منظمة العمل العربية
المركز العربى للتأمينات الإجتماعية
الخرطوم

ندوة قومية حول

الحماية الإجتماعية حق إنسانى وواجب وطنى

ورقة عمل حول

الحماية الإجتماعية، المفهوم والنشأة، وواقع الحماية الإجتماعية فى الدول العربية

٢١ - ٢٣ سبتمبر / ايلول ٢٠١٣ بالخرطوم

* فى مفهوم الحماية الإجتماعية : **الحماية الإجتماعية تعنى تأمين فرص العمل اللائق وخدمات التعليم والصحة وتأمين الدخل فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض والتعطل.**
* **فى نشأة وتطور وتكامل تدابير الحماية الإجتماعية.**
- **نشأة نظم التأمين الإجتماعى** أهم تدابير الحماية الإجتماعية) **والتدرج فى تطبيقها إجباريا** أفقيا ورأسيا
- **تكامل التدابير التأمينية** القومية والفئوية) **وتدابير المساعدات العامة والإعانات العائلية.**
* **فى واقع الحماية الإجتماعية فى العالم العربى:**
- **الواقع العربى وضرورات تدابير الحماية الإجتماعية.**
- **صور وأوضاع تدابير وتشريعات الحماية الإجتماعية.**
* **فى الأولويات والسياسات المستهدفة.**
- **دعم وعدالة الحماية الإجتماعية جغرافياً بين الريف والحضر.**
- **دعم وتفعيل الحماية الإجتماعية بالقطاع غير المنظم.**
- **تنامى مجالات نظم التأمين الإجتماعى وتأكيد الحقوق والمزايا للعمالة العربية المتنقلة.**

إعداد

أ.د. سامى نجيب

خبير تأمين إستشارى ومحكم
أستاذ التأمين بجامعة بنى سويف
رئيس شعبة بحوث وإدارة الأخطار والتأمين
أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا
إستشارى التأمين بالمجلس الأعلى للجامعات المصرية

فى
مفهوم لحماية الإجتماعية

الحماية الإجتماعية تعنى تأمين فرص العمل اللائق وخدمات التعليم والصحة وتأمين الدخل فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض والتعطل

تهدف الحماية الإجتماعية إلى تحقيق تدابير وخدمات الضمان الإجتماعى بمفهومه الشامل المستمد من تطور أحكامه والذى أصبح هدفاً أساسياً للدول والشعوب على السواء [1] وجزءاً هاماً من برامج وسياسات الأحزاب السياسية لتحقيق الأمن والإستقرار السياسى والإستجابة لمطالب الإنتفاضات الشعبية فى العيش وفرص العمل الكريم وهى مطالب تشتد على المستوى العربى بما يستدعى قدراً محموداً من التعاون العربى بعقد الإتفاقات , تبنى التوصيات الدولية بإمتداد خدمات الضمان للجميع من وطنيين وأجانب دون تمييز **).**

وبعبارات أخرى فإن تشريعات الحماية الإجتماعية تهتم بتأمين وسائل العيش والراحة للمواطنين عن طريق وقايتهم من التعرض إلى الحاجة والعوز ويضمن حقهم فى الحصول على العمل الكريم وممارسته، وتعويضهم عن الأخطار الإجتماعية والإقتصادية والطبيعية وتنمية قدراتهم على العمل والتكسب، كما يضمن تمتعهم بخدمات الصحة والتعليم ومختلف تدابير الحياة الآمنة الكريمة والعمل اللائق.

---

(١) فى عام (١٩٤١)، وأثناء الحرب العالمية الثانية، تم إعلان ميثاق الأطلسى الذى إهتمت مادته الخامسة بتحقيق التعاون الإقتصادى بين الأمم فى سبيل ظروف عمل أفضل وضمان إجتماعى للجميع ... وإنطلاقا من الميثاق الأطلسى جاء مشروع بيفريدج للضمان الإجتماعى فى عام ١٩٤٢ فى بريطانيا مستهدفاً "تأمين دخل مناسب حال إنقطاعه بسبب البطالة والمرض والإصابات والشيخوخة والوفاة، وتقديم إعانات لمواجهة النفقات الإستثنائية التى تنجم عن الزواج والحمل والوضع".

وفى ١٩٤٥ تقدمت الحكومة الفرنسية المؤقتة إلى المجلس الوطنى بمشروع للضمان الإجتماعى لكل مواطن بتأمين سبل العيش الكريم له ولأسرته الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨ بالنص على حق كل شخص فى مستوى لائق كاف من المعيشة لتأمين صحته وسعادته وعائلته خاصة من حيث الغذاء والكساء والمأوى و خدمات الطبية والإجتماعية الضرورية وفى حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وفقد وسائل العيش الأخرى نتيجة الظروف الخارجية عن إراداته**)، كما أن للأمومة وللطفولة الحق فى إعانات ومساعدات الحماية الإجتماعية.**

ووفقا لهذا المفهوم الشامل للضمان فإن الحماية الإجتماعية تمتد إلى جميع ما يمكن إعتباره من قبيل تأمين وسائل العيش الكريم للأفراد بما فى ذلك الخدمات الثقافية لإشباع حاجاته الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الضرورية واللائقة. وبالطبع فإن مسئولية توفير حقوق الإنسان تقع على الدولة بكامل أجهزتها.

وفى عام ١٩٥٢ تبنى المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية إتفاقا دوليا على الحد الأدنى للضمان الإجتماعى التزمت فيه جميع الدول الأعضاء بتطبيق ما جاء به بعد المصادقة عليه ... وفى ذات الإتجاه أصدرت منظمة العمل العربية عام ١٩٧١ إتفاقية للحد الأدنى لتوفير الحماية الإجتماعية لمختلف جوانب الحياة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية.

وبوجه عام تعتبر الحماية الإجتماعية أساساً وإطاراً عاماً لنظام إجتماعى وسياسى وإقتصادى [1] لإشباع حاجات الإنسان كإنسان دون تمييز بين شخص وآخر وبمراعاة تحقيق العدالة الإجتماعية.

وإذا كان لنا أن نبحث على التحديد فى واقع الحماية الإجتماعية فى عالمنا العربى فإننا ندرك العديد من التحديات ونستخلص العديد من الحلول التى تستهدف تحقيق واقع جديد من خلال تنمية متوازنة مستدامة ومستمرة تمتد لأجيال المستقبل وتستجيب لتنامى وتصاعد مطالب الشعوب ودعواتها للقادة والحكومات بتفعيل حقوقها الأساسية فى الحياة الآمنة الكريمة.

وفى هذا الشأن فإننا نستهدف الحلول الفعالة التى تستند للواقع لا تستورد**) وتدرك أن المشكلات والأزمات الإقتصادية التى تتابعت وتعددت ليست قدراً لا فكاك منه** يبرر تراجع معدلات النمو الإقتصادى وتآكل الإحتياطي ت النقدية لدى البنوك المركزية**) وإنما يتعين أن ندرك حقيقة وواقع وخصوصية أوضاعنا السكانية والإقتصادية والإجتماعية لإستخلاص الخطط الفعالة والبرامج المناسبة لمواجهة التحديات الرئيسية وما يقتضيه ذلك من جهد وعمل ومسئوليات إستهدافا للضمان الإجتماعى بمفهومه الشامل** الذى يستمد من ضمان العمل والكسب منه والقدرة عليه إلى غير ذلك من خدمات الضمان الإجتماعى**) حيث يتداخل مفهوم الحماية الإجتماعية مع شبكات الأمان الإجتماعى على النحو الوارد بتشريعات الدول المتقدمة والذى تبلور فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان** كما أقرته الجمعية العمومية لمنظمة الأمم المتحدة عا ١٩٤٨ بعد الحرب العالمية الثانية**) وكما نصت عليه إتفاقية الحد الأدنى للضمان الإجتماعى الصادرة عن منظمة العمل الدولية ١٩٥٢ ومثيلتها التى أصدرتها منظمة العمل العربية عام ١٩٧١ وجميعها تؤكد مفهوما شاملا للضمان الإجتماعى كنظام إجتماعى وإقتصادى وسياسى يستهدف الحماية الإجتماعية للأفراد وقاية وعلاجا من مخاطر الفقر والجهل والمرض ويوفر للمواطن سبل العيش بمستوى لائق ضمانا للعمل والتكسب منه والقدرة عليه.**

---

(١) نظام إجتماعى لكونها وليد الحركات والضرورات الإجتماعية لحماية جميع أفراد المجتمع.
وهى نظام سياسى بإعتبارها من أهم واجبات الدولة الأساسية التى تمس سياستها العليا والتى على ضوئها يتم تنظيم علاقتها مع الأفراد والدول.
وهى نظام إقتصادى وليد الحاجة والضرورة الإقتصادية وتقوم على المبادئ والفلسفة الإقتصادية السائدة فى المجتمع كما أنه يؤثر تأثيرات مهمة فى النواحى الإقتصادية العامة والخاصة.

