in Austria", IZA Discussion Paper. <http://ftp.iza.org/dp4239.pdf>.

^{٨٥} انظر: OECD. 2006, op. cit.

^{٨٦} انظر:

Ghosheh Jr, N.S., Lee, S. and McCann, D. *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues*, Conditions of Work and Employment Series No. 15 (Geneva, ILO, 2006).

والصحة وتقوم على مبدأ الوقاية. ويستند إطار العمل المقترح بشكل متزايد إلى تقييم المخاطر بالنسبة إلى جميع العمال، مع تنفيذ سلسلة هرمية من التدابير الوقائية بدءاً بالقضاء على الخطر. وهذا مفهوم هام، ذلك أن المرء كي يصبح "عاملاً مسناً"، عليه أن يبقى على قيد الحياة وهو "عامل شاب". وفي مختلف أنحاء أوروبا، من الأرجح على سبيل المثال، أن يتعرض الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨-٢٤ سنة إلى الإصابة في العمل أكثر من الأشخاص المسنين بنسبة ٥٠ في المائة على الأقل. ومن الأرجح أيضاً أن يعاني الشباب من مرض مهني^{٨٧}. وتتفاقم مشاكل السلامة والصحة المهنيين بالنسبة للعمال الشباب في البلدان النامية حيث أن العمل في قطاعات خطرة يجعل أعداداً هائلة من العمال من الأطفال والشباب عرضة للخطر على نحو خاص.

٣١٤. ومن جهة أخرى، يمكن أن يواجه العمال المسنون تراجعاً في بعض القدرات، مثل قوة العضلات، لكن عادة ما تكون لديهم استراتيجيات تعويضية تتأتى من الخبرة والتدريب. وتشير معظم الدراسات إلى أن العمال المسنين يميلون إلى التعرض لحوادث أقل، ولكن كثيراً ما تكون إصاباتهم أكثر خطورة، وقد يستغرق تعافيتهم وقتاً أطول. بالإضافة إلى ذلك، فإن أنواع الإصابات التي يعاني منها العمال المسنون والشباب يمكن أن تكون مختلفة. وما من أحد، مهما كان عمره، يُدفع إلى العمل بكد أكثر مما يمكن أن يتحمل، في منأى عن خطر الإصابة. ولذلك فإن وضع سياسة وطنية لتحسين بيئة العمل للجميع ولتشجيع أماكن عمل مصممة تصميماً جيداً، يعود بالفائدة على الجميع. والمقصود من وراء ذلك هو إيجاد مواقع عمل ومهام تتناسب واحتياجات الفرد الموظف. وهكذا، قد تكون هناك حاجة إلى ظروف مختلفة لعمال مختلفين لتلبية احتياجات كل موظف. ولذلك ينبغي عدم اعتبار العمال الذين يشيخون فئة على حدة، ذلك أن التدابير الوقائية المفردة في الاستهداف أو التركيز يمكن أن تؤدي إلى تهميشهم وتقويض موقفهم.

٣١٥. ومن المهم أن نستيق، على مستوى مكان العمل، حدوث تغييرات فردية وجماعية تتعلق بالسن، فضلاً عن التغييرات في تقنيات وتنظيم العمل من أجل تكييف أماكن العمل مع احتياجات المسنين. وعلى العموم، يكون الضعف العضوي مع التقدم في السن ملحوظاً بشكل أكبر في الحالات القصوى، وخاصة في الظروف التي كثيراً ما لا تخضع للتنظيم أو الرصد في البلدان النامية. وعند النظر في قدرة الشخص المسن على العمل، لا بد من أن يؤخذ في الحسبان أن الاختلافات القائمة فيما بين المسنين أكبر من تلك الموجودة بين فئات المسنين وفئات الشباب.

٣١٦. ويمكن التقليل من تردي الوظائف الصحية أو المعرفية أو البدنية أو الحسية أو الحد منه أو التغلب عليه بإجراء تعديلات بسيطة. وبالتالي، ثمة حاجة إلى إجراء تقييم منهجي للوظائف التي يشغلها - أو قد يشغلها - العمال المسنون. ومن شأن "تقييم المخاطر" هذا أن يسمح بوضع قوائم الجرد وتحديد أولويات العمل. وينبغي إدخال تكييفات على مواقع العمل أو تنظيم العمل لجعل الظروف آمنة إلى أقصى حد ممكن بالنسبة للعمال المسنين.

٣١٧. وينطوي التشيخ والسلامة والصحة المهنيين أيضاً على بعد جنساني كبير. فمن الأرجح أن تزاول النساء في جميع مراحل حياتهن المهنية عملاً لبعض الوقت مقارنة بالرجال؛ وأن يتركزن في مجالات معينة من العمالة وفي وظائف ذات وضع متدن، وأن يكسبن دخلاً أقل من دخل الرجال. وتؤثر كل هذه العوامل في رفاة النساء العاملات، خاصة في السنوات الأخيرة من عمالتهن.

٣١٨. وتحدد اللياقة البدنية للعمال المسنين أيضاً قدرتهم على الاستمرار في العمل. ولذلك، ينبغي أن يساعد أصحاب العمل العمال المسنين على البقاء مفعمين بالصحة والحيوية من خلال توفير الوقت والموارد والوصول إلى المرافق اللازمة حتى يتسنى لهم المشاركة في أنشطة صحية داخل مكان العمل وخارجه. ومن شأن تعزيز الصحة العامة أن يقلص تقليصاً كبيراً معدلات الأمراض التي يمكن اتقاء شرها بالنسبة للعمال المسنين.

توفير الرعاية الصحية والرعاية طويلة الأجل للمسنين

٣١٩. يمكن تمويل الخدمات الصحية والرعاية طويلة الأجل من خلال مجموعة متنوعة من المصادر - من القطاع العام والقطاع الدولي والقطاع الخاص والإشراكات - ويمكن لمختلف فئات مقدمي الخدمات (من القطاع العام والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، الخ.) أن تقوم بتوفيره.

٣٢٠. وبالفعل، تستخدم البلدان المتقدمة والبلدان النامية في آن واحد آليات تمويل متنوعة سعياً إلى توفير تغطية شاملة لجميع السكان استناداً إلى مجموعات من الإعانات الملائمة. وقد يكون هناك مجال أفسح في البلدان النامية ذات الدخل المتوسط للجمع بين التأمين الصحي الاجتماعي ومخططات التأمين الصحي الخاصة لتوفير التغطية

^{٨٧} المرجع نفسه.

الشاملة للجميع، بما في ذلك المسنون الذين لم يتمتعوا قط بالتأمين في ما مضى. غير أن توسيع نطاق نظم الرعاية الصحية في البلدان منخفضة الدخل يحتاج أيضاً إلى الجمع بين مختلف آليات القطاع الخاص والقطاع العام. بيد أنه إذا كان من المحتمل أن يزاحم تمويل هذا التوسع الأهداف الاجتماعية الأخرى، فستكون الحاجة ماسة إلى تمويل خارجي لإنشاء نظام رعاية صحية مستديم بذاته في نهاية المطاف.

