مؤتمر العمل العربى
الدورة التاسعة والثلاثون
القاهرة – جمهورية مصر العربية
(1 – 8 أبريل / نيسان 2012)

الحماية الإجتماعية
سبيلا للعدالة الإجتماعية
وضمانا لجيل المستقبل

تقرير المدير العام لمكتب العمل العربى
البند الأول – القسم الأول

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
تقـــديم	7
تمهـــيد : حول أهداف التقرير ومفهوم الحماية الإجتماعية	15
الفصل الأول :	
أوضاع الحماية الإجتماعية على المستوى العربى :	23
1/1 : أوضاع الحماية الإجتماعية فى العالم العربى وعلى المستوى الدولى .	25
2/1 : جهود شبكات الأمان الإجتماعى فى علاقتها مع الحماية الإجتماعية .	32
3/1 : الحماية الإجتماعية فى القطاع الزراعى .	49
4/1 : تزايد أهمية الحماية الإجتماعية والقطاع غير المنظم .	52
5/1 : التحديات الرئيسية التى تواجه تغطية وفاعلية الحماية الإجتماعية .	55

الموضوع	رقم الصفحة
الفصل الثانى :	
الأزمات المـالية الإقتصـادية العالمـية وتـزايد تحديات الحماية الإجتماعية .	69
1/2 : الآثـار الإقتصـادية والإجتمـاعية السلبيـة للعولمـة والأزمات المـالية والإقتصـادية العالمية وإنعكاساتها على سـوق العمل والحماية الإجتماعية.	72
2/2 : الإصلاحات الإقتصـادية والحمـايـة الإجتماعية .	89
3/2 : تنقـل العمالـة بـين الـدول العـربية وأهمـية الحمايـة الإجتماعية (للعمالة المتنقلة) .	96
4/2 : الإنتفاضات والثورات العربية والحمـاية الإجتماعية	100
الفصل الثالث :	
الحماية الإجتماعية والعدالة الإجتماعية .	111
1/3 : الحمايـة الإجتماعيـة الوقائيـة والعلاجيـة مـن خـلال خدمـات الضمـان الإجتمـاعى (الخدمات والإعانـات العـامة والصحـية والمعاشية) .	113
2/3 : الحمـايـة الإجتمـاعية وتكافـؤ الفـرص (بالنسـبة للمرأة العاملة) .	118
3/3 : الحمـايـة الإجتمـاعية ومحـاربة الفقـر (والتهمـيش لذوى الإحتياجات الخاصـة) .	129

الموضوع	رقم الصفحة
4/3 : الحماية الإجتماعية ومواجهة الأزمات .	143
الفصل الرابع :	
تكامل الجهود لتفعيل الحماية الإجتماعية سبيلاً للعدالة الإجتماعية وضماناً لجيل المستقبل	157
1/4 : الآفاق الجديدة للحماية الإجتماعية لتحقيق المزيد من العدالة الإجتماعية.	159
2/4 : دور الحكومات فى التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية .	171
3/4 : إمتداد دور الضمان والتأمينات للأعباء الإجتماعية وللعمالة غير المنتظمة والعاملين لدى أنفسهم .	188
4/4 : دور القطاع الخاص (التعاونيات والمشروعات الصغيرة والخدمات المالية) .	197
5/4 : دور التنظيمات النقابية وتنظيمات المجتمع المدنى لتوفير الحقوق العمالية والعمل اللائق .	201
6/4 : تفعيل الحماية الإجتماعية من خلال منظمة العمل العربية وأنشطتها لتنمية الموارد البشرية .	210
خاتمة	221
ملحق الجداول الإحصائية	225

تقديـــم

تناولنا فى تقريرنا للدورة التاسعة والثلاثين للمؤتمر موضوع "الحماية الإجتماعية سبيلا للعدالة الإجتماعية وضمانا لجيل المستقبل" ولأول مرة يتم الربط بين الحماية الإجتماعية والعدالة الإجتماعية وبين الحاضر والمستقبل. والإنتقال إلى الحماية هو إمتداد طبيعى للعناية بجانب هام من واجبات المنظمة إلى جانب إهتماماتنا الدائمة والمستمرة بقضايا التشغيل وإعداد القوى العاملة وتنظيم أسواق العمل إضافة للعديد من الإهتمامات التى تشكل محاور أساسية فى عمل المنظمة.

وهناك أسباب أخرى الزمتنا بإختيار هذا الموضوع. لقد تبين لنا من التقارير السابقة أن التعطل عن العمل لا يمثل فقداً للدخل وإهداراً للقدرات الإنتاجية فحسب بل أن هذا التعطل يمثل تهديدا جديا للأمن والسلم الإجتماعى ومدعاة تهميش إجتماعى وخيبة أمل مريرة خاصة لدى الشباب.

وقد لاحظنا أيضا أن مشكلة البطالة والتشغيل ليست مشكلة كم فقط أى إيجاد القدر المطلوب من فرص العمل لكن الأعقد من ذلك هو نوع العمل. لقد تبين أن نسبة هامة من المشتغلين تبقيهم أجورهم المتدنية دون خط الفقر والأهم من ذلك أن نسبة أكبر من فرص العمل تقع فى قطاع غير منظم يفتقر إلى الحماية الإجتماعية ولا تتصف شروط وظروف العمل فيه بالكريمة، ناهيك عن فقدان الأمن الوظيفى الذى يغلب على ذلك القطاع بل يمتد إلى قطاعات رسمية بما فى ذلك وظائف لدى الحكومة نفسها.

وإتخذت القمة العربية الإقتصادية والإجتماعية قرارات جادة بشأن التشغيل وتقليل فقر المشتغلين وكان ذلك إستنادا إلى جهود المنظمة فى التشاور الواسع مع الشركاء الإجتماعيين والإقتصاديين ومع الحسم والوضوح فى تلك القرارات فإن ما ينجز على أرض الواقع بقى رمزيا عربيا ومحدودا قطريا.

خرجت الجماهير بدءا بتونس ومصر داعية لتغيير هذا الواقع ولم تتجاوز طموحاتها ومطالبها فى البداية غير فرص للتشغيل وتحسينا لشروط العمل وظروفه وقدرا من العدالة الإجتماعية ومحاربة للفساد. ومع تساقط الضحايا تطور الإحتجاج للمطالبة بالإصلاح السياسى والإقتصادى بل وتغيير الأنظمة فى بعض الحالات. وقد كانت هناك إستجابات من بعض الحكومات العربية لكن بعضها جاء متأخرا أو منقوصا فكان بذلك ما سمى بالربيع العربى والعالم العربى خلال هذا الربيع وما بعده لم يعد نفسه قبل عام ونصف.

أن تطوير الحماية الإجتماعية بجانب توفير فرص عمل كريم كانت عند إنطلاق الربيع العربى وما تزال فى مقدمة المطالب أمام المسئولين والحكومات العربية.

ومن حق البعض أن يتساءل هل آن الوقت المناسب لتناول الحماية الإجتماعية وكثير من الإقتصادات العربية تعانى كسادا وركودا إلى حين غير معلوم.

ونحن مقتنعون كما هو واضح فى تقريرنا هذا بأن تطوير الحماية الإجتماعية هو جزء من الحل. فما حرك الجماهير فى البداية هى أوضاع التشغيل والبطالة وإن بقيت الأمور على حالها فما يزال هذا الدافع قويا مع توفير قدر من الحرية يسمح بالتعبير الواسع عن الإستياء.

إن العالم العربى يمر بأزمة لا محالة سوف تفضى فى رأى الغالبية إلى الخير العميم وهذه الأزمة تدعمت بما سبقها مباشرة من آثار الأزمة العالمية على التشغيل وكان للبدان العربية نصيب وافر منها. لكن التاريخ يشير إلى أن تطوير الحماية الإجتماعية الجذرى خرج من رحم أزمات إقتصادية وإجتماعية طاحنة. فإقرار أنظمة إستحدثت لأول مرة فى تاريخ العالم كان فى أعقاب الأزمة الإقتصادية الأوروبية فى نهاية القرن التاسع عشر كما أن إقرار أنظمة واسعة للحماية الإجتماعية فى الولايات المتحدة جاء فى أعقاب أزمة الكساد العظيم عام 1929 كما أن تطوير هذه الأنظمة فى بعض البلدان الأسيوية جاء فى أعقاب الأزمة المالية الأسيوية فى التسعينيات. لقد كان تطوير الحماية الإجتماعية بإتجاه مزيد من العدالة الإجتماعية جزءا من الحل ولم تمنع الصعوبات الإقتصادية التى كانت فى أوجها آنذاك من تعطيل ذلك.

إننا مقتنعون بأن تطوير الحماية الإجتماعية لا تحكمه موازنات إقتصادية أو ترابط بين الدخل والإنفاق على هذه النظم ولكنها تتعلق أكثر بالمشروع المجتمعى هل هو يطمح إلى قدر أفضل من العدالة الإجتماعية أم يقبل بقدر كبير من التفاوت فى الدخل والحماية ليمثل ذلك لدى البعض حافزا للإنتاج.

إن هذا السؤال كان ضمنيا فى صميم برامج الإصلاح الإقتصادى فى البلدان العربية وفى غيرها وفى السنوات الأخيرة رجحت كفة وصفات المؤسسات المالية الدولية للإصلاح الإقتصادى وتم الإلتزام بمتطلبات العولمة التى كانت جامحة وغير إنسانية فى بعض جوانبها. فكان التضييق على الإنفاق الإجتماعى وتأخرت أولوية الحماية الإجتماعية واكتفى ببرامج شبكات الأمان الإجتماعى وهى شبكات حماية إجتماعية لكنها من ناحية مؤقتة ومن ناحية أخرى فهى تعنى فقط بتخفيف آثار

الإصلاحات الإقتصادية على الجوانب الإجتماعية. فقد كانت مكملة لبرامج الإصلاح ولم تكن تعنى بكرامة العمل والقائمين به بالدرجة الأولى بل تعنى بتأمين رأس المال وحمايته من المخاطر الإجتماعية.

قاد هذا المنهج إلى أزمات لا حصر لها ومنها الأزمة المالية العالمية التى لم تضع أوزارها بعد بل تهدد بالإستفحال فى بلدان القطب الإقتصادى الأوروبى – الآن – وليس غريبا أن تتم مراجعة هذا المنهج بحثا عن إصلاح وبدائل وما طرح فى مؤتمر دافوس هذا العام محاولة لتعديل المسار.

ونحن فى البلدان العربية مطالبون بأكثر من ذلك. ولنتأمل حقيقة تقارير المؤسسات المالية العالمية التى أشادت بالأداء الإقتصادى المتميز لبلدين عربيين ولكن شعوب البلدين إنطلقت فى إحتجاجات عارمة فى نفس الوقت أدت إلى تغيير النظام فيهما وما يزال خطر هذه الإحتجاجات كامنا إذا لم تتطور أوضاع التشغيل والحماية بدرجة محسوسة.

إن تصفحنا لنظم الحماية الإجتماعية فى بلدان العالم يكشف لنا عن حقيقة هامة أخرى. أن نشر نظم الحماية الإجتماعية وتطويرها لا يرتبط بالدرجة الأولى بالناتج المحلى الإجمالى فى البلدان ونصيب الفرد فيها من ذلك. فقد كان هذا التطوير إرادة وإختياراً لكن من المؤكد أن البلدان ذات الدخل المرتفع مطالبة بالمزيد من الجهد لتطوير أنظمة الحماية الإجتماعية فيها. فهى أقدر على ذلك وهى بحاجة أكثر إليه.

لكل ما قدمناه وجدنا أنه الوقت المناسب لتناول موضوع الحماية الإجتماعية فى تقريرنا لدورة المؤتمر هذه، وحددنا لأنفسنا طموحا فى هذا التقرير هو الشمول والإحاطة وكأننا نؤسس بذلك لرؤية تحكم عمل المنظمة فيما هو قادم من سنين. وقد قصدنا التوسع فى التوضيح والتوسع فى معلومات يحتاج إليها المختصون والإكثار

من الهوامش التوضيحية، ولنا فى ذلك إعتبار. أن أطراف الإنتاج معنيون بنتائج والتزامات نظم الحماية الإجتماعية، لكن فى أغلب الحالات يتابعون هذه النظم عن بعد فمؤسسات الضمان (التأمين) الإجتماعى وأحيانا وزارات مستقلة تعنى بتفاصيل هذا المجال. كما أن هذه الجهات الأقرب إلى نظم الحماية الإجتماعية لا تحيط بكل جوانبها فما يختص بتقليل الفقر أو مشاريع شبكات الأمان الإجتماعى وبرامج الرعاية الصحية خاصة الموجه للطفل والأمومة منها وغيرها من الأنشطة تقع جميعها خارج العناية المباشرة لمؤسسات الضمان الإجتماعى وما يقوم بإختصاصها.

وكان لزاما علينا ونحن نسعى للشمول والإحاطة بالموضوع أن نحدد مفهومنا للحماية الإجتماعية فى هذا التقرير خاصة بإعتبارها أداة للعدالة الإجتماعية.

فالحماية الإجتماعية فى هذا التقرير هى بالمفهوم الأوسع لها. فهى تتضمن مفهوم الضمان (التأمين) الإجتماعى الذى يحمى من إنعدام الدخل من العمل أو عدم كفايته بسبب المرض أو الإعاقة أو الأمومة أو إصابات العمل، أو البطالة، أو الشيخوخة أو الوفاة أو عدم كفاية الدعم العائلى للأطفال والبالغين المعالين. كما يتناول مفهوم الحماية الإجتماعية التقليل من الفقر الشامل والإقصاء الإجتماعى أو معالجة نقص الدخل أو فقده نتيجة الإصلاحات الإقتصادية خاصة منها نتائج برامج الخصخصة وحرية التبادل التجارى وما قد يتبعها من إغراق إقتصادى أو إجتماعى أو بطالة.

ومن الطبيعى والحال هذه ألا يقف تناولنا للموضوع عند حدود التأمين الإجتماعى التقليدى المعروف الذى يمول كليا أو جزئيا من إشتراكات العمال وأصحاب الأعمال ويكاد يكون هذا الإهتمام جل ما تقوم به حصريا مؤسسات الضمان الإجتماعى فى بلداننا.

قادنا هذا التناول الشامل إلى عرض أوضاع الحماية الإجتماعية فى بلداننا مع مقارنات دولية مفيدة، وعرجنا على شبكات الأمان الإجتماعى التى إنتشرت خاصة منذ تسعينيات القرن الماضى. ووقفنا عند الحماية الإجتماعية فى قطاعين يشكوان نقصا فادحا فى الحماية هما القطاع الزراعى والقطاع غير المنظم وفى إطار إستعراض أوضاع الحماية ذكرنا بالتحديات التقليدية التى تواجهها والتى أضفت إليها تحديات جديدة نتناولها بالتفصيل فى الفصل الموالى. والتحديات الجديدة هذه تتمثل خاصة فيما نتج عن الأزمة الإقتصادية العالمية التى كان لبلداننا نصيب وافر منها. وكذلك التأثير البليغ لأوضاع الحماية بنتائج تطبيق برامج الإصلاح الإقتصادى. والأهم من التحديات السابقة ما ترتب عن الإنتفاضات والثورات العربية ومثلت الحماية المنقوصة دافعا لها وتحديا كامنا لتذكية جذوتها من جديد.

وتناول الفصل الثالث من التقرير العلاقة بين الحماية الإجتماعية والعدالة الإجتماعية ولن تكون هذه العلاقة إيجابية إلا بتنمية إجتماعية سليمة متوازنة مع التنمية الإقتصادية وتحقق مناخ من تكافؤ الفرص بين فئات السكان خاصة فئات الشباب والمرأة والعمالة فى القطاع غير المنظم أو القطاع الزراعى. وإذ نأمل بأن تكون محاربة الفقر والتهميش من أولويات التنمية كما هو معلن غالبا فإن الحماية الإجتماعية سوف تكون أدوات ذلك الهدف النبيل. والحماية الإجتماعية ليست مطلبا ملحا فى ظروف حياة الشعوب العادية بل تكون أكثر الحاحا فى حالة الأزمات

الإقتصادية والإجتماعية. ومع الأسف فبلداننا أكثر عرضة لمثل هذه الأزمات وبالتالى فهى أكثر حاجة للحماية الإجتماعية لنزع فتيل الإنفجار وتقليل المعاناة ومخاطر إستفحال الأزمات.

وينتهى تقريرنا فى فصله الرابع بمحور تكامل الجهود لتفعيل الحماية الإجتماعية ضمان لعدالة إجتماعية أفضل وفى هذا الفصل يقترح أدوار جديدة لكل من أطراف الإنتاج الثلاثة ولمنظمة العمل العربية كل ذلك فى إطار الآفاق الجديدة للحماية الإجتماعية لمزيد من العدالة الإجتماعية.

ومع تعدد الأفكار حول الأدوار المقترحة لأطراف الإنتاجية فقد يكون من المبكر وضع إستراتيجية جديدة للحماية الإجتماعية تدعم العدالة الإجتماعية فى بلداننا. وإذا كان هذا الطموح كبيرا كطموح التقرير إلا أن ما يمكن بلوغه بيسر يتمثل فى إقرار عدد من المقترحات وردت تحت عنوان خاتمة وصنفت هذه المقترحات فى خمس مستويات :

- مؤسسة القمة العربية .
- الحكومات العربية .
- دور أصحاب الأعمال .
- دور المنظمات النقابية العربية .
- دور منظمة العمل العربية .

ومؤتمر العمل العربى إذ يطلع على هذا التقرير فهو مدعو بشكل خاص لإقرار عدد من التوجهات خاصة تلك التى تضمنتها خاتمة التقرير .

وما التوفيق إلا بعون الله.

أحمد محمد لقمان

المدير العام لمنظمة العمل العربية

تمهـيد

*** أهداف التقرير (وأقسامه) :**

شـهد العـالم العربـى العديـد مـن الإنتفاضـات التـى نـادت مـن خلالهـا الشـعوب بأهميـة تفعيـل وتـدعيم العدالـة الإجتماعيـة وتنميـة المـوارد البشـرية والتركيـز علـى سياسات وإستراتيجيات الحماية الإجتماعية التى تستهدف التنمية المستدامة والعادلة لجميع قطاعات المجتمع وتتطلع إلى تكامل الجهود العربية ككيان إقليمى ذو سمات وظروف إقتصادية وإجتماعية متماثلة لتحقيق نتائج تنموية أفضل يلمسها المواطنون وتدعم شعورهم القومى وتعمل على النهوض بالقدرة القومية على إدارة التنمية من خلال تحديد الأهداف وقياس النتائج المبنية على دراسة للأوضاع العربية السكانية وقدراتنا البشرية بين مختلف مناطق العالم.

ومن خلال التعرف على أوضاع الحماية الإجتماعية فى عالمنا العربى يتبين حتمية السعى الحثيث والمتسارع لتحقيق العدالة الإجتماعية ذلك الهدف الذى طالما رددناه بل وآمنا به وحان الوقت لنراه واقعا حيا ومستمرا للأجيال المستقبله تتصاعد وتتنامى وتتواصل من أجله التحركات السياسية الشعبية الموجهه للحكومات. تأسيسا على مسئوليتهم عن ضمان العمل والكسب منه والقدرة عليه.

ومن هنا يهدف تقرير "الحماية الإجتماعية سبيلاً للعدالة الإجتماعية وضماناً لجيل المستقبل" إلى تقديم عرض عام لأوضاع الحماية الإجتماعية فى البلدان العربية وجهود شبكات الأمان الإجتماعى فى علاقتها مع الحماية الإجتماعية فى أكثر صورها إتصالاً بالقوى العاملة العربية وفى مجال التأمين ضد البطالة وفى مجال القطاع الزراعى والقطاع غير المنظم **بهدف تحديد التحديات**

الرئيسية التى تواجه فاعلية ومجال الحماية الإجتماعية ودورها فى تحقيق العدالة الإجتماعية أهم مطالب الشعوب العربية.

ويهتم التقرير بالأبعاد المتعددة للحماية الإجتماعية التى تفتقدها قطاعات عريضة من القوى العاملة تعانى الفقر والتهميش وتشتد حاجتها للعدالة الإجتماعية من خلال شبكات الأمان الإجتماعى (خاصة فى مجال الزراعة والعاملين بالريف) لرفع معدلات التشغيل وزيادة الإنتاجية وإستخدام الميكنة الزراعية والتصنيع الزراعى ... **ويتضمن التقرير إلى جانب ذلك العديد من التحديات الأخرى المزمنة تستهدف تكافؤ الفرص وتخفيض معدلات البطالة.**

وينقسم التقرير إلى أربعة فصول تنطلق من واقع أوضاع الحماية الإجتماعية على المستوى العربى والتحديات الرئيسية (الفقر والبطالة والإنخفاض النسبى لخدمات الضمان الإجتماعى) التى تواجه فاعلية الحماية الإجتماعية فى فصل أول وبمراعاة الأزمات المالية والإقتصادية العالمية التى إمتد تأثيرها إلى عالمنا العربى ومع حدة المشكلة الإقتصادية جاءت أولوية هيكلة الإقتصاد وما سمى بالإصلاح الإقتصادى دون أن يصاحب النمو الإقتصادى نموا فى الحماية الإجتماعية فتعددت الإنتفاضات والثورات بصور مختلفة لتواجه تدابير الحماية الإجتماعية تحديات جديدة كان من الضرورى بيانها فى فصل ثان ننتقل بعده فى فصل ثالث لتدابير ودور الحماية الإجتماعية فى تحقيق مطالب الشعوب للعدالة الإجتماعية تحقيقاً للتنمية الإجتماعية وتكافؤ الفرص لمواجهة الفقر والتهميش والتداعيات السلبية للأزمات المالية والإقتصادية وننتهى بعد ذلك وفى فصل رابع وأخير لتحديد الآفاق الجديدة للحماية الإجتماعية لتفعيل العدالة الإجتماعية من خلال توافق جهود

المنظمات الحكومية والنقابية ومنظمات أصحاب الأعمال والهيئات المعنية بتدابير الضمان الإجتماعى ومنظمة العمل العربية.

*** فى مفهوم الحماية الإجتماعية:**

تهدف الحماية الإجتماعية إلى تحقيق تدابير وخدمات الضمان الإجتماعى بمفهومه الشامل المستمد من تطور أحكامه ليصبح هدفاً أساسياً للدول وشعوبها على السواء [1] وجزءاً هاماً من برامج وسياسة الأحزاب السياسية **لتحقيق الأمن**

[1] فى عام 1935 أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية قانون "الضمان الإجتماعى" بهدف إصلاح المفاسد التى تخل بنظام المجتمع وتخفيف حدة القلق لدى الأفراد لاسيما فى حالتى البطالة والشيخوخة. وفى عام (1941)، وأثناء الحرب العالمية الثانية، أعلنت بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ميثاق الأطلسى الذى إهتمت مادته الخامسة بتحقيق التعاون الإقتصادى بين الأمم فى سبيل ظروف عمل أفضل وضمان إجتماعى للجميع.

وفى عام 1942 وإنطلاقا من الميثاق الأطلسى جاء مشروع بيفريدج للضمان الإجتماعى 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 1945 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 1948 بالنص على حق كل شخص فى مستوى لائق كاف من المعيشة لتأمين صحته وسعادته وعائلته (خاصة من حيث الغذاء والكساء والمأوى والخدمات 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 1952 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 1971 إتفاقية للحد الأدنى لتوفير الحماية الإجتماعية لمختلف جوانب الحياة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية.

والإستقرار السياسى وتجنب الحركات السياسية والإنتفاضات الشعبية التى يسببها الفقر وإرتفاع معدلات البطالة من ناحية **ويحقق من ناحية أخرى قدراً محموداً من التعاون العربى والدولى** والرغبة فى السلام العالمى (بعقد الإتفاقات والتوصيات الدولية لتقرير خدمات الضمان للجميع من وطنيين وأجانب).

وبعبارات أخرى فإن تشريعات الحماية الإجتماعية تهتم بتأمين وسائل العيش والراحة للمواطنين عن طريق وقايتهم من التعرض إلى الحاجة وإلى ما يفقدهم القدرة على إيجاد العمل وممارسته، وتعويضهم عن الأخطار الإجتماعية والإقتصادية والطبيعية وتنمية قدراتهم على العمل والتكسب، كما تهتم بتوفير خدمات الصحة والتعليم وكافة تدابير الحياة الآمنة الكريمة والعمل اللائق.

وهكذا تمثل الحماية الإجتماعية أساساً وإطاراً عاماً لنظام إجتماعى وسياسى وإقتصادى [1] قائم على تحقيق العدالة الإجتماعية.

وبمراعاة واقع الحماية الإجتماعية فى عالمنا العربى يجب أن نبحث فى التحديات ونستخلص الحلول لخلق وضع جديد يستمر ليمتد لجيل المستقبل ويستجيب لتنامى وتصاعد مطالب الشعوب ودعواتها للقادة والحكومات بتفعيل حقوقها الأساسية فى الحياة الآمنة الكريمة.

---

[1] 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 هذا الشأن فإن الحلول الفعالة يجب أن تستند للواقع (لا تستورد) ويتعين ألا ننظر للمشكلات والأزمات الإقتصادية التى تتابعت وتعددت وكأنها قدر لا فكاك منه (يبرر تراجع معدلات النمو الإقتصادى وتآكل الإحتياطيات النقدية لدى البنوك المركزية) وإنما يتعين أن نبحث فى 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 عام 1948 بعد الحرب العالمية الثانية) وكما نصت عليه إتفاقية الحد الأدنى للضمان الإجتماعى الصادرة عن منظمة العمل الدولية 1952 ومثيلتها التى أصدرتها منظمة العمل العربية عام1971 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.

وفى مجال الفهم المتعمق للحماية الإجتماعية يتعين إدراك أن جميع صورها أصبحت حقا من الحقوق الإنسانية التى تسعى كافة الدول لتحقيقها لشعوبها ضمانا للعمل والكسب منه والقدرة عليه وتحريرا للإنسان من الحاجة والعوز والحرمان كما ندرك إمتداد الحماية الإجتماعية إلى كافة المجالات التى تؤدى إلى تنمية القدرات البشرية على العمل المنتج وإشباع الحاجات والخدمات الثقافية والصحية العلاجية والوقائية.

ومن هنا جاء تقريرنا هذا للمساهمة فى دعم المقومات الأساسية للعمل العربى المتكامل مستهدفاً زيادة فرص العمل اللائق وإتخاذ إجراءات عاجلة على المستوى الوطنى والعربى من أجل مواجهة الآثار الإجتماعية السلبية للعولمة والأزمات المالية والإقتصادية التى تتزايد حدتها فى مجال العمل والعاملين والتى تستدعى مجموعة متوازنة وواقعية من التدابير السياسية المتمحورة حول الحماية الإجتماعية (فى إطار إستراتيجية لتوفير العمل اللائق).

وبعبارات محددة يأتى تقريرنا سعيا نحو تنمية فعالة وعدالة إجتماعية ولوضع إستراتيجية تهتم بوضع السياسات كما تهتم بتطبيقها على أرض الواقع، إستراتيجية تجمع بين تحقيق كرامة العمل (فى إطار الخصوصية الوطنية والعربية) والنمو الإقتصادى السريع للحد من الفقر وتحقيق المساواة وتفعيل الحماية الإجتماعية للحد من أرتفاع 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 إلى ما يواجهه العالم العربى من تحديات فى مجال العمالة والمجال 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.

لقد كشفت الإضطرابات السياسية التى إنطلقت من تونس ومصر مطلع عام 2011 والتى تمتد إلى مناطق عديدة من العالم العربى لإحداث تغييرات جذرية فى المنطقة وقد أبرزت هذه الأحداث كيف يتسبب إرتفاع معدل الفقر والبطالة فى

إضطرابات إجتماعية وسياسية تطالب بتحقيق حقبة جديدة من العدالة الإجتماعية (والحريات الأساسية وإحترام الكرامة الإنسانية).

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

* * * * *

الفصل الأول

أوضاع الحماية الإجتماعية على المستوى العربى

الأوضاع القائمة ـ العمالة الزراعية ـ العمالة غير المنتظمة ـ

تحديات الإمتداد القومى الفعال للحماية الإجتماعية

1/1

أوضاع الحماية الإجتماعية فى العالم العربى وعلى المستوى الدولى

* صور وأوضاع تدابير وتشريعات الحماية الإجتماعية : [1]

[1] 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 الإقليمية والدولية تحقيقا للضمان الإجتماعى من خلال :

أولا: تدابير التعاون الإجتماعى الحر على المستوى الفردى (كالتوفير والتأمين الفردى) أو على المستوى الفئوى (كما فى التأمين الجماعى) وتدابير التدارك الإجتماعى من خلال التشريعات التى تنظم وتشجع التعاون والإدخار وتلك التى تلزم أصحاب الأعمال بتوفير تعويضات فى حالات التقاعد والمرض والإصابة.

ثانيا: تدابير نظم التأمينات الإجتماعية كنظام تأمين إجبارى فئوى أو قومى فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض والتعطل والإصابة وترجع تاريخيا إلى التأمين التعاونى، والتأمين التجارى لتأخذ طابعا إجباريا إمتد تدريجيا إلى مختلف قطاعات العاملين ثم إلى جميع المواطنين بإستمرار تدفقاته المالية وبالتالى أسلوب إكتوارى مميز لتقدير موارده وإلتزاماته.