وفى مجال الفهم المتعمق للحماية الإجتماعية يتعين تكاتف الجهود لتحقيق جميع صورها حيث أصبحت حقا من الحقوق الإنسانية التى تسعى كافة الدول لتحقيقها لشعوبها بمراعاة ضرورة تنمية القدرات البشرية على العمل المنتج والتمتع بكافة الخدمات الثقافية والوقائية الكفيلة بتنمية المهارات العملية المهنية والحرفية سبيلا لتنامى دخول العاملين وحصولهم على فرص العمل اللائق الكريم) [1] **وإتخاذ إجراءات فعالة لمواجهة الآثار الإجتماعية السلبية للعولمة والأزمات المالية والإقتصادية التى تتزايد حدتها فى مجال العمل والعاملين والتى تستدعى مجموعة متوازنة وواقعية من التدابير الأساسية التى تدور فى معظمها حول الحماية الإجتماعية** فى إطار إستراتيجية لتوفير العمل الا ئق)**.**

وبعبارات محددة يجب السعى نحو تنمية فعالة وعدالة إجتماعية ووضع إستراتيجية تهتم بالإتفاق على السياسات والبرامج الفعالة ومتابعة تنفيذها، لتحقيق كرامة العمل (فى إطار الخصوصية الوطنية والعربية) **وتلازم النمو الإقتصادى بالتنمية الإجتماعية للحد من الفقر وتحقيق المساواة وتفعيل الحماية الإجتماعية وتخفيض معدلات البطالة وشدتها ... وهنا تبدو الحاجة إلى تكثيف التكامل والتعاون العربى لبلوغ مستقبل مستدام، من خلال أنماط نمو جديدة فعالة إقتصاديا وإجتماعيا وبيئيا تستجيب بشكل أفضل لما يواجهه العالم العربى من تحديات** فى مجال العمالة , فى المجال الإجتماعى، وتدعم إنتقالها إلى تنمية متوازنة ومستدامة)**.**

وتتمثل الحياة الكريمة لكل مواطن فى توفير العمل اللائق مع تنمية القدرة على التكسب من خلال الإستثمار فى رأس المال البشرى والحماية الإجتماعية، وإحترام الحقوق فى العمل ووجود سوق عمل قوية.

---

(١) الطريقة المثلى لضمان دخل للأفراد فى سن العمل هى توفير عمل لائق لهم، ومن هنا فإن السبيل لصرف المزايا المالية لمن لا يعملون يجب أن يتلازم مع تدريبهم وإعادة تدريبهم) **لتأهيلهم للأعمال المتاحة بسوق العمل**

ومع نمو النظم الإقتصادية فى المستقبل سيكون للتعليم والمهارات الخاصة بالقوى العاملة أهمية متزايدة ويجب أن يكون التعليم متاحا لكل الأطفال لإكسابهم المهارات اللازمة لنمو شخصياتهم وتحويلهم إلى قوى عاملة فى المستقبل، كما أن التعليم المس مر ذو أهمية كبيرة للإستمرار فى الوظيفة فى النظم الإقتصادية المعاصرة.

ويجب تحديد المزايا وأحوال وشروط إستحقاقها للمتعطلين بحيث لا تسبب نوعا من الإتكالية أو تعيق عن العمل ومن المفيد فى هذه الحالة جعل العمل أكثر إغراء ماديا من الإعتماد على هذه المزايا **ولكن يجب أن تكون المزايا كافية لمن يكون قادراً وراغباً وساعياً للحصول على فرصة عمل ولا يجدها.**

ولنا هنا أن نستعيد كيف كشفت الإنتفاضات الشعبية التى إنطلقت من تونس ومصر والتى تمتد إلى مناطق عديدة من العالم العربى) **عن تغييرات جذرية فى المطالب الشعبية** التى تعانى من إرتفاع معدلات الفقر والبطالة**) بالحق فى العيش الكريم والعدالة الإجتماعية** والحريات الأساسية وإحترام الكرامة الإنسانية**).**

ومن هنا نفهم الدعوة إلى تحرك الحكومات وشركاؤها الإجتماعيون من أجل وضع الإصلاحات الضرورية لتحقيق توازن النمو الإقتصادى مع نمو تدابير الحماية الإجتماعية ومواصلة التنمية المستديمة لجيل المستقبل تمشيا مع الطموحات الأساسية للشعوب.

ونشير هنا إلى تعدد الجهود والتوصيات العربية [1] والدولية**) لتطوير وتفعيل شبكات الحماية الإجتماعية والأمان الإجتماعى لمقابلة التطور المستمر فى الجوانب الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وما يصاحب ذلك من مشاكل** إتفاقاً والعلاقة القائمة بين التنمية الإقتصادية والتنمية الإجتماعية، فتتأثر كل منهما بالأخرى وتؤثر فيها**) وهكذا تعمل شبكات الحماية الإجتماعية على توفير الحماية والرعاية لإفراد المجتمع عبر أنظمة، فاعلة ومتطورة، تؤدى إلى رفع معدلات الإنتاجية وتحقيق العمل اللائق والمساواة فى فرص العمل والأجور بين النساء والرجال مع تخفيض معدلات وشدة الفقر والتعطل بإستهداف العدالة الإجتماعية.**

---

(١) من مواثيق منظمة العمل العربية نشير إلى:

١ - إهتم الميثاق العربى للعمل تحقيق لعدالة الإجتماعية ورفع مستوى القوى العاملة فى الدول العربية وتطوير الأجهزة المختصة بالشئون العمالية بما يتلاءم مع التطور الإجتماعى والإقتصادى للدول العربية.

٢ - إهتم دستور منظمة العمل العربية حقية الجميع فى السعى وراء رفاهيتهم المادية والروحية فى حرية وفى ظروف قوامها تكافؤ الفرص والعدالة الإجتماعية.

٣ - تسعى منظمة العمل العربية بلوغ مستويات متماثلة فى تشريعات التأمينات الإجتماعية العربية ووضع البرامج اللازمة لقيام نظم التأمينات الإجتماعية بدورها فى حماية العمال وعائلاتهم.