٣٢١. وبيّنت التجارب والأدلة على الصعيد العالمي عدم وجود نموذج وحيد صحيح لتوفير الاستفادة الشاملة من الحماية الصحية الاجتماعية وحماية الرعاية طويلة الأجل. وتستخدم البلدان وسائل مختلفة لتوليد الموارد وتجميع المخاطر وتقديم الرعاية الصحية وتوفير التمويل. وكشفت التجارب أيضاً عن أن الحماية الاجتماعية تتطور على مر السنين بل وحتى على مدى العقود، وهي مرهونة بالتطورات التاريخية والاقتصادية والقيم الاجتماعية والثقافية والبيئات المؤسسية والالتزام السياسي والقيادة داخل البلدان. يُضاف إلى ذلك أن معظم نظم التمويل الصحي الوطنية تقوم على أساس خيارات متعددة تغطي مجموعات سكانية فرعية متباعدة أو متداخلة فيما بينها، في حين تظل مجموعات أخرى غير مشمولة بالتغطية.

٣٢٢. ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة في سياق التغيير الديمغرافي، الإرشاد الذي توفره توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢، التي تنص على ضرورة حصول جميع المقيمين والأطفال على مجموعة من السلع والخدمات المحددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة. وينبغي لإعانات الضمان الاجتماعي الأساسية هذه أن تكفل عدم تعرض الأشخاص الذين يحتاجون إلى رعاية صحية للمشقة وتزايد مخاطر الفقر بسبب التبعات المالية الناشئة عن الحصول على الرعاية الصحية. ولا يكتسي ذلك أهمية خاصة لتلبية الاحتياجات الصحية للمسنين فحسب، ولكن أيضاً للنهوض بصحة عامة الناس في جميع الفئات العمرية واحتواء آثار التغيير الديمغرافي في صحة السكان ونظم الرعاية الصحية.

٣٢٣. وتقرّح منظمة العمل الدولية^{٨٨} تنسيق جميع آليات التمويل داخل البلد الواحد لزيادة حجم الموارد المتاحة ومجمعات المخاطر المتاحة للرعاية الصحية الشاملة. بيد أنه ينبغي عدم استهلاك هذه الزيادة بزيادة مماثلة في تكاليف المعاملات والتكاليف الإدارية.

٣٢٤. ومن الضروري وضع استراتيجية واقعية لترشيد استخدام مختلف آليات التمويل الصحي بهدف تحقيق تغطية شاملة والاستفادة منها على قدم المساواة، وذلك على ثلاث مراحل: "١" أولاً من خلال تقييم جميع آليات التمويل الموجودة في بلد معين؛ "٢" ثم تقييم التغطية المتبقية وعجز الاستفادة؛ "٣" من خلال وضع خطة تغطية لسد الثغرات على نحو فعلي وفعال.

٣٢٥. وتؤدي الحكومة دوراً محورياً كميّساً ومشجع وتحدد الحيز التشغيلي لكل نظام فرعي. وهو ما يفترض إرساء إطار قانوني شامل للبلد وضمان تمويل كافٍ وإعانات شاملة لجميع السكان. وينبغي أن ينظم الإطار أيضاً التأمين الصحي الخاص الطوعي، بما في ذلك المخططات المجتمعية، وأن يراعي اللوائح للتأكد من توخي الإدارة السديدة والحماية الفعالة. ويحدد هذا الإطار نهجاً قائماً على الحقوق فيما يتعلق بالحماية الصحية الاجتماعية، يأخذ في الاعتبار الاحتياجات والقدرة على الدفع، وبالتالي تحقيق هدف إدراج السكان غير المشمولين بالحماية الصحية الاجتماعية.

٣٢٦. وينبغي لدى وضع خطة التغطية، النظر في جميع خيارات آليات التمويل، بما في ذلك جميع أشكال المخططات الإلزامية والطوعية، والمخططات الهادفة للربح وغير الهادفة للربح، ومخططات القطاعين العام والخاص، التي تتراوح بين الخدمات الصحية الوطنية والمخططات المجتمعية، إذا كانت تسهم في تحقيق التغطية الشاملة والمساواة في الحصول على الخدمات الأساسية لجميع السكان.

٣٢٧. وينبغي أن تترافق خطة التغطية بميزانية إجمالية للصحة الوطنية، أو أن تشملها، مما يسمح - على أساس حساب الصحة الوطني - بوضع وتخطيط مجموع الموارد مثل الضرائب والاشتراكات والأقساط المتاحة لتمويل الرعاية الصحية. وينبغي لها أيضاً أن تقدر نفقات مختلف النظم الفرعية.

٣٢٨. وفي حين يتضح أن المسنين هم أكثر الفئات الاجتماعية استهلاكاً للرعاية الصحية للفرد الواحد مقارنة بالسكان في الفئات العمرية الأصغر سناً، ينبغي تفادي الأخذ بسياسات تزيد من الحصة النسبية للتمويل الصحي في دخل هذه الفئات. وقد ساهم المسنون في سنواتهم النشطة في دعم الرعاية الصحية لأجيال المسنين السابقة،

^{٨٨} انظر:

ILO. *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper No. 1 (Geneva, 2008).

ولذلك ينبغي لهم أن يستفيدوا من الترتيبات ذاتها عند تقدمهم في العمر. وينبغي ألا تصبح تكلفة الرعاية الصحية عبئاً لا لزوم له في سن الشيخوخة، وأن تقوض بالتالي مستوى أمن الدخل الذي تقدمه مخططات المعاشات التقاعدية على الصعيد الوطني.

النهج الشاملة

٣٢٩. اعتمدت البلدان التي أحرزت نجاحاً نهجاً شاملاً لضمان زيادة المشاركة في القوى العاملة واستدامتها في صفوف العمال المسنين. وعلى الوجه الأمثل، من واقع نهج طويل الأجل، ينبغي للاستراتيجيات الرامية إلى كفاءة فرص العمالة اللائقة للعمال المسنين، أن تشمل العمال في مختلف مراحل مسارهم المهني خلاف التدابير الموجهة نحو فئات عمرية مستهدفة محددة. ويمكن استخلاص بعض الجوانب الهامة لهذه النهج من البلدان التي تتوفر لديها برامج شاملة (انظر الإطارين ٦-٣ و ٧-٣). وفي هذا الصدد، وضعت الحكومة الكندية في عام ٢٠٠٦ المبادرة محددة الهدف من أجل العمال المسنين، التي واصلت توفير فرص العمل والمساعدة لتحسين الدخل للعاطلين عن العمل من كبار السن طيلة الأزمات. والمبادرة المذكورة هي برنامج للعمالة يقوم على أساس تقاسم التكاليف على المستوى الاتحادي ومستوي المقاطعات والأقاليم، ويقدم مجموعة من الأنشطة الخاصة بالعمالة للعمال المسنين العاطلين عن العمل في المجتمعات المحلية المستضعفة، لمساعدتهم على العودة إلى العمل^{٨٩}.