ثالثا: تدابير المساعدات والإعانات الإجتماعية التى توفرها الدولة وفقا لإختبارات الدخل وفى الحالات الإستثنائية وهذه تشمل صور المساعدات العامة، المادية وغير المادية، لجميع المواطنين لمواجهة مخاطر الجهل والمرض والفقر، من خلال موارد الميزانية العامة ويكون تقديمها عند ثبوت الحاجة وتقدمها الدوله لعدم كفاية المساعدات الأهلية الإختيارية، الفردية والجماعية، لمساعدة الأفراد، وتوفير الخدمات الصحية والمعاشية والإجتماعية.

ومع تعدد مصادر تمويل التأمين الإجتماعى أصبح وسيلة فعالة تستهدف الدولة منها تحقيق الرعاية الصحية والمعاشية للعاملين ولغيرهم من المواطنين ولتحقيق التضامن الإجتماعى على أساس جماعى إلزامى منظم.

ولقد كان لتزايد حدة مشاكل الأحوال الإقتصادية والسياسية فى أوربا، أثره فى إشتداد الحركات العمالية والديمقراطية والتحركات الإنقلابات السياسية المتعددة التى كان من أهمها الثورة الفرنسية الثانية عام 1848 فى أعقاب الأزمة الإقتصادية لعام 1847، التى إمتدت شرارتها سريعا إلى الدول الأخرى وإنبعثت فى نفوس المسئولين الروح والرغبة فى العمل على تأمين عيش الفقراء وأدركت الدول أهمية العمل الجدى والعاجل لتحقيق الحماية الإجتماعية طريقا للعدالة الإجتماعية . ومع إمتداد نظم التأمينات الإجتماعية وعمومتها يتبين دورها الإقتصادى المضاعف من خلال قدرتها على تكوين مخصصات مالية ضخمة يتم إستثمارها فى مجالات قومية عديدة لتساهم فى علاج العديد من المشاكل

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 [1] 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 لذوى الحاجة وفى الحالات الطارئة الإستثنائية (من خلال تدابير المساعدات الإجتماعية والإعانات العامة التى تقدمها الدول وفقاً للإختبارات الدخل).

وتتكامل جهود الحكومات فى مجال خدمات التعليم والصحة وغيرها من الخدمات الأساسية والمساعدات والإعانات العامة التى تقدمها لجميع المواطنين مباشرة (كأساس للحماية الإجتماعية) مع تلك التى تفرضها التشريعات على أصحاب الأعمال لرعاية العاملين لديهم (عادة من خلال تشريعات العمل) مع تدابير الضمان الإجتماعى التأمينية المتمثلة فى نظم التأمين الإجتماعى التى تهتم بضمان الدخل فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض والإصابة (كحق أساسى تحميه الدساتير) والتى يمتد مجالها تدريجيا فئوياً إلى جميع فئات القوى

الإقتصادية على المستوى القومى فأصبحت مطلبا للعمال ولأصحاب الأعمال على السواء ووسيلة فعالة لمعالجة المفاسد الإجتماعية التى يتعرض لها المجتمع ولإحلال مبادئ المساواة والعدلة الإجتماعية.

[1] 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 والروابط العائلية والقبيلية والوطنية، والحب الإنسانى المجرد والثواب الدينى وعمل الخير).

العاملة ثم قومياً [1] إلى جميع المواطنين (لتعرضهم جميعا لذات الأخطار التى تؤدى لفقد الدخل بصورة مستديمة أو مؤقتة).

ويستفاد من الجداول الإحصائية للتقرير (الجداول 1 و2 و3 و4) إهتمام معظم الدول العربية بالتأمينات الإجتماعية كنظام فئوى للعاملين فى غير القطاع الزراعى يقتصر أساساً على تأمين إصابات العمل والشيخوخة والعجز والوفاة (لا ينتشر التأمين الصحى وتأمين البطالة) وترتبط مزاياه وإشتراكاته بالأجور ويتحمل نفقاته العمال وأصحاب الأعمال مع مساهمة محدودة من الدولة وذلك على النحو التالى:

1- ينتشر كل من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وتأمين إصابات العمل فى مختلف الدول العربية شأنها فى ذلك شأن دول العالم أما الحماية الإجتماعية لحالات المرض والأمومة فتتم فى بعض الدول العربية من خلال التأمينات الإجتماعية (تأمين المرض والأمومة فى مصر والجزائر والمغرب وليبيا) وفى دول أخرى توفر الحماية الإجتماعية لحالات المرض والأمومة ومن خلال برامج أخرى أو المساعدات الإجتماعية (كما فى البحرين والأردن والكويت ولبنان والسعودية وسوريا واليمن) .. وعلى المستوى الدولى تمتد التأمينات الإجتماعية إلى حالات المرض والأمومة لتوفر المزايا النقدية والرعاية الطبية (جدول 1).

2- يتمثل الإهتمام الرئيسى لنظم التأمينات الإجتماعية السائدة فى العالم العربى فى توفير مزايا تقاعد مرتبطة بالدخل إتفاقاً مع إهتمامها وإمتدادها الفئوى للعاملين بأجر (فى غير الزراعة) مع ملاحظة وجود معاشات موحدة (أساسية) فى

[1] ومع الإمتداد القانونى لنظم التأمين الإجتماعى على المستوى القومى تبين دورها الإقتصادى والإجتماعى لمواجهة المشاكل والأزمات المالية والإقتصادية ولمواجهة حالات الفقر والتعطل فأصبحت وسيلة فعالة متفق عليها عالمياً لمعالجة المفاسد الإجتماعية والتى تتعرض لها المجتمعات المختلفة ولإحلال مبادئ المساواة والعدالة الإجتماعية.

مصر للعاملين بالزراعة وخدم المنازل (وباقى الفئات التى لا يسرى فى شأنها نظام التأمين الإجتماعى للعاملين بالقطاع الحكومى والعام والخاص ونظام التأمين والمعاشات للعسكريين) وهناك أيضاً نظام معاشات لأصحاب الأعمال ومن فى حكمهم تتحدد مزاياه وفقاً لفئات الدخل التى يختارونها أساساً للتمويل، كما تنتشر فى مصر صناديق التأمين الخاصة التى ينشئها أصحاب الأعمال بالقطاعين العام والخاص وبعض وحدات القطاع الحكومى وبعض النقابات المهنية (جدول 2). [1]

---

1 تتعدد نظم معاشات التقاعد على المستوى الدولى على النحو التالى:

1) معاش موحد **Flat-rate pension** ويقصد به معاش موحد المقدار أو معاش يحدد وفقا لسنوات الخدمة **years of service** أو الإقامة **residence** ولكن لا يرتبط بالمكاسب ويمول من إشتراكات وفقا لكشوف الأجور **payroll tax contributions** يؤديها أصحاب الأعمال أو العمال أو كليهما.

2) معاشات متناسبة مع الدخل **Earnings- related pension** وهذه تتوقف على الدخل وتمول من إشتراكات تتحدد وفقا لكشوف الأجور يؤديها العمال أو أصحاب الأعمال أو كليهما.

3) معاشات إختبارات الدخل **means- tested pension** وهذه تؤدى للشخص المستحق الذى يقل دخله أو دخل أسرته وممتلكاته **Assets** عن مستويات محددة **designated levels** ... وعموما ما يمول من اشتراكات حكومية **government** وليس من اشتراكات اصحاب الأعمال والعمال.

4) صناديق الإدخار **Provident funds** وفيها تجنب اشتراكات العاملين وأصحاب الأعمال لحساب كل عامل فى صندوق خاص يدار جماعيا **publicly managed** وعموما ما تؤدى المزايا دفعة واحدة مع الفائدة المكتسبة.

5) نظم التقاعد المهنية **Occupational retirement schemes** وفيها يلتزم أصحاب الأعمال قانونا بوضع نظام مهنى خاص للتقاعد يتحملون اشتراكاته وقد تكون هناك اشتراكات من العاملين ... وتؤدى المزايا إما دفعة واحدة أو على دفعات **annuity** أو معاشات **pension**.

6) نظم التقاعد الفردية **Individual retirement schemes** وفيها يلتزم العاملين وأحيانا أصحاب الأعمال بأداء بنسبة من الأجور تودع فى حساب فردى شخصى يدار الشخصى عام أو خاص (وفقا لاختيار العاملون) ويستخدم الرصيد المتراكم للحساب الفردى إما لشراء دفعة أو أداء مدفوعات مجدولة او كليهما أو يدفع مرة واحدة.

3- تتفاوت إشتراكات العمال وأصحاب الأعمال لنظم التأمين الإجتماعية العربية بين 15% فى الكويت و40% من الأجور فى مصر (شاملة إشتراكات كل من التأمين الصحى وتأمين البطالة) وتتراوح على المستوى الدولى بين 8% فى المكسيك ورواندا و42.5% فى دول العالم.

ومن الجدير بالذكر تحمل أصحاب الأعمال بتكلفة تأمين الأعانات العائلية وتكلفة التأمين ضد البطالة فى العديد من دول العالم بما فى ذلك بلدان نامية .

4- تتراوح موارد ونفقات تدابير الضمان الإجتماعى على المستوى العربى بين 0.1% فى السودان و7.6% من الناتج القومى المحلى فى الجزائر وعلى المستوى الدول الأوروبية تصل إلى 36% فى السويد وفيما عدا الوضع فى كندا والولايات المتحدة وكوبا حيث تتراوح النسبة بين 12.2% و20.2% فإنها تتراوح بين 0.3% و35.9% على المستوى الدولى.

ويبين لنا الجدول (4) بالملحق الإحصائى للتقرير كيف تنخفض موارد ونفقات الضمان الإجتماعى كنسبة من إجمالى الناتج القومى رغم ضرورة تزايدها (مع إشتداد الحاجة إليها) كما فى السودان (الموارد 0.127% من الناتج القومى المحلى والنفقات 0.03%) وموريتانيا (الموارد 1% والنفقات 0.9%).

وعلى العكس من ذلك تصل موارد ونفقات مزايا تدابير الضمان الإجتماعى فى السويد لأعلى نسبة إلى إجمالى الناتج القومى (الموارد 36.4% والنفقات 35.9%) وتلى السويد هولندا (32.5% و28.5% على التوالى) والدانيمارك (29.4% و28.4% على التوالى) وفرنسا (27.6% و27.1% على التوالى) .. وعلى المستوى العربى تصل نسبة الموارد فى الجزائر إلى 7.4% من الناتج القومى

المحلى (والنفقات 7.6%) وتصل فى الكويت إلى 6.6% (والنفقات 3%) .. راجع جدول 4.

ومع تعدد الأزمات المالية والإقتصادية والآثار السلبية للعولمة إرتفعت معدلات البطالة وتزايدت شدتها خاصة فى الدول العربية الغنية سكانيا.

وفى ذات الوقت إرتفعت الأسعار ونفقات المعيشة وإضطربت منحنيات الأجور ومعدلات تزايدها وإستلزم الأمر تعدد 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 لذوى 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).

هذا وحيث يعتبر الإرتفاع المستمر فى الأسعار والأجور ونفقات المعيشة من الظواهر العالمية فى عصرنا الحاضر (مع تزايد حدتها فى فترات التحولات الإقتصادية)، فهناك إتفاق عالمى على ضرورة إهتمام نظم المعاشات بالمحافظة على قيمتها الحقيقية (أى على قوتها الشرائية) من خلال السعى إلى ملاءمتها مع التغير فى الأسعار (أو مع مستويات الأجور أو نفقات المعيشة) على النحو المعمول به فى بعض الدول.

[1] لتقليل الفجوة القائمة بين الدخول من ناحية وكمحاولة لتمويل نفقات رفع الحدود الدنيا للأجور من ناحية أخرى.

وعلى الصعيد الدولى يستفاد من دراسة الوضع فى العديد من دول أوربا الغربية إنتشار صناديق التأمين الخاصة التى تنشئها الهيئات والشركات لتؤدى مزايا تأمينية تكميلية لتلك التى يوفرها النظام القومى للتأمين الاجتماعى. [1]

[1] وقد حدد المجلس الإتحادى السويسرى فى بداية عام 64 ثلاثة مستويات للحماية التأمينية للدخول فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة : مستوى أساسى يتم توفيره من خلال نظام تأمين الشيخوخة والعجز والقومى، ومستوى تكميلى يتم توفيره من خلال الصناديق المهنية الخاصة على مستوى المشروعات والمهن والجمعيات أما المستوى الثالث فيتم من خلال مدخرات الأفراد ووثائق التأمين الخاص... وفى المملكة المتحدة إمتدت الصناديق الخاصة التكميلية فى عام 1975 إلى حوالى 50% من القوى العاملة وتزايدت نسبتها بوحدات القطاع العام وبالمنشأت الكبيرة بالقطاع الخاص.

2/1

جهود شبكات الأمان الإجتماعى فى علاقتها مع الحماية الإجتماعية

* توافق وتكامل نظم التأمين الإجتماعى الفئوية والقومية مع نظم الصناديق والمعاشات الخاصة الفئوية:

1- مجال وتطور نظم التأمين الإجتماعى:

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.

ويمتد نظام التأمين الإجتماعى (فى صورته الحديثة) تدريجياً وإجبارياً لمختلف فئات العاملين ولمختلف قطاعات المجتمع فى كل الدول على إختلاف إتجاهاتها وظروفها ويتميز بطابعه التأمينى المزدوج وطابعه الإجبارى القومى.

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 يقتصر 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.

2- توافق الصناديق الخاصة مرحلياً أو تكميلياً مع نظم التأمين الإجتماعى :

تعتبر صناديق التأمين الخاصة للعاملين من بين الهيئات التأمينية المتعارف عليها لما تحققه من حماية تأمينية تكميلية لتلك التى توفرها نظم التأمين الإجتماعى للعاملين (وأسرهم) ومن هنا تعتبر تلك الصناديق من أهم مطالب التجمعات العمالية والفئوية ويتحمس لها أصحاب الأعمال لما تؤدى اليه من تأكيد إنتماء العاملين إلى المشروعات والمنظمات التى يعملون لحسابها، وذلك فضلاً عن دورها الإقتصادى المرغوب فيه على المستوى القومى تجميعا للمدخرات وتنظيما للإستهلاك.

ولا تقتصر عضوية صناديق التأمين الخاصة على العاملين بل تمتد لعديد من الجماعات الأخرى كأعضاء النقابات العامة والمهنية وبوجه عام لكل جماعة ذات سمات مشتركة، وبذلك فهى تمتد إلى العاملين وتتعدد الحقوق التأمينية التى تقدمها الصناديق الخاصة وتتنوع لتتعامل مع الأخطار التى تتعامل معها نظم التأمين الاجتماعى (الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض والإصابة) كما تتعامل مع مختلف الأخطار والأحداث التى تحتاج لتكافل أعضاء الصندوق (كزواج العضو وذريته أو وفاة المعالين .. الخ).

ومن هنا فإن صناديق التأمين الخاصة التى تنشئها الشركات والجماعات والمنظمات لأعضائها لتؤدى لأعضائها مزايا تكميلية لتلك التى يقدمها نظام التأمين الإجتماعى القومى (سواء تمثلت المزايا فى مستوى إضافى للمزايا التى يقدمها نظام التأمين الإجتماعى أو فى حقوق تأمينية إضافية لحالات لا يتعامل معها).

هذا وحيث تتكامل صناديق التأمين الخاصة مع النظام القومى للتأمين الاجتماعى فإنها تمثل الفرق بين المستوى المنشود للحماية التأمينية على مستوى أعضاء الصناديق وبين المستوى الذى يكفله النظام القومى (ويراعى تطوير مزايا الصناديق مع كل تطوير فى النظام القومى خاصة حيث ترتفع إشتراكات النظام الأخير).

وهكذا تحتل صناديق التأمين الخاصة التكميلية مرتبة وسطى بين نظم التأمين الإجتماعى الإجبارية من ناحية وعقود التأمين الخاصة (الفردية والجماعية) التى تصدرها شركات التامين إتفاقاً وإهتماماً بجماعات من الأشخاص تجمعهم رابطة مهنة واحدة أو عمل واحد وبالتالى يتحقق بينهم قدر كبير من التجانس التأمينى والقدرة التمويلية التى تتيح تحقيق الاحتياجات المشتركة لأعضاء الصناديق (مع الاحتفاظ لكل عضو بحق الانضمام أو الانسحاب).

وكما تختلف الإحتياجات التأمينية من فرد لآخر فانها تختلف من جماعة لأخرى ومن هنا فإن نجاح نظم التأمين الخاصة يرتبط بتقديمها لعدد من المزايا **A range of benefits** تكفى للوفاء بأهم الإحتياجات التأمينية لجماعة الأعضاء، وتتصف بقدر من المرونة يجعلها تتلاءم مع الحاجات الفردية، مع مراعاة إعتبارات التبسيط والوضوح التى تيسر للعاملين الأعضاء فهم بل وتحديد المزايا التى يوفرها لهم النظام (من أهم صور المزايا التى يمكن أن تتيحها الصناديق لأعضائها: أداء مبالغ من دفعة واحدة عند التقاعد **Capital Sums on retirement**/ أداء معاشات عند التقاعد ومع أو بدون قيمة إستبدالية/ معاشات وتعويضات التقاعد المبكر أو فى سن متأخرة/ أداء تعويضات أو مبالغ من دفعة واحدة أو معاشات فى حالات الوفاة

والعجز المبكر/ توفير مزايا أخرى متعددة لإشباع بعض الإحتياجات الخاصة فى حالات انتهاء الخدمة لغير بلوغ السن أو العجز أو الوفاة).

هذا وحيث توجد صناديق التأمين الخاصة بالشركات فيمكن ان تحقق من خلال هيكل المزايا التأمينية وشروط استحقاقها عديداً من الاهداف الإدارية المرغوب فيها طالما يتم تحديد تلك الأهداف بدقة ووضوح عند التخطيط لإنشاء أو تطوير الصناديق.

هذا وتنتشر نظم التأمين الخاصة فى العديد من دول العالم وتسمى فى المملكة المتحدة بنظم معاشات الشركات (سواء كانت تؤدى معاشات أم تعويضات من دفعة واحدة) حيث تنشئها الشركات وتساهم فى تمويلها إلى جانب العاملين فى تحمل تكلفة المزايا إن لم تتحملها بالكامل [1] ... وتمثل هذه النظم أهمية لدى إتحادات العمال عند التفاوض حول الأجور (حتى ولو لم يقم العاملون بالإشتراك فى تمويلها) تأسيساً على إعتبار المزايا نوعاً من الأجر المؤجل وليست منحة من صاحب العمل الذى

[1] يذهب البعض إلى المناداة بتحمل صاحب العمل لكامل الإشتراكات تحقيقا للمزايا التالية:

1- تيسير أعمال الإدارة وتخفيضا لأعبائها المالية فلا تجمع إشتراكات من الأعضاء ولا تنشأ لهم حسابات مستقلة لكى يحصلوا على حصتهم فى الإشتراكات وفوائدها فى حالات الإستقالة.

2- يتيح جعل النظام إجبارياً بما يعمم فوائده لتشمل جميع العاملين.

3- إتاحة الحق لصاحب العمل فى إتخاذ القرار النهائى فى إدارة شئون النظام وتعديل أحكامه ويتيح قبول العاملين لتخفيض المزايا كلما زادت مزايا النظام القومى.

4- قد يؤدى إلى انخفاض التكلفة الإجمالية للمزايا إذ يراعى عندئذ النص على عدم أداء أية مزايا تأمينية لمن تنتهى خدمته لغير التقاعد أو الوفاة.

ومع ذلك فلا يمكن إغفال أهمية ومبررات مساهمة العاملين مما يعطيهم الحق فى مزايا أكثر تنوعاً وسخاء وبالتالى أكثر وفاء باحتياجاتهم التأمينية فضلاً عن الإنطباع الذى يتأتى من إشتراك كل من العامل وصاحب العمل فى تحمل تكلفة المزايا والذى يبدو معه صندوق التأمين كنوع من العمل المشترك **Joint venture** يتلاقى فيه طرفى علاقة العمل فى واحد من مجالات تنمية العلاقات بينهما.

يقوم بإنشاء تلك النظم ليس فقط لكى يبدو فى صورة طيبة **"as a "good employer** بل ليجتذب العمالة الجيدة.

هذا وحيث تتكامل مزايا صندوق التأمين الخاص مع مزايا النظام القومى للتأمينات الإجتماعية يكون من المنطقى تحديد مستوى إشتراكات العاملين وأصحاب الأعمال التى يؤدونها لصندوق التأمين ليس فقط فى ضوء قدراتهم المالية بل أيضا فى ضوء ما يؤدونه للنظام القومى.

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

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 والأعمار المتقدمة ومدد الإشتراكات القصيرة ... الخ وهو ما يعنى إهتمام التأمين الإجتماعى بإعتبارات الكفاية الإجتماعية إعتمادا مع مجاله القومى الإجبارى الذى يؤدى إلى تعدد المصادر التى تشترك فى تمويل نفقات التأمين الإجتماعى خاصة لتمويل المزايا لذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة وغيرهم.

وعلى ذلك فمنذ البداية فهناك تكامل وتوافق بين التدابير التأمينية للضمان الإجتماعى (والتى تتمثل أساساً فى نظم التأمين الإجتماعى الفئوية والقومية) ونظم المساعدات العامة (المساعدات الإجتماعية) ومع تدابير الإعانات العائلية لرعاية الأطفال شباب المستقبل إلى المدى الذى بدا فيه للبعض وكأن مصطلح التأمين لا يمتد للتأمين الإجتماعى لتميزه بقدر مضاعف من التضامن الإجتماعى يجعله أقرب إلى تدابير المساعدات والإعانات الإجتماعية منه إلى التأمين الذى يتميز بقدر أكبر من العدالة الفرديه فى توزيع نفقات التعويضات بين المعرضين للخطر.

*** دور نظم التأمينات فى توفير معاشات مناسبة لمن أشرفوا على السن المعاشى:**

حيث تتميز نظم التأمين الإجتماعى بطابعها الإجبارى سواء من حيث الفئات التى يسرى فى شأنها أو من حيث الأخطار التى يهتم بها فإن القانون يحدد أيضاً تعويضاته (عادة ما يطلق عليها المزايا التامينية) وشروط وأحكام إستحقاقها ومستواها وكيفية حسابها، كما يحدد القانون إشتراكاته ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر، ومن هنا يتأثر بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية ويؤثر فيها ويمتد ليشمل جميع المؤمن عليهم من جميع الأعمار وبنسب إشتراكات لا تختلف بإختلاف السن ويعمل منذ اليوم الأول على توفير مزاياه (معاشاته) لكبار السن من خلال توفير حكمى لمدد إشتراك المؤمن عليهم حيثما يكون ذلك ضروريا لإستحقاق تلك المزايا.

*** شبكات الحماية الإجتماعية تتكامل لتوفير العمل اللائق والمساواة بين الجنسين وللحد من شدة الفقر والتعطل سعياً للعدالة الإجتماعية:**

تعددت الجهود والتوصيات العربية 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 ... ونتناول:

أولاً : مواثيق وتوصيات منظمة العمل العربية:

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

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

3- تسعى منظمة العمل العربية لبلوغ مستويات متماثلة فى تشريعات التأمينات الإجتماعية العربية ووضع البرامج اللازمة لقيام نظم التأمينات الإجتماعية بدورها فى حماية العمال وعائلاتهم. [1]

[1] حددت الإستراتيجية العربية للتأمينات الإجتماعية أهدافها وآلياتها على النحو الذى يمكن تلخيصه فيما يلى :

أولاً : الأهداف على المستوى الوطنى:

1- توسيع مجال تطبيق التأمينات الإجتماعية.

2- تطوير مزايا التأمينات الإجتماعية.

3- تبسيط إجراءات إقتضاء الحقوق التأمينية.

4- حماية القوة الشرائية لمعاشات التأمينات الإجتماعية.

5- تعزيز مساهمة استثمارات أموال التأمينات الإجتماعية فى التنمية الإقتصادية والتنمية الإجتماعية.

6- تطوير مستويات الخدمات الإجتماعية التى تقدمها التأمينات الإجتماعية للمؤمن عليهم.

ثانيا: الأهداف : على المستوى القومى :

الهدف الأول: تطوير فاعلية التأمينات الإجتماعية.

الهدف الثانى: تماثل مستويات التأمينات الإجتماعية العربية وتطويرها.

الهدف الثالث: تطوير أداء المنظمات العربية المعنية بالتأمينات الإجتماعية.

الهدف الرابع: التعاون بين مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية.

ثالثا: الآليات :

تحقيق الأهداف الوطنية والقومية الواردة فى هذه الإستراتيجية من خلال:

1- قيام مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية بإجراء دراسات تتناول المشكلات والمعوقات والصعوبات التى تحول دون التوسع فى شمول مختلف الفئات العاملة على أن تفرد دراسة خاصة لمشكلات تغطية عمال الزراعة بالتأمينات الإجتماعية.

2- متابعة مكتب العمل العربى لبعض التجارب المنتقاة من البلدان المتقدمة والبلدان النامية فى مجال شمول العمال غير المشمولين بالتأمينات الإجتماعية فى البلدان العربية ومنهم عمال الزراعة، وذلك بالتعاون مع الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى.

3- تبادل نتائج الدراسات من قطر لآخر من خلال مكتب العمل العربى على أن يجرى تزويد المؤسسات التأمينية العربية بنتائج الإتصالات مع الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى وأية منظمات أو مؤسسات تأمينية أخرى بشأن الإستفادة من تجاربها فى شمول عمال الزراعة والفئات العمالية غيرالمغطاة بالتأمينات الإجتماعية.

4- سعى مكتب العمل العربى لدى الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى لعقد إتفاق أو إتفاقيات للتعاون فى المجالات الفنية، على أن تشمل هذه الإتفاقات تزويد المؤسسات التأمينية العربية بخبراء لدراسة ومعالجات المشكلات التى تواجهها هذه المؤسسات.

5- قيام مكتب العمل العربى والمركز العربى للتأمينات الإجتماعية بتعميم التجارب العربية الناجحة فى مجالات تطبيق التأمين الصحى، وعقد ندوات قومية وإقليمية وتشجيع عقد الندوات الوطنية لدراسة ومناقشة المشكلات المتعلقة بتطبيقات هذا التأمين.

6- قيام مكتب العمل العربى والمركز العربى للتأمينات الإجتماعية بوضع نماذج إدوات قانونية لكل تأمين من التأمينات الإجتماعية، فى ضوء تجارب منتقاة من البلدان العربية والأجنبية، ووضع

هذه النماذج بتصرف المؤسسات التأمينية العربية، للاهتداء بها لدى وضعها أى من التأمينات موضع التطبيق.

7- تسهيل وتبسيط إجراءات تقديم المنافع للمؤمن عليهم من خلال إعتماد مبداء اللامركزية وتعميم إنشاء الفروع والمكاتب والواحدات بحيث تكون أقرب إلى الفعاليات العمالية، وكذلك التوسع فى مكننة أعمال المؤسسات التأمينية العربية لتحقيق السرعة والدقة فى تقديم هذه المنافع، وتحديد شروط زمنية ووثائقية ضمن أدلة واضحة ومبسطة لتقديم كل منفعة سواء كانت راتبا ووثائقية ضمن أدلة واضحة ومبسطة لتقديم كل منفعة سواء كانت راتبا أو معاشا تقاعديا أو تعويضا أو خدمة علاجية. وتضمن تشريعات وإجراءات وخطط وبرامج المؤسسات التأمينية العربية ما يؤكد على هذا الهدف بتسيهل تقديم الخدمة التأمينية.

8- التنسيق بين مراكز التدريب والدراسات والبحوث التأمينية العربية، مع تبادل هذه المراكز التجارب والآليات والخبراء والمتدربين على المستوى القومى، على أن يقوم المركز العربى للتأمينات الإجتماعية بتعميم معلومات كافية عن هذه المراكز على الدول العربية.

9- تضمين التشريعات التأمينية مبادئ وآليات لحماية القيمة الحقيقة لتعويضات الضمان والتأمينات الإجتماعية وذلك من خلال تقرير زيادات على المعاشات بشكل دورى.

10- تشجيع تبادل المعلومات والخبرات فى مجال إستثمارات أموال التأمينات الإجتماعية من خلال عقد إجتماعات دورية فى هذا المجال وفتح قنوات بين المؤسسات العربية من خلال مكتب العمل العربى أو من خلال تعاون ثنائى للتشاور والتنسيق فى الشؤون الإستثمارية التى تهم مؤسساتهم.

11- تخصيص جزء من فوائض أموال التأمينات الإجتماعية لكل مؤسسة وطنية لغرض تمويل المشروعات الإجتماعية التى تعود بالنفع على المؤمن عليهم وخاصة فى مجالات الإسكان والخدمات الصحية.

12- عقد ندوات عربية للتأمينات الإجتماعية لدراسة الأسباب التى حالت أو تحول دون تصديق وتطبيق الإتفاقيات العربية الخاصة بالتأمينات الإجتماعية.