فى
نشأة وتطور وتكامل
تدابير الحماية الإجتماعية

- **نشأة نظم التأمين الإجتماعى** (أهم تدابير الحماية الإجتماعية) **والتدرج فى تطبيقها إجبارياً** أفقيا ورأسياً **كحق إنسانى يوفر حماية إجتماعية تأمينية وفقاً لمبادئ العدالة الإجتماعية.**
- **تكامل التدابير التأمينية** (القومية والفئوية) **وتدابير المساعدات العامة والإعانات العائلية.**

*** فى نشأة نظم التأمين الإجتماعى** (أهم تدابير الحماية الإجتماعية**) والتدرج فى تطبيقها إجبارياً** أفقيا ورأسياً **كحق إنسانى يوفر حماية إجتماعية تأمينية وفقاً لمبادئ العدالة الإجتماعية:**

مع التطور والتقدم الإقتصادى والصناعى تعددت الأخطار وتنوعت وإشتدت الخسائر الناشئة عن تحققها وتعددت الحاجة إلى إستحداث الوسائل التى تهتم بالتعامل مع تلك الأخطار سواء بالحيلولة دون وقوعها أو تخفيض معدلات تكرارها Frequency **وشدتها** Severity أصبحت إدارة الأخطار Risk Management من العلوم التى تدرس على مستوى الجامعات والتى تخصص لها إدارات مستقلة بالهيئات والمشروعات**).**

ومع ذلك فمهما تعددت الوسائل والتدابير التى يلجأ اليها الأفراد وتلجأ إليها المجتمعات والدول للتعامل مع الأخطار فإن العديد من الأخطار تتحقق ويأتى لنا التقدم الإقتصادى والتطور الفكرى والإجتماعى بأخطار جديدة يتعين علينا مواجهة آثارها المادية Financial Losses**.**

ومن هنا نفهم كيف كان التأمين وكيف أصبح وسيلة لتوزيع الخسائر Risk Distribution **بين المعرضين للأخطار وتدبير لتخفيض ونقل الخطر** Risk Reduction and Transfer**، وكيف إزدهرت صناعته وتعددت أنواعه وتطورت مع تطور الحاجات والأنشطة حتى إنتهى الأمر بالدول إلى سن التشريعات التى تفرض بعض صور التأمين إجبارياً فيما يعرف بالتأمينات الإجتماعية** Social insurance **كنظام تأمين إجبارى يحدد القانون مجاله وموارده ومزاياه وتديره الدوله أو إحدى هيئاتها.**

وقد إرتبطت نشأة نظم التأمين الإجتماعى فى صورته الحالية **بالثورة الصناعية وما صاحبها من تجمعات عمالية واجهت أخطاراً جديدة يستلزم التعامل التأمينى معها توافر العديد من الإحصاءات** لعدة سنوات **مع تهيئة الأذهان والقدرات المالية وبالتالى إمتد نظام التأمين الإجتماعى تدريجياً** (وإجباريا**) لمختلف فئات العاملين ثم إمتد للعاملين بمختلف أوجه النشاط الإقتصادى بالصناعة والتجارة والخدمات والزراعة وفى ذات الوقت إمتد لمختلف قطاعات المجتمع ولغير العاملين لدى الغير بكافة الدول على إختلاف إتجاهاتها وظروفها.**

ولقد أصبح التأمين الإجتماعى نظام تأمين مقبول عالمياً كتدبير شامل لمواجهة مختلف المشاكل الإقتصادية والإجتماعية إتفاقاً وفكرة التضامن والتعاون subsidy concept **بين جماعة المؤمن عليهم المعرضين للخطر** والتى تفترض مشاركة من لا يتحقق الخطر بالنسبة لهم فى تعويض خسائر الأقلية سيئة الحظ التى يتحقق الخطر بالنسبة لها، **ويأخذ التضامن فى التأمين الإجتماعى مفهوما مزدوجا، لعموميته وإجباريته وبالتالى للمصالح العامة التى تعود على الجميع من قيامه وإنتشاره** فلا تقتصر تضامن المؤمن عليهم على تلك الصور الشائعة فى التأمين التجارى بل تمتد إلى حالات لا تؤدى فيها فئات من المؤمن عليهم كامل تكلفة المزايا التى يحصلون عليها ويغطى الفرق من خلال الموارد العامة للدولة أو من أصحاب الأعمال أو من أكثر من مصدر من هذه المصادر).

وتأسيساً على عمومية نظام التأمين الإجتماعى وإجباريته فإنه يهتم بتحقيق إعتبارات الكفاية الإجتماعية دون تضحية بإعتبارات العدالة الفردية**) بمراعاة الآثار الناشئة عن شموله لمختلف قطاعات المجتمع أو لقطاعات عريضه منه** وهذا أمر طبيعى فكلما إتسع مجال أى نظام كلما تداخلت فى إدارته الإعتبارات العامة وكلما إرتبط التطبيق بالإعتبارات المتعلقة بالمجتمع ككل**) ومن هنا تتحدد مزايا هذا النظام عند القدر المشترك من الحماية التأمينية الضرورية والذى يعتبر كافيا للوفاء بالإحتياجات الأساسية ولا يستلزم ذلك أن تكون المزايا التأمينية موحدة ففكرة العدالة هنا تقتضى تناسبها بإختلاف الدخول أو مدد الإشتراك على النحو السائد فى نظم التأمين الإجتماعى للعاملين.**

حيث تتميز نظم التأمين الإجتماعى بطابعها الإجبارى سواء من حيث الفئات التى يسرى فى شأنها و من حيث الأخطار التى يهتم بها **فإن القانون يحدد أيضاً تعويضاته** (عادة ما يطلق عليها لمزايا التامينية**) وشروط وأحكام إستحقاقها ومستواها وكيفية حسابها، كما يحدد القانون إشتراكاته ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر، ومن هنا يلاحظ كيف تتأثر نظم التأمين الإجتماعى بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وكيف تؤثر فيها وكيف تمتد جبراً لتشمل جميع المواطنين من جميع الأعمار وبنسب إشتراكات موحده لا تختلف بإختلاف السن وكيف يعمل نظام التأمين الإجتماعى بمجرد إنشائه على توفير مزاياه** معاشاته**) لكبار السن** من خلال إفتراض مدد إشتراك حكمية (ولتكن مدة الخدمة) حيثما يكون ذلك ضروريا لإستحقاق تلك المزايا**).**

وبمراعاة تعدد مصادر تمويل نظم التأمين الإجتماعى وإجباريته تطورت الأساليب الإكتوارية لتأكيد القدرة التمويلية الذاتية لنظم التأمين الإجتماعى خاصة حيث يتسع مجال تطبيقها ليصبح قوميا **وعندئذ يتعاظم دور نظم التأمين الإجتماعى فى تحقيق العدالة الإجتماعية بتقرير إستحقاق المزايا كحق يستمد من المواطنة وليس من المساهمة فى التمويل.**

* تكامل التدابير التأمينية (القومية والفئوية) مع تدابير المساعدات العامة والإعانات العائلية:

أولا : تكامل نظم التأمين الإجتماعى القومية مع النظم التكميلية الفئوية

بمراعاة الحوار الإجتماعى ومن خلال إستراتيجية قومية لتحقيق تأمين إجتماعى شامل):

يجب أن توفر تشريعات التأمين الإجتماعى مستوى معقول من المزايا وتضمن تحقيق التكافل الإجتماعى لكافة المواطنين على السواء ومن هنا تعتبر نظم المعاشات التكميلية التى تناسب ظروف وقدرات مجموعات محددة من العاملين) **مشروعات إضافية تكميلية لنظم التأمين الإجتماعى** وليست بديلا عنها) **يتم ربط مزاياها بالتمويل بينما تقوم نظم التأمين الإجتماعى على الفصل بين المزايا والتمويل.**

ومن هنا يتعين على الحكومات توجيه كل أو أغلب دعمها المالى إلى نظم التأمين الإجتماعى التى يتسع مجالها لأصحاب الدخول الضئيلة والمتوسطة **ولقطاعات العمل غير المنظم والعاملين بالزراعة والريف وذوى الدخول المحدودة ..** ومن الضرورى إجراء حوار إجتماعى يتم الإسترشاد به فى عملية التقييم والتطوير والخيارات المتاحة لمواجهة حالات عدم التو زن بالنسبة للتمويل وفى إطار المبادئ الأساسية تحدد كل دولة إستراتيجية وطنية لتحقيق تأمين إجتماعى شامل ولابد من إرتباط هذا الهدف إرتباطا وثيقا بسياسات التوظيف والسياسات الإجتماعية الأخرى، كما يمكن أن تكون برامج المساعدة الإجتماعية أحد الوسائل التى تبدأ بها د مظلة التأمين الإجتماعى للفئات التى لا يشملها النظام.

ثانياً : تكامل نظم التأمينات الإجتماعية ونظم المساعدات الإجتماعية تفعيلاً للعدالة الإجتماعية:

يتميز نظام التأمين الإجتماعى بقدر مضاعف من التضامن الإجتماعى لا يضحى معه بإعتبارات العدالة الفرديه فى توزيع أعباء التأمين وإنما يهتم بها بالنظر الى مساهمات المؤمن عليهم ، ثم يتجاوز هذا المفهوم الضيق للعدالة فى توزيع الأعباء الى مفهوم أرحب وأكبر يتفق مع عموميته وإجباريته دون تضحيه بالعدالة التمويلية بين الأفراد وانما من خلال مصادر تمويل لا يعرفها التأمين الخاص.