الإطار ٦-٣

السياسات الإسبانية التي تستهدف العمال المسنين

١. النهوض بظروف العمل الصحية والأمنة. يتمثل الهدف المنشود في تقييم مخاطر محددة بالنسبة للعمال المسنين وتعزيز التدريب وتوفير المعلومات عن ظروف عمل أوفر صحة.
٢. تعزيز المرونة الداخلية داخل الشركات، لا سيما بالنسبة للعمال المسنين. سيحافظ ٢٥,٩ في المائة من العمال المسنين على وظائفهم في سوق العمل إذا ما أمكنهم خفض ساعات عملهم. ودور الحوار الاجتماعي أساسي لوضع مخططات تتناول قدرات العمال المسنين واحتياجاتهم.
٣. إعادة تكييف إدارات التوظيف العامة مع متطلبات العمال المسنين العاطلين عن العمل من أجل تحسين قابليتهم للاستخدام وإقامة صلات أفضل بين العمالة والخدمات الاجتماعية ومخططات التدريب.
٤. تعزيز نقل الخبرة في مجال العمل للحساب الخاص بين العمال من كبار السن والشباب وأصحاب المشاريع. أخذت في الحسبان أيضاً ضمن الاستراتيجية إجراءات تحسين الحوافز النقدية للتشجيع على العمل للحساب الخاص وحفز نقل الخبرة إلى أصحاب المشاريع من الشباب.
٥. مكافحة التمييز على أساس السن ضمن الشركات. تدعو الاستراتيجية إلى التجاوب الاجتماعي للشركات مع القيم الإيجابية المرتبطة بإبقاء العمال المسنين في سوق العمل.

المصدر: Engelen, L. 2012. op. cit.

٣٣٠. ويبدو الحوار الاجتماعي عنصراً بالغ الأهمية في وضع مسألة الشيخوخة النشطة على جدول الأعمال. ومن السبل الهامة للمضي قدماً في هذا السياق، جرى تحديد إجراءات تقريب عمليات اتخاذ القرار من العمال أنفسهم في هولندا وسنغافورة (الإطار ٧-٣) على سبيل المثال.

الإطار ٧-٣

تشجيع السكان والإنتاجية في سنغافورة

اعتمدت الحكومة والشركاء الاجتماعيون في عام ٢٠٠٧ أربعة أهداف هي: توسيع نطاق فرص العمالة لتشمل العمال المسنين؛ تعزيز تكاليف قدرة العمال المسنين على المنافسة؛ الارتقاء بمستوى مهارات العمال المسنين؛ تكوين تصور إيجابي عن العمال المسنين.

التدابير التشريعية: أصدر فريق العمل مبادئ توجيهية ثلاثية بشأن إعادة استخدام العمال المسنين في آذار/ مارس ٢٠١٠، لحث الشركات على اعتماد ممارسات إعادة الاستخدام. وتفصح المبادئ التوجيهية عن كيفية التخطيط وإعداد العمال لغرض إعادة استخدامهم وكيفية صياغة عقود إعادة الاستخدام ومساعدة العمال المؤهلين الذين يعجز أصحاب عملهم عن إعادة استخدامهم.

^{٨٩} انظر:

http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/employment_measures/older_workers/index.shtml for details and the ILO/OECD Policy Brief at <http://www.oecd.org/els/48723921.pdf>.

التدابير لدعم أصحاب العمل: منح مالية لمساعدة الشركات على وضع سياسات وعمليات إعادة الاستخدام قبيل سن التشريعات في عام ٢٠١٢؛ مدفوعات مساعدة العمالة المقرر إتاحتها للعمال المؤهلين كمالاً أخيراً عندما يعجز أصحاب العمل عن إعادة استخدامهم؛ برامج التدريب للشركات لمساعدتها على إدخال تعديلات على سياساتها المتعلقة بالموارد البشرية من أجل إعادة الاستخدام.

التدابير الرامية إلى تعزيز قابلية استخدام العمال المسنين: دعم تحسين مستوى المهارات وبرامج التدريب أو إعادة التدريب على العمل بحيث تصبح سهلة المنال وميسورة التكلفة للعمال؛ زيادة قدرة ونوعية البنية الأساسية للتعليم المتواصل والتدريب باستهلال الخطة الرئيسية للتعليم المتواصل والتدريب في عام ٢٠٠٨؛ تشجيع النساء غير العاملات على العودة إلى القوى العاملة من خلال إنشاء فريق عمل ثلاثي في عام ٢٠٠٧ بشأن تعزيز خيارات العمالة لصالح النساء؛ تشجيع من تتجاوز أعمارهم سن ٥٥ سنة على البقاء في العمالة من خلال توفير تعويض أعلى لتكملة دخل العمل لصالح العمال ذوي الأجر المنخفضة الذين تتجاوز أعمارهم ٥٥ سنة.

المصدر: Asian Productivity Organisation. 2011: *Population Ageing and Productivity in Asian Countries*. Tokyo.

٣٣١. وتشمل عناصر نهج شامل ما يلي:

- التركيز على ظروف عمل صحية ومأمونة؛
- تكييف وقت العمل والحياة المهنية وتنظيم العمل من أجل تمكين العمال المسنين من الاستمرار في العمل، وفي الوقت ذاته توفير دعم لأصحاب العمل في الجهود التي يبذلونها للقيام بذلك؛
- تحسين استجابة إدارات التوظيف العامة لمتطلبات العمال المسنين؛
- تحديد سبل تحسين قابلية استخدام العمال من خلال مبادرات التعلم المتواصل والتطوير الوظيفي؛
- مكافحة الأحكام المسبقة والتمييز على أساس السن وتحسين المواقف إزاء المسنين عموماً.

٣٣٢. ونظراً لتزايد عدد المنشآت التي أصبحت تسلم بقدرات العمال المسنين وأوجه قوتهم النسبية، والتي تواجه في الوقت ذاته التحدي المتمثل في الاحتفاظ بقوة عاملة منتجة بالنظر إلى ارتفاع متوسط العمر، تقوم الشركات أيضاً باعتماد نهج شاملة لمواجهة التحدي واغتنام الفرص التي يتيحها التنوع العمري للقوى العاملة لديها (الإطار ٣-٨).

الإطار ٣-٨

ممارسات جيدة للشركة: لانكسس

وضعت شركة لانكسس في ألمانيا برنامجاً يقوم على أربعة أعمدة ويتكون من:

- (أ) **برنامج إضافي للدخار** يوفر الحوافز للعمال من أجل الإدخار، بما في ذلك إمكانية تحويل جزء من المكافآت والإجازات غير المستخدمة إلى مدخرات. ويمكن استخدامه لتحقيق أغراض عديدة، بما في ذلك التقاعد المرن والعمل لبعض الوقت وإجازات التفرغ وما إلى ذلك.
- (ب) **برنامج التدريب المتواصل** المتاح لجميع العمال، بصرف النظر عن السن. وتنظم الشركة تدرجاتها المهنية وفقاً لتحليل ديمغرافي مفصل حسب الوحدة. وتنتظر الشركة إلى التدرجات باعتبارها مسؤولية مشتركة بين العامل وصاحب العمل.
- (ج) **استعراض ظروف العمل**. تعمل لانكسس، على سبيل المثال، على إعادة النظر في نظام التناوب ليتيسر للعمال المسنين مواصلة العمل بالتناوب.
- (د) **إدارة الصحة**. يشمل ذلك مسائل من قبيل العافية وضمان ثقافة صحية وإحداث تغيير في الوعي الذاتي.
- (هـ) **التوازن بين العمل والحياة**. علاوة على رعاية الأطفال، التي توفرها الشركة بتمويل روضة أطفال خاصة بها في ألمانيا، يسعى البرنامج أيضاً إلى أن تصبح رعاية المسنين أولوية متساوية في الأهمية. ويسمح أحد البرامج الموضوعية على مستوى الشركة للعمال بالحد من ساعاتهم بشروط مالية مجزية لرعاية الأبناء المسنين. ويوفر البرنامج قروضاً خاصة للعمال لدفع تكاليف رعاية المسنين، إذا ما اختاروا البقاء في وظائفهم.