13- عقد إجتماعات دورية فى إطار مكتب العمل العربى بين كبار المسؤولين فى مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية لدراسة وتحديد سبل التعاون والتفاعل وتبادل الخبرات فيما بينها.

14- دعوة إدارات التأمينات الإجتماعية فى الأقطار العربية للإنضمام للجمعية الدولية للضمان الإجتماعى من أجل تدعيم دورها فى النشاطات الفنية والإدارية للجمعية وأهمها إعتماد اللغة العربية كلغة رسمية لديها.

ثانياً : الإعلانات والإتفاقيات الدولية:

إهتم الإعلان العالمى لحقوق الإنسان بالتقدم الإنمائى فى الميدان الإجتماعى وتأكيد توفير نظم ضمان إجتماعى الشاملة وخدمات الرعاية الإجتماعية فى حالات فقد القدرة على التكسب بسبب المرض أو العجز أو الشيخوخة، مع التنسيق بين الضمان الإجتماعى والعمالة والتنمية من خلال توسيع مجال الحماية الإجتماعية والحوار الإجتماعى وتحقيق المساواة بين الإناث والذكور.

وقد أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية (المنعقد فى دورته الـ89 لعام 2001) وثيقة بعنوان "التأمين الإجتماعى - القضايا – التحديات" تدعو لوضع خطط التدابير والبرامج التى تكفل تحقيق الآتى:

1- إمتداد مجال التأمينات الإجتماعية بإستهداف العدالة الإجتماعية الأساسية:

يشار هنا إلى "التزام منظمة العمل الدولية بتعزيز البرامج التى تحقق مد مظلة التأمين الإجتماعى فى دول العالم لتوفير دخل أساسى لكل من يحتاج لهذه الحماية وكذلك توفير الرعاية الطبية" وتسعى منظمة العمل الدولية لتحسين ومد التغطية التأمينية لكل من هم فى حاجة إليها للتوصل إلى العدالة الإجتماعية الأساسية.

2- تفعيل إدارة نظام التأمين الإجتماعى وتطوير النموذج المناسب لتحقيق أهدافه:

وفى هذا الشأن تم التركيز على أهمية التأمين الإجتماعى على مستوى الفرد والأسرة والمجتمع بإعتباره من الحقوق الإنسانية الأساسية التى تحقق التماسك والتضامن الإجتماعى وهو أداة مهمة لمنع الفقر وتخفيف آثاره بما يحفاظ على كرامة الإنسان والمساواة والعدالة الإجتماعية عن طريق تحقيق التكافل الإجتماعى

والمشـاركة فـى تحمـل الأعبـاء فضـلاً عـن تحقيـق المشـاركة السياسـية وتطـور الديمقراطية.

كما تم بيـان أهميـة إدارة نظـام التـأمين الإجتمـاعى بطريقـة سليمة عن طريق تـوفير الرعايـة الصـحية وتـأمين الـدخل والخـدمات الإجتماعيـة وبإعتبـاره نوعـاً مـن إستثمار القوى البشرية ودعمها (ويصبح أكثر أهمية فى ظل سياسات العولمة) مع مراعاة أن لكل مجتمع نموذجه المناسب لتطبيق وتطوير التأمين الإجتماعى فهو ينمو وتتطور وسائله التى تهتم بتأمين الدخل والرعاية الصحية وإختيار المجتمع للوسيلة المناسبة يعكس قيم المجتمع الإجتماعية والثقافية وتاريخه ومؤسساته ودرجة تطـوره الإقتصـادى، والدولـة لهـا دور رائـد فـى تقـديم التيسـيرات لنظـام التـأمين الإجتماعى والترويج له ومد مظلة التغطية التأمينية بمراعاة أن ثقة الشعب فى نظام التأمين الإجتماعى عامل أساسى من عوامل نجاحه وإمتداد الحماية التأمينية للعاملين لحساب أنفسهم والعاملين فى الإقتصاد غير الرسمى. [1]

3- التأهيل المهنى والحرفى لتوفير فرص العمل المناسبة للمتعطلين:

الطريقة المثلى لضمان دخل للأفراد فى سن العمل هى توفير عمل لائق لهم.

لـذلك فـإن صـرف المزايـا الماليـة لمـن لا يعملـون يجـب أن يـرتبط بالتـدريب وإعادة التدريب وغيره من الوسائل التى تمكنهم من الحصول على عمل.

ومع نمو النظم الإقتصـادية فى المستقبل سيكون للتعليم والمهارات الخاصـة بالقوى العاملة أهمية متزايدة ويجب أن يكون التعليم متاحـا لكل الأطفال لإكسابهم

[1] وفى حالة عدم إمكان شمول التغطية التأمينية إجبارياً فيمكن إتاحة التأمين على أساس إختيارى ثم يتم مده وإدماجه فى نظام التأمين الإجتماعى فى مرحلة لاحقة عندما يصبح ذلك ممكنا من الناحية الإقتصادية، ولابد من وضع سياسات مد الحماية التأمينية ضمن الخطة المتكاملة لنظام التأمين الإجتماعى القومى.

المهارات اللازمة لنمو شخصياتهم وتحويلهم إلى قوى عاملة فى المستقبل، كما أن التعليم المستمر ذو أهمية كبيرة للإستمرار فى الوظيفة فى النظم الإقتصادية المعاصرة.

ويجب تكييف المزايا الممنوحة فى حالة البطالة بحيث لا تسبب نوعا من الإتكالية أو تصبح عائقا عن العمل ومن المفيد فى هذه الحالة جعل العمل أكثر إغراء ماديا من الإعتماد على هذه المزايا ولكن يجب أن تكون المزايا كافية وإذا إستقر الرأى على عدم وضع نظام لتعويض البطالة فلابد من توفير فرص العمل فى المشروعات التى تحتاج إلى عمالة كبيرة وهو ما يحدث فى عدد من الدول النامية.

4- تحقيق المساواة فى المعاملة التأمينية (بين الرجال والنساء):

يشار هنا إلى أهمية قيام نظام التأمين الإجتماعى على أساس مبدأ المساواة بين الجنسين وهذا يتضمن المساواة فى المعاملة التأمينية وكذلك الإجراءات التى تكفل حصول المرأة على مزايا عادلة حيث إن المجتمع يستفيد إستفادة كبيرة من الجهود التى تقوم بها المرأة لرعاية الأطفال والآباء والأفراد العاجزين داخل الأسرة ويجب ألا تتأثر المزايا التى تحصل عليها كنتيجة لقيامها بهذه الجهود فى أثناء فترة عملها.

هذا ونتيجة لتزايد مشاركة المرأة فى العمل وتغير الأدوار فى المجتمع فإن أنظمة التأمين الإجتماعى المبنية على أساس أن الرجل هو القائم بالإنفاق على الأسرة قد أصبحت غير ملائمة للكثير من المجتمعات لذلك يجب أن يقوم نظام التأمين الإجتماعى والخدمات الإجتماعية على أساس التساوى بين الرجل والمرأة وتساعد الإجراءات المتخذة لتسهيل وسائل التوظيف بالنسبة للمرأة فى دعم الإتجاه لمنحها 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 النساء 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 للمزايا المستحقة للمرأة .. فضلاً عن السعى نحو تحديد حد أدنى للأجور .. وتقرير حق الرجل الذى يقوم برعاية الأطفال فى الحصول على المزايا التى تقرر لهذا الغرض).

5- 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 وقد تصلح نظم المعاشات التكميلية التى تناسب ظروف وقدرات مجموعات محددة من العاملين كمشروعات إضافية وليست بديلا عن نظم المعاشات الرسمية.

وللمشاركين فى نظم التأمين دور مهم فى النظم التكميلية بينما يبرز دور الدولة فى توفير بناء تشريعى فعال وطرق للإشراف والتنفيذ.

ويجب أن تضع الحكومات فى إعتبارها أن أى دعم أو حافز متعلق بأنظمة التأمين يجب أن يوجه لمصلحة أصحاب الدخول الضئيلة والمتوسطة وكل مجتمع يمكن أن يحدد ما يناسبه من النظم مع أخذ نتائج هذه المناقشة فى الإعتبار وكذلك المعايير التى وضعتها منظمة العمل الدولية .. ومن الضرورى إجراء حوار إجتماعى يتم الإسترشاد به فى عملية التقييم والتطوير والخيارات المتاحة لمواجهة حالات عدم التوازن بالنسبة

للتمويل وفى إطار المبادئ الأساسية الموضحة 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 مد مظلة التأمين الإجتماعى للفئات التى لا يشملها النظام.

*** الأهمية المتزايدة لمعالجة مشكلة البطالة:**

أكدت الدراسات التى أجرتها منظمة العمل العربية وتلك التى أجرتها الجامعة العربية (الإدارة العامة للشئون الإقتصادية) إرتفاع مستوى البطالة على المستوى العربى بإعتبارها مشكلة عالمية تتزايد حدتها فى العديد من الدول العربية مع تداعى الآثار السلبية للعولمة مع تدنى معدل نمو الإنتاج العربى (حيث تصل نسبة الإنتاج الزراعى 1.5% والصناعى 0.5% من الإنتاج العالمى).

ومن المرجح إستمرار تفاقم مشكلة البطالة فى العالم العربى ما لم تهتم الدول بالحد من ذلك من خلال تكامل التدابير التالية:

1- تطوير خدمات التعليم وشبكات الأمان الإجتماعى لتعمل على تخفيض معدلات تخفيض معدلات تزايد السكان (معدلات الخصوبة) من خلال رفع مستوى التعليم والقضاء على أمية النساء من ناحية ومن خلال تنمية القدرات على التكسب لرفع مستويات الأجور وتحويل العمالة غير المنتظمة إلى عمالة منتظمة تتمتع بمستوى مرتفع من الأجور.

2- توفير برامج لمعاشات الشيخوخة العامة (الإجتماعية) إلى جانب برامج التأمين الإجتماعى ونظم المساعدات الإجتماعية (بما فى ذلك مساعدات البطالة):

تهتم معظم دول العالم بتقرير برامج عامة لمعاشات كبار السن بهدف تحقيق ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة وسبل المعيشة لكبار السن .

ولعل من الجدير بالبيان هنا التوصية بإمتداد نظم التأمين الإجتماعى تدريجياً لتشمل كافة القوى العاملة فى المجتمع بما فى ذلك العاملين فى الزراعة (وحتى يتحقق ذلك تقوم بعض الدول بتدعيم (كلياً أو جزئياً) المستهدفين من العاملين فى الزراعة والصيد والمهن الحرفية).

ومن ناحية أخرى يتعين إهتمام نظم المعاشات بتوفيرها بمراعاة إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء.

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 .. وقد يكون توفير معاشات كبار السن الفقراء أيسر إداريا من إعانات ومساعدات البطالة لسهولة التحقق من الأولى.

3- الإلتزام بالإتفاقيات والتوصيات الدولية للدعم المالى الحكومى للمساعدات العامة لضمان الحدود الدنيا للدخول ومعالجة إنتشار وحدة التعطل :

مع تزايد مشكلة الفقر والعوز على المستوى الدولى تبينت ضرورة الجهود الدولية الجماعية والتعاون الدولى بتوفير الضمان للفقراء وإهتمت الدول بتأسيس المؤسسات وعقد المؤتمرات الدولية لبحث سبل المساعدات العامة (أسوة بمؤسسات مؤتمرات التأمين الإجتماعى) وإلزام السلطات الرسمية بها شأن إلتزامها بالتأمين

الإجتماعى الإلزامى الذى تعتبر تعويضاته للمشمولين حقا من حقوقهم ... ونتيجة لذلك أصبحت أنظمة المساعدات العامة الجديدة بدورها إلتزاما على السلطات الرسمية عند توافر شروط الإستحقاق التى تدور حول الحاجة الحقيقية أو الحكمية ... وأسوة بالتأمين الإجتماعى كحق شاع إستخدام تعبير الإعانات الإجتماعية " **Sociale assistance**" بدلا من تعبير المساعدة العامة كمنحة من الدولة.

وقد تبينت الحاجة الشديدة لمساعدات البطالة خلال وعلى أثر الأزمة الإقتصادية لعام 1929 وفى عام 1933 بدأ إنتشار تدابير المعاش إلى العجزة والشيوخ والأرامل والأيتام دون إشتراكات، وتقديم الإعانات المادية للعاطلين والمرضى والمحتاجين ممن تقدم لهم الخدمات الطبية منزليا أو فى المستشفيات، وكذلك إعانات الأمومة فى حالة الوضع والرضاعة ولتربية الأولاد، والمساعدات الطبية فى دور الأيتام والمعاقين والمرضى والصم والبكم، وذلك فضلا عن الإعانات العائلية ...

ومع إنتشار أنظمة الضمان الإجتماعى فى أثناء وبعد الحرب الثانية روعى تحقيق التكامل بين أنظمة التأمين الإجتماعى ونظم المساعدات الإجتماعية، وتبنت بعض الدول أنظمة الضمان الإجتماعى بإعتبارها مساعدات عامة تمول من الأموال العامة.

3/1

الحماية الإجتماعية فى القطاع الزراعى

تؤكد التقارير السنوية للتنمية البشرية التى يعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائى الدور المتزايد للحماية الإجتماعية فى القطاع الزراعى حيث تؤكد أحدث التقارير الصادرة فى نوفمبر 2011 الحاجة الملحة لتنمية الموارد البشرية العربية وطريقنا فى هذا الشأن يبدأ بالريف إتفاقاً وثبوت علاقة عكسية بين نسبة السكان العاملين بالريف ومستوى التنمية البشرية الذى يلاحظ إنخفاضه مع إزدياد نسبة العاملين فى الريف على النحو التالى:

1- ترتفع نسبة سكان الريف فى السودان وموريتانيا إلى حوالى 60% وفى اليمن إلى حوالى الثلثين وهذه الدول الثلاث ذات مستوى تنمية بشرية منخفض.

2- 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).

3- يرتفع مستوى التنمية البشرية فى السعودية والكويت وليبيا ولبنان وعمان وتونس وجميعها دول تنخفض فيها نسبة سكان الريف وتتراوح بين 1.6% من إجمالى السكان فى الكويت و32.3% من إجمالى السكان فى تونس.

4- يرتفع مستوى التنمية البشرية بصورة ملحوظة فى كل من قطر (حيث لا يتجاوز سكان الريف 4.1%) والبحرين (حيث يدور سكان الريف حول 11.3% من السكان) والإمارات (سكان الريف 15.6% من إجمالى السكان).

5- تعتبر الصومال خارج المستويات الدولية للتنمية البشرية وفيها تصل نسبة العاملين فى الريف إلى 62.1% 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 2004) إلى 63.1% من السكان فى موريتانيا وإلى 45.2% من السكان فى اليمن وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المنخفض فى التنمية البشرية .. وتصل النسبة إلى 43.9% من السكان فى مصر وتدور حول 15% من السكان بكل من المغرب والجزائر وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المتوسط من التنمية البشرية (جدول 5).

وفى مجال إستخلاص التدابير لمواجهة مشكلة إرتفاع نسبة وشدة الفقر بعد التعرف على أسبابها تمثلت أهم الحلول فى حث الدول النامية والفقيرة إلى إعادة الإهتمام بتحديث الزراعة وقيام الدول والحكومات بتدعيم قدرات الفقراء على الحصول على الغذاء.

6- 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[1] وخدمات العلاج والرعاية الطبية.[1]

[1] راجع الجدول (6) لملاحظة كيف ترتفع نسبة سكان الريف فى السودان (وفقاً للوضع 2004) لأكثر من 60% من السكان وكيف تنخفض نسبة الإنفاق على التعليم بذات الدولة إلى 2.8%.

وإتفاقاً مع ذلك يتعين إمتداد التأمين الصحى تدريجيا حتى تتهيأ الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة لإمتداده إلى جميع العاملين المؤمن عليهم.

وتجدر الإشارة إلى أنه كثيرا ما توجد ببعض دول العالم نظم تأمين صحى خاصة **Special Sikness Insurance** لفئات أو قطاعات من العاملين لدى الغير أو لدى انفسهم ترجع نشأتها لأسباب تختلف من دولة لأخرى وأن إرتبطت فى الغالب بالتدرج فى التطبيق.

[1] راجع الجداول الإحصائية 5 و6 و8 و12 الملحقة بالتقرير والتى تبين الإنخفاض النسبى العام للإنفاق على الصحة خاصة فى الدول (العربية) التى ترتفع فيها نسبة سكان الريف.

4/1

تزايد أهمية الحماية الإجتماعية والقطاع 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.

وتتزايد أعداد العاملين بالقطاع غير المنظم على المستوى العربى بمراعاة تعدد العوامل التى تؤدى لذلك وأهمها:

- الهجرة من الريف إلى المدن بسبب تدهور الإنتاجية أو بسبب الصراعات والحروب والظروف الطبيعية (جفاف – تصحر).
- تزايد معدلات النمو السكانى فى الريف مع إرتفاع الأمية ومعدلات الخصوبة وإرتفاع معدل وشدة البطالة.
- سلبيات سياسات التحرر الإقتصادى والخصخصة وإعادة الهيكلة التى أدت إلى إنهاء خدمة أو تقاعد العديد من العاملين فيما يعرف بالمعاشات المبكرة.
- الإنخفاض النسبى للقدرات البشرية لإنخفاض مستويات التعليم الأساسى والمهنى.
- تعدد صور المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر التى تتكون برأسمال ضئيل وتحتاج مستوى منخفضا من التكنولوجيا والمهارات.

تتعدد وتتزايد أعداد العاملين فى القطاع غير المنظم فى مصر لتمثل أغلب القوى العاملة فى مجال المقاولات وأعمال المخابز والمحاجر والنقل البرى وتنتشر فى السودان وتشير بعض التقديرات القطاع غير المنظم بولاية الخرطوم وحدها حوالى مليون وخمسمائة الف شخص يعملون الأنشطة الإنتاجية والخدمات الصغيرة (بدأ من الباعة المتجولين – خدم المنازل – غاسلى العربات). ويعانى جميعهم من العمل فى بيئة لا تتفق والعمل اللائق ويفتقدون خدمات الضمان الإجتماعى فى مجال الصحة والتعليم وينتجون غالبا سلع لا تتفق ومواصفات الجودة.

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 ووفقا للتجربة المصرية تمتد تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل للعاملين بالقطاع غير المنتظم من خلال توفير حماية تأمينية تتحدد وفقا لأجور حكمية وبذات الأسلوب تتحدد الإشتراكات حكميا وفقا لقواعد خاصة.

5/1

التحديات الرئيسية التى تواجه تغطية وفاعلية الحماية الإجتماعية

أولاً : تحدى تلازم إرتفاع معدلات الفقر مع التضخم من ناحية وإنخفاض الإنفاق القومى على التعليم والصحة من ناحية أخرى:

تشير أحدث تقارير التنمية البشرية الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى إلى إرتفاع نسبة من تقل دخولهم عن حد الفقر فى العديد من الدول العربية لترتفع إلى حوالى 22% من السكان (وفقاً للمعدل الوطنى لخط الفقر) فى كل من مصر وفلسطين والعراق وتصل إلى 34.8% و46.4% 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 (37.1%) والأردن (34.4%) وفلسطين (37.3%) وسوريا (37.5%) ولما يزيد عن 40% من السكان فى كل من مصر (40.7%) والعراق (41.3%) والمغرب (45.3%) وتتجاوز النسبة نصف السكان فى كل من اليمن (56.3%) وموريتانيا (57.1%) وتقفز إلى 63.3% فى الصومال.

ويتلازم إرتفاع معدلات وشدة الفقر مع إنخفاض الإنفاق القومى على خدمات التعليم والصحى فى أغلب الدول العربية وفقاً لما يتضح من الجدول 8 بالملحق الإحصائى على النحو التالى:

1- فى حين تبلغ نسبة متوسط الإنفاق الدولى على التعليم 10.2% من الناتج المحلى الإجمالى تنخفض هذه النسبة إلى النصف فى الدول العربية (وفقاً للسائد فى الدول ذات التنمية البشرية المنخفضة والمتوسطة).

2- فى حين يبلغ متوسط الإنفاق الدولى على الصحة 6% من الناتج المحلى الإجمالى فإن تلك النسبة تدور حول 5.3% فى الدول العربية (تدور حول 5.1% فى الدول ذات التنمية البشرية المنخفضة وحول 4.5% فى الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة) (راجع جدول 8).

وقد كشفت ظاهرة التضخم على المستوى الدولى (فى أغلب إن لم يكن جميع الدول خاصة النامية) العديد من الأزمات والمشاكل الإقتصادية (خاصة الناشئة عن العولمة وما تستلزمه من تعديلات فى الهياكل الإقتصادية) عن عدم فاعلية تدابير الضمان الإجتماعى لضمان الدخل فى ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة (سواء تم ذلك من خلال نظم التأمين الإجتماعى أو نظم المساعدات والإعانات التى تعتبر نظم إغاثة لمواجهة الإحتياجات الخاصة الفردية والفئوية) حيث إرتفعت الأسعار بمعدلات متزايدة إمتدت لنفقات التعليم والصحة وإنخفضت قدرات الفقراء على إشباع إحتياجاتهم المعيشية والحياتية وتزايدت بالتالى شدة الفقر وإمتدت لعديد من فئات المجتمع التى كانت تتمتع بدخول تجاوز حد الفقر (النقدى) ... وتزايدت حدة الفقر بالنسبة للنساء خاصة حيث عدم المساواة فى الأجور وفرص العمل.

ومن هنا نشأت الحاجة إلى تفعيل دور نظام الضمان الإجتماعى فى مواجهة مشكلة الفقر بالبحث فى تطوير أساليبه لتحقيق أهدافه فى مواجهة آثار التغير فى الأحوال والظروف الإقتصادية والسكانية التى تلازمت مع ظاهرة التضخم المستمر

والملحوظ على المستوى الدولى وبالتالى أصبحنا أمام دور جديد للضمان الإجتماعى يهتم بضمان وتنمية الدخل فى آن واحد.

ومن الجدير بالذكر أن دائرة الفقر والفقراء قد تتسع رغم نمو متوسط الدخل القومى للسكان نتيجة لعدم العدالة فى توزيع الدخل من ناحية ولعدم توافر الخصائص السكانية للقدرة على الكسب (من خلال رفع مستوى المهارات) من ناحية أخرى.

وهكذا تبين أن هناك عدة مفاهيم للفقر أحدها هو فقر الدخل حيث تستخدم عبارات خط الفقر القومى والثانى هو الفقر الذاتى والذى يشعر به الفرد رغم إرتفاع متوسط الدخل على مستوى السكان ومع إستمرار حدة وإتساع مشكلة الفقر والفقراء (رغم تدابير ضمان الدخل التى تهتم بمواجهة مشكلة الفقر من خلال التعويضات والمساعدات المادية) جاء المفهوم الثالث (والذى نرى أهمية الأخذ به لتفعيل وتحقيق الغاية من الضمان الإجتماعى) وهو فقر القدرات وأولها القدرة على التكسب (من خلال الخدمات التعليمية والتدريبية) بمراعاة أن النساء تواجه مشكلة القدرة على التكسب بوجه عام أو القدرة على التكسب فى فترات خاصة مثالها فترات الحمل والوضع للنساء وتفرغها للأمومة بوجه عام.

وهكذا أصبح واضحا عدم كفاية الدخول النقدية لإشباع الحاجات الأساسية للإنسان (فالنقود مجرد وسيلة لتبادل السلع والخدمات فإن لم تتزايد بمعدل تزايد الأسعار وإن لم تتوافر السلع والخدمات بالقدر الكاف لإشباع الحاجات فإن الضمان الإجتماعى النقدى لا يصبح فعالاً) ... وأصبح من الضرورى إدارة خطر الفقر بالتعرف على أسبابه والعمل على رفع الدخول وليس مجرد تعويضاتها .. ولا يتأتى رفع الدخول إلا بتحسين القدرات وتمكين الفقراء (بدءا بالنساء منهم) ...

وقد إهتمت الدول مؤخرا بتدعيم قدرات السكان بتمكينهم من الحصول على الرعاية الصحية وخدمات التعليم وتوفير الطعام وبوجه عام تحقيق ضمان إجتماعى شامل يستهدف زيادة فرص الفقراء وتدعم قدراتهم وتعددت برامج الحماية الإجتماعية التى تستهدف التخفيف من الآثار السلبية للتحولات الإقتصادية وما يصاحبها مما يسمى بالتدابير الإصلاحية القومية التى تمس الفقراء وبدون تلك البرامج لا يمكن للدول الشروع أو الإستمرار فى إصلاحات وتحولات إقتصادية يتعذر تحمل الفقراء لآثارها المتمثلة فى زيادة أسعار المرافق، وإلغاء الدعم العام للأغذية والعلاج أو تخفيضه.

وعلى المدى المتوسط والبعيد يتعين العمل على تحسين الخصائص السكانية لتحسين قدرة الفقراء على التكسب من خلال تنمية الطفولة، والتعليم العام، والخدمات الصحية (وتحقيق المساواة فى الفرص بين الأفراد وبين الذكور والإناث لتحقيق حياة منتجة ونافعة) ذلك أن من المهام الأساسية للدول العمل على تحسين صحة المواطن وحصوله على التعليم الجيد وزيادة معدل النمو الإقتصادى لتوفر فرص العمل.

وبمراعاة أن الموارد البشرية تعتبر من أهم الموارد الإقتصادية لأى دولة فلابد من رؤية شاملة لإستغلال تلك الموارد البشرية أساساً لتفعيل النهضة الإقتصادية والتنموية (ولنا ملاحظة أن الزيادة السكانية فى اليابان والهند (وبعض دول شرق أسيا)، تم تحويلها لقوة دافعة ومحركة لإقتصاديات تلك الدول بما أسهم فى إنعاش أوضاعها الإقتصادية وجعلها تحتل مكانة متميزة على الساحة الإقتصادية الدولية (فى عام 1960 مثلا كان تعداد مصر 26 مليونا وكان عدد كوريا الديمقراطية كذلك 26 مليونا وفى 2008 بلغ عدد سكان مصر 80 مليونا بينما لم يتجاوز سكان كوريا 48 مليونا).

ثانيا : تحدى تلازم إرتفاع معدلات الإعالة مع إنخفاض نصيب الفرد من الدخل:

بمراعاة تحدى إرتفاع معدلات وشدة الفقر على مستوى العديد من الدول العربية يأتى تحد آخر لا يقل فى الأهمية عن التحدى الأول حيث تشير الإحصاءات (راجع جدول 9) إلى إرتفاع نسبة المعالين من صغار السن (أقل من 14 عاماً) والمسنين (65 عاماً فأكثر) إلى نسبة من فى سن العمل (15 : 64 عاماً) فى العديد من الدول العربية ... وتشتد الآثار السلبية لإرتفاع معدلات الإعالة بملاحظة تلازم تلك المعدلات عكسياً مع نصيب الفرد من الدخل (وبالتالى إرتفاع معدلات الإعالة بالنسبة لذوى الدخول المنخفضة) ليساهم ذلك فى شدة الفقر وتزايد الحاجة للحماية الإجتماعية ولبيان ذلك نشير إلى إنخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى فى موريتانيا إلى حوالى 1900 دولار فى حين يصل معدل الإعالة إلى حوالى 74% .. وفى حين يرتفع نصيب الفرد من الناتج المحلى إلى 2470 دولار فى اليمن فإن معدل الإعالة يرتفع إلى 87.1% .. فإذا إرتفع نصيب الفرد إلى حوالى 5600 دولار فى مصر والأردن فإن معدل الخصوبة يصل فى مصر إلى 57.4% وفى الأردن إلى 69% .. وعلى صعيد آخر فحيث يرتفع نصيب الفرد إلى أعلى معدلاته فى كل من الإمارات (57744 دولار) وقطر (91379 دولار) فإن نسبة الإعالة تنخفض لأدنى معدلاتها لتصبح 17.7% فى قطر و21% فى الإمارات (راجع جدول 9 بالملحق الإحصائى).

وحيث يتلازم إرتفاع معدلات الإعالة مع إرتفاع معدلات الخصوبة تبدو العلاقة بينهما وبين مستوى التنمية البشرية وإنتشار معدلات الأمية (خاصة للنساء) وفى هذا الشأن تشير الإحصائيات الواردة بالملحق الإحصائى للتقرير إلى أنه فى حين لا يتجاوز متوسط معدلات الخصوبة فى الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة

1.7 لكل إمرأة ويرتفع هذا المتوسط إلى 2.5 لكل إمرأة فى الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة وإلى 2.9 لكل إمرأة فى الدول النامية .. فإن هذا المتوسط يرتفع فى الدول العربية إلى 3.7 لكل إمرأة ويرتفع فى السودان إلى 4.4 وفى موريتانيا إلى 5.8 ويقفز فى اليمن إلى 6.2 (راجع الجدول 7).