وهكذا يهتم التأمين الإجتماعى بتوفير مزايا لفئات من المؤمن عليهم لم تساهم فى تمويل تلك المزايا بالقدر الذى يتناسب معها كذوى الأجور المنخفضة وكبار السن والمؤقتين والموسميين والعرضيين ... الخ وهو ما يعنى إهتمام التأمين الإجتماعى بإعتبارات الكفاية الإجتماعية إتفاقاً مع مجاله القومى الإجبارى وتعدد المصادر التى تشترك فى تمويل نفقات المزايا.

ومن هنا يصبح من البديهى السعى نحو تكامل وتوافق التدابير التأمينية للضمان الإجتماعى والتى تتمثل أساساً فى نظم التأمين الإجتماعى الفئوية والقومية **) ونظم المساعدات العامة** المساعدات الإجتماعية**) والإعانات العائلية.**

ثالثاً : تفعيل تعويضات وإعانات التعطل الإجبارى للعاملين وللباحثين عن فرص العمل وضمان الحدود الدنيا للدخول:

١- تؤكد الإحصاءات العامة بمعظم إن لم يكن كافة **الدول العربية الإتجاه الصعودى لمعدلات البطالة على المستوى العربى** ليس فقط بسبب تداعى الآثار السلبية للعولما ; تدنى معد ت نمو الإنتاج العربى وإنما أيضاً بسبب الإتجاه الصعودى لنسبة الشباب القادرين على العمل والمؤهلين له والجادين فى البحث عن فرصة عمل ولا يجدونها.

ومن المرجح إستمرار تفاقم مشكلة البطالة فى العالم العربى ما لم تهتم الدول بالحد من ذلك بتخفيض معدلات الخصوبة من خلال رفع مستوى التعليم والقضاء على أمية النساء من ناحية أخ رى **وتلازم ذلك مع تكامل التدابير التأهيلية والتدريبية لتنمية القدرات على التكسب لرفع مستويات الأجور وتحويل العمالة غير المنتظمة إلى عمالة منتظمة تتمتع بمستوى مرتفع من الأجور.**

هذا وتأتى مساعدات وإعانات البطالة مع أو بعد معاشات كبار السن حيث يدور البحث فى كل دولة حول تحقيق التوازن بين المعاشات الإجتماعية التى توفر للمسنين وبرامج المساعدات والإعانات للبطالة والطفولة وفقا لمدى الفقر النسبى إذ قد يكون التركيز على البطالة أكثر ملاءمة لخفض أعداد الفقراء ... وقد تكون هناك أسباب سياسية إقتصادية تدعم الأولويات الخاصة بكبار السن أو غيرهم من الفقراء ...

٢- الإلتزام بالإتفاقيات والتوصيات الدولية للدعم المالى الحكومى للمساعدات العامة لضمان الحدود الدنيا للدخول بمراعاة مدى وفاعلية الخدمات الإجتماعية المتاحة.

مع تزايد مشكلة الفقر وإنخفاض فاعلية الخدمات الإجتماعية خاصة فى مجال التعليم والعلاج والرعاية الطبية **تتبين ضرورة تعظيم وتكامل الجهود القطرية والعربية لتوفير الضمان للفقراء .. وقد إهتمت الدول بتأسيس المؤسسات وعقد المؤتمرات لبحث سبل تلازم تدابير المساعدات العامة مع تدابير التأمين الإجتماعى وإلزام الحكومات بها كحق إنسانى لجميع المواطنين** خاصة بعد أن أصبحت أنظمة المساعدات العامة إلزاما على السلطات الرسمية عند توفر شروط الإستحقاق التى تدور حول الحاجة الحقيقية أو الحكمية) **وقد شاع إستخدام تعبير الإعانات الإجتماعية** Sociale assistance **بدلا من تعبير المساعدة العامة كمنحة من الدولة ... وقد إمتدت المساعدات العامة لحالات التعطل خلال وعلى أثر الأزمة الإقتصادية لعام ١٩٢٩** مع إنتشار تدابير الدعاش لعجزة والشيوخ والأرامل والأيتام دون إشتراكات ، وكذلك إعانات الأمومة فى حالة الوضع والرضاعة ولتربية الأولاد ، والمساعدات الطبية فى دور الايتام والمعاقين والمرضى والصم والبكم ، وبوجه عام الإعانات العائلية).

ومع تزايد الإهتمام بتحقيق الضمان الإجتماعى روعى تحقيق التكامل بين نظم التأمين الإجتماعى ونظم المساعدات الإجتماعية، وتبنت بعض الدول دعم مختلف صور الضمان الإجتماعى بإعتبارها مساعدات عامة تمول من الأموال العامة.

رابعاً : تحقيق المساواة فى المعاملة التأمينية بين الرجال والنساء**):**

يشار هنا إلى أن قيام نظام التأمين الإجتماعى كحق دستورى وفقاً لحق المواطنة يفترض إلتزامه بمبدأ المساواة بين الجنسين وبالتالى المساواة فى المعاملة التأمينية بالإجراءات التى تكفل حصول المرأة على مزايا عادلة خاصة مع تأكيد إن المجتمع يستفيد من جهود المرأة لرعاية الأطفال والآباء , العاجزين داخل الأسرة ويجب بالتالى ألا تتأثر المزايا التى تحصل عليها كنتيجة لقيامها بهذه الجهود فى أثناء فترة عملها**).**

هذا ونتيجة لتزايد مشاركة المرأة فى العمل والإتجاه الصعودى لنسبة لنساء المعيلات فقد أصبح من الضرورى مراجعة أحكام إستحقاق مزايا التأمين الإجتماعى فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاه بإفتراض أن الرجل هو القائم بالإنفاق على الأسرة فقد تغير دور المرأة فى العديد من المجتمعات وبالتالى يجب أن يقوم هيكل تحديد المزايا وشروط إستحقاقها على أساس التساوى بين الرجل والمرأة **التى يتعين إستحقاقها مزايا التأمين الإجتماعى بشكل مباشر بدلا من كونها تابعة للرجل، ويجب أن يخضع مفهوم المزايا الخاصة بالمستحقين للدراسة بإستمرار** وفى حالة تعديل هذا المفهوم يراعى إستمرار المزايا لفترة إنتقالية لصالح لنساء اللاتى يعتمدن عليها فى معيشتهن مع العمل على الحد من تفاوت الدخول بين الرجال والنساء السائد فى أغلب المجتمعات العربية والذى قد يؤدى إلى الإنخفاض النسبى لمزايا المستحقة للمرأة .. فضلاً عن السعى نحو تحديد حد أدنى للأجور**).**

فى
واقع الحماية الإجتماعية فى العالم العربى

- الواقـع العربـى وضـرورات تـدابير الحمايـة الإجتماعية.
- صـور وأوضـاع تـدابير وتشـريعات الحمايـة الإجتماعية.

* الواقع العربى وضرورات تدابير الحماية الإجتماعية:

أولاً : تزايد معدلات الفقر مع تضاؤل المخصصات المالية للإنفاق على التعليم والتأهيل المهنى والحرفى وعلى أوجه العلاج والرعاية الطبية.