المصدر:

Beard, J.R., Biggs, S., Bloom, D.E., Fried, L.P., Hogan, P., Kalache, A. and Olshansky, S. Jay (eds.), *Global Population Ageing: Peril or Promise*, Geneva, World Economic Forum, 2011.

طريق المستقبل: إطار متكامل للعمل اللائق من أجل مواجهة التحدي الديمغرافي

٣٣٣. التحول الديمغرافي إنجاز أساسي في السياسات الاجتماعية والصحية. وعلى الصعيد العالمي، أخذ معدل النمو السكاني في التباطؤ ولكن الزيادة المتوقعة بما يزيد على ملياري شخص في العقود الأربعة القادمة لا تزال تمثل تحدياً كبيراً. ويتزايد عدد السكان البالغين من العمر ٦٠ سنة فما فوق بوتيرة أسرع من أي مجموعة عمرية أخرى وسيضاعف بما يقارب ثلاثة أمثال بين الوقت الراهن و عام ٢٠٥٠.

٣٣٤. وعلى الصعيد العالمي، سيكون عدد الناس البالغين ٦٠ عاماً فما فوق بحلول عام ٢٠٣٠ أكبر من عدد الأطفال دون سن ١٠ سنوات، وستكون نسبة ٧٣ في المائة من سكان العالم المسنين موجودة في البلدان النامية. ويكاد لا يحصل سوى واحد من كل خمسة أشخاص مسنين في العالم اليوم على المعاش التقاعدي الأساسي، وقد باتت الاستدامة المالية والتوازن الديمغرافي في النظم القائمة معرضة للخطر.

٣٣٥. ويلخص هذا الفصل التحديات الأساسية التي يثيرها التحول الديمغرافي والخيارات السياسية الضرورية لمواجهة هذا التغيير. ويؤكد أن تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة لجميع الأشخاص في سن العمل إلى جانب مد نطاق الحماية الاجتماعية المستدامة مالياً لتشمل جميع المجموعات السكانية، إنما هو مفتاح النجاح في إدارة أثر التغييرات الديمغرافية السريعة الحاصلة في العالم على سوق العمل. وهذه هي الأسس المنطقية لإطار متكامل للعمل اللائق ينبغي أن يغطي دورة الحياة ويشجع التضامن فيما بين الأجيال.

١-٤ التحديات الأساسية والخيارات السياسية

٣٣٦. النمو السكاني وارتفاع نسبة الشباب والشيخوخة والهجرة والتحضر، إنما هي الاتجاهات العالمية التي يتسم بها السياق الديمغرافي الجديد في القرن الحادي والعشرين، على حد ما شدد عليه في حزيران/يونيه ٢٠١٢ تقرير فريق عمل منظومة الأمم المتحدة بعنوان *تحقيق المستقبل الذي نريده للجميع*^١.

٣٣٧. وتواجه المجتمعات خلال التحول الديمغرافي تحديين رئيسيين. أولاً، عليها أن تولد عمالة منتجة وعمالاً لائقاً بغية التخفيف من حدة آثار التحول الديمغرافي على مستويات الأجور. وتبين الدروس المستمدة من البلدان الناشئة والبلدان ذات الدخل المرتفع أهمية الاستفادة من الفترة التي تكون فيها حصة السكان في سن العمل مرتفعة في مجموع السكان ويكون عبء الإعالة منخفضاً. وبصورة عامة، يكون حيز الفرص هذا مستقراً على مدى ما يقرب من أربعة عقود مما يتيح اعتماد نظم الضمان الاجتماعي دون أن تمارس شيخوخة السكان ضغطاً مالياً عليها. ثانياً، يتعين على المجتمعات أن تعيد توزيع نسبة ملائمة من الدخل الوطني من المجموعات النشطة إلى المجموعات الخاملة أو الأقل نشاطاً بين السكان لتمكين المتقنين من العيش حياةً لائقة. ومن شأن إرساء نظم شاملة للضمان الاجتماعي، بما فيها أوضاع الحماية الاجتماعية للجميع، في موازاة استحداث فرص العمل وسبل المعيشة، أن تقطع شوطاً طويلاً لضمان الحصول على الدخل لجميع الأعمار.

٣٣٨. ولا بد من الاعتراف بالتميز والاستبعاد اللذين قد يواجههما المسنون ويجب معالجة ذلك. بل تقوم الآثار الديمغرافية الناشئة عن الهجرة والتحضر وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، حتى في البلدان ذات المجموعات السكانية الشابة، بتحويل أوضاع المسنين وقد بات ذلك محسوساً في الهياكل الأسرية والنظم

^١ فريق عمل منظومة الأمم المتحدة لعام ٢٠١٢، تحقيق المستقبل الذي نريده للجميع. تقرير مقدم إلى الأمين العام. هذا هو التقرير الأول الصادر عن منظومة الأمم المتحدة بشأن برنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

الصحية وتوريد الأغذية وظواهر التأثير بالكوارث في العديد من البلدان^٢. أما الحفاظ على النمو الاقتصادي والرفاهة للفرد الواحد في البلدان المتقدمة فيقتضي اتخاذ تدابير ترمي إلى زيادة عدد السكان في القوى العاملة. ومكاسب الإنتاجية أساسية كذلك ولكنها لن تكون كافية بمفردها لتلبية احتياجات العدد المتزايد من المعالين.

٣٣٩. وغالباً جداً ما لا تعتمد أطر التنمية الوطنية والدولية الجارية على نهج دورة الحياة. والاستثمار في التنمية البشرية - أي في التعليم والتدريب والتعلم المتواصل والصحة والسلامة والصحة المهنية - طوال الحياة إنما هو أمر أساسي. ومن شأن ضمان حصول الناس من جميع فئات سن العمل على العمل اللائق وضمان الحصول على أسباب المعيشة، أن يمكّن البلدان من الاستفادة من العوائد الديمغرافية، سواء من حيث ارتفاع نسبة الشباب أو عوائد الشيخوخة.

٣٤٠. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر نظم الضمان الاجتماعي الشاملة التي تضمن على الأقل أمن الدخل الأساسي طوال دورة الحياة للجميع، حسب المفهوم الوارد في توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، عناصر أساسية من دورة التنمية الحميدة الوارد وصفها في الفصل ٣. وفي ظل غياب تحويل المداخل، يتعين على العديد من الأطفال بدء العمل في سن مبكرة - ويتعين على العمال المسنين مواصلة العمل حتى سن متقدمة في الحياة - وإن كان ذلك مضراً بصحة هاتين الفئتين من السكان. وما من عجب في أنه يمكن لبعض الأطراف أن تعتبر إنتاجية هاتين الفئتين منخفضة نسبياً. وعليه، فإن مد نطاق الضمان الاجتماعي ليوفر على الأقل أرضية حماية للجميع هو من التحديات السياسية الرئيسية. ولا تبين أمثلة المحاكاة وحدها وإنما مجموعة متزايدة من الأدلة الفعلية، أنه يمكن حتى لأفقر البلدان النامية أن تتحمل عبء نظم ضمان اجتماعي أساسية ذات تغطية واسعة. ذلك أن نظم الضمان الاجتماعي حسنة التصميم والإدارة تستثمر في الناس طوال دورة حياتهم بكاملها لتمكينهم من أن يعيشوا حياة مثمرة ومجدية.