هذا ويفترض إستمرار الإرتفاع النسبى لمعدلات الخصوبة فى الدول العربية الغنية سكانياً وبالتالى يفترض إستمرار معدلات تزايد السكان (وبالتبعية 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 وتتزايد فيها نسبة غير الملمين بالقراءة والكتابة للأعمار 15 عاماً فأكثر بالنسبة للنساء عنها للرجال) ... ولبيان ذلك نشير إلى أن النسبة العامة للإلمام بالقراءة والكتابة لا تتجاوز 51.2% من السكان فى موريتانيا و52.3% من السكان فى المغرب و59.7% من السكان فى العراق وتتراوح بين 60.9% فى السودان و69.9% فى الجزائر وتصل فى مصر إلى 71.4% وفى تونس إلى 74.3% وفى سوريا إلى 79.6% وتجاوز 81% فى عمان و89% فى الأردن وقطر وترتفع إلى 93.3% فى الكويت ... وبعبارات أخرى تتراوح نسبة الأمية بين 6.7% من السكان فى الكويت وتصل إلى 40.3% من السكان فى العراق (راجع جدول 6).

ويجدر الإشارة هنا إلى قيام مصر بوضع خطة سكانية تستهدف 2.1 طفل لكل سيدة بحلول عام 2017 (حالياً 3.1) وذلك عن طريق أربعة محاور أقرها المؤتمر القومى للسكان:

أ - **المحور الأول :** الإرتقاء بمستوى خدمة تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية.

ب- المحور الثانى : تغيير الإتجاهات والسلوك وذلك من خلال تبنى مفهوم الأسرة الصغيرة.

ج- المحور الثالث : دعم الترابط بين التوجهات السكانية والتنمية الشاملة بالسعى نحو العناية بكل جوانب التنمية البشرية، وعلى رأسها الصحة، / برامج رعاية الأم والطفل / التعليم الأساسى خاصة بالنسبة للإناث ودعم برامج محو الأمية (دعم تنمية المرأة إجتماعيا وإقتصاديا).

د - المحور الرابع : تفعيل نظام المتابعة والتقييم والتقويم ... ووضع برامج للإستعداد للزيادة المتوقعة للسكان (95 مليون نسمة خلال 10 سنوات) تهتم بزيادة أعداد المدارس والخدمات الصحية المقدمة وتوفير الغذاء لتلافى حدوث الأزمات المستقبلية.

ومن المفيد هنا إستعادة رؤية الصين للزيادة السكانية (وهى أكبر دول العالم من حيث عدد السكان الذين يتجاوز عددهم مليار وثلاثمائة مليون نسمة أى حوالى خمس سكان العالم) بإعتبارها ثروة بشرية يجب الإستفادة بها فى دفع عجلة الإنتاج (ويشار هنا إلى أن إجمالى عدد الكفاءات فى مجال العلوم والتكنولوجيا فى الصين بلغ 43.46 مليون مقارنة بنحو 42 مليونا فى الولايات المتحدة و54 مليون مواطن فى الإتحاد الأوربى لتحتل الصين المرتبة الأولى عالميا فى ذلك المجال وتصبح سادس دولة فى العالم جاذبة للدارسين الأجانب).

ثالثاً : تحدى تزايد معدلات وشدة البطالة:

بمراعاة تحديات الفقر المتزايد والأمية ترتفع معدلات البطالة فى الدول العربية فالمعدل العام للبطالة فيها بلغ قرابة 14% فى بداية الألفية الثالثة وقد شهد هذا المعدل إنخفاضاً كبيراً خاصة فى حالات الجزائر والبحرين وعمان. وإنخفاضاً

مهما بعد ذلك فى حالتى السعودية والمغرب وإنخفاضاً طفيفاً فى حالات الأردن وتونس ومصر.

لكن هذا المعدل العام قد إرتفع مجدداً فى البلدان العربية ليبلغ 15% قبل سنتين وتقدر منظمة العمل العربية بأنه قد تجاوز 17% هذه السنة وذلك بسبب آثار الأزمة الإقتصادية العالمية على التشغيل ثم كأحد إنعكاسات ما يعرف بالربيع العربى. ففى مصر إرتفع معدل البطالة ليقارب 12% بعد أن كان 9% وفى تونس تجاوز هذا المعدل 16% بعد أن كان قرابة 13%. أما فى ليبيا فقبيل الثورة فيها بلغ هذا المعدل 18% وربما أصبح أعلى من ذلك حالياً أما فى اليمن وسوريا فالتقديرات أكثر تشاؤماً لكن يقدر أيضاً أن هذا الوضع الناتج عن الإحتجاجات الشعبية، وعدم الإستقرار الذى ما يزال سائداً سوف يتغير تدريجياً خلال السنتين المقبلتين، خاصة إذا أعطت الحكومات أولوية لقضايا التشغيل.

أما الوضع فى البلدان العربية الخليجية فهو مختلف إذ بلغت مستويات التشغيل، حدود التشغيل الكامل بين المواطنين خاصة فى قطر والبحرين وإلى حد ما الإمارات العربية المتحدة والكويت أما فى السعودية فما تزال البطالة مرتفعة إذ تتجاوز 9% وسينخفض هذا المعدل دون شك بإستكمال تطبيق الإجراءات المعتمدة أخيراً لصالح تشغيل الوطنيين والتى تجاوزت إعتماداتها 30 مليار دولار لكن تبقى مشكلة تشغيل الإناث أكثر صعوبة للحل للجوانب الإجتماعية التى تعيق إندماج المرأة الكامل فى أسواق العمل، [1] وينطبق جانب من هذا الإعتبار على ضعف

[1] وبوجه عام يلاحظ بالنسبة للخليج الآتى:

أ – تشير الحكومات إلى عدم توافر فرص عمل فى القطاعين العام والحكومى وإلى إرتفاع إلتزاماتها الأمنية فى القطاع الخاص يمكن تشغيل الوطنيين بما لا يتعارض مع إعتبارات الربحية.

تشغيل الإناث فى باقى البلدان العربية [1] 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.

والظاهرة الأبرز هى إرتفاع معدلات البطالة بين الشباب ففى عام 2010 بلغ معدل البطالة فى الفئة العمرية 20-24 سنة 26.7% فى الأردن و39.6% فى فلسطين و20.8% فى سوريا [2] 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 والسلمية التى بدأت بطلب فرص عمل أكثر وأفضل وإنتهت بالمطالبة بالتغيير وبإسقاط الأنظمة فى بعض الحالات.

ب- لتفعيل عمليات تصحيح إختلالات سوق العمل يلزم توفير إعلام هادف ودور للإرشاد الأسرى والمهنى وإسترتيجيات شاملة ... وقد لا تساهم الصناعات الصغرى فى التشغيل ففى مسح نفذته وزارة العمل والشئون الإجتماعية فى البحرين عام 2003 تبين أن نسبة (البحرنة) فى المؤسسات ذات عامل واحد هى 23% وذات عاملين 7,7% وذات ثلاث عمال هى 9.2%. وتتصاعد نسبة (البحرنة) إلى 53% فى المؤسسات الكبيرة (600 عامل فأكثر). والسبب يعود إلى ظاهرة تأجير الإسم إذ تتحول الصناعات الصغرى من فرصة لتشغيل الوطنيين إلى فرصة لزيادة دخل بعض الوطنيين فقط.

ج- إمتد إقبال العاملين إلى أعمال لم تكن محل إقبالهم من قبل فالوطنيون فى عمان أو البحرين يقبلون على وظائف التنظيف/ عمال فنادق/ ..الخ وكان الموقف مشابها فى الأردن ومصر فالأمر مرهون بنوع التعليم والتدريب وتوفرها فى إرتباط بالإحتياجات وتوعية وإعلام وإرشاد وحوافز وروادع أى نظم إدارية كفوءة فقد تزايد طلب الإناث على فرص العمل بفعل التعليم وتغيرات إجتماعية داخلية وتأثيرات خارجية وذلك بسرعة غير محسوبة.

[1] بلغ معدل البطالة بين الإناث 22.6% فى مصر (2010) و21.7% فى الأردن (2009) و22% فى سوريا (2010) و15.9% فى السعودية (2009) و40.2% فى اليمن (2009) ومصادر هذه البيانات هى الكتاب الإحصائى لمنظمة العمل العربية الإصدار الثامن 2010 والمسوح الميدانية أو الأجهزة المركزية للإحصاء فى حالات اليمن والسعودية وقطر والكويت ومصادر أخرى لبقية البلدان.

[2] **ESCWA : Labour Market and Social Policy in the ESCWA Rezion 23 Nov. 2011 PP.35.36**

وفى هذا المجال تبدو الأهمية المتزايدة لتأمين البطالة مع تعدد الأزمات المالية والإقتصادية حيث يعمل على إستقرار مستوى الطلب الإستهلاكى على السلع والخدمات كما يوفر المعلومات الأساسية عن سوق العمل المطلوبة لوضع السياسات الإقتصادية والإستثمارية، فى مرحلة التحولات الهيكلية التى تصاحب عمليات الإصلاح الإقتصادى .

وفى مجال التشغيل يتعين تفعيل برامج التدريب والتأهيل والتوزيع الجغرافى العادل لفرص العمل وتحسين القدرات على الكسب إيمانا بتنامى الناتج المحلى والقومى لعديد من الشعوب إستنادا لمواردها البشرية رغم فقر مواردها الإقتصادية تأكيدا لقيام علاقة واضحة بين الفقر وإنخفاض أجور العاملين وبين الحصول على خدمات التعليم والتدريب والتأهيل إلى تحسين الخصائص ... ووفقا لذلك يصبح من الضرورى الإهتمام بتحسين خواص الأيدى العاملة العربية بدءا من معالجة مشكلة الأمية وتأتى بعد ذلك التنمية التعليمية والتدريبية التى تستهدف رفع مستوى ونوعية ومهارة الأيدى العاملة (مع مراعاة تباين الأمر بالنسبة لمجتمع الحضر عن مجتمع الريف حيث نلمس فى الأول مشكلة الفقر ويهبط الفقراء فى الثانى إلى مستوى الجوع والجهل والمرض).

وعلى الصعيد العربى تتبين ضرورة وحتمية تدعيم قدرة الفقراء على الكسب من خلال خدمات التعليم والتدريب والتأهيل بدءا بالمرأة من خلال قراءتنا التحليلية الإحصائية المرافقة للتقرير والتى تبين إرتفاع نسبة أمية الإناث فى الدول العربية عنها بالنسبة للذكور كما تبين إنخاض نسبة دخل النساء إلى الذكور وإنخفاض نسبة الإنفاق العام على التعليم.

وقد إنتشر تأمين البطالة فى العديد من الدول وإستمر منذ عشرات السنوات حيث إستقر مفهومه على الإهتمام بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد بها إلى نظم المساعدات والتشغيل .. وقد أدى ذلك فضلا عن الشروط التقليدية للمدة المؤهلة لإستحقاق التعويضات، والحد الأقصى لفترة الإستحقاق ذاتها إلى إدارة التأمين بإعتباره من التأمينات المؤقتة ... ووفقاً للتجربة المصرية فقد أشارت التقارير الإكتوارية لفحص المركز المالى إلى أن تأمين البطالة من التأمينات المؤقتة التى يراعى كفاية إشتراكاتها السنوية لمواجهة نفقاتها السنوية مع وجوب تكوين إحتياطيات فى المراحل الأولى لتطبيقه، ولا يتم دورياً فحص هذا التأمين (فى الوقت الذى يشار فيه أحياناً إلى إمكان إستخدام جزء من إحتياطياته لتطوير مزاياه ومجال تطبيقه فى تغطية العجز فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة) ... ونتيجة للمفهوم الضيق للبطالة التى يتعامل معها نظام التأمين الإجتماعى فقد تراكمت إحتياطيات التأمين بمعدلات متزايدة رغم تخفيض إشتراكات التأمين من 3% من الأجور إلى 2% وإلغاء المساهمة العامة البالغة 1% من الأجور السنوية ليقتصر التمويل على إشتراكات أصحاب الأعمال ورغم تعديل شروط الإستحقاق ورفع مستوى المزايا (إلى60%من أجر الإشتراك أى 75% من الأجر الصافى بما لا يتفق مع مفهوم تأمين البطالة والهدف منه).

وهكذا فرغم أن عديداً من الإقتصاديين يحذرون من إرتفاع معدلات تزايد السكان ويطالبون بضرورة الحد منها فإن الدعوات تتزايد من ناحية أخرى إلى الدور الأساسى لتنمية الموارد البشرية لتحويل الزيادة السكانية إلى قيمة مضافة مع أهمية برامج تنظيم الأسرة التى أدت فى دولة كالصين مع تخفيض معدل الخصوبة إلى المستوى المثالى وهو طفلين لكل أسرة.

ولقد مرت السياسة السكانية فى مصر بعدة مراحل تبعا للإهتمام بالمشكلة أو تراجعها حيث بدأ الإهتمام الرسمى بوضع السياسات السكانية عام 1965 (عندما صدر قرار جمهورى بإنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة برئاسة رئيس الوزراء) مستهدفاً تخفيض معدل الزيادة (من 25.4 فى الألف إلى 21 فى الألف فى نهاية عام 1970 بحيث لا يزيد عدد السكان على 33.1 مليون نسمه) .. إلا أن ظروف النكسة حالت دون تنفيذ البرنامج ... ثم أعيد عام 1977 تشكيل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة (برئاسة نائب رئيس الجمهورية) ليقتصر دوره على التخطيط والبحوث والمتابعة والتقويم، وفى عام 1986 تم تشكيل المجلس القومى للسكان برئاسة رئيس الجمهورية وفى عام 2002 أعيد تشكيله برئاسة وزير الصحة والسكان وتم رفع شعار طفلين لكل أسرة.

ويرى البعض إن الحكومة التى ترى نفسها خارج المجتمع هى التى تعتقد أن السكان عبء عليها. أما الحكومة التى تأتى فى مناخ ديمقراطى فإن هدفها يكون توفير الرفاهية والتقدم الإقتصادى والإجتماعى للمواطنين ... أن السكان طاقة بشرية يمكن أن تضيف للإقتصاد والمجتمع إذا توفر لها عاملين التعليم والديمقراطية ويصبح عدد السكان مصدر قوة وليس ضعف. وتؤكد بعض النظريات الإقتصادية أن الوضع الأمثل للمجتمعات يتراوح ما بين 80 و150 مليونا إذا كان مساحة الأرض مليون كيلو متر مربع بشرط أن يكونوا منتجين ... (على الجانب الآخر فوفقاً لنظرية مالتس فإن الزيادة فى السكان تؤدى إلى ضعف الموارد وبالتالى ضعف المجتمع، وهذا كان صحيحا حين كان الإستخدام مباشرة للطبيعة أما الأن فهناك آليات وتقنيات تجعل هناك أنواعا جديدة من الإنتاج مثل الزراعة الحيوية والثورة البيولوجية التى يمكن أن تنتج ما يكفى عشرات الملايين من السكان مع

ضرورة إعادة توزيع الثروات بشكل علمى بحيث لا يوجد إحتكار فى الإنتاج والتوزيع).

وفى مجال تحسين الخصائص الإنسانية وتنمية القدرة على التكسب يشار إلى الآتى:

1- وضع سياسة جديدة للتعليم تراعى مراحل النمو التى يمر بها المجتمع وحجم الإستثمارات وتكلفة فرص العمل والقطاعات التى تحتاج عمالة بحيث تضعها الدولة فى أولويات التنمية الإقتصادية .. كل هذا يؤدى لتحويل الزيادة السكانية إلى موارد تضيف للإقتصاد القومى ولا تشكل عبئا عليه.

فالتعليم الصحيح هو السبيل لايجاد فئات قادرة على خدمة مراحل التنمية بالمجتمع وتنفيذ المشروعات المطلوبة كما ان البرامج التدريبية خطوة مطلوبة لإعادة تأهيل وتدريب الخريجين بما يتناسب مع ما يتطلبه سوق العمل. بملاحظة أنه رغم إرتفاع معدلات البطالة تبدو فرص عمل كثيرة لا يجد من يشغلها لأنها تحتاج لكفاءات ومهارات معينه.

2- يجب العمل على تحسين الخصائص السكانية من خلال السعى لخفض معدلات الأمية المرتفعة (خاصة بين النساء) لاسيما فى الريف حيث تثبت الإحصاءات تزايد معدلات المواليد يرجع بالأساس للأمية والفقر.

3- إن التعليم والتدريب بما يتلاءم مع إحتياجات السوق هو المخرج الوحيد لتحويل الموارد البشرية لطاقات ايجابية ذات مهارات وخبرات يتطلبها سوق العمل وخبرات تدريبية تؤهلهم للإلتحاق به للمشاركة فى دفع الحركة الإنتاجية للإقتصاد القومى وتحويلهم من طاقات عاطلة إلى أيد عاملة ولذا يتعين التدريب المستمر للعاملين بالدولة والخريجين إلى جانب السياسات التعليمية.

الفصل الثانى

الأزمات المالية الإقتصادية العالمية

وتزايد تحديات الحماية الإجتماعية

تمهيد

تأثراً بالأزمات المالية والإقتصادية العالمية جاءت الإنتفاضات الشعبية تحت وطأة إرتفاع معدلات وشدة الفقر والتعطل ونفقات المعيشة للمطالبة بالعدالة الإجتماعية وتوفير العمل والقدرة على التكسب منه والحياة الآمنة الكريمة للمواطن بمراعاة سلبيات العولمة والتحول من الإقتصاد الشمولى والتخطيط الإقتصادى (هيمنة الدولة على مختلف جوانب النشاط الإقتصادى) إلى الإقتصاد الحر فى عالم تسوده التكتلات الإقتصادية والمشروعات متعددة الجنسية والذى أدى إلى إطار جديد لعلاقات العمل وهياكل جديدة للأجور ونهجا جديدا للمشروعات الإقتصادية، تصاحبه موجات عاليه من التضخم والبطالة وتغيرات جوهرية ذات أبعاد إجتماعية وسياسية يتراجع فيها دور الدول فى توفير حياة كريمة لمواطنيها وفى تحقيق الضمان الإجتماعى كهدف إجتماعى وإقتصادى [1].

[1] الضمان الإجتماعى هدف عام يقصد به ضمان حد أدنى للدخل لكل مواطن يكفى لتحقيق مستوى مناسب من المعيشة ومواجهة الإحتياجات الأساسية خاصة فى حالات التقاعد والعجز والوفاة والمرض والتعطل، ومن هنا فإن التأمينات الإجتماعية تعتبر من أهم أساليب تحقيق الضمان الإجتماعى.

وللمحلل السياسى أو الإقتصادى ملاحظة أن الفيصل فى نجاح الأحزاب والحكومات فى الدول المختلفة إنما يرجع إلى مدى قدرتها على تحقيق الضمان الإجتماعى ومدى تنافس الأحزاب حول الضمان الإجتماعى.

1/2

الآثار الإقتصادية والإجتماعية السلبية للعولمة والأزمات المالية والإقتصادية العالمية وإنعكاساتها على سوق العمل والحماية الإجتماعية

تـأثرت الحمايـة الإجتماعيـة بالإهتمـام الإقتصـادى المتزايـد والمشـروط تحـت تأثير توصيات المنظمات الإقتصادية العالمية التـى ينصـح بهـا صـندوق النقد الـدولى فى مجال القواعد والسياسات المالية للدول المتعثرة (بما يكفل إعادة هيكلـة إقتصـادها وترتيـب أولوياتهـا، وتنظـيم حركـة مـدفوعات الـدول والرقابـة علـى عملاتهـا وعلـى سياساتها المالية والنقدية وآثارها على حركـة التجـارة الخارجيـة إستيرادا وتصـديرا) وتعتبر شهادة الصندوق عن صلاحية إقتصاد دولة ما ونجاح سياستها المالية والنقدية هى المدخل الرئيسى للحصول على قرض البنك الدولى. [1] وتتسم توصيات صندوق النقد الدولى فى هذا الصدد بالصرامة بما قد يؤثر على البعدين السياسى والإجتمـاعى ذلك أن الشغل الشاغل لصندوق النقد الدولى هو إقرار سياسات مالية تستهدف خفض العجز فى الموازنة العامة للدولة المدينة من خلال إتجـاهين، أولهمـا : خفض الإنفـاق العام، والآخر: العمل على زيادة الإيرادات العامة من ناحية وإتبـاع سياسـة إنكماشية تعمل على الحد من الطلب الكلى الفعال من ناحية أخرى (ومن الأدوات التى تستخدم فى ذلك السقوف الإئتمانيـة للبنـوك، ورفـع معدلات الفائدة، وإصـدار أذون الخزانـة،

[1] لذلك، فإن صدور شهادة من الصندوق بعدم الصلاحية، يعد بمثابة حكم بعدم أهلية إقتصاد تلك الدول وحرمانها من قرض البنك الدولى وغيره من المصادر الرسمية.

وتحرير وتوحيد سعر الصرف فى سعر واحد واقعى ناشئ عن تفاعل العرض والطلب، وتحرير التجارة الخارجية مع إتاحة دور متعاظم للقطاع الخاص فى ظل آليات العرض والطلب).

هذا ويعتبر البنك الدولى للإنشاء والتعمير ثانى أهم المؤسسات الدولية المالية التى تستهدف تطوير المسار الإقتصادى للدولة المدينة وإعادة هيكلة إقتصادياتها، ... ويتمثل النشاط الرئيسى للبنك الدولى للإنشاء والتعمير فى الإقراض بهدف تشجيع الدول على إنشاء المشروعات وإصلاح السياسات الإقتصادية ومعالجة العجز فى ميزان المدفوعات .. ومن القروض ما يقدم بضمانات مسبقة ومنها ما يقدم للدول الفقيرة بشروط ميسرة تجعلها أقرب للمنحة ومنها ما يقدم على أسس تجارية بحتة لمشروعات القطاع الخاص (دون الحاجة إلى الحصول على ضمان من حكومات الدول التى تقام فيها المشروعات).

وقد كان للعولمة – خاصة فى المدى القصير – آثارها الإقتصادية السلبية [1] (بعد رفع إجراءات الحماية الجمركية وفتح الأبواب أمام السلع الغربية التى تتمتع

[1] أحدثت العولمة موجة من التغيرات التلقائية الكبرى المتتابعة على كل من المستوى الإقتصادى والسياسى والإجتماعى والثقافى جاءت أغلب نتائجها سلبية خاصة بالنسبة للدول النامية فكانت - وهو طبيعى على المدى القصير على الأقل - لصالح الدول المتقدمة، وللعولمة سمات تقوم على أسس ودعائم : ألياتها فى الإقتصاد والسياسة والإجتماع والثقافة.

ولعل الآثار السلبية للتغيرات ترجع فى معظمها إلى أن التطورالإقتصادى والتكنولوجى(التقنى) كان أسرع من أن تلاحقه المؤسسات والهياكل السياسية القائمة فى الدول النامية فلم تتطور المؤسسات الحكومية والعامة والخاصة بما يتفق مع القفزة التكنولوجية والمعلوماتية ووجدت نفسها فى متاهة العولمة بقضاياها الكبرى، فجاءت حلول المشاكل سطحية وبطيئة ومن هنا يرى البعض أن العالم قد إنقسم إلى ثلاثة أقسام متساوية يتمثل الأول فى الدول الصناعية التى تندمج فى الإقتصاد الشامل وتحقق منافع وتكسب إمتيازات (وهذه تنقسم إلى قسمين الأول ينعم بالرفاهية .. بينما الآخر لا يكاد يحصل بصعوبة إلا على الحد الأدنى ليواجه حاجياته الأساسية) أما القسم الثانى من المجتمع فهو غير نشط أو منتج لأنه يضم الشباب فى مرحلة التكوين والأطفال، والشيوخ إلى جانب العجزة والمرضى وإذا علمنا أن أعداد الشيوخ تتزايد بإستمرار، أما القسم أو الثلث الثالث فهو مستبعد ويعتبر خارج

بالجودة العالية والأسعار التنافسية الأمر الذى يهدد الصناعات المحلية فى الدول النامية ويعيد تلك الدول للوراء ولحقبة الإعتماد الكامل على العالم الخارجى مع تبنى سياسة تعتمد على تصدير المواد الخام للدول المتقدمة مع إستيراد كل وسائل ومستلزمات الحياة) وأدى ذلك إلى تزايد العجز التجارى للعديد من الدول العربية مع تفاقم مديونياتها وإرتفاع الأسعار وتراجع معدل التنمية.

ومن هنا لابد من التعامل العربى المشترك لمواجهة سلبيات العولمة وآثار الأزمات المالية العالمية من خلال قيام تكتلات إقتصادية عربية تتيح لها القدرة على فرض إرادتها على باقى الدول فى عالم المصالح الإقتصادية وقيام هذا التكتل العربى أمر طبيعى يتفق ووجود إرتباط وإمتداد طبيعى بين الدول العربية كما تزداد حاجة أنشطة الخدمات للدعم والتطوير لتمكينها المنافسة (أنشطة البنوك والتأمين والسياحة والمقاولات والنقل والإستشارات).

على أى حال فإن من المحقق أن الوظيفة الأساسية للدولة يجب أن تكون حمائية ضد الإعتداءات المتعددة التى يشعر فيها الفرد بأنه ضحية، وعلى الدولة الإهتمام بعدالة توزيع الدخول، والدفاع عن الحقوق الأساسية للمواطنين وضرورة مراعاة الإطار الإجتماعى خاصة خلال عمليتى الإدماج والتهميش اللتين تتسم بهما العولمة.

وفى ذلك كله يتعين على الحكومات إدراك الآتى:

النظام الإنتاجى لأسباب إجتماعية كثيرة (إرتفاع نسبة البطالة والعمالة الموسمية أو المؤقتة وزيادة أعداد نساء المنازل) ولابد أن نذكر أن جزءا كبيرا من العاطلين يتم نقلهم إلى تدريبات أو برامج مدفوعة الأجر من الدولة.

أولاً : تأثر التشريعات الإجتماعية بالظروف الإقتصادية والمعايير الدولية :

ظلت التشريعات الإجتماعية (تشريعات العمل والتأمينات الإجتماعية) ولأمد طويل معبرة عن صيغة ثلاثية الأبعاد: العمال وأصحاب الأعمال والحكومات وفى هذا الإطار يقوم بإعداد مشروعات قوانين العمل والتأمينات الإجتماعية ممثلين عن تلك القوى والأطراف.

ولكننا وكأثر من آثار العولمة وتبعاتها ونظرا لإنتشار شركات الأموال (وتضاؤل دور شركات الأشخاص والمنشئات الفردية) .. نلمس وبوضوح أن هناك طرفان جديدان (أو قوتان جديدتان : الظروف الإقتصادية والمعايير الدولية) يساهمان وبصورة ملموسة وواضحة فى تنظيم التشريعات الإجتماعية ونلاحظ إشتراك وزارات الخزانة والمالية العامة والإستثمار فى توجيه وإدارة تدابير الحماية الإجتماعية تأسيسا على ما يلى:

الأول : إستتبعت الظروف والأحوال الإقتصادية العديد من البرامج التى تعدل العديد من الأحكام التى تحكم حقوق وواجبات كل من العمال وأصحاب الأعمال والتى أبرزت أهمية المشروعات الإقتصادية على المستوى القومى وأصبح من المقبول الإستناد إلى المبررات الإقتصادية للإغلاق الكلى أو الجزئى (أو تخفيض الأجر بموافقة العمال) ومن ناحية أخرى أصبح لصاحب العمل إنهاء العقد لمبررات إقتصادية.

الثانى : لم يعد من الجائز العمل بعيدا عن الإتفاقيات والمعايير الدولية وتأثرت بذلك أحكام تشغيل العاملين وحقوقهم التأمينية والتعويضية دون تفرقة بين الوطنيين والأجانب.

وبوجه عام أصبحت التشريعات الوطنية منتج قانونى يؤثر ويتأثر بالجوانب الإقتصادية (خاضع للمنافسة ويأتى الإستثمار حيث يقرر له التشريع مزايا أكثر).. وأعيدت صياغه التشريعات الإجتماعية وفقا للمعاييرالدولية لتحقيق توازن عادل بين العاملين وأصحاب الأعمال بمراعاة البعد الإقتصادى القومى وفى إطار من التوافق مع تشريعات الدول الأخرى.

ثانيا : أهمية التنسيق بين السياسات الإقتصادية والسياسات الإجتماعية والعمالية تحقيقاً للحماية والعدالة الإجتماعية:

أدى تلازم إنتشار الفقر مع إنخفاض الإنتاجية ومع عدم المساواة فى فرص العمل ومستويات الأجور بين النساء (وهن يمثلن مصدرا مهما من الإمكانيات غير المستغلة) إلى إفتقار معظم العمال للحماية الإجتماعية الأساسية فإشتدت التوترات فى علاقات العمل وتزايدت المنازعات العمالية.

وبمراعاة تزايد سلبيات العولمة نتيجة الأزمات العالمية المالية والإقتصادية (مع إستمرار الفوارق فى الدخل فيما بين البلدان المستقبلة للعمالة والبلدان المصدره لها) فإن الأمر يستلزم السعى الجاد نحو إجراء تحولات سياسية فعاله وسريعة من أجل تنمية مستمرة وعادلة.

ويتعين فى البداية قيام الدول بإعادة تقييم السياسات الإقتصادية من أجل تعزيز النمو والعمالة وتوفير بنيه أساسية للحماية الإجتماعية التى تهتم بمعالجة سلبيات عمليات إعادة الهيكلة الإقتصادية والتى تصاحبها زيادة فى معدلات التعطل وتنقل الأيدى العاملة.