تشير أحدث تقارير التنمية البشرية الصادر فى نوفمبر ٢٠١١ عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى **إلى إرتفاع نسبة من تقل دخولهم عن حد الفقر فى العديد من الدول العربية لترتفع إلى حوالى ٢٢% من السكان** وفقاً للمعدل الوطنى لخط الفقر **) فى كل من مصر وفلسطين والعراق وتصل إلى ٣٤,٨% و٤٦,٤% لكل من اليمن وموريتانيا على التوالى.**

كما تؤكد الإحصائيات تزايد شدة الفقر وبصورة ملحوظة فى العديد من الدول العربية حيث تتعدد فيها أبعاد الفقر ليتلازم فقر الدخل مع الحرمان من أساسيات الكهرباء والوقود والصرف الصحى والسكن**) بالنسبة لما يزيد عن ثلث السكان فى تونس (٣٧,١%) والأردن (٣٤,٤%) وفلسطين (٣٧,٣%) وسوريا (٣٧,٥%) ولما يزيد عن ٤٠% من السكان فى كل من مصر (٤٠,٧%) والعراق (٤١,٣%) والمغرب (٤٥,٣%) وتتجاوز النسبة نصف السكان فى كل من اليمن (٥٦,٣%) وموريتانيا (٥٧,١%) وتقفز إلى ٦٣,٣% فى الصومال.**

ومع تلازم إرتفاع معدلات وشدة الفقر وإنخفاض الإنفاق القومى على خدمات التعليم والصحى فى أغلب الدول العربية فقد تزايدت معدلات التضخم لتشتد الحاجة إلى وجوب تفعيل دور نظام الضمان الإجتماعى فى الحد من تزايد مشكلة الفقر فى السنوات الأخيرة مع التغير فى الأحوال والظروف الإقتصادية والسكانية.

وفى هذا الشأن يتعين أن نشير إلى أن الخبرة العملية فى العديد من الدول كشفت عن أن التنمية الإقتصادية لا تعتبر كافية فى حد ذاتها لتخفيف حدة الفقر بل أن دائرة الفقراء قد تتسع رغم نمو الدخل القومى إما لإفتقاد العدالة فى توزيع الدخل أو لعدم توافر الخصائص والقدرات السكانية القادرة على الكسب ومن هنا تأكدت أهمية تكاتف جهود الدول لدعم قدرات السكان لتمكينهم من الحصول على الرعاية الصحية وخدمات التعليم وبوجه عام تحقيق ضمان إجتماعى شامل يستهدف زيادة فرص الفقراء ودعم الموارد البشرية ووضع رؤية شاملة لإستغلال تلك الموارد أساساً لتفعيل النهضة الإقتصادية والتنموية.

ثانيا : إرتفاع مستويات ومعدلات الخصوبة مع إنخفاض الدخول وإرتفاع معدلات الإعالة:

يتلازم إرتفاع معدلات وشدة الفقر على مستوى العديد من الدول العربية **مع إرتفاع نسبة المعالين من صغار السن** أقل من ١٤ عاما **والمسنين** ٦٥ عاما فأكثر **إلى نسبة من فى سن العمل** ١٥ ٦٤ عاما **... وتشتد الآثار السلبية لإرتفاع معدلات الإعالة مع تدنى نصيب الفرد من الدخل وهكذا تشتد الحاجة للحماية الإجتماعية.**

وهكذا فإذا إستمر الإرتفاع النسبى لمعدلات الخصوبة فى الدول العربية الغنية سكانياً وبالتالى إستمرت معدلات السكان فى التزايد فإن من المتوقع تزايد معدلات الفقر تأسيساً على العلاقة بين إنتشار الأمية خاصة بين النساء **وبين تزايد معدلات الخصوبة** لم تتمكن أغلب الدول العربية الغنية سكانياً من محو الأمية لجميع سكانها و تتزايد فيها نسبة غير الملمين بالقراءة والكتابة للأعمار ١٥ عاماً فأكثر بالنسبة للنساء عنها للرجال**).** (١)

والظاهرة الأبرز هى إرتفاع معدلات البطالة (٢) بين الشباب ففى عام ٢٠١٠ بلغ

) ولبيان ذلك نشير إلى أن النسبة العامة للإلمام بالقراءة والكتابة لا تتجاوز ٢, % من السكان فى موريتانيا ٣, % من السكان فى المغرب ٧, % من السكان فى العراق وتتراوح بين ٩, % فى السودان ١,٩ % فى الجزائر وتصل فى مصر إلى ٤, % وفى تونس إلى ٣, % وفى سوريا إلى ١,٦ % و جاوز % فى عمان % فى الأردن وقطر وترتفع إلى ٣, % فى الكويت ... وبعبارات أخرى تتراوح نسبة الأمية بين ٧ % من السكان فى الكويت وتصل إلى ٣, % من السكان فى العراق.

) يبلغ المعدل العام للبطالة فى الدول العربية قراب % فى بداية الألفية الثالثة وقد شهد هذا المعدل إنخفاضاً كبيراً خاصة فى حالات الجزائر والبحرين وعمان و تتجاو % فى السعودية (وسينخفض هذا المعدل دون شك بإستكمال تطبيق الإجراءات المعتمدة أخيراً لصالح تشغيل الوطنيين والتى تجاوزت إعتماداتها ٣٠ مليار دولار) ومع مراعاة الإتجاه لمعدلات البطالة فى بعض الدول العربية تبقى مشكلة تشغيل الإناث أكثر صعوبة للحل للجوانب الإجتماعية التى تعيق إندماج المرأة الكامل فى أسواق العمل، وينطبق جانب من هذا الإعتبار على ضعف تشغيل الإناث فى باقى البلدان العربية والمؤسف فى هذه الظاهرة أن الإناث الجامعيات أكثر عرضة للبطالة كما هى الحال فى فلسطين ومصر والسعودية ناهيك عن الإرتفاع القياسى لمعدل التعطل لذوات التعليم المتوسط.

معدل البطالة فى الفئة العمرية ٢٠-٢٤ سنة ٢٦,٧% فى الأردن و٣٩,٦% فى فلسطين و٢٠,٨% فى سوريا وكذا الأمر فى غالبية البلدان العربية. وبصفة عامة فإن البطالة بين الشباب هى ضعف المعدل العام للبطالة. وهذا السبب كان دافعاً مهماً

لإحتجاجات الشباب العارمة التى بدأت بطلب فرص عمل أكثر وأفضل وإنتهت بالمطالبة بالتغيير وبإسقاط الأنظمة فى بعض الحالات.

* صور وأوضاع تدابير وتشريعات الحماية الإجتماعية : [١]

تتعدد وتتطور أوضاع الحماية الإجتماعية على المستوى العربى وعلى المستوى الدولى إتفاقاً مع تعدد وتطور الأحوال والظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية. وفى إطار جهود الدول والحكومات [٢] فى سعيها نحو دعم وتفعيل التدابير المختلفة لتحقيق الضمان الإجتماعى الشامل بحكم مسئوليتها الأساسية عن توفير خدمات التعليم والصحة لجميع المواطنين بإعتبارها من ضروريات الحماية الإجتماعية لتنمية الخصائص الإنسانية والقدرة على التكسب**) وبحكم مسئوليتها عن توفير نفقات المعيشة الضرورية لكل مواطن** من خلال تكامل دابير نظم التأمين الإجتماعى مع تدابير نظم المساعدات الإجتماعية والإعانات العامة**).**

ومع تعاظم تحديات الفقر والتعطل يتعين أن تتكامل جهود الحكومات فى مجال خدمات التعليم والصحة وغيرها من الخدمات الأساسية والمساعدات والإعانات العامة التى تقدمها الحكومات لجميع المواطنين مباشرة كأساس للحماية الإجتماعية**) مع تلك**

---

(١) تتعدد تدابير وتشريعات الحماية الإجتماعية مستهدفه تأمين وسائل العيش وتوفير إحتياجات الأفراد والجماعات على نحو تتكامل فيه جهود الحكومات وأصحاب الأعمال ومنظمات المجتمع المدنى والتنظيمات النقابية والمنظمات العمالية تحقيقا للضمان الإجتماعى.

ومع إمتداد نظم التأمينات الإجتماعية وعمومتها يتبين دورها الإقتصادى والإجتماعى والسياسى المرغوب فيه مع فاعليتها فى أداء تعويضاتها كحق إنسانى لجميع المواطنين دون إرتباط ذلك بالقدرة التمويلية للمؤمن عليهم تأسيساً على مبادئ المساواة والعدالة الإجتماعية.