٣٤١. وتقتضي معالجة التحديات المذكورة أعلاه اعتماد نهج متكامل يعزز العمل اللائق بالاستناد إلى المبادئ التالية:

- (أ) لا مندوحة عن أنه يجب أن تكون تدخلات العمالة والحماية الاجتماعية مرتبطة ومتكاملة بحيث يعزز بعضها الآخر؛ وهذا النهج الشامل يصبح بديهياً بقدر أكبر في سياق التغيير الديمغرافي وفي سياق الأزمة الاقتصادية والمالية؛
- (ب) هناك حاجة إلى اعتماد نهج ذي أمد طويل على مدى دورة الحياة ومشارك بين الأجيال. فالتركيز على مجموعات بعينها - كالشباب والنساء والعمال المسنين على سبيل المثال - ووضع الأولويات للمؤشرات بناءً على ذلك، أمر لا يستجيب للوقائع الديمغرافية. بل من المطلوب اعتماد نهج قائم على دورة الحياة. وينبغي ألا تبنى السياسات حول قائمة متزايدة من "المجموعات المستضعفة" بل ينبغي أن تكون حساسة ومستجيبة للطريقة التي تؤثر فيها عوامل من قبيل السن ونوع الجنس ومكان إقامة الناس على المساواة وعلى سبل الحصول على الدخل والحماية الاجتماعية والتمتع بحقوق العمل طوال الحياة. وفي حين ينبغي للأهداف الجامعة ألا تكون خاصة بالسن، يجب أن تكون مؤشرات الرصد والتقييم قادرة على قياس الطريقة التي تتحقق بها هذه الأهداف العامة بالنسبة للناس في مختلف مراحل الحياة، بما في ذلك من خلال تصنيف المعلومات حسب السن والجنس؛
- (ج) تتباين التحديات الديمغرافية بين البلدان، ولهذا السبب ينبغي للبلدان أن تضع استجابات مكيفة حسب الظواهر الديمغرافية المختلفة. وتقتضي التدخلات السياسية مزيجاً من السياسات والتدابير، ولا بد من النظر في هذا المزيج من السياسات في السياقات الوطنية والمحلية؛
- (د) يقتضي إيجاد حلول ابتكارية وخاصة بكل سياق أساساً متيناً ومتفقاً عليه من المعلومات ويمكن أن يستتبع ذلك صعوبة في انتقاء خيارات سياسية بديلة. ولا يكون ذلك ممكناً إلا من خلال حوار اجتماعي مستنير.

^٢ انظر:

HelpAge International 2012. *Building a future for all ages: Creating an age-inclusive post-2015 development agenda*. Discussion Paper, Oct. 2012.

عناصر إطار متكامل للحفاظ على مستويات مرتفعة من العمالة والحماية الاجتماعية طوال الأزمة وما بعدها

٣٤٢. في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، ينبغي أن تسعى السياسات الرامية إلى مواجهة تحديات التحول الديمغرافي، إلى استحداث عمالة منتجة وتعزيز العمل اللائق. ويتعين على سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات العمالة أن تضطلع بدور رئيسي في هذا المجال. بالإضافة إلى ذلك، لا بد من اتخاذ تدابير لإرساء ظروف في مكان العمل تمكن الناس من جميع الأعمار من أن يصبحوا نشطين اقتصادياً على نحو متزايد ومن أن يكونوا قادرين على الحفاظ على نشاطهم أو زيادة إنتاجيتهم وراغبين في ذلك، بحيث يمكن تقاسم مستويات معيشة لائقة مع الأشخاص الذين لا يمكن إجبارهم على العمل أو ينبغي عدم إجبارهم على العمل.

٣٤٣. وتعزز العمالة إمكانات النمو والحماية الاجتماعية والعكس صحيح. ويفضي توليد العمالة اللائقة إلى زيادة دخل الأسر والوحدات الاقتصادية ويعزز الإنتاج والقاعدة الضريبية من أجل تمويل المزيد من الحماية الاجتماعية وسياسات سوق العمل ودعم سياسات التنمية. وفي سياق الأزمة الراهنة، باتت هذه الصلات أكثر أهمية من ذي قبل. وقد نجحت سياسات الاقتصاد الكلي من جانب الطلب في تحقيق الاستقرار في مستويات العمالة والتخفيف من الزيادة في البطالة والفقر في السنتين الأوليين التاليتين لبدء الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. ومع ذلك، فقد أدت أزمة الدين والتوقعات بتباطؤ اقتصادي مطول اليوم إلى تنفيذ تدابير تقشف في العديد من البلدان. وفي حين يظهر اتفاق واسع النطاق على أنه يتعين إدارة الدين على الأمد البعيد، فإن احتمال إجراء اقتطاعات فورية وهائلة قد يفضي إلى فقدان ما تحقق من نجاحات في التآزر وإلى خسائر أكبر في فرص العمل وإلى ضغوط إضافية على تمويل الحماية الاجتماعية. والقلق المثار هو من استغلال ظروف الأزمة التي تسود في الوقت الحاضر لإنفاذ إصلاحات ذات انعكاسات طويلة الأمد تهدد المقصد الأصلي من السياسات الوطنية للحماية الاجتماعية التي استغرق إرساؤها فترات طويلة من الزمن.

٣٤٤. وعليه، هناك احتمال جسيم من أن تؤدي الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية إلى تقويض أو شلّ سياسات تساعد على التكيف مع التحول الديمغرافي. وللتخفيف من أثر الأزمة المالية والاقتصادية على العمالة وعلى الجانب الاجتماعي، حددت منظمة العمل الدولية عدداً من التدابير السياسية على الأمد القصير والمتوسط، يتعين النظر فيها، بما في ذلك تدابير تتعلق بمزيج السياسات الكلية لتعزيز العمالة والحماية الاجتماعية^٣.

السياسات المتعلقة بجانب الطلب والمؤاتية للعمالة

٣٤٥. من المطلوب وضع سياسات مناسبة متعلقة بجانب الطلب لتوليد الوظائف بأعداد كافية نظراً إلى أن انهيار الطلب الإجمالي أثناء الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية لا يزال العائق الرئيسي أمام انتعاش سوق العمل. ومن شأن إطار اقتصاد كلي مؤاتٍ للعمالة يعزز الاستثمار في الهياكل الأساسية وفي رأس المال البشري والمنشآت المستدامة وتوزيع عادل للدخل، أن يدعم على نحو فعال استحداث فرص العمل اللائق كما هو وارد في الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة في الدورة التاسعة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٠.

٣٤٦. والتنوع الاقتصادي والاستثمار في الهيكل الأساسي وفي رأس المال البشري، كلها أمور ضرورية لا لتوليد المزيد من الفرص لشباب اليوم فحسب وإنما لأن العوائد الناشئة عن مثل هذه الاستثمارات أساسية لخلق الظروف الإنتاجية الضرورية للتعامل السليم مع مجتمع آيل لا محالة إلى الشيخوخة.