هذا وإلى جانب تنسيق السياسات والإجتماعية والإقتصادية فإن تحقيق إنتعاش دائم يستلزم إستراتيجية لتطوير البنية التحتية، وتشجيع روح المبادرة لدى المنتجين

الـريفيين. ولا بـد أيضـا مـن أن تسـتثمر بقـدر أكبـر فـى التعلـيم والتـدريب والـتعلم المتواصل ولتحسين ظروف العمل، (بما فى ذلك سلامة وصـحة العمـال)، جزءا من الإستراتيجيات المستقبلية.

وبوجه عام فإن إحترام المبادئ والحقوق الأساسية فى العمل يستلزم وضع إستراتيجية دائمة لتحقيق نمو عادل وسريع لمواجهة الفقر من خلال توفير العمل اللائق وتكاتف المبادرات الجارى تنفيذها وجهود منظمة العمل العربية (وجامعة الدول العربية والمنظمات المتخصصة العاملة فى إطارها ومجلس التعاون الخليجى) وجهود القيادات المعنية بوضع وتحقيق سياسات فعالة للنمو المستمر والمتوازن فى مواجهة التحديات (القائمة) التالية :

1- تحدى توازن السياسات الإقتصادية مع كل من السياسات العمالية وسياسات الحماية الإجتماعية.

2- تحدى تنمية القدرات على التكسب والمهارات (لنمو الإنتاجية وتحسين مستويات الأجور).

3- تحدى توافق السياسات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية.

4- تحدى الحوار الإجتماعى لتنمية مقومات سوق العمل بمراعاة حرية التعبير عن الرأى والقدرات التفاوضية (لتحديد وحماية الأجور) ... وتتطلب جميع هذه التحديات تنسيقا وثيقا للسياسات على المستويات الوطنى والعربى .

وقد تزايدت وتعالت المطالبة بوظائف لائقة (بغض النظر عن مستوى التنمية) لتحقيق العمل اللائق والتركيز على فرص العمل والحماية الإجتماعية بتفعيل السياسات والممارسات التى تركز على حقوق العمل وعلى الحوار الجماعى. وكل

ذلك يتطلب وجود إتساق بين السياسات الإقتصادية والإجتماعية. وهذا يعنى الحاجة إلى تنسيق أقوى على الصعيد الوطنى بين وزارات العمل ووزارات الإقتصاد والمالية والتخطيط والوزارات القطاعية، وكذلك بين المصارف المركزية ومكاتب الإحصاءات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

ولابد من إهتمام الحكومات بتوفير الحماية الإجتماعية، وحماية وتدعيم فرص العمل للعمالة غير المنتظمة ومواجهة إرتفاع مستويات البطالة ولا سيما فى صفوف الشباب (بلغ معدل بطالة الشباب فى الدول العربية وفقاً لتقديرات منظمة العمل العربية حوالى 27 % عام 2010) ورغم نمو العمالة فإن العديد من الوظائف كانت غير مأمونة وعرضية.

ولتخفيف حدة الفقر لابد من تعزيز العمالة المنتجة ليتلازم النمو الإقتصادى مع تدابير مواجهة حدة الفقر وعدم المساواة.

وتعانى المرأة العربية من عدم المساواة وتعانى تمييزا ملموسا وواضحا فى التوظيف والأجور والتدريب على المهارات، وفى الحصول على الإئتمان والحماية الإجتماعية. وهى معرضة للبطالة بدرجة أكبر من الرجل كما أنها تحصل على نصيب أقل من حقوق ومزايا الضمان الإجتماعى، فى ظل دعم محدود من الدولة لخدمات الرعاية للمرأة التى تكدح فى العمالة غير المنتظمة من أجل كسب العيش (وفى القطاع المنظم، يعمل معظم النساء فى الدول العربية فى القطاع العام- فى الإدارة مثلا والتعليم والصحة) وهكذا يتعين رفع نصيب المرأة فى التعليم والصحة وفى تنمية المهارات؛ ضمانا لتكافؤ فرص العمل من خلال سياسات عمالية تستهدف رعاية الأسرة.

وهكذا ينبغى أن تركز جميع الدول على بناء أرضية أساسية وشاملة لحماية إجتماعية تقوم على توفير حد أدنى من الضمان الإجتماعى لجميع الشعب كحق تفرزه تدابير فى مالية مؤكده ومع تفاوت أحكام وإعانات الضمان الإجتماعى من بلد إلى آخر فإنها تدور أساساً حول الرعاية الصحية الأساسية وكفالة الدخل للأسر والسكان البالغين سن الشيخوخة والعجزة والمعوقين وتعاضد الحماية الإجتماعية كذلك المجتمعات والأفراد ضد الصدمات الإقتصادية وتراجع الدخول والإستهلاك حتى تصبح الحماية الإجتماعية دعما للنمو من خلال مساعدة الأفراد على إغتنام الفرص التى تتيحها الأسواق المتحولة، مما ييسر التكيف مع التغير فى الهياكل الإقتصادية.

ولنا أن نعترف بأن إنفاق العديد من الدول العربية على الصحة العامة والضمان الإجتماعى لم يعد كافياً [1] ويتعين تدعيمه وتوجيهه لأكثر الفئات إحتياجاً.[2]

ثالثا : الأزمات المالية وتحدى تزايد أعباء تدابير الحماية الإجتماعية:

يتمثل جوهر الحماية الإجتماعية لتدابير الضمان الإجتماعى سواء فى ذلك التدابير التأمينية (قومية وفئوية) أو تدابير المساعدات العامة والإعانات العائلية التى تعمل جميعهاً على ضمان الدخل وتعويض الأخطار .. وتتكامل مع تلك التدابير

1 يشكل ضعف الموارد وتزايد قطاعات العماله غيرالمنتظمة تحديات ضخمة ويستلزم الأمر تدعيم تدابير العمل اللائق من خلال التشديد على تعزيز مؤسسات سوق العمل (من أجل ضمان نمو شامل وعادل) والعمل على خلق فرص العمل بتوفيرالعمالة الجيدة لتحسين نوعية العمالة، ورفع الإنتاجية، وبالتالى رفع مستويات المعيشة ونوعية المجتمعات وبدون تعزيز الإنتاجية (ومن خلالها نوعية العمالة) لاتستطيع الدول ضعيفة الدخل تحسين قدرتها التنافسية وفعاليتها لتصل إلى مصاف الدول متوسطة الدخل، ولا تستطيع الدول متوسطة الدخل تنويع الإنتاج للإرتقاء إلى المستوى الأعلى.

2 توفر المملكة العربية السعودية حاليا مساعدات ضد البطالة للمواطنين السعوديين .

تـدابير تنميـة القـدرة علـى العمـل والتكسـب المتمثلـة أساسـاً فـى التعلـيم (والتـدريب والتأهيل المهنى والحرفى) وتحسين الخصائص صحياً.

وإزاء شمول تلك التدابير للمجتمع بأكمله مع تعدد مجالاتها فإن أعباءها المالية تمثل التحدى الأكبر أمام الدول بما يحد من قدرتها وفاعليتها ... ويتعين فى هذا المجال الفصل بين المساعدات الإجتماعية وخدمات الضمان (الإعانات العائلية وخدمات الصحة والتعليم) والتى تتحملها عادة الدولة بإعتبارها الممثلة للمجتمع ... وفى مجال ترشيد وتيسير أعباءها تعمل الدول على دمج تدابير المساعدات الإجتماعية مع نظم التأمين الإجتماعى فى نظام أو إطار واحد مع تنظيم مستوى مساهمة الدولة فى التمويل إلى جانب المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ... (ويستفاد من متابعة التشريعات المختلفة للضمان الإجتماعى الإتجاه الحديث نحو تحمل الدولة العبء الأكبر لتمويل أنواع التأمينات الإجتماعية خاصة التأمين الصحى وتأمين البطالة، بمراعاة تقدم الحالة الإقتصادية للدولة والأيدولوجيات السائدة) [1] وقد تفرض بعض الدول ضرائب معينة للمساهمة فى التمويل، وتقوم دول أخرى بتخصيص جزء من الإنتاج القومى للتمويل.

أما تدابير التأمين الإجتماعى فقد أكدت الدراسات التى أعدها خبراء المنظمة ونوقشت فى المؤتمرات والندوات التى عقدتها المنظمة فى أواخر عام 2011 وحضرها ممثلو الأطراف الثلاثة لعلاقات العمل (كان موضوعها عن نظم التأمينات

[1] فى كثير من الدول يتم تمويل الخدمات الصحية من إشتراكات المؤمن عليهم ومساهمة الدولة (كما فى الدانمارك والسويد وسويسرا) مثلاً ومن مساهمة الدولة (وهذا هو الغالب فى الدول التى تقرر الإعانات الصحية إلى العمال الأجراء فحسب) ويتم هذا التمويل فى بعض الدول عن طريق إشتراكات أصحاب الأعمال ومساهمة الدولة (كما فى تشيكوسلوفاكيا وبلغاريا) أو من إشتراكات العمال وأصحاب العمل (كما فى تركيا). وقد تمول هذه الإعانات بصورة أساسية من إشتراكات أصحاب الأعمال (كما فى إيطاليا وبولونيا).

الإجتماعية وتمويلها بمراعاة الأزمات المالية والإقتصادية) ضرورة مراعاة وتفهم أمور ثلاثة:

1- تكامل إشتراكات المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة فى تمويل نظم التأمين الإجتماعى تأسيساً على تلازم إعتبارات المصلحة والمسئولية على مستوى كل من الفرد والمشروع والمجتمع (مع الإهتمام بالإعتبارات الإجتماعية والإقتصادية لتحديد مدى مساهمة كل من مصادر التمويل الثلاثى):

تهتم التأمينات الإجتماعية بأهم الأخطار التى نتعرض لها كبشر والتى تتعامل معها تأمينات الأشخاص وهى ستة أخطار: الشيخوخة والعجز والوفاة (ويتم التعامل معها من خلال تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة) وإصابات العمل (ويتم التعامل معها من خلال تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة) والمرض (ويتم التعامل معه من خلال تأمين المرض والأمومه أو التأمين الصحى) والتعطل (ويتم التعامل معه من خلال تأمين البطالة).

وبحكم قومية الأخطار المشار إليها نفهم كيف لا يقتصر إهتمام نظم التأمينات الإجتماعية الحديثة على فئة من فئات المجتمع دون غيرها وإنما يمتد جبراً لتعمل على مستوى قومى يهتم بكافة أفراد المجتمع (أياً كان نشاطهم سواء فى ذلك من يعملون لحساب الغير بالقطاع الحكومى أو العام أو الخاص أو التعاونى أو بالقوات المسلحة أو من يعملون لحساب أنفسهم كذوى الحرف والمهن الحرة وأصحاب الأعمال من ذوى النشاط التجارى أو الصناعى أو فى مجال الزراعة والخدمات وسواء كان مقر العمل داخل الدولة أو فى دولة أخرى).

ومع إمتداد نظم التأمينات الإجتماعية إلى جميع أفراد المجتمع فإن ذلك لا ينفى إهتمامها بالفرد ذاته حتى ولو لم يزاول أى نشاط (ومثال ذلك نظام التأمين الإجتماعى فى مصر الذى يسرى فى شأن من يملكون نصابا معينا من العقارات) وتقرر الإتفاقيات والتوصيات الدولية هنا أهمية المساواة فى الحقوق التأمينية بين المواطنين (رجالاً ونساءاً) والأجانب لذا تمتد التأمينات الإجتماعية لجميع المقيمين بالدولة وتبرم الدول الإتفاقيات التى تعالج تنقل الحقوق التأمينية مع تنقل الأيدى العاملة بين تلك الدول.

وحيث أصبح التأمين الإجتماعى نظام تأمين مقبول عالمياً كتدبير شامل لمواجهة مختلف المشاكل الإقتصادية والإجتماعية فإننا نفهم كيف يتسم التأمين الإجتماعى بطابع تأمينى مزدوج يوفر من خلاله حدا أدنى من المزايا التأمينية عند تحقق الأخطار التى يتعامل معها ويهتم بتوفير تلك المزايا لكبار السن ممن لا تتوافر بالنسبة لهم الشروط العامه المؤهله للإستحقاق وفى هذا وذاك يحمل التأمين الإجتماعى فى طياته قدراً مضاعفاً من التضامن الإجتماعى دون أن يضحى بإعتبارات العدالة الفردية فى توزيع أعباء التأمين وإنما يهتم بها بالنظر إلى مساهمات المؤمن عليهم، ثم يتجاوز هذا المفهوم الضيق للعدالة فى توزيع الأعباء الى مفهوم أرحب وأكبر يتفق مع عموميته وإجباريته ويحقق فيه العدالة التمويلية بين الأفراد من خلال مصادر تمويل لا يعرفها التأمين الخاص.

وفى هذا الإطار تتحقق المصالح فى نظم التأمين الإجتماعى على مستوى الفرد وعلى مستوى المشروع وعلى المستوى القومى وتحل تعويضات ومزايا التأمين محل مدخرات الأفراد ومحل إلتزامات المشروع تجاه العاملين به ومحل إلتزامات المجتمع ككل تجاه أفراده مما يفسر كيف تكون هناك مصادر ثلاثة للتمويل

وكيف تسمى الأقساط التى يتحملها كل من هذه المصادر بالإشتراكات حيث يساهم كل مصدر فى تمويل نفقات المزايا التى يراعى فى تحديدها مبادئ التأمين والتضامن الإجتماعى معاً وتتقرر من خلالها حدوداً دنيا للحقوق التأمينية ومزايا تأمينية لكبار السن وتتلازم فيها المعاشات مع التغير فى الأسعار ونفقات المعيشه دون الإخلال بمبادئ العدالة فى توزيع نفقات المزايا بالنظر لكل من مصادر التمويل.

وهناك العديد من الإتفاقيات والتوصيات الدولية التى تقرر أهمية تحقيق العدالة فى توزيع نفقات مزايا التأمين الإجتماعى بين مصادر التمويل فلا تتعدى إشتراكات المؤمن عليهم القيمة الحالية للمزايا المتوقعة بأى حال من الأحوال بل أن هناك من المبادئ الخاصة بتمويل التأمين الإجتماعى ما يهتم صراحة بتحميل أعباء ذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة وغيرهم لمصادر تمويل أخرى (غير المؤمن عليهم).

2- للتأمين الإجتماعى بحكم مجاله القومى وإجباريته مزاياه المادية غير المباشرة وأسلوبه المتميز فى تكوين الأموال اللازمة لمواجهة نفقاته:

أوضحنا فى البند السابق كيف تتعدد مصادر تمويل مزايا التأمينات الإجتماعية التى تشترك إلى جانب المؤمن عليهم فى تحمل نفقات هذه المزايا بل ويكون من مبررات إشتراكها تحمل نفقات مزايا ذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة وضمان الحدود الدنيا للمزايا بوجه عام وهى أمور تفسر تسمية تكاليف التأمينات الإجتماعية بالإشتراكات **Contributions** (بعكس الأمر فى التأمين التجارى الذى يتحمل المؤمن عليهم أو المؤمن لهم بكافة تكاليف المزايا فى صورة أقساط **Premiums**) حيث يساهم أصحاب الأعمال والدولة فى تمويل نفقات المزايا التى

تؤدى للمؤمن عليهم تأسيساً على ما يعود عليهم من مزايا غير مباشرة تنشأ من قيام التأمين الإجتماعى بحكم إجباريته وعموميته لقطاعات عريضة من المجتمع.

وبمراعاة إجبارية وقومية نظم التأمين الإجتماعى فإن عضويته المتجددة تتيح القدرة على الوفاء بإلتزاماته دون الحاجة إلى تراكم إحتياطيات على النحو المتبع بالتأمين التجارى فيما يسمى بالتمويل الكامل.

وتطورت الدراسات الإكتوارية التى تؤكد القدرة التمويلية الذاتية لنظم التأمين الإجتماعى الإجبارية (مع تزايد تلك القدره عند إمتدادها لجميع قطاعات المجتمع من خلال إستمرار تدفقات العضوية والموارد وذلك فى مختلف الظروف الإقتصادية).

وإذا تمت مساهمة الدول (فى نفقات الضمان الإجتماعى) من خلال الموارد الضريبية العامة فإن تلك المساهمة تعمل على تخفيف التفاوت بين الثروات الخاصة وعلى العكس قد تفرض على الأفراد بقدر ثابت دون ربطها بمستوى الدخول والموارد ولكل من الأسلوبين مزاياه وعيوبه.

وكما أكدت الدراسات أن تراكم الإحتياطيات بصورة ضخمة قد يكون عائقا أمام رفع المعاشات مع إرتفاع الأسعار والأجور إذ تتزايد الحاجة عندئذ لتزايد الإحتياطيات ومن هنا فان من المناسب لنظم التأمين الإجتماعى الإجبارى إتباع أسلوب للموازنة على فترات ذو إحتياطى محدود له وظيفة تعويضية ويوازى مثلى أو ثلاثة أمثال النفقات السنوية (ثلث الإحتياطى الرياضى للقيمة الحالية للمعاشات الجارية) وذلك باعتباره الأسلوب الأمثل والأكثر مرونة لتمويل نفقات ملاءمة

المعاشات مع التغيرات الإقتصادية وذلك فضلاً عن كونه الأسلوب المتفق مع طبيعة نظم التأمين الإجتماعى الإجبارية [1].

وقد جاءت خبرة الدول المختلفة لتؤكد أن النظم التى نجحت فى مواجهة مشكلة ملاءمة المعاشات مع التغيرات الإقتصادية إنما إتبعت أساليب تمويل قريبة جداً من أسلوب الموازنة على فترات يحمل سمات التمويل الجزئى [2] وبالنسبة للتأمين الإجتماعى بوجه عام ومعاشات الشيخوخة والعجز والوفاة.

---

1 وقد أصبح للعدول عن أسلوب التمويل الكامل (أو أسلوب الإحتياطيات الرياضية) إلى أسلوب التمويل الحديثة مبرراته العملية التى نبهت اليها الإضطرابات الإقتصادية التى تتلو الحروب، وما يصاحبها من إنخفاض القوة الشرائية للنقود وبالتالى إنخفاض القيمة الحقيقية للإحتياطيات المتراكمة والتى عادة ما تستثمر فى سندات حكومية فى الوقت الذى تتزايد فيه الحاجة إلى ملاءمة المعاشات مع التغير فى مستويات الأجور ونفقات المعيشة.

2 مع تزايد الإهتمام بالجوانب الإقتصادية تأكدت ملاءمة أساليب التمويل الجزئى والموازنة للتطور الإقتصادى خاصة من حيث تمكينها لنظم التأمينات الإجتماعية من ملاءمة معاشاتها مع التغير فى مستويات الأجور ونفقات المعيشة بإعتبارها من أولى المشاكل الحتمية التى تواجه هذه النظم والتى يتعين عليها مواجهتها تأسيسا على إعتبارات العدالة ومراعاة للإعتبارات الإجتماعية والإقتصادية، ... وفى هذا الشأن شاع إستخدام أسلوب الموازنة على فترات، ذو إحتياطى محدود، بإعتباره الأسلوب الأمثل والأكثر مرونة لتمويل نظم تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه وتأتى بعد ذلك أساليب التمويل الجزئى، أما أسلوب التمويل الكامل فلايعتبرمناسباً. وتم العدول عنه وإتباع أسلوب الموازنة على فترات مع إحتياطى مناسب يجعله قريبا من أساليب التمويل الجزئى، وقد يتم ذلك إختياراً، وتتحقق نتائجه المرغوب فيها، وقد يجد النظام نفسه وقد إتبعه جبراً عنه نتيجة لإستمرار الإتجاه نحو سخاء المزايا وانخفاض القيمة الحقيقية للإحتياطيات مع الإضطرار إلى ملاءمة المعاشات مع التغيرات الإقتصادية وفى الوقت الذى تستمر فيه المعاناة من الآثار غير المرغوب فيها لإرتفاع نسب الإشتراكات.

وحتى يتسنى لنظام التأمينات الإجتماعية أن يقوم بدوره الحقيقى فى مجال التنمية الإقتصادية فى الدول النامية يتم إختيار أسلوب الموازنة على فترات يتم تحديدها بحيث تكون من الطول الذى يسمح بقيام أقصى دور ممكن للتأمينات الإجتماعية كوسيلة للإدخار الإجبارى (ونقصد بذلك أن تتحدد نسب الإشتراكات عند أعلى مستوى تسفر الدراسات الاقتصادية عن عدم إرهاقه للمؤمن عليهم وعدم حيلولته دون نمو الصناعة وإستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية والمحلية على السواء).

3- يساهم تدعيم التأمين الإجتماعى بفاعلية فى علاج المشاكل الإقتصادية والإجتماعية القومية :

يعتبر التأمين الإجتماعى "نوعا من التأمين الحكومى **Type of Governmental Insurance** ذو طبيعة إجبارية **Compulsory in nature** ويهدف إلى أداء مزايا تأمينية لمن ينقطع أو يتوقف دخلهم نتيجة لأحد المشاكل أو الظروف الإقتصادية أو الإجتماعية **an Economic or Social Problem or Condition** أو لمن يواجه بخسائر شخصية بسبب تلك الظروف .. إن التأمين الإجتماعى خطة تقرر عندما توجد مشكلة إجتماعية تستلزم إجراء قوميا لحلها ويكون التأمين هو الأسلوب المناسب لذلك (كمشاكل التعطل والعجز والمرض والشيخوخة وإصابات العمل) حيث يكون الخطر إحتماليا يمكن التنبؤ به **Accidental Fortuitous or Predictable** ويكون على الحكومات إدارة أو تمويل خطة التأمين جبراً حيث لا يكون لدى التأمين التجارى القدرة المالية **Financial Capacity** على ذلك."

وهكذا يهتم نظام التأمين الإجتماعى بالمشاكل الإجتماعية أو الإقتصادية ذات المجال القومى أو حيث يكون للحدث طبيعة الكوارث **Catastrophic nature of the event** (كالبطالة) والتى تستلزم لقيام التأمين بالتعامل معها إجراءاً قانونياً أو تدعيماً مالياً وتقرير إجبارية النظام وشموله.

وقد ثار جدل طويل ومتشعب حول عدالة وحتمية ومدى مساهمة كل من المصادر الثلاثة لتمويل مزايا كل من أنواع التأمينات الإجتماعية ... وإذا كانت المسئولية عن وقوع الخطر المؤمن منه والمصالح التى تترتب على قيام التأمين تعتبر العوامل الرئيسية فى تحديد مصادر التمويل، فإن خبرة الدول المختلفة تعكس

تـأثر حجـم مسـاهمة كـل مـن هـذه المصـادر بالعوامـل الفكريـة والإقتصـادية وبنشـأة وطبيعة كل من أنواع التأمينات الإجتماعية.

ولقد إهتمت مؤتمرات العمل الدولية بإستخلاص عدداً من المبـادئ الدوليـة فـى مجال تحديد مصادر التمويل وتوزيع أعباء التأمينات الإجتماعية بينها. وإنعكس ذلك علـى خبـرة الـدول المختلفـة فـى هـذا الشـأن فتبـين لهـا أن خيـر وسـيلة لتمويـل مزايـا التأمينات الإجتماعيـة - فيمـا عدا تـأمين إصـابات العمـل - هـى تلك التـى تعتمـد علـى تحقيق مزيج من مصادر التمويل الثلاثة بالطريقة التى تتفق مع المبادئ الدوليـة ومـع الظروف المحلية.

إنتهـى المهتمـون بتمويـل التأمينـات الإجتماعيـة الـى أهميـة وعدالـة المسـاهمة العامة فـى تمويل مزايـا الوفـاة المبكـرة والعجـز المبكـر وتمويـل المعاشـات الأساسـية ومزايـا ذوى الـدخول المنخفضـة ... مـع مراعـاة أن هنـاك كثيـرا مـن مجـالات العمـل المشـتركة بـين الدولـة ونظـم التـأمين الإجتمـاعى ممـا يعنـى أن قيـام هـذه الـنظم وإسـتمرارها يخفـف مـن أعبـاء الدولـة مـع تحقيـق العديـد مـن الآثـار الإقتصـادية المرغوب فيهـا مـن خـلال تحقيـق التـوازن بـين العـرض والطلـب ومـن حيـث إتاحـة إحتياطيات ضخمة للإستثمارات العامة والخاصة.

وأكدت إتفاقيات وتوصيات مؤتمرات العمل الدولية المسئولية العامة للدولة فى مجـال ضـمان الوفـاء بمزايـا التأمينـات الإجتماعيـة فضـلاً عـن المسـاهمة فـى تمويـل نفقاتهـا إلـى المـدى الـذى يتفـق مـع غنـى الدولـة وإعتبـارات العدالـة، وإهتمـت بعـض الإتفاقيات والتوصيات ببيان أهمية تحمل الدولة لبعض نفقات العلاج والرعاية الطبية فـى حـالات المـرض مـع قيامهـا بتمويـل فتـرات التجنيـد الإلزامـى وتغطيـة العجـز فـى الإشـتراكات النـاتج عـن إمتـداد تـأمين الشـيخوخة والعجـز والوفـاه لـذوى الأعمـار

المتقدمة وكذا تحمل الأعباء المترتبة على توفير حداً أدنى لمزايا العجز والوفاة وأعباء إستمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة، وتمتد المساهمة العامة إلى أغلب نظم تأمين البطالة التى تنتشر فى الدول المتقدمة وبعض الدول النامية وترتبط هنا بغنى الدولة وأيدولوجيتها.

وكثيراً ما تتعدد صور المساهمة العامة بالدولة الواحدة وبالنسبة للتأمين الواحد ويرتبط ذلك بطبيعة التأمين والظروف المحلية لنشأته وتطوره كما ترتبط أيضا بغنى الدولة وبالأيدولوجية السائدة بها فتتعدد صور المساهمة العامة بشكل ملحوظ فى الدول المتقدمة إقتصاديا إتفاقاً ومسئوليتها عن توفير الحدود الدنيا لمستويات المعيشة لمواطنيها فضلاً عن العلاج والرعاية الطبية.

2/2

الإصلاحات الإقتصادية والحماية الإجتماعية

*** الدور المتنامى لنظم التأمينات الإجتماعية مع برامج الإصلاح الإقتصادى وإعادة الهيكلة على المستوى العربى :**

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.

وإتفاقا مع عمومية التأمين الإجتماعى وإجباريته فانه يهتم بتحقيق إعتبارات الكفاية الإجتماعية بمراعاة الآثار الناشئة عن شموله لمختلف قطاعات المجتمع أو لقطاعات العريضه منه وهكذا يتميز بقدر مضاعف من التضامن الإجتماعى لا يضحى معه بإعتبارات العدالة التمويلية بالنظر لتعدد مصادر التمويل التى ترجع مساهمتها إلى المصالح التى تعود عليها سواء فى ذلك مساهمة الفرد أو المشروع أو مساهمة الدولة (تحل مزايا التأمين أو بعض أنواعه محل التزامات أصحاب الأعمال تجاه العاملين لديهم والتزامات المجتمع ككل تجاه أفراده) حيث يساهم كل طرف فى تمويل نفقات المزايا التى يتمثل فى تحديدها التضامن الإجتماعى بصوره مزدوجة تتقرر بها حدود دنيا وتتلازم فيها المعاشات مع التغير فى الأسعار ونفقات المعيشه دون الإخلال بمبادئ العداله فى توزيع نفقات المزايا بالنظر لكل من مصادر التمويل.

وهكذا يتبين الدور المتنامى لنظم التأمينات الإجتماعية خلال وفى إطار الإصلاحات الإقتصادية على النحو التالى:

أولاً : كيف يؤدى تراكم إحتياطات ومخصصات الأخطار التأمينية دورا إستثماريا يعتبر من دعائم الإقتصاد القومى للدول:

تهدف نظم التأمينات الإجتماعية إلى تعويض الخسائر المادية الناتجة عن تحقق الأخطار المؤمن منها وذلك عن طريق إشتراكات يتحملها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة.

وحتى تفى تلك النظم بالتزاماتها فإنها تسعى للتأكد من توازن مواردها ونفقاتها فى كافة الأوقات وهو الأمر الذى يصعب التحقق منه لسنوات طويلة مستقبلة ما لم يتم تكوين إحتياطيات لمواجهة التقلبات العكسية فى معدلات تكرار وشدة الأخطار التى يتم التعامل معها.

ومن ناحية أخرى فانه نظرا لأن إحتمالات تحقق بعض الأخطار لا تتسم بالثبات طوال فترة التأمين وإنما تتزايد مع مضى الزمن فى حين تستلزم العوامل الإقتصادية الثبات النسبى لمعدلات الإشتراكات بقدر يؤدى الى إستقرار الأوضاع، فان ذلك يؤدى الى ظهور فائض فى مبالغ الإشتراكات عن مبالغ النفقات فى السنوات الأولى لبدء العمل بنظام التأمينات الإجتماعية ومع الوقت يتراكم هذا الفائض كاحتياطى لمواجهة الإلتزامات المتوقع زيادتها حتى يستقر مستواها.