(٢) بالطبع إلى جانب الجهود الحرة للأفراد والجماعات فى مختلف صور التعاون الإجتماعى الحر ليشبع الإنسان حاجاته مما يكتسبه من عمله ونشاطه الشخصى ومن خلال التعاون الإجتماعى الحر طوعا واختيارا بدوافع صلة الدم ، الروابط العائلية والقبيلية والوطنية، والحب الإنسانى المجرد والثواب الدينى وعمل الخير**).**

التى تفرضها التشريعات على أصحاب الأعمال لرعاية العاملين لديهم عادة من خلال تشريعات العمل **ومع تدابير التأمين الإجتماعى التى تهتم بضمان الدخل فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض والإصابة** كحق أساسى تحميه الدستير **والتى يمتد مجالها تدريجيا فنوياً إلى جميع فئات القوى العاملة ثم قومياً [1] إلى جميع المواطنين** لتعرضهم جميعا لذات الأخطار التى تؤدى لفقد الدخل بصورة مستديمة أو مؤقتة**).**

ولنا هنا تأكيد الإهتمام بمراجعة نظم التأمينات الإجتماعية فى الدول العربية لكى تعمل الحكومات على إمتدادها لكافة فئات وقطاعات المجتمع وعلى شمولها للتأمين الصحى وتأمين البطالة بمراعاة الآتى:

١- مع إهتمام نظم التأمين الإجتماعى بكل من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وتأمين إصابات العمل فإنها تفتقد فى معظم الدول الحماية الإجتماعية لحالات المرض والأمومة تشمل نظم التأمينات الإجتماعية تأمين المرض والأمومة فى مصر والجزائر والمغرب وليبيا**) ويتم توفير الحماية الإجتماعية لحالات المرض والأمومة من خلال برامج أخرى أو المساعدات الإجتماعية** كما فى الاردن والكويت ولبنان والسعودية وسوريا واليمن**.**

٢- تهتم نظم التأمينات الإجتماعية فى الدول العربية بتوفير مزايا تقاعد مرتبطة بالدخل إتفاقاً مع إهتمامها وإمتدادها الفنوى للعاملين بأجر فى غير الزراعة**) ويستلزم إمتدادها لفئات وقطاعات المجتمع من غير العاملين أو من العاملين بالقطاع غير المنظم من خلال معاشات موحدة** أساسية**) تمتد إلى باقى فئات المواطنين[2]**

---

(١) ومع الإمتداد القانونى لنظم التأمين الإجتماعى داخل كل دولة تبين دورها الإقتصادى والإجتماعى لمواجهة المشاكل والأزمات المالية والإقتصادية ولمواجهة حالات الفقر والتعطل فأصبحت وسيلة فعالة متفق عليها لمعالجة المفاسد الإجتماعية التى تتعرض لها المجتمعات المختلفة من خلال إعمال مبادئ المساواة والعدالة الإجتماعية.

(٢) تتعدد أسس تحديد المعاشات العامة وشروط إستحقاقها على النحو التالى:
١) المعاشات الموحدة Flat-rate pension **وهذه لا ترتبط بالدخول أو الأجور.**
٢) المعاشات التى ترتبط بالأجور Earnings- related pension **وهذه تمول من إشتراكات تتحدد وفقا لكشوف الأجور يؤديها العمال أو أصحاب الأعمال أو كليهما.**
٣) معاشات تستحق لذوى الدخول المنخفضة means- tested pension **وهذه تؤدى للشخص الذى يقل دخله عن قدر محدد** designated levels **... وعموما ما يمول من مساهمات عامة.**

للعاملين بالزراعة وخدم المنازل وباقى الفئات التى لا يسرى فى شأنها نظام التأمين الإجتماعى).

٣- يتعين إمتداد نظم التأمين الإجتماعى لشمول وتفعيل تأمين البطالة

يهتم تأمين البطالة الإجتماعى بتعويض العمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطل الإجبارى حيث تؤدى مزايا أسبوعية كحق للعمال وذلك وفقا لجداول أو معدلات مقررة بالقانون، ويرتبط الحق فى المزايا وقيمتها بالإشتراكات التى سبق للعامل أداءها أو أديت عنه.

وبهذا يساهم تأمين البطالة فى تلطيف حدة الهبوط الإقتصادى Economic Slumps **من خلال زيادة القدرة الإستهلاكية، وبالتالى فإنه يعتبر عاملا هاما لتحقيق التوازن الإقتصادى بشكل تلقائى (** An Important Automatic Economic Stabilizer**).**

ومن خلال ذلك الدور يعتبر تأمين البطالة من العوامل التى تحافظ على مهارات العمال وتوفر فرص التدريب لهم بالتقليل من الدافع لقبول أعمال ذات مستوى أقل من قدراتهم وصلاحياتهم تحت ضغط الحاجة.

هذا ويمكن تدعيم تأثير تأمين البطالة على معدلات التعطل من خلال ربط معدل إشتراكاته التى يتحملها أصحاب الأعمال بما يتخذونه من وسائل لإستقرار العمالة لديهم.

وبمراعاة الواقع العربى من حيث الحاجة لتدعيم وتفعيل الحماية الإجتماعية للمتعطلين يتعين توفير تعويضات للمتعطلين سواء من خلال تأمين البطالة للعاملين أو من خلال إعانات ومساعدات التعطل للقادمين الجدد لسوق العمل مع تأهيلهم مهنياً وحرفياً ... ولنا هنا تأكيد أهمية الدعم المالى الحكومى فى تمويل تعويضات وإعانات البطالة.

٤- تتفاوت إشتراكات العمال وأصحاب الأعمال لنظم التأمين الإجتماعية العربية بين ١٥% فى الكويت و٤٠% من الأجور فى مصر شاملة إشتراكات كل من التأمين الصحى وتأمين البطالة**) وتتراوح على المستوى الدولى بين ٨% فى المكسيك ورواندا و٤٢,٥% فى دول العالم.**

ومن الجدير بالذكر تحمل أصحاب الأعمال بتكلفة تأمين البطالة فى المكسيك والمغرب وأوغنده وجنوب إفريقيا وفرنسا والسويد وتتحملها الدولة فى روسيا.

هذا وتوجد جميع أنواع التأمينات شيخوخة وعجز ووفاة وإصابات وصحى وبطالة**) فى كل من مصر وليبيا وإيران وباكستان والفلبين وغينيا وأثيوبيا وتنزانيا.**

وتتحمل الدولة تكلفة تأمين الإعانات العائلية حيث يوجد فى الجزائر وفى هولندا والمملكة المتحدة والسويد وأسبانيا والمانيا كما تتحمل الدولة الإيرادات العامة**) كافة أو معظم نفقات برامج التأمين الإجتماعى فى جنوب إفريقيا.**

٥- تتراوح موارد ونفقات تدابير الضمان الإجتماعى على المستوى العربى بين ٠,١% فى السودان و٧,٦% من الناتج القومى المحلى فى الجزائر وعلى المستوى الدول الأوروبية تصل إلى ٣٦% فى السويد وفيما عدا الوضع فى كندا والولايات المتحدة وكوبا حيث تتراوح النسبة بين ١٢,٢% و٢٠,٢% فإنها تتراوح بين ٠,٣% و٣٥,٩% على المستوى الدولى.

وتشير الإحصائيات المتاحة على المستوى العربى إلى إنخفاض ملحوظ فى موارد ونفقات الضمان الإجتماعى كنسبة من إجمالى الناتج القومى رغم ضرورة تزايدها مع إشتداد الحاجة إليها**) كما فى السودان** الموارد ١٢٧ % من الناتج القومى المحلى والنفقات ٠٣ %**) وموريتانيا** الموارد % والنفقات ٩ %**) وتصل نسبة الموارد فى الجزائر إلى ٧,٤% من الناتج القومى المحلى** والنفقات ٦ %**) وتصل فى الكويت إلى ٦,٦%** والنفقات %**).**

ولنا تأكيد أنه مع تعدد الأزمات المالية والإقتصادية والآثار السلبية للعولمة وإرتفاع معدلات البطالة وتزايد شدتها فقد إرتفعت الأسعار ونفقات المعيشة وإضطربت منحنيات الأجور ومعدلات تزايدها مما يستلزم مراجعة الأحكام والحلول التى تقوم بها الهيئات التأمينية لتحديد معادلة جديدة لحساب المعاشات وحدودها الدنيا والقصوى.