٣٤٧. ويتسم تحديد قطاعات النمو بأهمية خاصة. فقطاع "الرعاية" يتمتع بإمكانات مرتفعة لتوليد فرص عمالة جديدة ويقدم في الوقت ذاته الخدمات الأساسية للتكيف مع شيخوخة السكان.

٣٤٨. ويتعين النظر إلى الضمان الاجتماعي على أنه استثمار في رأس المال البشري وليس تكلفة. وتستثمر نُظم الضمان الاجتماعي في البشر طوال دورة حياتهم لتمكينهم من الحصول على حياة منتجة ومجدية. ولا بد لنظم الإعانات الفردية من أن تضمن - في جميع البلدان بما فيها البلدان النامية - على الأقل حداً أدنى من أمن الدخل للجميع ومن أن تتيح للعمال التقاعد متى بلغوا سناً معينة. ومن شأن ذلك أن يحول دون وقوع المسنين في الفقر وأن يرسى دعم المسنين على أساس من التضامن بدلاً من ترك فرادى الأسر تتحمل عبئاً غير متكافئ للقيام بأود الجيل المسن.

^٣ مكتب العمل الدولي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩؛ سياسات العمالة من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠؛ الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٠، جنيف، ٢٠١١.

٣٤٩. والإنفاق العام على برامج العمالة ومخططات ضمانات العمالة المؤقتة وبرامج الأشغال العامة الطارئة وغيرها من برامج خلق الوظائف المباشرة، التي تتميز بأهداف محددة جيداً وتشمل الاقتصاد غير المنظم، إنما هي تدابير سياسية هامة يتعين النظر فيها. وتزايد الاستثمار في الهيكل الأساسي والبحوث والتنمية والخدمات العامة، هي أدوات على المقدار ذاته من الأهمية من أجل خلق الوظائف وحفز النشاط الاقتصادي المطرد.

خلق الوظائف اللائقة وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية في البلدان ذات الخصوبة المرتفعة والتنامي السريع في السكان

٣٥٠. في البلدان التي تنسم بشباب سكانها وبتزايد حصة البالغين في سن العمل، لا يمكن أن ينشأ عائد ديمغرافي إلا متى كانت قادرة على استحداث وظائف منتجة للعدد المتزايد أكثر فأكثر من السكان في سن العمل. وإذا كانت نسبة كبيرة من القوى العاملة مؤلفة من عمال ذوي مهارات متدنية ومستخدمين في وظائف منخفضة النوعية في الاقتصاد غير المنظم ويكسبون أجوراً متدنية جداً أو إذا كان جزء كبير من السكان عاطلاً عن العمل أو محبطاً أو مستبعداً من سوق العمل، فإن هؤلاء الأشخاص لن يسهموا بشيء يذكر في النمو الاقتصادي. وتوخياً للاستفادة من الفرص الناشئة عن التحول الديمغرافي والتوصل إلى معدل نمو اقتصادي أعلى على نحو دائم، فسيكون من المهم بمكان خلق عمالة كاملة ومنتجة لجميع الأشخاص في سن العمل.

٣٥١. والتمييز بين الجنسين هو انتهاك لحقوق الإنسان يستتبع إهداراً للمواهب البشرية ويلحق آثاراً ضارة بالإنتاجية والنمو الاقتصادي. وفرص النمو المهذرة بفعل القصور في استخدام النساء، لن يكون في الإمكان تداركها بسهولة. وعليه، فإن خلق فرص عمل أكثر وأفضل للمرأة في هذا السياق سيكون بمثابة عوامل رئيسية عند معالجة التحول الديمغرافي.

٣٥٢. وضمان أن يكون هناك فرص عمل منتجة كافية للشباب، هو مجال رئيسي آخر من مجالات السياسة العامة. والتنفيذ السريع للتدخلات المعبر عنها في الدعوة من أجل اتخاذ الإجراءات، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته الواحدة بعد المائة في عام ٢٠١٢، أمر حاسم للغاية.

٣٥٣. ويتمثل مجال سياسي رئيسي آخر في دعم الانتقال من السمة غير المنظمة إلى السمة المنظمة. والقرارات والاستنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢ - فضلاً عن المناقشات اللاحقة لها بشأن وضع السياسات والممارسات الحسنة المشتركة بين عدة مجالات سياسية^٤، بما في ذلك المناقشات بشأن الضمان الاجتماعي في مؤتمري العمل الدوليين لعام ٢٠١١ و٢٠١٢ - توفر برنامج عمل يمكن تكييفه مع الظروف الخاصة.

٣٥٤. وينبغي لنظم التأمين الاجتماعي القائمة غالباً على مبدأ الاستحقاقات المكتسبة، أن تستكمل بعامل مكون قائم على التضامن المجتمعي. ومن شأن ذلك أن يجنب خسارة الاستحقاقات بلا مبرر إذا اتبع الأشخاص تدريباً مهنيًا أو فترات أخرى من إعادة توجيه المهارات أو اختبار العمل للحساب الخاص لضمان المرونة التي تتطلبها أسواق العمل العالمية. وينبغي التفكير في وضع نهج خاصة لضمان التأمين الاجتماعي.

تدارك النقص في اليد العاملة والمهارات وضمان الاستدامة المالية لنظم الضمان الاجتماعي في البلدان المتشيخة

٣٥٥. في المجتمعات المتشيخة التي تنقلص فيها أعداد السكان في سن العمل، يتعين على البلدان أن تعتمد إما على نمو الإنتاجية لتدارك النقص في اليد العاملة أو على تشجيع دخول مجموعات سكانية ليست نشطة تماماً بعد إلى سوق العمل.

(أ) **مشاركة المرأة في سوق العمل** يمكن أن تكون مصدراً حيوياً للتخفيف من أعباء النقص في اليد العاملة نتيجة التحولات الديمغرافية - ما دامت الوظائف التي تؤديها هي وظائف لائقة. ويجب اتخاذ الإجراءات لتحسين وضع المرأة في عالم العمل. وللتوفيق بين الحياة المهنية والشخصية والأسرية دور أساسي يضطلع به في زيادة مشاركة المرأة وتشجيع المساواة بين الجنسين بوصف ذلك بدوره عاملاً حيوياً في جودة العمل. ويجب أن تتصدى أحكام نظم التأمين الاجتماعي لظروف المرأة الخاصة ولا سيما عندما تكون ضالعة في العمالة المؤقتة وبعيدة عن سوق العمل لأغراض رعاية الأطفال.

^٤ مكتب العمل الدولي: الاقتصاد غير المنظم: تمكين الانتقال إلى السمة المنظمة، ندوة دولية ثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم، جنيف، ٢٠٠٧.

(ب) يعتبر استغلال مواهب **المعوقين** (العديد منهم هم في سن متقدمة) وزيادة مشاركتهم، عنصراً أساسياً في زيادة النشاط إجمالاً. وفي هذا السياق، يتسم وجود سياسات وبرامج تستهدف المعوقين، ولا سيما إطار تشريعي دائم وإطار مؤاتٍ للسياسة الاجتماعية، بأهمية قصوى. وتقدم مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن إدارة الإعاقة في مكان العمل إرشادات إلى أصحاب العمل حول سبل اعتماد استراتيجية إيجابية في إدارة القضايا المتصلة بالإعاقة في مكان العمل.