وهكذا تتكون لدى جميع نظم التأمينات احتياطيات ضخمة لضمان الوفاء بإلتزاماتها وعلى الأقل لضمان عدم تزايد إشتراكاتها ولمواجهة أية زيادة غير متوقعة فى النفقات عن الإيرادات نتيجة لحدوث تقلبات عكسية فى معدلات تكرار

وشدة الأخطار التى يتم التعامل معها (ويسمى الإحتياطى هنا إحتياطى التغيرات غير المتوقعة **Contignecy reserve**). [1]

هذا وحيث يكون نظام التأمينات الإجتماعية فى مراحله الأولى (كما فى أغلب الدول العربية) وحيث يقتصر على العاملين ويتبع فى تمويله أسلوب التمويل الكامل (أو التراكم المالى) [2] فمن المتفق عليه تراكم الإحتياطيات بشكل مستمر ومضطرد بما يساهم وبصورة ملموسه فى تجميع المدخرات وتوجيهها للمساهمة فى تمويل خطط التنمية الإقتصادية.

---

1 وبوجه عام فحيث يتضمن نظام التأمين الإجتماعى أنواعا من التأمينات تتزايد نفقات مزاياها سنة وراء الأخرى ولفترة طويلة، وفى ذات الوقت يكون من المرغوب فيه مواجهة نفقات المزايا باشتراكات ذات معدلات متساوية **Uniform rate** فإن جزءا من اشتراكات السنوات الأولى يستخدم لمقابلة نفقاتها وفى تكوين احتياطى للتقلبات العكسية "التغيرات غير المتوقعة" أما الجزء الآخر فيتراكم ليتكون منه إحتياطى إكتوارى يساهم مع عائد الإستثمار فى تمويل النفقات المتوقع زيادتها فى المستقبل.

2 طالما أن مستوى كل من الإشتراكات والمزايا يرتبط بمستوى الأجور ... وأن مستوى النفقات، على عكس الإشتراكات، لا يتاثر بأسلوب التمويل فإن التراكم الكبير للإحتياطيات يعتبر عبئا على النظام إذ يتعين زيادة الإحتياطيات بذات معدل الزيادة فى الأجور بل بذات نسبة زيادة الإيرادات والنفقات حتى يتحقق التوازن المالى لنظام التأمين. ومن هنا إستقر الفكر الإكتوارى والتأمينى على أن الأسلوب الملائم لتمويل نفقات نظم التأمين الإجتماعى القومية يتمثل فى أسلوب الموازنة مع إحتياطى صغير له وظيفة تعويضية بين الأخطار (لمواجهة التقلبات فى الفروض الإكتوارية عن عدد ذوى المعاشات والمؤمن عليهم ومستوى المعاشات والإشتراكات) وذلك لتلافى مشاكل تراكم الإحتياطيات.

وفى ذات الإتجاه فانه طالما يتعذر التنبؤ بدقة بإتجاه القوة الشرائية للنقود ومستويات الأجور، بحيث تظل إحتمالات التغير دائما قائمة، فانه يتعين إتباع أسلوب الموازنة أو أحد أساليب التمويل الجزئى بإعتبارها الأساليب الملائمة لمقابلة كل ما يستجد من تغيرات ... وهكذا فإنه نظرا لأن التأمين الإجتماعى الإجبارى يسمح بالإحتياطيات السلبية ويتعين ألا تزيد إشتراكاته عن قدرة مصادرها، وأن مواءمة المعاشات مع نفقات المعيشة أو المستوى العام للأجور تكون أيسر كلما كانت الإحتياطيات أقل، فان كثيرا من الباحثين يتفقون على اتباع أسلوب الموازنة، وإلا نشأت لدينا مشكلة البحث عن موارد إضافية لتمويل نفقات ملاءمة المعاشات مع المحافظة على القيمة الحقيقية للإحتياطيات وهى مشكله ليست يسيرة الحل ولعلها كانت وراء إقتراح البعض جمع إحتياطيات نظم التأمينات الإجتماعية بمختلف الدول فى صندوق دولى مما يتيح مسايرتها للتطور الإقتصادى الدولى، ولو جزئيا، دون التأثير بالتغيرات المحلية التى قد تتميز بالحدة.

وفى هذا الشأن يلاحظ الأثر الكبير لنمو نظام التأمين على الإقتصاد القومى الذى تعاد اليه إشتراكات هذا النظام من خلال عمليات إعادة توزيع الدخول التى يهتم بها التأمين الإجتماعى، وذلك فضلا عن كون الإشتراكات من بين عناصر نفقات الإنتاج.

ثانياً : لتطوير نظم التأمين الإجتماعى ومزاياها دوره الفعال لعلاج الآثار السلبية لعمليات إعادة الهيكلة الإقتصادية (الإصلاح الإقتصادى):

1- تصاحب عمليات الإصلاح الإقتصادى تزايد حدة مشكلة البطالة وهنا يتعين التخطيط لإنشاء تأمين البطالة خاصة فى الدول النامية حيث يكون معظم العمال غير قادرين على الإدخار خلال فترات حياتهم العاملة، وبالتالى تبدو أهمية وضرورة تعويضات التعطل لتوفير دخل مناسب للمتعطلين عن العمل لأسباب خارجة عن إرادتهم (تعويض جزئى للدخل حتى يظل هناك الدافع لسعى المتعطلين للعودة إلى سوق العمل فى أعمال تتفق وقدراتهم) ووفقا للمستفاد من تجارب الدول المختلفة تتحدد الملامح الرئيسية لإنشاء نظام فعال لتأمين البطالة فى ظل ظروف العولمة فيما يلى **Designing an unemployment insurance scheme**:

أ - يتعين أن يتمثل الهدف المباشر من إنشاء النظام فى توفير دخل مناسب للعاطلين على غير إرادتهم ودون أن يكون لهم دخل فى تعطلهم يتراوح عادة بين 50% و80% من الدخل السابق على التعطل.

ب- يجب أن يقتصر إستحقاق مزايا التأمين على تعطل العامل الذى يمتهن العمل فعلا بأن تكون له مدة عمل فعلية سابقة على التعطل ... وفى

المقابل يتعين توفير إعانات بطالة وهذه تهتم فقط بتعطل الشخص رغما عن إرادته .

ج- يتم تمويل تأمين البطالة عن طريق إشتراكات يساهم فى أدائها كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة بمراعاة الظروف الإقتصادية للدول الأقل نموا حيث تكون الإحتياجات الإجتماعية أكبر من موارد الدولة.

د - يتعين على النظام تشجيع وتأهيل وتدريب المتعطلين للتكيف مع التغيرات المستمرة الأدوات والأساليب خاصة حيث يؤخذ الإنتاج بالإقتصاد الحر وظروف المنافسة الدولية والتغيرات التكنولوجية المستمرة التى تستلزم ومؤهلات جديدة للعمل.

ومع تعدد الآثار السلبية للتغيرات الإقتصادية يتعين تكامل تعويضات البطالة للمتعطلين مع توفير تعويضات جزئية للعمال عند توقف الأجر (رغم قيام علاقة العمل) وذلك فضلاً عن إعانات البطالة لغير المشتغلين ممن أنهوا مراحل التعليم بعد تأهلهم لمزاولة الأعمال التى تتفق وظروف وإحتياجات سوق العمل.

2- ضرورة وعدالة تطوير أسس الحقوق التأمينية خاصة فى حالات التقاعد المبكر المصاحب للإصلاحات الإقتصادية:

الأصل فى إستحقاق معاشات تأمين الشيخوخة بلوغ ما يسمى بالسن المعاشى الذى يستريح عنده الإنسان من عناء رحلة عمل إمتدت طوال حياته العملية يتعين بعدها الحصول على أجازة مدفوعة الأجر (المعاش) إلى نهاية العمر .. وقد تشترط بعض النظم تقاعد العامل لإستحقاق معاش بلوغ السن (مع معالجة الحقوق التأمينية للتقاعد بعد بلوغ السن).

وتثور هنا حالة التقاعد المبكر قبل بلوغ السن المعاشى حيث تتفاوت الأحكام التأمينية لهذه الحالات بين نظم التأمين الإجتماعى .. وفى البداية تم النظر للتقاعد المبكر بإعتباره من الأمور غير المرغوب فيها على المستوى القومى ولا يكون هناك مبررا لإستحقاق المعاش سوى إمتداد مدة الإشتراك لسنوات طويلة (تجاوز 19 عاماً فى النظام المصرى) ساهم خلالها المؤمن عليه مساهمة ملموسة فى تمويل نفقات معاش مناسب مما يبرر له المطالبة به رغم عدم بلوغه السن المعاشى طالما إنتهت خدمته وإنقطع أجره .. ويطلق على المعاش المستحق فى هذه الحالة إسم (المعاش المبكر) نظرا لإستحقاقه فى موعد مبكر عن مواعيد الإستحقاق الأصلية مما يستتبع أمرين:

الأول : نظرا لأن الأصل فى إستحقاق معاش الشيخوخة هو إنتهاء الخدمة لبلوغ السن المعاشى فى حين أن المعاش المبكر يستحق قبل بلوغه هذا السن فإن من شأن ذلك طول فترة إستحقاق المعاش مما يستلزم تخفيض المعاش المبكر بنسبة تتزايد مع طول فترة الإستحقاق.

على أن هذه الفكرة المبسطة لا تترجم بصورة رياضية بحته نظرا لتأثرها بعديد من العوامل الأخرى من أهمها الرغبة فى تخفيض السن المعاشى لإتاحة فرص عمالة للأجيال الجديدة ونضيف إلى ذلك ظروف العولمة حيث أدت التحولات الإقتصادية إلى إنخفاض مستويات العمالة وإرتفاع معدلات التعطل وإلى إقالة العديد من العاملين تحت مسمى الإستقالة للحصول على معاش مبكر ومن هنا جاءت صورة جديدة من صور المعاشات المبكرة يكون فيها العامل مضطراً للإستقالة رغم إرادته ولم يعد من الجائز النظر للمعاش المبكر هنا بإعتباره من قبيل أبغض الحلال تأمينيا لخروجه على الأصل فى إستحقاق معاش الشيخوخة.

وهكذا ففى حين يستحق المعاش المبكر قبل بلوغ السن المعاشى مما يستلزم تخفيضه بنسبة تتزايد مع طول فترة الإستحقاق تأسيسا على إعتبارات العدالة والإعتبارات التمويلية وبإعتبار المعاش المبكر أبغض الحلال من الناحية التأمينية وجرت نظم التأمينات على وقفه فى حالة العودة للعمل بإعتباره بديل للأجر ... وكما ذكرنا فإنه أمام ظروف العولمة فإن المعاشات المبكرة تستحق نتيجة لنوع من الإستقالة أقرب إلى الإقالة أو الإستغناء لعامل قادر على العمل وراغب فيه ولكن ظروف وإحتياجات العمل لاتستدعى إستمراره بل ويدفع بوسائل عدة إلى تقديم إستقالته خاصة عند نقل ملكية المشروعات العامة والآثار السلبية للعولمة.

الثانى : أمام ظروف العولمة يتعين علينا ملاحظة إرتفاع معدلات التقاعد المبكر خلال فترات الإصلاحات والتحولات الإقتصادية بإعتباره من الآثار السلبية للعولمة والتى تؤدى إلى إرتفاع معدلات البطالة من ناحية وإلى تزايد حالات المعاشات المبكرة من ناحية أخرى وهكذا تلجأ العديد من الدول إلى العديد من التدابير التى تتيح لصاحب المعاش المبكر الحصول على معاش مناسب (غير مخفض) وإلى تقرير جواز الجمع بين المعاش المبكر وبين الدخل من أى عمل يقوم به صاحب المعاش المبكر بعد حصوله على المعاش.

3/2

تنقل العمالة بين الدول العربية وأهمية الحماية الإجتماعية (للعمالة المتنقلة)

وفقاً للكتاب الدورى لإحصاءات العمل فى الدول العربية (العدد الثامن الصادر 2010) تنقسم الدول العربية إلى دول مصدرة للعمالة ودول مستوردة للعمالة ودول مصدرة ومستقبلة للعمالة (راجع الجدول 15 بالملحق الإحصائى) ... وإذا كان من المتوقع إستمرار الأوضاع السكانية (راجع الملحق الإحصائى الجدول 7) وبالتالى إستمرار تنقل الأيدى العاملة العربية (مع تزايد الطلب على المهنيين والعمال المهرة) مما يستلزم تنسيق تشريعات الحماية الإجتماعية لتمتد وتتكامل فى سوق العمل وتكفل حقوقاً متماثلة تحقق مزيد من التكامل لقيام دور عربى يساهم فى توفير الحماية الإجتماعية 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 التحويلات المالية والتأمينية) ويتم ذلك من خلال الإتفاقيات الثنائية بمراعاة إتفاقيات وتوصيات العمل المتعلقة بالأيدى العاملة العربية المنتقلة ونشير هنا إلى دور منظمة العمل العربية المساعد فى تعزيز الحوار الإجتماعى (ومساهمة الشركاء الإجتماعيين فى عملية صياغة سياسات هجرة الأيدى العاملة) وفى حماية اليد العاملة (الأجنبية والوطنية).

ونتناول فيما يلى أهم الإعتبارات لتوفير الحماية الإجتماعية للمهاجرين والمتنقلين:

أولاً : يثير إنتقال العمال بين الدول العديد من المشاكل التأمينية سواء من حيث إزدواج الإشتراكات أو من حيث تحويل وإقتضاء المستحقات التأمينية تأسيسا على ما لكل دولة من سيادة على إقليمها والمقيمين لديها.

ومن أهم الوسائل التى تلجأ إليها الدول لمعالجة المشاكل التأمينية المترتبة على تنقل القوى العاملة الإتفاقيات والتوصيات الدولية (التى تصدرها المؤتمرات السنوية لمنظمة العمل الدولية) والإقليمية (التى تصدرها مؤتمرات منظمة العمل العربية) فضلا عن الإتفاقيات الثنائية التى تبرمها بعض الدول لمعالجة المشاكل القائمة بينها فى مجال الضمان الإجتماعى والتأمينات الإجتماعية (من الصور المفيدة لنا على المستوى العربى الإسترشاد بإتفاقيات الضمان الإجتماعى بين المملكة المتحدة ودول السوق الأوروبية المشتركة التى تهتم بالمساواة فى المعاملة وضمان حقوق ومزايا الضمان الإجتماعى لرعايا السوق الأوربية المشتركة عند إنتقالهم بين دول السوق).

وهناك العديد من الإتفاقيات الثنائية التى أبرمت على المستوى العربى بعضها بين دولتين وبعضها بين دولة عربية ودولة أخرى غير عربية يهاجر إليها العاملون العرب .

ثانياً : يتعين التصديق على الإتفاقيات الصادرة عن منظمتى العمل العربية والدولية :

أ - الإتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية وعلى الأخص:

1- الإتفاقيات الدولية رقم 19 لسنة 1926 بشأن المساواة بين العمال الوطنيين والأجانب فيما يتعلق بالتعويض عن إصابات العمل وقد تم التصديق عليها سنة 1960.

2- الإتفاقية الدولية رقم 17 لسنة 1927 بشأن التعويض عن حوادث العمل ورقم 18 لسنة 1927 بشأن الأمراض المهنية.

3- الإتفاقية الدولية رقم 118 لسنة 1962 بشأن المساواة فى المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين فى الضمان الإجتماعى.

ب- الإتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل العربية فى مجال مستويات العمل والتأمينات الإجتماعية وتنقل الأيدى العاملة على النحو التالى:

1- الإتفاقية العربية رقم (1) لعام 1966 بشأن مستويات العمل.

2- الإتفاقية العربية رقم (2) لعام 1967 بشأن تنقل الأيدى العاملة.

3- الإتفاقية العربية رقم (3) لعام 1971 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية.

4- الإتفاقية العربية رقم (4) لعام 1975 بشأن تنقل الأيدى العاملة (معدلة).

5- إتفاقية العمل العربية رقم (5) لعام 1976 بشأن المرأة العاملة.

6- الإتفاقية العربية رقم (6) لعام 1976 بشأن مستوى العمل (معدلة).

7- إتفاقية العمل العربية رقم (9) لعام 1977 بشأن التوجيه والتدريب المهنى.

8- الإتفاقية العربية رقم (14) لعام 1981 بشأن حق العامل العربى فى التأمين الإجتماعى عند تنقله فى أحد الأقطار العربية.

وتستهدف جميع الإتفاقيات العربية والدولية تحقيق نوعاً من التماثل (أو على الأقل التناسق) بين تشريعات التأمين الإجتماعى بين الدول لإمكان تكامل الحقوق

التأمينية عند تنقل الأيدى العاملة (بمراعاة ما أدت إليه العولمة من فتح الحدود بين الدول أمام حركة العاملين خلال حياتهم العملية) ... كما تهتم من ناحية أخرى بتلافى الإزدواج التأمينى وتحويل الإشتراكات (أو المعاشات والتعويضات) الخاصة بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة فى حالة إنتهاء خدمة المؤمن عليه فى بلد العمل وعودته نهائيا إلى أرض الوطن بغرض تكامل مدد الإشتراك لإستحقاق المعاش (والتنسيق فى الإجراءات الإدارية وتبادل المستدات والمعلومات والبيانات بين مؤسسات التأمين الإجتماعى).

... ومن المفيد الإشارة إلى تعدد الإتفاقيات والقرارات الصادرة لتحسين ظروف العمل وإيجاد الحلول لمشكلة البطالة والهجرة وتنقل العمالة العربية منذ عام 1975 .. فقد أعلن مؤتمر القمة العربى الحادى عشر (عمان 1980) إستراتيجية للعمل الإقتصادى العربى المشترك ... ثم أصدر المجلس الإقتصادى والإجتماعى العربى فى عام 1984 إعلان مبادئ بشأن تنقل القوى العاملة العربية ... وأصدر مؤتمر العمل العربى فى دورتيه الثامنة عشرة (القاهرة، مارس/ آذار 1990) والتاسعة عشرة (طرابلس، أبريل/ نيسان 1992) قرارين بشأن الإستراتيجية العربية للتشغيل وتكامل القوى العاملة العربية.

4/2

الإنتفاضات والثورات العربية والحماية الإجتماعية

يستفاد من مراجعة نشأة وتطور نظم وتدابير الضمان الإجتماعى إرتباطها بالأزمات والمشاكل الإقتصادية والإجتماعية والسياسية (خاصة تلك المصاحبة والناشئة عن الحروب والتحولات الإقتصادية) ... بإعتبارها تدابير دولية لتوفير الضرورات المعيشية للمواطنين ... وقد تبلورت أحكام الضمان الإجتماعى بعد الحرب العالمية الأولى لتأخذ شكلاً شمولياً يستهدف العدالة الإجتماعية ويعالج الآثار السلبية للنظم الإقتصادية المختلفة (وما يصاحبها من إضطرابات سياسية) من خلال تأمين العيش لكسب رضاء الجماهير وإصلاح مفاسد الأنظمة الإقتصادية وتحقيق العدالة الإجتماعية والأمن والسلام.

ومع تعدد المشاكل والتحولات الإقتصادية المصاحبة للعولمة والناشئة عنها والتى إنتشرت آثارها بين كافة الدول أصبح التضخم ظاهرة عالمية تعانى منها مختلف دول العالم .. ومع تزايد السكان فى العديد من الدول النامية والأقل نموا لم تعد البطالة ناشئة عن عدم توافر فرص العمل بقدر ما أصبحت نتيجة فقد القدرة على التكسب لدى قطاعات عريضة لم تتوافر لديها المهارة العلمية أو المهنية والتدريبية على التكسب (ففى العديد من الدول تتزايد فرص العمل لصالح عمالة تنتقل إلى الدولة من الخارج رغم إنتشار البطالة فى الدولة التى توافرت فيها فرص العمل).

وفى ظل تلك التطورات وتأثرا بها تعددت الإنتفاضات والثورات الشعبية العربية لتفعيل أساليب الضمان الإجتماعى لينتقل دوره من مجرد تدبير لتحرير الإنسان من الفقر والعوز (الفقر الإقتصادى) إلى الإهتمام بتأمين قدرته (وأسرته) على العيش بصورة لائقة ومحترمه (تنمية القدرات) شاملا النواحى المعيشية

والثقافية والصحية وقاية وعلاجا لجميع الأفراد بحسب حاجاتهم فيما يمكن تسميته بالضمان الإجتماعى الشامل وسيلة للعدالة الإجتماعية المستدامة.

ومن هنا تأتى التوصية بضرورة وحتمية تطوير قدرات القوى العاملة وتحسين خصائصها وسبل معيشتها تحقيقا للضمان الإجتماعى وتتلازم هنا تنمية القدرات والخصائص بالنساء والرجال للمساواة بينهم بإعتبارهم الأقل حظا فى الخدمات التأهيلية للعمل (التعليم والتدريب) والأقل حظا فى مستويات الأجور وعائد العمل (رغم أنهم من دعائم قدرة الرجل على الكسب بما يؤدونه من أعمال تربوية ومنزلية ذات مردود إقتصادى لا يحسب ولا ينتسب إليهم) ... ونتناول فى البنود التالية مجالات ودور الضمان الإجتماعى لتحقيق الحماية الإجتماعية.

أولا : تكامل تدابير الضمان الإجتماعى الشامل:

يعتبر الضمان الإجتماعى الشامل هدفا عاما وأساسيا يوفر حماية إجتماعية فعالة (سبقتها تدابير على مستوى الأفراد والأسر والجماعات فى صورة تعاون وتدارك إجتماعى حر تبينت عدم فاعليتها وعدم كفايتها مع تزايد المشاكل الإقتصادية ومشاكل تأمين العيش والراحة للناس جزئيا أو كليا) تتم تشريعياً كإلتزامات قانونية إجتماعية تفرض على أصحاب الأعمال لصالح عمالهم أو تقرر أحكاماً إجبارية لتشجيع تدابير الحماية والإشراف عليها ومراقبتها (كفرض نظام التقاعد على العاملين وتقرير تعويضات إصابات العمل التى يلتزم بها أصحاب الأعمال والتشجيع على الإدخار العام وتأسيس جمعيات التعاون التبادلى).

ومع الثورة الصناعية نشأت التجمعات العمالية (لتعمل وتعيش بنفس الظروف وعلى نمط واحد، لتشابه الحالة الإقتصادية والإجتماعية ولوحدة تفكيرها وآمالها وغاياتها فيما يتعلق بالعمل والكسب) وأدت الأزمات الإقتصادية إلى نشوب ثورات

الطبقات الفقيرة وإتساعها، ومع لجوء السلطات لمقاومة تلك الثورات بالعنف تضاعف الحقد الطبقى وتولدت المبادئ الديمقراطية والإجتماعية التى ألزمت الدول بإصدار العديد من التشريعات الإجتماعية التى تهتم بتوفير الخدمات الثقافية والصحية والمعاشية لبعض الفئات وإلى تشجيع تأسيس جمعيات الإعانة التبادلية وصناديق التوفير والتقاعد إلى جانب التشريعات المنظمة لعلاقات العمل والعمال (ومن أهمها تلك الخاصة بالوقاية من إصابات العمل وأمراض المهنة وإلتزام أصحاب الأعمال بالتعويض عنها والتأمين ضدها).

ومع إستمرار تلك الحركات والمصادمات تداعت التشريعات والوسائل الفعالة لتأمين العيش للمواطنين وأقرت العديد من الدول نظام التأمين الإجتماعى الذى خفف من ثورة الطبقات المحرومة وفى ذات الوقت تم تنظيم إلتزامات عامة على أصحاب الأعمال فى حالات إنتهاء خدمة العمال وتعويض حوادث العمل مع تمويل التأمين الإجتماعى من أصحاب العمل إلى جانب العمال بإشتراكات تتناسب مع الأجور (وقد أدت تعويضات التأمين إلى زيادة القوة الشرائية للمؤمن عليهم والمستحقين).

وفى إطار المستفاد من ذلك التطور التشريعى تبدو أهمية قيام الدول العربية ببناء نظام فعال للحماية الإجتماعية يوفر حداً أدنى لصور الحماية الإجتماعية يمكن من خلاله تحقيق الضمان الإجتماعى الشامل على مستوى العالم العربى بمراعاة التوزيع العادل لعوائد النمو الإقتصادى سبيلاً لتنمية إقتصادية وإجتماعية دائمة تقوم على إتباع نهج منسق وشامل بين السياسات الإجتماعية والسياسات الإقتصادية وبما يكفل تفعيل وتكامل خدمات وتدابير الضمان الإجتماعى.

ومن الضرورى والمناسب هنا تأكيد أن التوسع فى مجال تغطية الضمان الإجتماعى لا يعتبر مجرد حتمية اجتماعية تستهدف إحترام حقوق الإنسان والحقوق

الإجتماعية، ولكنه يعتبر أيضاً شرطًا مسبقاً لأسواق عمل قوية وتوفير العمالة المنتجة التى تعتبر حجر الأساس للنمو الاقتصادى. وتتزايد بالتالى ضرورة التوسع فى تغطية الضمان الإجتماعى لجميع قطاعات العمل لاسيما فى حالات التقاعد والبطالة وحماية الأمومة.

ثانيا : إمتداد دور الضمان الإجتماعى (فى مجال الحماية الإجتماعية) إلى تحسين القدرة على الكسب إلى جانب ضمان الدخل:

جاءت المطالب السياسية لثورات وإنتفاضات الشعوب مصاحبة للمناداه بضرورة تحقيق العدالة الإجتماعية بما يستدعى تفعيل تدابير الضمان الإجتماعى لتنتقل من مجرد ضمان فقر الدخل إلى تحسين الدخل من خلال تنمية القدرة على التكسب وزيادة الإنتاجية وفقاً للتداعى المبين فيما يلى:

1- الدور التقليدى لضمان فقر الدخل لمواجهة الفقر (الفقر النقدى) من خلال التأمينات الإجتماعية والمساعدات الإجتماعية:

تتابعت فى بداية القرن الماضى التشريعات لتقرير الضمان الإجتماعى مع تطوير مفهوم هذا الضمان فأصدرت الولايات المتحدة الأمريكية فى عام 1935 قانون "الضمان الإجتماعى"، بهدف إصلاح المفاسد التى كانت تخل بنظام المجتمع من ناحية ومواجهة الأخطار التى تثير قلق الأفراد فى حياتهم (خاصة خسائر البطالة والشيخوخة).

وفى عام (1941)، وخلال الحرب العالمية الثانية رأت كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ضرورة كسب رضاء الشعوب (لاسيما طبقاتها الفقيرة) المساقة إلى ميادين الحرب بشئ ملموس ذى آثر فعال لذلك أعلنتا ميثاق الأطلسى

الذى بينت مادته الخامسة رغبتهما فى تحقيق التعاون الإقتصادى الوثيق ما بين الأمم لكى يتحقق للجميع أفضل ظروف وشروط التقدم الإقتصادى والضمان الإجتماعى.

وإلى ذلك الحين تمثل الغرض من الضمان الإجتماعى فى تحرير الإنسان من الحاجة والعوز المالى والحرمان (الفقر المالى) ... وجاء مشروع بيفريدج عام (1942) للضمان الإجتماعى فى بريطانيا بأنه "تأمين دخل معين يحل محل الكسب عندما ينقطع بسبب البطالة والمرض والإصابات والشيخوخة والوفاة أو يقوم بتغطية النفقات الإستثنائية التى تنجم عن الزواج والولادة والوفاة، على أن يكون ذلك مقرونا بالعمل على إنهاء حالة إنقطاع الكسب بأسرع وقت ممكن.

وقد جاء تعريف بيفريدج للضمان متفقا مع الفلسفة الرأسمالية السائدة فى بريطانيا وقتئذ والتى تتمثل فى تأمين الدخل المادى للفرد (الفقر المالى) ضمانا لحياته من ناحية وصيانة للنظام الرأسمالى من ناحية أخرى تأسيسا على أن تأمين مقدار محدد من الدخل لكل إنسان معناه الحيلولة دون إنخفاض قدرته الشرائية عن مستوى معين؛ ومعنى هذا إستمرار مستوى الطلب على السلع والخدمات وفى ذلك مصلحة للرأسمالية ومصلحة الفرد أيضا بسبب تنظيم حركة الشراء والإستهلاك والإنتاج .

2- تفعيل دور الضمان الإجتماعى لضمان العمل اللائق وتحسين القدرة على التكسب :

ومن هنا نستهدف توفير الضمان لكل مواطن ليكون قادرا فى جميع الأحوال على تأمين وسائل العيش له ولعائلته بصورة لائقة محترمة.

وقد إمتد مفهوم الضمان الإجتماعى من مجرد ضمان الدخل ليعالج فقر إلى ضمان القدرة على إكتساب دخل يكفل معيشة لائقة ومريحة (ضمان العمل اللائق وضمان القدرة على العمل وضمان التكسب من العمل اللائق).

وقد نص الإعلان العالمى لحقوق الإنسان (1948) فى مادته الثانية والعشرون على أن لكل إنسان (بصفته عضوا فى الجماعة) الحق فى الضمان الإجتماعى.