وفيما يتعلق بنظم التأمين الإجتماعى عادة ما يلاحظ وضع حد أقصى للأجور التأمينية التى تؤدى على أساسها الإشتراكات تأسيساً على أن ذوى الأجور المرتفعة القدرة على الإلتجاء للوسائل الخاصة لمواجهة المستقبل كالإدخار والتأمين الخاص**)** [1] **وفى ذات الوقت توضع حدود دنيا للمعاشات أيا كانت أجور المؤمن عليهم** كنوع من أنواع إعادة توزيع الدخول التى تتم من خلال نظم التأمين الإجتماعى**).**

(١) لتقليل الفجوة القائمة بين الدخول من ناحية وكمحاولة لتمويل نفقات رفع الحدود الدنيا للأجور من ناحية أخرى.

فى
الأولويات والسياسات المستهدفة

- دعم وعدالة الحماية الإجتماعية جغرافياً بين الريف والحضر.
- دعم وتفعيل الحماية الإجتماعية بالقطاع غير المنظم.
- تنامى مجالات نظم التأمين الإجتماعى وتأكيد الحقوق والمزايا للعمالة العربية المتنقلة.

* دعم وعدالة الحماية الإجتماعية جغرافياً بين الريف والحضر (العدالة الإجتماعية جغرافيا):

مع تأكيد أهمية وضرورة تنمية القدرة على التكسب سبيلاً للحصول على العمل اللائق فإن الأولوية على المستوى العربى يتعين أن تبدأ بالريف حيث يلاحظ إنخفاض مستوى التنمية البشرية بين العاملين فى الريف مع إرتفاع نسبتهم على النحو التالى:

١- ترتفع نسبة سكان الريف فى السودان وموريتانيا إلى حوالى ٦٠% وفى اليمن إلى حوالى الثلثين وهذه الدول الثلاث ذات مستوى تنمية بشرية منخفض.

٢- فى الدول ذات المستوى المتوسط للتنمية البشرية تكون نسبة سكان الحضر أعلى من نسبة سكان الريف كما هو الحال فى الأردن والجزائر وفلسطين وسوريا والمغرب والعراق**).**

٣- يرتفع مستوى التنمية البشرية فى السعودية والكويت وليبيا ولبنان وعمان وتونس وجميعها دول تنخفض فيها نسبة سكان الريف وتتراوح بين ١,٦% من إجمالى السكان فى الكويت و٣٢,٣% من إجمالى السكان فى تونس.

٤- يرتفع مستوى التنمية البشرية بصورة ملحوظة فى كل من قطر حيث لا يتجاوز سكان الريف ١ % **) والبحرين** حيث يدور سكان الريف حول ٣, % من السكان**) والإمارات** سكان الريف ٦,٠ % من إجمالى السكان**).**

٥- تعتبر الصومال خارج المستويات الدولية للتنمية البشرية وفيها تصل نسبة العاملين فى الريف إلى ٦٢,١% من السكان.

وتتزايد أهمية ودور تشريعات الحماية الإجتماعية بالريف بملاحظة إرتفاع نسبة ذوى الدخل تحت خط الفقر فى الدول التى ترتفع فيها نسبة سكان الريف إلى سكان الحضر لتصل نسبة الفقراء الذين يقل دخلهم اليومى عن دولارين وفقاً للوضع ٢٠٠٤**) إلى ٦٣,١% من السكان فى موريتانيا وإلى ٤٥,٢% من السكان فى اليمن وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المنخفض فى التنمية البشرية .. وتصل النسبة إلى ٤٣,٩% من السكان فى مصر وتدور حول ١٥% من السكان بكل من المغرب والجزائر وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المتوسط من التنمية البشرية.**

٦- تبدو الأهمية المتزايدة لخدمات الضمان الإجتماعى للعاملين بالزراعة على المستوى العربى حيث تتزايد نسبة العاملين بالريف فى مجال الزراعة والأنشطة المتعلقة بها الصيد والعمل بالغابات) **وحيث تتزايد نسبة عمالة النساء** ترتفع نسبياً معدلات الأمية وتنخفض نسبياً دخولهم عن دخول الذكور) **وتشتد الحاجة لزيادة الإنفاق على كل من خدمات التعليم وخدمات العلاج والرعاية الطبية.**

* دعم وتفعيل الحماية الإجتماعية بالقطاع غير المنظم:

يلعب القطاع الإقتصادى غير المنظم دورا بارزا فى إقتصاديات الدول العربية سواء من حيث فرص الإستخدام أو من حيث معدلات التعطل بمراعاة إنتشاره فى قطاعات الخدمات خاصة فى ظل سياسات وبرامج الإصلاح الإقتصادى وإعادة الهيكلة وإنعكاساتها على سوق العمل والتى أصبحت الطابع المميز لإقتصاديات الدول النامية**).**

وبرغم الدور الإنتاجى الملموس الذى يلعبه الإقتصاد غير المنظم فى الدول العربية فإنه لا ينال قدرا موازيا من الإهتمام الحكومى الرسمى ليؤدى دورا فى التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتحقيق مستوى أفضل من العمل اللائق للعاملين.

ورغم إمتداد النشاط الإقتصادى غير المنظم إلى جميع الإنشطة الإقتصادية التى يمارسها العمال والوحدات الإقتصادية إلا أن أغلب العاملين فى هذه الأنشطة تعمل خارج النطاق الرسمى **وينتقلون من عمل ونشاط إلى عمل ونشاط آخر ومع تواضع دخولهم تتزايد شدة الفقر بينهم وتتعدد أبعاده.**

وتسود فى الإقتصاد غير المنظم الوحدات الصغيرة جدا التى تنتج وتوزع السلع والخدمات وتتألف من منتجين مستقلين يعملون لحسابهم الخاص وبعضهم يستخدم عمالا من الأسرة أو عددا قليلا من العمال بأجر أو التلاميذ الصناعيين.

وأغلب الأنشطة الإنتاجية فى القطاع غير الرسمى تخرج عن إطار التشريعات القانونية سواء تلك المتصلة بالضرائب غالبا لا توجد لديهم قدرة ضريبية**) أو المتصلة بالحماية الإجتماعية والعلاقات المهنية** حيث يتصف الإقتصاد غير المنظم بإنعدام العلاقات المنظمة وعدم وجود تسجيل رسمى وتعتبر ملكية الوحدات الإنتاجية ملكية فردية وأسرية**).**

وتتسع مجالات الإقتصاد غير المنظم لتشمل إلى جانب العاملين فى قطاع الخدمات وتشمل أيضا الباعة المتجولين وماسحى الأحذية وخدم المنازل**) العاملين فى قطاع الزراعة والغابات والثروة الحيوانية والسمكية العاملين فى فضلا عن العاملين فى المنشآت الصغيرة والورش والعاملين فى منازلهم مشاريع الأسر المنتجة.**

ومن هنا تبدو أهمية تدابير الحماية الإجتماعية للعمالة غير المنتظمة إستهدافا لتوفير دخل مناسب فى حالات فقد القدرة على العمل من ناحية وللعمل على تحسين المهارات للإنتقال إلى قطاعات عمل تتفق وإحتياجات السوق وإلى التصنيع الزراعى.