(ج) يمكن أن تكون الهجرة خياراً للتعويض عن انخفاض عدد السكان في سن العمل في المجتمعات المتشيخة. وعلى الرغم من ذلك، تثير الهجرة بدورها تحديات جسيمة. ويعاني العديد من العمال المهاجرين، ولا سيما العمال ذوو المهارات المتدنية، من اعتداءات وحالات استغلال خطيرة. وتواجه النساء، وهن يهاجرن بمفردهن على نحو متزايد ويتن الآن يشكلن أكثر من نصف مجموع المهاجرين على الصعيد الدولي، مشاكل محددة مرتبطة بالحماية. ومن شأن اعتماد نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة اليد العاملة، يراعي احتياجات أسواق العمل الوطنية كما يرد ذلك في الإطار متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة الصادر عن منظمة العمل الدولية، أن يكون أداة فعالة لتدارك نواقص سوق العمل المحلية في البلدان سريعة الشيخوخة.

(د) في العديد من البلدان، يحتل تمديد الحياة العملية وزيادة معدلات عمالة المسنين، مرتبة عليا في جدول الأعمال السياسي. ومع ذلك، يجب أن توضع تدابير تكميلية ملائمة موضع التنفيذ لتشجيع العمالة المنتجة والعمل اللائق فيما بين المسنين الراغبين في البقاء نشطين اقتصادياً.

(هـ) على المجتمعات أن تعيد تحديد القواعد المتصلة بالوقت الذي ينسحب فيه الناس من سوق العمل إلى التقاعد. وينبغي لهذه القواعد أن تراعي النسب الموجودة بين متوسط طول الوقت المنقضي في التقاعد والفترة المقضية في سوق العمل من جانب مختلف مجموعات السكان ومختلف المجموعات المهنية فضلاً عن مختلف الأوضاع الصحية والعمر المتوقع للحياة بين هذه المجموعات.

(و) توفير ضمانات الإعانات الدنيا في البلدان التي قد لا يعود من الممكن فيها تمويل صناديق التقاعد أو الصناديق الصحية تمويلًا كافيًا، أمرٌ أساسي لضمان حماية العمال على النحو المناسب، والتفكير في الطريقة التي يمكن بها حماية مدخرات العمال على أفضل وجه عند تصميم المخططات المستقبلية. وعلى غرار ذلك، يتسم توفير تغطية ملائمة للعمال المؤقتين وغير النظاميين بأنه تدبير سياسي هام.

(ز) الاستثمار في القابلية للاستخدام ضمن إطار تعلم متواصل. فالتعليم والتدريب والتعلم المتواصل تعزز حلقة حميدة من ارتفاع الإنتاجية وتزايد العمالة ذات النوعية الفضلى ونمو الدخل والتنمية. بيد أننا نجد في معظم البلدان أن لدى الأشخاص المسنين مستويات تعليم سابقة متدنية وأنهم يتابعون قدرًا أقل من التدريب عند مقارنتهم بنظرائهم الشباب، وأن المسنات محرومات أكثر من المسنين. وينبغي لأي استجابة مناسبة لمواجهة المستويات المنخفضة من التعليم والتدريب بين العمال المسنين، ألا تركز فحسب على المشاركة بين هذه المجموعة العمرية. فتجربة العمال الأكثر شبابًا تخلف أثرًا هاماً على قراراتهم في سوق العمل وعلى حصائل ذلك عندما يتقدمون في السن. ومفهوم التعلم المتواصل مفهوم وجيه بصورة خاصة. ومن شأن مكاتب التوظيف العامة والخاصة المصممة على نحو مناسب ويراعي الجنسين ويستهدف مجموعات المسنين، أن تعود بمساعدة يعتد بها.

(ح) السعي إلى تحقيق توازن بين هدف وضع مخططات ضمان اجتماعي معقولة التكلفة ومستويات إعانة ملائمة: ينبغي تجنب الإصلاحات ذات الأثر طويل الأمد عند حدوث انكماش دوري كما هي الحال في الوقت الحاضر. وفي مقابل ذلك، ينبغي بذل الجهود لاستعراض أهداف نظام ضمان اجتماعي شامل، بما في ذلك على السواء العناصر القائمة على الاشتراكات والعناصر غير القائمة على الاشتراكات، قبل حدوث أزمة، ويمكن مراعاة آراء جميع الأطراف على النحو الواجب لأغراض التخطيط الوطنية.

سياسات من أجل العمال المسنين

٣٥٦. تشمل عناصر نهج شامل للعمال المسنين ما يلي:

- تركيز على ظروف عمل آمنة وصحية؛
- تكيف وقت العمل والحياة المهنية وتنظيم العمل لتمكين العمال المسنين من مواصلة العمل وفي الوقت ذاته إتاحة الدعم لأصحاب العمل في جهودهم الرامية للقيام بذلك؛
- تحسين استجابة إدارات التوظيف العامة لطلبات العمال المسنين؛

- تعزيز القابلية للاستخدام عن طريق مبادرات التعلم المتواصل وتطوير المسار المهني؛
- مكافحة الإجحاف والتمييز على أساس السن وتحسين المواقف إزاء المسنين بصورة عامة.

٤-٣ إجراءات متابعة محتملة لمنظمة العمل الدولية ضمن إطار متكامل للعمل اللائق

٣٥٧. يتعين على كل بلد أن يعتمد مزيجاً سياسياً خاصاً به يحقق توازناً عادلاً بين مصالح المجتمع برتمه والمجموعات السكانية المحددة. وينبغي أن يكون المبدأ الذي تسترشد به السياسات والاستراتيجيات الوطنية الناشئة عن ذلك، هو إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، الذي اعتمده المؤتمر في دورته السابعة والتسعين في عام ٢٠٠٨. والإقرار بالمبدأين الرئيسيين اللذين يُعرفان برنامج العمل اللائق، هو في صميم إعلان عام ٢٠٠٨: شمولية أهداف منظمة العمل الدولية؛ الإقرار بعدم انفصام هذه الأهداف التي يصفها الإعلان على أنها "غير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتكافئة"، وبأن عدم تعزيز أي هدف من هذه الأهداف يعيق إحراز التقدم في اتجاه تحقيق الأهداف الأخرى.