وقد إهتمت المادة الخامسة والعشرون من إعلان حقوق الإنسان الذى صدقت عليه الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة فى عام 1948 بمفهوم الضمان الإجتماعى، إذ نصت على أن لكل شخص الحق فى مستوى لائق وكاف من المعيشة لتأمين صحته وسعادته وعائلته خاصة من حيث الغذاء والكساء والمأوى والخدمات الطبية والإجتماعية الضرورية وله الحق فى الضمان فى حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وفقد وسائل العيش الأخرى نتيجة لظروف تخرج عن إرادته.. كما أن للأمومة والطفولة الحق فى الإعانة والمساعدة اللازمة وأن يتمتع كافة الأطفال بذات الحماية الإجتماعية.

وهكذا يشمل الضمان الإجتماعى وفقا لهذا المفهوم جميع ما يمكن إعتباره من قبيل تأمين وسائل العيش والراحة والسعادة للأفراد ... وبتأمين وسائل السعادة فإن خدمات الضمان تشمل الحق فى الخدمات الثقافية ... وبوجه عام فإن مفهوم الضمان الإجتماعى يكفل للإنسان الحق فى إشباع حاجاته من الناحية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الضرورية واللائقة بكرامته واللازمة لتنمية شخصيته.

ومع الأزمة الإقتصادية لعام 1929 تبينت أهمية مكافحة البطالة وصدرت إتفاقية دولية عام 1934 تلزم الدولة بأداء التعويضات أو الإعانات إلى العاطلين عن

العمل بسبب البطالة (إما عن طريق التأمين الإلزامى أو الإختيارى أو الإثنين معا إضافة إلى المساعدة الإجتماعية التى يمكن أن تقررها الدولة لهم) وصدرت عام 1935 توصية بإتخاذ جميع إجراءات والوسائل اللازمة لتجنب البطالة ما بين الأحداث.

ولقد إهتمت مؤتمرات منظمة العمل الدولية أثناء الحرب العالمية الأخيرة وبعدها بصورة واسعة بمسائل الإستخدام والتشغيل بغية تجنب البطالة وآثارها السيئة فى الحياة الإقتصادية الخاصة والعامة ومن مظاهر ذلك الإهتمام أن تبنت تلك المؤتمرات المذكورة إتفاقات وتوصيات دولية تتلخص فى ضرورة تأسيس مصالح رسمية للتشغيل وتأسيس منظمات وطنية للأشغال وتوسيع ونشر دوائر الإستخدام الرسمية وتنظيم أمور الهجرة من أجل العمل.

وفى إطار الإهتمام الدولى بالضمان الإجتماعى إهتمت جامعة الدول العربية كتنظيم دولى إقليمى بتنظيم علاقات الدول العربية بشأن العمل والعمال والضمان الإجتماعى من خلال إنشاء منظمة العمل العربية التى تعمل على:

- بلوغ مستويات مماثلة فى التشريعات العمالية والتأمينات الإجتماعية.

وفى هذا الشأن عملت المنظمة مؤخراً على إنشاء جمعية عربية للضمان الإجتماعى تستهدف نشر وتوسيع أنظمة الضمان الإجتماعى فى العالم العربى وتوحيد أسسه وقواعده، مع العمل على تحسين الطرق والوسائل الفنية والعلمية والإدارية المؤدية لنفس الأغراض ببحث جميع الأمور المتعلقة بالضمان الإجتماعى، من قبل أعضائها وخبرائها على ضوء التجارب والتطورات الإقتصادية والإجتماعية (كما تمد الدول الأعضاء بجميع المساعدات الفنية فيما يتعلق بنشر وبتحسين خدمات الضمان الإجتماعى).

- توحيد شروط وظروف العمل بالنسبة لعمالها كلما أمكن ذلك وتسعى (ووفقا للمادة (3) من دستور منظمة العمل العربية) نحو تنسيق الجهود فى ميدان العمل- وتنمية وصيانة الحقوق والحريات النقابية - توحيد التشريعات العمالية وظروف وشروط العمل فى الدول العربية كلما أمكن ذلك - وضع خطة لنظام التأمينات الإجتماعية لحماية العمال وعائلاتهم - وضع خطة للتدريب المهنى وتنظيم حلقات تدريبية للعمال.

وبالإتساق مع الإتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات منظمة العمل الدولية كانت أيضا الإتفاقيات العربية الصادرة بشأن الضمان الإجتماعى والتأمينات الإجتماعية.

هذا وبمراعاة كفالة الدول للضمان الإجتماعى بإعتباره من الحقوق الأساسية لرعاياها فإن صوره ومستوى مزاياه تختلف بإختلاف القدرة المالية للدولة مع الإتفاق فى الهدف المتمثل فى تأمين وسائل العيش والراحة لجميع أفراد المجتمع عن طريق قيام الدولة بتوفير الحماية عند التعرض إلى العوز والحاجة أو عند وقوع أخطار تفقدهم القدرة على العمل وممارسته، ومعاونتهم عند التعرض لمشاكل إجتماعية أو إقتصادية تحول دون قدرتهم على العمل والتكسب سواء بإعادة تأهيلهم وتمكينهم (من العمل والتكسب) أو بتوفير التعويضات والمساعدات طوال الحياة وذلك فى حالات العجز الدائم.

وحيث أصبح الضمان الإجتماعى نظام إجتماعى سياسى إقتصادى يهدف بصورة قانونية إلى حماية الأفراد وقاية وعلاجا من مشاكل الفقر (النقدى) مع توفير معيشة لائقة وكريمة من خلال توفير القدرة على مواجهة مخاطر الجهل والمرض

ويؤمن بوجه عام وبصورة مستمرة سبل العيش والراحة فى الحياة بمستوى لائق كريم (فقر القدرات)"... فقد تميز بسمات ثلاث:

فمن ناحية فإنه نظام إجتماعى بإعتباره وليد الضرورات الإجتماعية وهو صادر من المجتمع لحماية أفراده، ثم هو يؤثر تأثيرات عديدة فى نواحى الحياة الإجتماعية ... ونحن على المستوى العربى (فقيرة وغنية) فى حاجة للضمان الإجتماعى وفقا لهذا المفهوم.

ومن ناحية أخرى فإنه أيضا نظام سياسى إذ يعتبر من واجبات الدولة الأساسية التى تمس سياستها العليا والتى على ضوئها تنظم علاقتها مع مواطنيها ومع الدول المحيطة بها .. ونحن على المستوى العربى نتطلع إلى هذا المفهوم لتدعيم النظم السياسية ذاتها.

وأخيرا فإنه نظام إقتصادى بإعتباره وليد الحاجة والضرورة الإقتصادية وأنه يبنى أساسا على المبادئ والفلسفة الإقتصادية السائدة فى المجتمع كما أنه يؤثر تأثيرات مهمة فى النواحى الإقتصادية العامة والخاصة ... وفى هذا الشأن فإن مستويات الدخول للشعوب العربية ونسبة الفقراء تستلزمان التدعيم الإقتصادى للضمان الإجتماعى على المستوى العربى.

ولا يفوتنا هنا أن المرأة العربية تتطلع إلى الضمان الإجتماعى بسماته الثلاث الإجتماعية والسياسية والإقتصادية تحقيقا للمساواه والعدالة ودعما لقدرات المرأة العربية التى عانت وتعانى من التمييز وعدم المساواه بشريك حياتها الرجل أبا وإبنا وأخا وزوجا.

وقد تعددت تدابير الضمان الإجتماعى لتشمل العديد من الخدمات والإعانات العينية والنقدية لإشباع حاجات المعيشة الضرورية وتلك اللازمة لتنمية قدرات الإنسان فى المجال الثقافى والصحى والمهنى، وتلك الكفيلة بتهيئة وسائل الكسب وحماية الأمومة والطفولة ورعاية المرضى والعجزة والشيوخ.

الفصل الثالث

الحماية الإجتماعية والعدالة الإجتماعية

1/3

الحماية الإجتماعية الوقائية والعلاجية
من خلال خدمات الضمان الإجتماعى
(الخدمات والإعانات العامة والصحية والمعاشية)

تهتم الحماية الإجتماعية بالتنمية الإجتماعية من خلال توفير العديد من الخدمات الوقائية (تدابير تخفيض مخاطر الجهل والمرض) التى تشمل خدمات التعليم الأساسى والثقافة العامة وخدمات الرعاية الصحية والعلاجية فى حالات المرض والإصابة فضلاً عن توفير خدمات وإعانات علاجية تأهيلية وتعويضية بعد وقوع المخاطر رغم الوقاية والتحفظ (تعويضات البطالة والإعانات العائلية لرعاية الطفولة والإحتياجات والطوارئ الفردية) ... وتعتبر تلك الخدمات الوقائية والعلاجية محور خدمات الضمان الإجتماعى التى تتمثل فى جميع الإجراءات والإعانات العامة (الثقافية والصحية والمعاشية التى يوفرها الضمان الإجتماعى لجميع أفراد المجتمع بصورة مباشرة لغرض وقايتهم، من التعرض إلى مخاطر الجهل والمرض والفقر) وتلك التى يؤديها لإنقاذهم من آثار تلك الأخطار (عند تعرضهم إليها) مع تأهيل العجزة (للعودة إن أمكن إلى نشاطهم جزئياً أو كلياً) ومساعدتهم إجتماعيا على اشباع حاجاتهم الضرورية وحاجات أسرهم كحق إنسانى لتحريرهم من القلق والخوف الماديين ولطمأنتهم على حياتهم فى الحاضر والمستقبل.

وهكذا فإن الخدمات العلاجية والوقائية للضمان الإجتماعى تعمل على تحقيق التنمية الإجتماعية سواء من خلال نشر الثقافة (العامة والإختصاصية العلمية

والعملية)، ورعاية الصحة (العامة والخاصة) وتقديم الخدمات والإرشادات اللازمة لكل ذلك أو من خلال الخدمات الوقائية التى تهتم بحماية الأفراد من الفقر والحرمان عن طريق تهيئة الأعمال لهم ووقايتهم من التعرض إلى الإصابات (الشخصية وإصابات العمل) أو إلى البطالة ... وتهتم التنمية الإجتماعية بالطفولة من خلال تقديم الإعانات العائلية أو من خلال تهيئة الوسائل والإجراءات الثقافية والصحية والبرامج الإقتصادية الكفيلة بحماية القوى البشرية المنتجة (وبالحث على العمل والإنتاج ولتنمية مواهب وإمكانيات الأفراد) كما تهتم بالخدمات العلاجية والتعويضية لتغطية الخسائر الناشئة عن المخاطر وتوفير الحاجات لمن يتعرضون إليها، ومعاونتهم على العيش فى راحة وإطمئنان ولمن يعولونهم.

وتؤكد الإحصائيات أهمية التنمية الإجتماعية الوقائية والعلاجية لمعظم السكان العرب (خاصة بالنسبة للنساء) ونتناول ذلك فى البنود التالية:

أولاً : الإنخفاض النسبى فى العمر المتوقع فى الدول العربية ذات مستوى التنمية المنخفض مع إنخفاض الإنفاق العام على التعليم والصحة:

تشير الجداول الإحصائية الملحقة بالتقرير (الجدولين 8 و10) فى هذا الشأن إلى الآتى:

فى حين يدور العمر المتوقع عند الولادة (معدلاً بالصحة) على المستوى الدولى حول 61 عاماً ويدور فى الدول العربية حول 59 عاماً فإن هناك تباين واضح فى العمر المتوقع بين الدول العربية ذات التنمية البشرية المرتفعة وتلك ذات التنمية البشرية المنخفضة فيبلغ فى البحرين 66 عاماً وفى قطر 67 عاماً ويرتفع فى الإمارات إلى 68 عاماً وفى الكويت إلى 69 عاماً وجميعها دول ذات مستوى تنمية مرتفع ... ومن ناحية أخرى فينخفض متوسط العمر إلى 54 عاماً فى كل من العراق

واليمن وإلى 51 عاماً فى موريتانيا و50 عاماً فى السودان وهى دول ذات تنمية بشرية منخفضة .. وينخفض فى الصومان إلى 45 عاماً بما يقل عن متوسط العمر فى الدول ذات التنمية البشرية المنخفضة والبالغة 48 عاماً (جدول 8).

وبمراجعة متوسط الأعمار مع الإنفاق العام على الناتج المحلى الإجمالى يلاحظ قيام علاقة بين الإنفاق على التعليم والصحة وبين الناتج المحلى الإجمالى الذى يصل فى الإمارات إلى 57744 دولار سنوياً ويرتفع فى قطر إلى 91379 دولار سنويا (وفقاً لإحصائيات تقرير التنمية البشرية الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى) فى حين بلغت 1929 دولار سنوياً فى موريتانيا (عام 2007) و2210 دولار سنوياً فى السودان و2470 دولار سنوياً فى اليمن (راجع جدول 9) ... وبمراجعة تلك الأرقام مع نسبة الإنفاق العام للتعليم والصحة إلى الناتج المحلى الإجمالى (راجع جدول 8) يتبين مدى إنخفاض الإنفاق على التعليم والصحة فى اليمن والسودان (رغم إرتفاع نسبة الإنفاق نسبياً) نتيجة لتدنى نصيب الفرد من الناتج المحلى.

ثانياً : إنخفاض متوسط سنوات التعليم (الدراسة) مع إنخفاض نصيب الفرد من الدخل القومى:

يتضح من مراجعة الجدول 11 بالملحق الإحصائى الإنخفاض النسبى الملحوظ لسنوات الدراسة سواء للأعمار 25 عاماً فأكثر أو تلك المتوقعة للأطفال فى الدول ذات التنمية البشرية المنخفضة. ففى حين يبلغ متوسط سنوات الدراسة فى السودان (وترتيبها 169 من بين 187 دولة) يبلغ المتوسط 3.1 عاماً للأعمار 25 عاماً فأكثر 4.4 عاماً للطفل.

ومن ناحية أخرى يتبين لنا أن متوسط سنوات الدراسة فى الإمارات العربية المتحدة (وترتيبها 30 من 187 دولة) يرتفع إلى 9.3 عاماً للأعمار 25 عاماً فأكثر وإلى 13.3 عاماً للأطفال (راجع جدول 11).

ثالثاً : تزايد نسبة سكان الريف وإنخفاض دخل المرأة عن الرجل فى الدول وفقاً لمستوى التنمية البشرية:

تشير إحصائيات الجدول 12 بالملحق الإحصائى إلى الإرتفاع الملحوظ فى نسبة سكان الريف إلى إجمالى السكان بالدول العربية ذات مستوى التنمية البشرية المنخفض حيث تصل نسبة سكان الريف إلى 67.6% من السكان فى اليمن وتصل فى موريتانيا إلى 58.3% من السكان وفى السودان إلى 59.2% من السكان وفى مصر ذات مستوى التنمية البشرية المتوسط تصل نسبة سكان الريف إلى 56.5% ... ومن ناحية أخرى يلاحظ الإنخفاض الملحوظ فى دخول النساء إلى دخول الرجال فى كل من اليمن (النسبة 30%) والسودان (النسبة 25%) وفى مصر (23%) ورغم أن ذلك يرجع جزئيا إلى الأيدولوجيات الشرقية السائدة فى الدول العربية فإنها ترتبط فى ذات الوقت بسكان الريف حيث تزداد نسبة النساء عن الرجال إذ ترتفع نسبة أجور النساء إلى الرجال فى البحرين إلى الثلث وتصل النسبة فى الكويت إلى 37% من دخل الرجل (راجع جدول 6).

ومن الجدير بالإشارة هنا أن الإنخفاض النسبى لأجور النساء إلى الرجال يصاحبه إنخفاض نسبى فى تشغيل المرأة أساساً وفقاً لما تؤكده الإحصاءات الوارادة بالجدول (13) الذى يبين نسبة مشاركة كل من النساء والرجال فى القوى العاملة وفقاً للوضع فى عام 2009.

ونخلص من الحقائق عاليه إلى أهمية التنمية الإجتماعية لتوفير الحماية الإجتماعية للأسرة العربية من خلال توفير الإعانات للأسرة الفقيرة بإعتبار الأسرة هى النواة الإجتماعية والإقتصادية والقاعدة لبناء المجتمعات المنظمة، وإن تنظيم شئونها إجتماعياً، أمر ضرورى من الناحيتين العامة والخاصة، لما فيه من نفع عام وخاص. فالعائلة تقوم فى الوجود بوظيفة طبيعية غاية فى الأهمية، ألا وهى حفظ النوع البشرى وإستمراره، كما إنها تمد البلاد بالقوى البشرية المنتجة، ثم هى تؤدى إلى حياة الإستقرار الفردى والجماعى، وتعمل على صيانة وقدسية الروابط العائلية والإجتماعية من العبث والشطط والفساد، لذا تعتبر رعاية العائلة والعناية بها فى الحقيقة من أهم الواجبات العامة للدولة.

وبوجه عام فإن التنمية الإجتماعية تفرضها إعتبارات العدالة الإجتماعية التى تسعى كافة الدول والجماعات لتحقيقها من خلال تخفيض معدلات وشدة الفقر والتعطل ونشر التعليم الأساسى خاصة بين النساء للحد من إرتفاع معدلات الخصوبة مع توفير ترتيبات الضمان الإجتماعى الإجبارية لتوفير الحماية - سواء كان ذلك فى صورة نقدية أو عينية - فى حالة حدوث إصابات العمل والأمراض المهنية والبطالة والأمومة والمرض والعجز والشيخوخة والتقاعد، أو الوفاة، ويشمل ذلك بالإضافة إلى المنافع الأخرى، المنافع الخاصة بالأطفال وأعضاء الأسرة الآخرين ومنافع الرعاية الصحية والوقاية وإعادة التأهيل والرعاية على المدى الطويل، بتكامل نظم التأمين الإجتماعى والمساعدات الإجتماعية.

2/3

الحماية الإجتماعية وتكافؤ الفرص

(بالنسبة للمرأة العاملة)

نتناول فى البنود التالية الحماية الإجتماعية لتحقيق تكافؤ فرص العمل والمساواة فى مستويات الأجور للأعمال المتماثلة وتحسين أحكام وظروف تشغيل المرأة بمراعاة الأهمية المتزايدة لعملها ودورها فى التنمية :

أولاً : الدور المتميز لعمل المرأة فى التنمية:

لم يعد عمل المرأة مجرد حق من الحقوق الإنسانية بل أصبح فى الأونة الأخيرة ضرورة تحتمها الأحوال الإقتصادية التى أجبرت الجميع على العمل من أجل تأمين ظروف معيشية كريمة وآمنة وفى هذا الإطار أصبح لعمل المرأة دور إقتصادى هام فى توفير مستوى معيشة معقول للأسرة وإرتفعت نسبة النساء اللاتى يدخلن سوق العمل خلال السنوات الأخيرة وأصبح عدد كبير منهن يشكل قوة إقتصادية نشطة فى المجتمع.

ولنا أن نعترف بالدور المتميز للمرأة العاملة فى التنمية إذ أنها تتحمل أعباء متعددة لجمعها بين صفتين صفة المرأة العاملة المنتجة، وصفة الأم وربة البيت التى تمارس مهام بيتها بعد العودة من العمل، أى وظيفة من الصباح وحتى نهاية يوم العمل ثم وظيفة أخرى من نهاية يوم العمل وحتى بداية يوم العمل التالى مما يخفض من الزمن المتاح لها للراحة.

ومن هنا تبدو أهمية تأكيد تلك التدابير للعمالة النسائية فى عالمنا العربى للمساواة مع الرجل من حيث الفرص ومستوى الإنتاجية وإمتداد ذلك لعمالة المرأة فى الريف حيث تقوم المرأة بالجزء الأكبر من العمل ولا يقدر دورها إقتصادياً.

ثانيا : منظمة العمل العربية تصدر إتفاقية بشأن عمل المرأة:

إهتماماً من منظمة العمل العربية بعمل المرأة أصدرت إتفاقية تنظم أحكام وظروف تشغيل المرأة وحقوقها الأساسية الأسرية والمالية بمراعاة إعتبارات المساواة بينها وبين الرجل فى فرص العمل والتعليم والأجور حيث نصت على الآتى:

1- المساواة مع الرجل فى كافة التشريعات وشروط وظروف العمل ومنحها الأجر المماثل وضمان تكافؤ فرص الإستخدام عند تساوى المؤهلات والصلاحيات ومراعاة عدم التفرقة بينهم فى الترقى وضمان فرص عمل مناسبة فى كافة مراحل التعليم والتأهيل المهنى والتدريب.

2- حظر تشغيل النساء ليلاً أو فى الأعمال الخطرة أو الشاقة أو الضارة بالصحة أو الأخلاق.

3- مراعاة للأمومة يلتزم أصحاب الأعمال بتهيئة دور حضانة لأطفال النساء العاملات بالشركات والمصانع وللمرأة العاملة الحق فى الحصول على إجازة بأجر كامل قبل وبعد الوضع (لمدة لا تقل عن عشرة أسابيع) وتمنح إجازة مرضية خاصة فى حالة المرض الناجم عن الحمل ويحظر فصلها أثناء الحمل أو إجازة الوضع.

4- للعاملة الحق فى إجازة بدون أجر للمرافقة ولرعاية أطفالها ولها الحق فى الجمع بين أجرها أو معاشها والمعاش المستحق لها عن وفاة زوجها.

* لأولاد المرأة العاملة الحق فى الجمع بين معاشهم عن والدهم ووالدتهم بدون التقيد بحد أقصى.

* للمرأة الحق فى العلاج والرعاية الطبية ومزايا التامين الصحى.

* للمرأة الحق فى المنح العائلية فى حالة عجز الزوج.

* للمرأة الحق فى صرف منفعتها كاملة فى حالة الإستقالة بسبب الزواج.

ثالثا : تعدد التشريعات العربية فى مجال الحماية الإجتماعية للمرأة العاملة العربية:

تأثرا بالتوصيات والإتفاقيات والمبادئ الدولية صدرت العديد من التشريعات التى تلزم أصحاب الأعمال والهيئات التأمينية على المستوى العربى بتوفير الحماية الإجتماعية للمرأة العربية فى مجالات مختلفة أهمها منع تشغيل المرأة فى الأعمال الضارة صحيا وخلقيا ومنع عملهن ليلا وحماية الأمومة، بالإضافة إلى توفير الراحة الضرورية للمرأة العاملة أثناء الحمل وقبل الوضع وبعده. كما نصت القوانين على عدم التمييز بين الرجال والنساء عند التعيين (وإنما يكون الترشيح والتعيين وفق السن المشروطة للوظيفة بالشروط المؤهلة والكفاءة) .. وفيما يلى نشير إلى تلك التشريعات ومجالاتها:

1. **ووفقاً للقوانين فى المملكة الأردنية الهاشمية** يحق للمستخدمة فى مؤسسة منتظمة أن تترك عملها خلال الأسابيع الثلاثة السابقة للتاريخ المتوقع للولادة ولا يجوز السماح لها بالعمل خلال الأسابيع الثلاثة التالية مباشرة للولادة مع

إستحقاقها لمنحة أمومة تعادل نصف معدل أجرها اليومى بالإضافة إلى أجرها كاملا.

2. **للعاملة فى دولة الإمارات العربية المتحدة** أن تحصل على إجازة وضع بأجر كامل مدتها خمسة وأربعون يوما ولها أجازة مرضية 100 يوم بدون أجر إذا كان لديها مرض بسبب الوضع أو الحمل وخلال الثمانية عشر شهر التالية للوضع، للمرأة العاملة التى ترضع طفلها الحق فى فترتين يوميا لا تزيد كل منهما على نصف ساعة ولا يترتب عليهما تخفيض فى الأجر.

3. **تجيز دولة البحرين** للمرأة العاملة أن تحصل على إجازة وضع بأجر كامل 45 يوما تشمل المدة قبل الوضع ويحق لها إجازة لمدة خمسة عشرة يوما إضافية بدون أجر ويحق للعاملة عندما تعود لمزاولة عملها بعد إجازة الوضع فترة إستراحة ساعة فى اليوم الواحد للإرضاع.

4. **للمرأة العاملة التونسية** الحصول على عطلة للراحة مدة 30 يوم فى حالات الولادة مع الحصول على راحتين فى اليوم لمدة 9 أشهر.

5. **للمرأة العاملة فى الجمهورية الجزائرية** العديد من المزايا العينية التى تتمثل فى تعويض المصاريف الصحية والتحليل والأدوية ومصاريف الولادة والمزايا النقدية التى تشمل 80% من تكلفة الولادة ولها الحق فى مصاريف العيادات والإستشفاء لمدة ثمانية أيام وأجازة أمومة بتعويض يعادل الأجر وساعتان يومياً للرضاعة لمدة ستة أشهر وساعة فى اليوم للستة أشهر التالية.

6. **فى المملكة العربية السعودية** للمرأة العاملة الحق فى إجازة وضع عشرة أسابيع، وتستحق نصف الأجر إذا كانت لديها أكثر من سنة خدمة - للمرأة العاملة الحق فى فترة راحة ساعة بقصد إرضاع مولودها - يتحمل صاحب

العمل مصاريف الفحص الطبى والعلاج والولادة - لا يجوز تشغيل الأحداث والنساء فى الأعمال الخطرة أو فى الليل.

7. **فى جمهورية السودان** تستحق المرأة العاملة إجازة وضع بأجر كامل وللمرأة الحق فى راحة ساعة يوميا لأجل إرضاع طفلها وذلك حتى نهاية العام الثانى من عمره - تستحق المرأة العاملة خلال فترة عملها إجازة أمومة فى مجملها عامين بمرتب أساسى - تستحق المرأة العاملة إجازة حج أو عمرة مرة واحدة طيلة فترة عملها - أقر قانون الخدمة العامة مبدأ المساواة فى التدريب والأجر المتساوى للعمل المتساوى - نص قانون الأمن الصناعى بحظر العمل الليلى للنساء إلا عند الضرورة القصوى - حظر عمل المرأة بالأعمال الخطرة - تتمتع المرأة العاملة بإجازات خاصة مثل إجازة مرافقة الزوج غير مدفوعة الأجر.

8. **للمرأة العاملة فى الجمهورية العربية السورية** الحق فى الحصول على إجازة أمومة 60 يوما وهى إجازة بأجر كامل شريطة أن تكون قد أكملت سبعة شهور خدمة متوالية .. ولها الحق فى راحة فترتين لا تقل كل منهما عن نصف ساعة لإرضاع طفلها.

9. **فى جمهورية العراق** تستحق المرأة العاملة إجازة خاصة بالحمل والولادة بأجر كامل لمدة 72 يوم - للأم العاملة إجازة أمومة بدون أجر لمدة لا تزيد عن سنة ويسمح بفترة إرضاع أثناء يوم العمل لا تزيد على ساعة.

10. **فى دولة فلسطين** يحظر تشغيل النساء فى الأعمال الخطرة أو الشاقة أو لساعات عمل إضافية أثناء الحمل ولها الحق فى إجازة وضع 10 أسابيع وفى فترة رضاعة لا تقل عن ساعة يوميا لمدة سنة.

11. **فى دولة الكويت** للمراة الحامل الحق فى إجازة أقصاها ثلاثون يوما قبل الوضع وأربعون يوما بعد الوضع بأجر كامل بالإضافة إلى حقها فى إجازة 100 يوم بدون أجر فى حالة المرض.

12. **فى الجمهورية اللبنانية** يحق للعاملة أن تنال إجازة وضع60 يوم بأجر كامل.

13. **فى الجماهيرية العربية الليبية** تقدم المساعدات المالية للعاملين لحساب أنفسهم فى حالات العجز والمرض وإصابات العمل والأمومة مع صرف منحة100%من الدخل المفترض ولمدة ثلاثة أشهر شاملة لما قبل الوضع وبعده- للمرأة العاملة الحق فى فترتين إضافيتين لا تقل كل منهما عن نصف ساعة لإرضاع طفلها وذلك خلال الثمانية عشر شهرا التالية لتاريخ الوضع.

14. **تنص القوانين المصرية** على العديد من الحقوق للمرأة العاملة مثل إجازة مرافقة الزوج - إجازة بدون أجر لمدة لا تزيد عن سنة لرعاية طفلها ثلاث مرات طوال مدة خدمتها - إجازة وضع مدتها خمسون يوما بأجر كامل ثلاث مرات طوال مدة خدمتها – العمل نصف يوم العمل مقابل نصف الأجر - إجازة الحج لمدة شهر مرة واحدة فى العمر- فى خلال الثمانية عشر شهر التالية لتاريخ الوضع يكون للعاملة التى ترضع طفلها الحق فى فترتين لا تقل كل منهما عن نصف ساعة وللعاملة الحق فى ضم الفترتين.

15. **فى المملكة المغربية** يستحق تعويض فى حالة إجازة الوضع طوال إثنتى عشر إسبوعا.

16. **فى الجمهورية الموريتانية** لكل إمرأة حامل الحق فى فسخ العقد أو التوقف عن العمل (14) أسبوعا متوالية - يحدد التشريع إعانة تؤمن لها مستلزمات الحياة والعناية اللازمة لحالتها - تستحق خلال الخمسة عشر شهرا التالية لميلاد الطفل

راحة للرضاعة ساعة فى اليوم وتشمل المنافع العائلية إعانة قبل وضع ومساعدة عند الوضع ومزايا عينية لأول ثلاثة أبناء.