* تنامى مجالات نظم التأمين الإجتماعى وتأكيد الحقوق والمزايا للعمالة العربية المتنقلة:

١ - يتميز نظام التأمين الإجتماعى بكونه نظاما إجباريا ذو مجال عام فئوى للعاملين أو قومى لكافة المواطنين**)، يتعين معه إفتراض إستمراره وإمتداده للأجيال الجديدة** ممن يسرى فى شأنهم بقوة القانون**) ويعتمد فى تمويل مزاياه على الإشتراكات التى يتحملها المشمولين بالنظام وأصحاب الأعمال إلى جانب صور مختلفة للمساهمة العامة** التى تؤديها الدولة كممثلة للمجتمع ككل**.**

وفى مجال التدرج الأفقى فى التطبيق يمتد النظام تدريجياً لفئات وقطاعات المؤمن عليهم وفقاً لشدة الإحتياج وبمراعاة الأعباء الإدارية ومدى توافر الخبرة الإحصائية والأعباء المالية ومن حيث شدة الحاجة يكون للفقراء الأولوية الأولى فى تعويض الدخل والخطر ويكون لخطر التعطل ذات الأولوية خاصة بالنسبة للشباب**).**

وفى مجال التدرج الرأسى يتم التعامل فى المراحل الأولى مع أخطار إصابات العمل وبالتلازم الشيخوخة والعجز والوفاه لتشمل جميع العاملين بما فى ذلك المؤقتين والموسميين والعرضيين ويحدد القانون مستوى تعويضات عادة ما يطلق عليها المزايا التأمينية**) وشروط وأحكام إستحقاقها كما يحدد القانون الإشتراكات ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر.**

ومع إرتفاع وشدة معدلات الفقر يتعين تطوير أساليب وهياكل التأمين الإجتماعى بمراعاة تطور الأحوال والظروف الإقتصادية والسكانية فقد أصبحنا أمام دور جديد للتأمين الإجتماعى يهتم برفع مستوى الدخول وتنمية القدرة على إكتسابها وبالتالى رفع أجر الإشتراك لتأتى الحقوق التأمينية عند المستوى الذى يتفق ومتطلبات وإحتياجات الفرد المعيشية فى ظل الإرتفاع المستمر فى الأسعار وإتساع دائرة الفقر والفقراء خاصة حيث يمتد الإرتفاع المستمر فى نفقات المعيشة إلى خدمات التعليم والعلاج والرعاية الطبية وتراجع دور الدولة فى توفيرها**).**

٢- وحيث تنقسم الدول العربية إلى دول مصدرة للعمالة وأخرى مستوردة للعمالة فإن من المتوقع إستمرار وتزايد ظاهرة تنقل الأيدى العاملة بين الدول العربية مع تزايد الطلب على المهنيين والعمال المهرة**) ومن الضرورى الإستمرار فى التنسيق بين تشريعات التأمينات الإجتماعية لتمتد وتتكامل الحقوق التأمينية للعمالة العربية وضبط الترتيبات التعاقدية للعمال العرب، وتنظيم الأحكام والشروط التى تحكم عملهم** وتوزيعهم على القطاعات وتأثيرهم على سير أسواق العمل. وتفعيل التشريعات التى تحول دون إنتهاك حقوقهم وتعمل على تيسر تحويلات المالية والتأمينية**) ويتم ذلك من خلال الإتفاقيات الثنائية بمراعاة إتفاقيات وتوصيات العمل المتعلقة بالأيدى العاملة المتنقلة.**

, هناك العديد من الإتفاقيات ا نائية التى أبرمت على المستوى العربى بعضها بين دولتين وبعضها بين دولة عربية ودولة أخرى غير عربية ينتقل إليها عاملون العرب.)

) وفيما يلى بياناً ببعض الإتفاقيات المتاحة:

- تم توقيع إتفاقية بين مصر , السودان عا، ١٩٧٦ فى مجال التكامل التأمينى ، ووفقاً لها يقوم الصندوق بصرف معاشات المصريين الذين كانوا يعملون بحكومة السودان نيابة عن مصلحة المعاشات السودانية كما تقوم مؤسسة التأمينات الإجتماعية بالسودان بصرف معاشات السودانيين الذين كانوا يعملون بالحكومة المصرية) . ، فى ٩ ' ' ٢٠٠٢ تم توقيع إتفاقية =

ومن الضرورى لتفعيل حقوق العمالة المتنقلة <u>التصديق على الإتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية</u> وعلى الأخص الإتفاق . ١٩ لسنة ١٩٢٦ بشأن المساواة بين العمال الوطنيين والأجانب فيما يتعلق بالتعويض عن إصابات العمل والإتفاقية ١٧ لسنة ١٩٢٧ بشأن التعويض عن حوادث العمل ورقم ١٨ لسنة ١٩٢٧ بشأن الأمراض المهنية والإتفاقية ١١٨ لسنة ١٩٦٢ بشأن المساواة فى المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين فى الضمان الإجتماعى) **والإتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل العربية فى مجال مستويات العمل والتأمينات الإجتماعية وتنقل الأيدى العاملة** (الإتفاقيات ١) لعام ١٩٦٦ بشأن مستويات العمل و ٢) لعام ١٩٦٧ بشأن تنقل الأيدى العاملة و ٣) لعام ١٩٧١ بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية و ٤) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدى العاملة و ٥) لعام ١٩٧٦ بشأن المرأة العاملة و ١) لعام ١٩٧٦ بشأن مستوى العمل و ١) لعام ١٩٧٧ بشأن التوجيه والتدريب المهنى و ١٤) لعام ١٩٨١ بشأن حق العامل العربى فى التأمين الإجتماعى عند تنقله فى أحد الأقطار العربية).

= بين الدولتين لبا ل الأيدى العاملة (قرار جمهورى ٦٤ لسنة ٢٠٠٣) . فى ٢٠٠٤ تم توقيع إتفاقية بين الدولتين حرية التنقل والإقامة والعمل والملك قرار رئيس مصر ١٤٤ لسنة ٢٠٠٤ .

- تم توقيع إتفاقية بين مصر واليونان فى مجال التأمينات الإجتماعية ووفقا لها يتم تحويل إستحقاقات العاملين المصريين ممن عادوا باليونان إلى مصر عند إنتهاء مدة عملهم .
- تم توقيع إتفاقية بين مصر وقبرص فى ١٢ / ١٩٨٨ دخلت حيز التنفيذ إعتبارا من ١ / ٩٨٩) بتحويل إشتراكات العاملين المصريين بقبرص إلى مصر عند إنتهاء مدة عملهم لتحسب لها مدة إشتراك فى النظام المصرى .
- تم توقيع إتفاقية فى مجال الضمان الإجتماعى بين مصر وتونس فى ٣ / ٢٠٠٠ صدر بها قرار رئيس الجمهورية المصرية ٢٦٣ لسنة ٢٠٠١) بإنتفاع العاملين المصريين والتونسيين بتشريع الضمان الإجتماعى (أو التأمين الإجتماعى) المعمول به فى دولة العمل وتجميع مدد الإشتراك المستحقة.
- تم توقيع إتفاقية ثنائية فى مجال التأمين الإجتماعى بين مصر والمملكة الهولندية بتاريخ ٧ / ٢٠٠٣.
- تم توقيع إتفاقيات ثنائية فى مجال التأمين الإجتماعى بين مصر والمملكة المغربية فى مايو ٢٠٠٦.
- تم توقيع إتفاقيات ثنائيا بين مصر وكل من ليبيا والمملكة الدنماركية.

الفهرس

* فى مفهوم الحماية الإجتماعي : **الحماية الإجتماعية تعنى تأمين فرص العمل اللائق وخدمات التعليم والصحة وتأمين الدخل فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض والتعطل** ٢-٦

* **فى نشأة وتطور وتكامل تدابير الحماية الإجتماعية** ٧-١٣

- **نشأة نظم التأمين الإجتماعى** أهم تدابير الحماية الإجتماعية) **والتدرج فى تطبيقها إجبارياً** أفقيا ورأسيا **كحق إنسانى يوفر حماية إجتماعية تأمينية وفقاً لمبادئ العدالة الإجتماعية** ٨

- **تكامل التدابير التأمينية** القومية والفئوية) **وتدابير المساعدات العامة والإعانات العائلية** ١٠

* **فى واقع الحماية الإجتماعية فى العالم العربى** ١٤-٢١

- **الواقع العربى وضرورات تدابير الحماية الإجتماعية** ١٥

- **صور وأوضاع تدابير وتشريعات الحماية الإجتماعية** ١٧

* **فى الأولويات والسياسات المستهدفة** ٢٢-٢٧

- **دعم وعدالة الحماية الإجتماعية جغرافياً بين الريف والحضر** .. ٢٣

- **دعم وتفعيل الحماية الإجتماعية بالقطاع غير المنظم** ٢٤

- **تنامى مجالات نظم التأمين الإجتماعى وتأكيد الحقوق والمزايا للعمالة العربية المتنقلة** ٢٥

* **الفهرس** ٢٨