٣٥٨. ويمكن للمكتب أن يقدم الدعم بالأساليب التالية:

- (أ) مساعدة الدول الأعضاء على تحسين قواعد بياناتها ومعلوماتها بشأن تطورات سوق العمل وأداء نظم الحماية الاجتماعية الوطنية. وتدعم نظم المعلومات هذه وضع ورصد سياسات قائمة على الأدلة.
- (ب) الجمع المنتظم للمعلومات عن سوق العمل، تكون مصنفة بحسب السن.
- (ج) القيام ببحوث وتحليلات إضافية عن التحول الديمغرافي وأثره والاستجابات السياسية الممكنة له.
- (د) إدراج القضايا الناشئة عن التحول الديمغرافي في جميع البرامج والأطر الجارية ضمن برنامج العمل اللائق وضمن إطار متسق كما يدعو إلى ذلك إعلان العدالة الاجتماعية لعام ٢٠٠٨.
- (هـ) تعميق البحوث السياسية بما في ذلك التقييم على أساس البيانات للروابط القائمة بين العمالة والحماية الاجتماعية على المستويات الجزئية والكلية.
- (و) زيادة عدد التصديقات على اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي تتصل مباشرة بصياغة السياسات الوطنية بشأن التغيرات الديمغرافية، كما جرت مناقشته في الفصل ٣.
- (ز) تقديم المساعدة التقنية لوضع خطط عمل وطنية بشأن الشيخوخة والعمال المسنين بالاستناد إلى صكوك منظمة العمل الدولية القائمة. وينبغي لمثل خطط العمل هذه أن توضع على أساس مشاورات ثلاثية. ويمكن لخطط العمل الوطنية أن تستعرض على أساس طوعي في شكل استعراضات للنظراء ينظمها المكتب.
- (ح) ضمان أن يراعي فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني ببرنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ استنتاجات المناقشة العامة، مراعاة واجبة، بحيث يتجلى النهج القائم على الحقوق لمنظمة العمل الدولية في الأهداف الجديدة. وتنسجم قضايا الديناميات السكانية بالأهمية بالنسبة لبرنامج العمالة والحماية الاجتماعية في سياق التغير الديمغرافي. ولقد حُدِّدت هذه العناصر تحديداً واسع النطاق للتركيز على أربعة اتجاهات كبرى، ألا وهي: النمو السكاني (اعتبارات الخصوبة) والشيخوخة والتحصن والهجرة.
- (ط) من باب متابعة ذلك كجزء من نهج دورة الحياة، الدعوة إلى اتخاذ إجراءات لصالح عمالة الشباب بما يتمشى مع استراتيجية الفترة ٢٠١٢-٢٠١٧، التي وافق عليها مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.
- (ي) توسيع نطاق المساعدة التقنية لإرساء أمن الدخل وحماية الصحة الاجتماعية فضلاً عن سياسات سوق العمل النشطة لصالح الأشخاص المسنين في الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية على أساس توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، وغير ذلك من الاتفاقيات الدولية من قبيل اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، واتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨).

- (ك) دراسة الآثار الاجتماعية طويلة الأمد التي تخلفها الأزمة على مخططات الضمان الاجتماعي، أي ما يُحتمل أن يكون فورياً ومتأخراً من عواقب اجتماعية وخيمة كنتيجة لتدابير النقشف في منطقة الاتحاد الأوروبي وطريقة تأثر جميع الأشخاص بتعديلات حقوق التقاعد^٦. وهناك ستة بلدان مستهدفة هي قبرص واليونان وأيرلندا وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا.
- (ل) استهلال مبادرة لزيادة عدد التصديقات على الاتفاقيات ذات الصلة وزيادة التوعية وبناء القدرات بشأن توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢).

^٦ قرار مجلس الإدارة، الدورة ٣١٦ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢) بشأن استراتيجية المكتب حتى عام ٢٠١٩ لبناء أرضيات الحماية الاجتماعية ونظم الضمان الاجتماعي الشاملة.

نقاط مقترحة للمناقشة

٣٥٩. قد يرغب المؤتمر في مناقشة النقاط التالية:
١. ما هي التحديات الرئيسية والآثار الاجتماعية والاقتصادية الأساسية للتحول الديمغرافي، بالنسبة إلى البلدان المتقدمة والنامية في مختلف الأقاليم؟
 ٢. ما هو المزيج من السياسات الاجتماعية والاقتصادية وسياسات سوق العمل، الذي يمكنه أن يضمن مستويات عالية من العمالة وأمن الدخل والإنصاف بين الجنسين خلال دورة الحياة؟
 ٣. في ضوء التحديات الواردة تحت النقطة ١، ما هي السياسات التي ينبغي وضعها:
 - (أ) من أجل مكافحة التمييز القائم على السن؛
 - (ب) في مجالات التكنولوجيات الجديدة والصحة والسلامة الوقائيتين والتعلم المتواصل؛
 - (ج) من أجل توفير أماكن العمل وظروف العمل ووقت العمل وتنظيم العمل على نحو مناسب؛
 - (د) من أجل الحفاظ على مستويات عالية من نمو الإنتاجية مع تشيخ القوى العاملة وتقلصها؟
 ٤. كيف يمكن تعزيز واستدامة اقتصاد الرعاية؟
 ٥. كيف يمكن للحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والهيكل الثلاثي المعزز أن تسهم أفضل إسهام في وضع وتنفيذ استجابات سياسية ملائمة وفي الوقت المناسب؟
 ٦. كيف يمكن للمكتب أن يدعم الجهود التي تبذلها الهيئات المكونة في وضع السياسات وخطط العمل والمساهمة في تطوير السياسات الدولية؟

صكوك منظمة العمل الدولية بشأن التغير الديمغرافي

١- الاتفاقيات

عدد التصديقات	العنوان	رقم الاتفاقية
الضمان الاجتماعي		
44	اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (الأجزاء الثاني، الثالث، الرابع، الخامس، السادس، التاسع، العاشر)	الاتفاقية رقم ١٠٢
24	اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [الجدول الأول معدّل في ١٩٨٠]	الاتفاقية رقم ١٢١
15	اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩	الاتفاقية رقم ١٣٠
7	اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨	الاتفاقية رقم ١٦٨
الضمان الاجتماعي للمهاجرين		
37	اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢	الاتفاقية رقم ١١٨
4	اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢	الاتفاقية رقم ١٥٧
تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة		
168	اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨	الاتفاقية رقم ١١١
40	اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١	الاتفاقية رقم ١٥٦
العمالة		
98	اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤	الاتفاقية رقم ١٢٢
80	اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣	الاتفاقية رقم ١٥٩
21	اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧	الاتفاقية رقم ١٨١
السياسة الاجتماعية		
32	اتفاقية السياسة الاجتماعية (الأهداف والمعايير الأساسية)، ١٩٦٢	الاتفاقية رقم ١١٧
العمال المهاجرون		
48	اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩	الاتفاقية رقم ٩٧
23	اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥	الاتفاقية رقم ١٤٣

التوصيات

العنوان	رقم التوصية
الضمان الاجتماعي	
توصية تأمين الدخل، ١٩٤٤	التوصية رقم ٦٧
توصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤	التوصية رقم ٦٩
توصية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤	التوصية رقم ١٢١
توصية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧	التوصية رقم ١٣١
توصية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩	التوصية رقم ١٣٤
توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢	التوصية رقم ٢٠٢
توصية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣	التوصية رقم ١٦٧
العمال المسنونون	
توصية العمال المسنين، ١٩٨٠	التوصية رقم ١٦٢
تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة	
توصية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١	التوصية رقم ١٦٥
العمالة	
توصية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢	التوصية رقم ١٦٦
توصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤	التوصية رقم ١٦٩
توصية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨	التوصية رقم ١٧٦
توصية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧	التوصية رقم ١٨٨
توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤	التوصية رقم ١٩٥
توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦	التوصية رقم ١٩٨
العمال المهاجرون	
توصية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩	التوصية رقم ٨٦
توصية العمال المهاجرين، ١٩٧٥	التوصية رقم ١٥١