17. **فى الجمهورية اليمنية** تتساوى المرأة والرجل فى كافة شروط العمل ولها إجازة وضع ستين يوما - يحظر تشغيل النساء فى الأعمال الخطرة أو ليلا.

رابعا : الأهمية النسبية للنساء العاملات على المستوى العربى :

تشير الإحصاءات السكانية العربية إلى التوازن النوعى بين عدد النساء وعدد الرجال إذ يتساوى عدد الإناث مع عدد الذكور فى معظم الدول العربية (وفقا للوضع فى عام 2008) كما هو الوضع فى كل من الأردن وتونس والسودان والعراق واليمن وسوريا وليبيا ومصر ... ولا يتجاوز عدد الذكور نسبة الـ50% إلا بقدر بسيط فى الجزائر (51%)، وجيبوتى (52%) ... مع ملاحظة إرتفاع نسبة الذكور فى دول الخليج لتصل 55% فى البحرين والسعودية و59% فى عمان وترتفع فى الصومال والكويت إلى 64 % وإلى 67% فى الإمارات وقطر (يرجع ذلك أساسا لتدفق الوافدين وأغلبهم من الذكور).

وهكذا فإن المرأة تمثل بوجه عام حوالى نصف المجتمع ويتعين بالتالى إعدادها ذهنيا وثقافيا وفنيا وإجتماعيا لتحمل أعباء الحياة كهدف عام تسعى الدول العربية جاهدة من أجل تحقيقه ليتساوى جميع المواطنين فى الظروف الإقتصادية والإجتماعية تحقيقاً للعدالة الإجتماعية.

ووفقاً للوضع عام 2011 يمثل سكان الريف نسبة تصل إلى 67.4% من سكان اليمن (24.8 مليون نسمة) و58.3% من سكان موريتانيا (3.5 مليون نسمة) و59.2% من السودانيين (44.6 مليون نسمة) و56.5 من المصريين (82.5 مليون نسمة) وتقل النسبة عن النصف فى كل من سوريا (43.8%) والمغرب (41.2%)

وتبلغ حوالى الثلث فى العراق (33.9%) والجزائر (32.9%) وتونس (32.3%) وحوالى الربع فى فلسطين (25.6%) وعمان (26.7%) والأردن (21.4%) وليبيا (21.9%) ثم تتناقص لتصل فى قطر إلى 4.1% من السكان (1.9 مليون) وفى الكويت إلى 1.6% من السكان (4 مليون) .. راجع بالملحق الإحصائى جدول 6.

ومع إنتشار عمالة النساء فى الريف يلاحظ إرتفاع نسبة الأمية بالمناطق الريفية عنها بالمناطق الحضرية لإرتفاع نسبة الأمية بالنسبة للإناث عنها بالنسبة للرجال.[1]

ويصور لنا الجدول التالى تزايد معدلات بطالة النساء فى مصر مع عدم المساواة فى نسب التشغيل بينهم وبين الرجال وفقا للنشاط الإقتصادى من واقع الإحصاء السنوى المصرى 2005 الصادر عن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء:

جدول معدلات البطالة بين الذكور والإناث

	قوة العمل بالملايين	المشتغلون بالملايين	المتعطلون	
			عدد بالملايين	معدل البطالة إلى قوة العمل %
ذكور	16.79	15.59	1.19	7.12
إناث	5.00	3.75	1.26	25.09
إجمالى	21.79	19.34	2.45	11.24

[1] وفقاً للوضع 2004 يبلغ معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين النساء فى مصر 59.4% (مقابل 83% للذكور) وتنخفض النسبة فى المغرب إلى 39.6% (مقابل 65.7% للذكور) .. راجع جدول (6).

.. وعلى المستوى العربى تصور لنا البيانات الإحصائية للجدول التالى (المعد عن عام 2004) الإنخفاض الملحوظ فى نسبة النشاط الإقتصادى للإناث منسوبة للنشاط الإقتصادى للذكور .. كما تبين عدم توزيع نسب التشغيل بعدالة بين الذكور والإناث فى قطاعات النشاط الإقتصادى الثلاث: الزراعة والصناعة والخدمات.

وتؤكد الإحصائيات التناقص النسبى لفرص النساء فى العمل عنها بالنسبة للرجال بشكل ملحوظ فى جميع الدول العربية ووفقاً للوضع عام 2009 تبلغ النسبة المئوية للعاملات 13.8% من قوتهم العاملة فى حين تبلغ نسبة المشتغلين من الرجال 68.9% من قوتهم العاملة.

جدول توزيع العمالة بين النساء والذكور (عام 2004)

وفقا للنشاط الإقتصادى (زراعة / صناعة / خدمات)

الدولة	نسبة النشاط الإقتصادى للإناث (15فأكثر) إلى معدل الذكور	الزراعة		الصناعة		الخدمات	
		نساء %	رجال %	نساء %	رجال %	نساء %	رجال %
الكويت	56						
البحرين	33						
قطر	40						
الإمارات	41	-	9	14	36	86	55
ليبيا	39						
السعودية	22						
لبنان	40						
الإردن	35						
تونس	37						

الجزائر	44						
مصر	28	39	27	7	25	54	48
المغرب	33	6	6	40	32	54	63
اليمن	39	88	43	3	14	9	43
سوريا	44						

تقرير التنمية البشرية لعام 2006 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى **UNDP**) ص375: 378

خامسا : أهمية التعاون الدولى العربى لتحقيق تكافؤ فرص العمل بين الذكور والإناث : [1]

وفقاً للوضع 2007 تبلغ معدلات المشاركة الفعلية للذكور (15 سنة فأكثر) على المستوى العربى 72.60% [2] وبالتالى يلاحظ الإنخفاض النسبى لمعدلات المشاركة الفعلية للإناث مقارنا بالمستويات الدولية.

هذا وبالرغم من تحسن معدلات المشاركة للإناث فى بعض الدول العربية فى العقدين الأخيرين فمن الجدير بالملاحظة تراجع معدلات المشاركة للإناث فى عدد من الدول (منها سوريا والصومال ولبنان واليمن).

[1] المصدر : الكتاب الدورى لإحصاءات العمل فى الدول العربية العدد الثامن 2010 (ص25 : 35) .. مرجع سبق ذكره

[2] تتفاوت تلك النسبة على المستوى العربى بين سبعة بلدان تتراوح معدلات المشاركة فيها للذكور ما بين64% و69.5% هى (الأردن وتونس والجزائر وفلسطين ولبنان والمغرب واليمن)، تليها تسعة بلدان معدلات مشاركة الذكور فيها تتراوح ما بين71% و79% هى (جيبوتى والسعودية والسودان وسوريا والصومال والعراق وعمان وليبيا ومصر)، وأخيرا هناك بلدان ذات معدلات مشاركة مرتفعة للذكور تتراوح ما بين80% وحتى95% هى (الإمارات والبحرين والكويت وقطر).

هذا ووفقاً للوضع 2007 فهناك 7 دول عربية تنخفض فيها نسبة المشاركة لأقل من 19% (هى اليمن، عمان، فلسطين، الاردن، سوريا، الجزائر، السعودية) تليها 5 دول أخرى تتراوح فيها نسبة مشاركة الإناث بين 20% و29% (هى تونس، العراق، لبنان، مصر، المغرب، موريتانيا) وفى باقى الدول العربية ترتفع نسبة مشاركة الإناث لأكثر من 30% (الكويت 55.5% وقطر 49.30%).

ولاشك أن ضعف معدل مشاركة الإناث فى القوى العاملة على المستوى العربى (24.02%) يوضح أن هناك طاقات بشرية هائلة خارج سوق العمل وأن هناك ضرورة لتنفيذ إستراتجيات وسياسات لدعم التشغيل وخلق فرص عمل وخاصة للإناث، مما يتطلب تضافر الجهود العربية للنهوض بسوق العمل العربية بشكل يحقق التنمية المنشودة التى تستوعب كامل الطاقات البشرية فى الوطن العربى (آخذين بعين الإعتبار الارتفاع السنوى للسكان، حيث أن معدلات النمو السكانى السنوى فى الدول العربية من أعلى المستويات العالمية والتى تفوق معدلات نمو القوى العاملة).

3/3

الحماية الإجتماعية ومحاربة الفقر

(والتهميش لذوى الإحتياجات الخاصة)

*** إهتمام التأمين الإجتماعى بتعويض الدخل والخطر (من خلال الفصل بين التمويل والحق فى المزايا لصالح الفقراء) وضرورته على المستوى العربى مع إنتشار معدل الأمية وفقر الدخل:**

تهدف نظم التأمين الإجتماعى إلى ضمان الدخل عند توقفه أو إنقطاعه فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاه والتعطل والمرض (والأمومة) والإصابة وقد روعى منذ البداية إهتمام تلك النظم بإعتبارات الكفاية الإجتماعية للمستحقين بغض النظر عن مدى مساهمتهم فى التمويل الذى تمتد مصادره للمجتمع ككل ممثلا فى الدولة وفى تنظيمات أصحاب الأعمال إلى جانب المؤمن عليهم (حيث تعود المصالح على كل من تلك المصادر).

وهكذا تهتم نظم التأمين الإجتماعى بتوفير الحماية الإجتماعية للمؤمن عليهم بمراعاة تغليب إعتبارات العدالة الإجتماعية على إعتبارات العدالة التمويلية حيث تؤدى المزايا للمستحق رغم عدم مساهمته فى تمويلها بالقدر الذى يتناسب معها كما هو الحال لذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة ومدد الإشتراكات القصيرة.

ومن هنا تتحقق الكفاية الإجتماعية والعدالة التمويلية معا على مستوى مجموع مصادر التمويل وليس على المستوى الفردى إتفاقاً وإهتمام نظام التأمين الإجتماعى

بمعالجة المشاكل الإقتصادية والإجتماعية على المستوى القومى ويتم التوازن المالى حكومياً أو من خلال تشريعات تحدد كيفية التدعيم المالى بمراعاة الآتى:

1- تنص المبادئ الدولية لتمويل التأمين الإجتماعى على عدم تحميل المؤمن عليهم بأعباء تزيد عن القيمة الحالية للمزايا بإستثناء مزايا تأمين إصابات العمل التى يتحملها صاحب العمل بالكامل، وتنص على ذلك العديد من الإتفاقات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية والتى تشكل المبادئ الدولية فى مجال تحديد مصادر نظم التأمين الإجتماعى وتوزيع نفقات مزاياها.

2- أن هناك مصادر لتمويل المزايا لذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة : وتنص توصية ضمان الدخل (التوصيه 67) على إلتزام أصحاب الأعمال بالمساهمة بما لا يقل عن نصف النفقات الكلية للمزايا المستحقة للعاملين (باستثناء نفقات تأمين إصابات العمل التى يتحملونها بالكامل) خاصة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة.

وقد إهتمت كل من إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحى الإجتماعى وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بتحمل أصحاب الأعمال باشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة.

وفى مجال تحديد أوجه المساهمة العامة للدولة فى تمويل نفقات التأمين الإجتماعى نصت الإتفاقات والتوصيات على تحمل الدولة للأعباء المالية الناشئة عن عدم كفاية الإشتراكات لتمويل المزايا للمسنين الذين يمتد إليهم نظم التأمين الإجتماعى كما تتحمل الأعباء المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا فى حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة.

وعلى المستوى العربى تبدو الأهمية الشديدة للتأمين الإجتماعى مع إستمرار تزايد معدل الأمية ونسبة فقراء الدخل الذين تقل دخولهم عما يسمى بخط فقر الدخل على النحو الذى تؤكده إحصائيات التنمية البشرية الواردة بالتقارير التى يصدرها فى هذا المجال برنامج الأمم المتحدة الإنمائى على النحو المبين فى الجداول الإحصائية الملحقة بالتقرير والمأخوذه عن الإحصائيات الصادرة 2006 و2011.

*** الإمتداد الرأسى لنظم التأمين الإجتماعى لتشمل تأمين البطالة:**

مع إهتمام التأمين الإجتماعى بالمشاكل الإقتصادية إمتدت أحكامه إلى مشكلة التعطل من خلال تأمين البطالة الذى يهتم بتعويض العمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطل الإجبارى مما يساهم فى تلطيف حدة الركود الاقتصادى **Economic Slumps** من خلال زيادة القدرة الاستهلاكية وتحقيق التوازن الإقتصادى بشكل تلقائى **Automatic economic stabilizer** مع الحفاظ على مهارات العمال بتوفير فرص التدريب لهم مع التقليل من الدافع لقبول أعمال ذات مستوى أقل من قدراتهم تحت ضغط الحاجة.

وقد إنتشر تأمين البطالة على المستوى الدولى فى السنوات الأخيرة، ويرجع التأخير فى نشأته [1] الى تباين وجهات النظر حول الهدف منه وكيفية إدارته وآثاره خاصة وأن كلا من التعطل الفردى والتعطل على المستوى القومى من الأمور التى

[1] كان التعطل آخر الأخطار الإقتصادية التى تواجه العمال وتتم مواجهته بالتأمين الإجتماعى وبدأت برامجه قومية المجال باعانات من الدولة توفرها النظم الإختيارية فى كل من فرنسا (1905) والنرويج (1906)، والدانمارك (1907) ثم صدر أول تشريع قومى إجبارى فى بريطانيا (1911) ثم فى إيطاليا (1919) ثم ألمانيا (1927) ثم فى الولايات المتحدة (مع صدور قانون الضمان الإجتماعى فى سنة 1935) ثم اليابان (سنة 1947) وكندا (سنة 1955) ومصر (1964).

ترتبط بمؤثرات متنوعة يصعب قياسها والتحكم فيها (سواء على مستوى العمال أنفسهم أوعلى مستوى أصحاب الأعمال بل أيضا على مستوى السياسات الحكومية)، كما أن لتعويضات التعطل أثرها على مستويات الأجور وعلى الدافع على العمل وسيولته وذلك فضلا عن صعوبة التحقق من الرغبة فى العمل ورفض قبول العمل المناسب، وهكذا نظر فى البداية إلى البطالة باعتبارها خطر غير قابلة للتأمين **uninsurable** ولم تفكر فيه شركات تأمين .. كما تم الربط بينه وبين نظرية الدورات الإقتصادية التى تفترض فترات من الرواج تعقبها فترات من الكساد، ومن هنا فقد كان ينظر الى تأمين البطالة باعتباره وسيلة أساسية للتغلب على الدورات الاقتصادية.

ورغم عدم إنتشار تأمين البطالة على المستوى العربى فإن الأمر يستلزم الأخذ به لدوره الهام فى توفير الحماية الإجتماعية والذى أدى إلى إنتشار تأمين البطالة على مستوى العديد من دول العالم ومنذ عشرات السنوات ليهتم بالبطالة المؤقتة (دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد بها الى نظم المساعدات والتشغيل)، وبمراعاة هذا المفهوم للبطالة والشروط التقليدية للمدة المؤهلة لإستحقاق التعويضات والحد الأقصى لفترة الإستحقاق ذاتها أصبح خطر التعطل من الأخطار القابلة للتأمين وتمت إدارة تأمين البطالة باعتباره من التأمينات المؤقتة شأنه فى ذلك شأن الأوبئة التى لم تعد تراعى عند تقدير نفقات التأمين الصحى حيث تعمل سلطات الصحة العامة دون إنتشارها، والأمر ذاته بالنسبة للبطالة العامة كما أن الخبرة أوضحت أن خطر التعطل لا يتحقق بمعدل واحد لقطاعات العاملين وإنما يتفاوت بين قطاعات العمل المختلفة.

*** التدرج فى تطبيق المستويات الدنيا للضمان الإجتماعى وفقا للظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية:**

إهتمت كل من منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية بوضع مستويات دنيا للضمان الإجتماعى فى مختلف مجالات الحماية والخدمات الإجتماعية (الرعاية الطبية الوقائية والعلاجية وتشمل حالات الحمل والوضع - تعويضات الدخل فى حالات العجز المؤقت عن العمل بسبب المرض وإصابات العمل وفى حالة التعطل وتوقف الكسب (أولوية أولى) وتعويضات التقاعد لبلوغ سن الشيخوخة - المزايا العائلية لإعالة الأولاد - مزايا الأمومة (الحمل والوضع) - تعويضات العجز الدائم - معاشات الوفاه (الأرملة والأرمل).

وفى مجال التدرج فى التطبيق يتم البدء 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).

ووفقا للإتفاقيات يتعين فى البداية شمول نظم التأمينات الإجتماعية للأخطار التأمينية (الشيخوخة والعجز والوفاه والتعطل والمرض والإصابة) وجميع فئات العاملين بما فى ذلك العاملين بالزراعة والصيد والعاملين لدى أنفسهم والمؤقتين والموسميين والعرضيين وبمراعاة التطور الأفقى والرأسى يحدد 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.

ونتناول ذلك فى البنود التالية:

أولاً : خدمات الضمان الإجتماعى لتدعيم قدرة الفقراء على الكسب وتوفير الأمن الغذائى والصحى وحماية الأمومة والطفولة:

كشفت ظاهرة التضخم التى صاحبتها (فى أغلب إن لم يكن جميع الدول خاصة النامية) العديد من الأزمات والمشاكل الإقتصادية (الناشئة عن ما سمى بالتغيرات المناخية ومن قبلها العولمة وفتح الحدود بين الدول أمام إنتقال السلع والخدمات) عن عدم فاعلية تدابير الضمان الإجتماعى لضمان الدخل فى ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة (سواء تم ذلك من خلال نظم التأمين الإجتماعى أو نظم المساعدات والإعانات التى تعتبر نظم إغاثة لمواجهة الإحتياجات الخاصة الفردية والفئوية) حيث إرتفعت الأسعار وإنخفضت قدرات الفقراء على إشباع إحتياجاتهم المعيشية والحياتية وتزايدت بالتالى شدة الفقر وإمتدت لعديد من فئات المجتمع التى كانت تتمتع بدخول تجاوز حد الفقر (النقدى) ... وبدت حدة الفقر بالنسبة للنساء خاصة حيث عدم المساواة فى الأجور وفرص العمل.

ومن هنا نشأت الحاجة إلى تفعيل دور نظام الضمان الإجتماعى فى مواجهة مشكلة الفقر بالبحث فى تطوير أساليبه لتحقيق أهدافه فى مواجهة آثار التغير فى الأحوال والظروف الإقتصادية والسكانية التى تلازمت مع ظاهرة التضخم المستمر والملحوظ على المستوى الدولى وبالتالى أصبحنا أمام دور جديد للضمان الإجتماعى يهتم بما نسميه بضمان القدرات ومقدمتها القدرة على المعيشة بمراعاة الإنخفاض النسبى للدخول وعدم تزايدها للمدى الذى يضمن إستقرار مستويات المعيشة 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).

ومن ناحية أخرى تبين أن دائرة الفقر والفقراء قد تتسع رغم نمو متوسط الدخل القومى للسكان نتيجة لعدم العدالة فى توزيع الدخل من ناحية ولعدم توافر الخصائص السكانية للقدرة على الكسب (من خلال رفع مستوى المهارات) من ناحية أخرى.

وهكذا تبين أن هناك عدة مفاهيم للفقر أحدها هو فقر الدخل حيث تستخدم عبارات خط الفقر القومى والثانى هو الفقر الذاتى والذى يشعر به الفرد رغم إرتفاع متوسط الدخل على مستوى السكان ومع إستمرار حدة وإتساع مشكلة الفقر والفقراء (رغم تدابير ضمان الدخل التى تهتم بمواجهة مشكلة الفقر من خلال التعويضات والمساعدات المادية) جاء المفهوم الثالث (والذى نرى أهمية الأخذ به لتفعيل وتحقيق الغاية من الضمان الإجتماعى) وهو فقر القدرات وأولها القدرة على التكسب (من خلال الخدمات التعليمية والتدريبية) بمراعاة أن النساء تواجه مشكلة القدرة على التكسب بوجه عام أو القدرة على التكسب فى فترات خاصة مثالها فترات الحمل والوضع للنساء وتفرغها للأمومة بوجه عام.

ومن هنا أصبح واضحا عدم كفاية الدخول النقدية لإشباع الحاجات الأساسية للإنسان (فالنقود مجرد وسيلة لتبادل السلع والخدمات فإن لم تتزايد بمعدل تزايد الأسعار وإن لم تتوافر السلع والخدمات بالقدر الكاف لإشباع الحاجات فإن الضمان الإجتماعى النقدى لا يصبح فعالا) ... وأصبح من الضرورى إدارة خطر الفقر بالتعرف على أسبابه والعمل على رفع الدخول وليس مجرد تعويضاتها .. ولا يتأتى رفع الدخول إلا بتحسين القدرات وتمكين الفقراء (بدءا بالنساء منهم) ...

وفى ذات الإتجاه تشتد الدعوة إلى إهتمام الدول بتدعيم قدرات السكان بتمكينهم من الحصول على الرعاية الصحية وخدمات التعليم وتوفير الطعام وبوجه عام

تحقيق ضمان إجتماعى شامل يستهدف زيادة فرص الفقراء وتدعم قدراتهم وتعددت برامج الحماية الإجتماعية التى تستهدف التخفيف من الآثار السلبية للتحولات الإقتصادية وما يصاحبها مما يسمى بالتدابير الإصلاحية القومية التى تمس الفقراء وبدون تلك البرامج لا يمكن للدول الشروع أو الإستمرار فى إصلاحات وتحولات إقتصادية يتعذر تحمل الفقراء لآثارها المتمثلة فى زيادة أسعار السلع والخدمات وتناقص دور الدول فى الدعم العام للأغذية وخدمات العلاج.

ونشير هنا إلى أهمية إمتداد خدمات الضمان الإجتماعى لتوفير الأمن الغذائى خاصة لذوى الدخول المنخفضة ممن ليس لديهم القدرة على الحصول على الغذاء المناسب .. ولنا هنا الإهتمام بما كشفت عنه الدراسات التى عرضت على المؤتمر الدولى الذى عقدته منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) من إنخفاض المخزون العالمى للحبوب وإرتفاع نسبة الفقراء الذين يعيشون فى المناطق الريفية (75% من فقراء العالم) وتزايد حدة الأزمة الغذائية فى البلدان الأكثر فقرا مما أدى إلى العديد من الإضطرابات.

وعلى المدى المتوسط والبعيد يتعين العمل على تحسين الخصائص السكانية لتحسين قدرة الفقراء على التكسب من خلال تنمية الطفولة، والتعليم العام، والخدمات الصحية، وتحقيق المساواة فى الفرص بين الأفراد وبين الذكور والإناث لتحقيق حياة منتجة ونافعة ... وعلينا ملاحظة حتمية ذلك وضرورته على المستوى العربى.

ثانيا : توفير الخدمات التعليمية والتأهيلية (والتدريبية) بدءا بالنساء:

نهتم هنا أولا بإعادة توزيع الدخول لتجنب الشعور بالفقر الذاتى ويشمل ذلك توزيع فرص التشغيل بصورة عادلة على جميع السكان بصرف النظر عن الطبقة

التى ينتمون إليها أو المكان الذى يعيشون فيه كما يضمن أيضا حصول الأفراد على تعليم جيد والتوسع فى خدمات التدريب والتأهيل.

وفى مجال البحث فى الأسباب الحقيقية لإنخفاض مستويات الدخول وتزايد نسبة الفقراء يمكن إستخلاص أن العبرة هى بخصائص الفئات الفقيرة ذاتها بدرجة أكثر من فقر الموارد الإقتصادية للدولة فقد إرتفعت متوسطات الدخول (والناتج المحلى والقومى) لعديد من الشعوب إستنادا لمواردها البشرية رغم فقر مواردها الإقتصادية ومن هنا تبين وجود إرتباط قوى بين الفقر الذى يتم قياسه وفقا لمستويات الدخول والإستهلاك وبين الحصول على خدمات التعليم والتدريب والتأهيل التى تؤدى إلى تحسين الخصائص والقدرة على الكسب لصالح الفقراء... ووفقا لذلك أصبح من الضرورى الإهتمام بتحسين خواص الأيدى العاملة العربية بدءا من معالجة مشكلة الأمية وتأتى بعد ذلك التنمية التعليمية والتدريبية التى تستهدف رفع مستوى ونوعية ومهارة الأيدى العاملة (مع مراعاة تباين الأمر بالنسبة لمجتمع الحضر عن مجتمع الريف حيث نلمس فى الأول مشكلة الفقر ويهبط الفقراء فى الثانى إلى مستوى الجوع والجهل والمرض).

وعلى الصعيد العربى تتبين ضرورة وحتمية تدعيم قدرة الفقراء على الكسب من خلال خدمات التعليم والتدريب والتأهيل بدءا بالمرأة من خلال قراءتنا التحليلية للجداول الإحصائية الملحقة بالتقرير عن الأمية فى الدول العربية بالنسبة للإناث والذكور وعن نسبة دخل النساء إلى الذكور وعن نسبة الإنفاق العام على التعليم.

ثالثاً : نظم المساعدات العامة والإجتماعية (الممولة حكوميا) فى تلازمها مع نظم التأمينات الإجتماعية لمحاربة الفقر والتهميش:

تهتم المساعدات العامة والإجتماعية بمعالجة مشكلتى الفقر والبطالة من خلال توفير إعانات ومساعدات للفقراء والمتعطلين (ترتبط بإحتياجاتهم الفعلية أو المفترضة) ومن حيث الهدف فإنها تتفق مع نظم التأمين الإجتماعى وإن إختلفت عنها من حيث الشروط المؤهلة ومصادر التمويل ففى حين تتحدد التعويضات النقدية فى التأمين الإجتماعى بمراعاة الدخل السابق للمؤمن عليهم فإن المساعدات الإجتماعية تتحدد وفقا لمدى الحاجة وفى حين تتحدد تعويضات التأمين الإجتماعى قانونا وفقا لشروط وقواعد تراعى فيها مدة العمل والإشتراك السابقة كبديل أفضل لمكافآت نهاية الخدمة (مع ملاحظة أنها قد تستحق للأطفال والعجزة منذ الولادة وقد تتقرر لها حدود دنيا نزولا على إعتبارات الكفاية الإجتماعية) فإن المساعدات العامة تتقرر تأسيسا على ثبوت الحاجة حقيقة أو إفتراضها حكما، بإعتبار المساعدة الإجتماعية "**Assistance**" تعنى فى الأصل قيام الحاجة وتستهدف إشباع تلك الحاجة فى حين أن التأمين "**Assurance**" يتضمن معنى الإلتزام والعوض المالى.

هذا وفى حين يتم تمويل التأمين الإجتماعى من خلال الإشتراكات التى يساهم فى تحملها كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال (والمجتمع ممثلا فى الدولة) فإن تمويل المساعدات العامة (الإجتماعية) يتم أساساً من خلال الدولة (الضرائب العامة).

وقد تلازمت المساعدات الإجتماعية بمفهومها الحالى مع نشأة التأمين الإجتماعى فى الدول الصناعية لإشباع حاجات المتعطلين الفقراء، وحتى تتكامل

الحقوق التأمينية للعاملين مع مساعدات التعطل لغير العاملين لإتفاقهما فى الغرض والغاية.

وإتفاقا مع إختلاف الظروف والأحوال الإقتصادية والإجتماعية بين المجتمعات والدول تختلف برامج الضمان الإجتماعى القائمة حاليا فى العالم وفقا لطبيعتها العامة ومدى تطورها لتشمل إلى جانب برامج التأمين الإجتماعى والتدابير التى يلتزم بها أصحاب الأعمال **mandatory employer plans** وفقا لتشريعات العمل (إما ذاتيا بمعرفة صاحب العمل أو عن طريق تعاقده مع هيئة تأمين خاص أو أحيانا مع إمكانية التعاقد مع هيئة حكومية ... وجميعها تمثل مرحلة سابقة على نظم التأمين الإجتماعى) تدابير المساعدات العامة والإجتماعية التى توفرها الدولة على النحو التالى:

عندما توسعت الدولة وظهرت فكرة الوطنية إمتد دور الدولة إلى جميع المواطنين للذود عنهم وأصبح من العدل والمنطق أن يقابل إلتزام الأفراد بحماية الدولة، إلتزام الدولة بحماية الأفراد عند المخاطر والحاجة خاصة عندما تطورت الحياة وزادت الحاجات والمخاطر ... وتطلع الكافة إلى الدولة لكى تمد يد المساعدة إلى الفقراء والمحتاجين، حيث حلت فكرة الوطنية والنزعة القومية محل النزعة القبلية والعائلية.

وقد تطورت مساعدة الفقراء من مجرد منحة يتفضل بها الحاكم (خاصة فى المجتمعات الأوروبية) إلى كونها خدمة عامة أطلقت عليها الثورة الفرنسية فى دستور عام 1791 إسم "الإغاثة العامة **Secours public**" ... ومن ذلك الحين أصبحت الإعانات الإجتماعية واجبا على الدولة نحو الأفراد المحتاجين، وحلت فكرة الإغاثة العامة محل الصدقات العامة أو الإحسان العام .. ولما نشبت ثورة 1848 فى

فرنسا أطلق دستورها على هذه "الصدقات العامة" أو الإغاثة العامة" اسم "المساعدة العامة **Assistance public**".

وقد رأت الدول التى كانت تأخذ بمبدأ التأمين الإجتماعى ضرورة تلازم مزايا المساعدات العامة (**universal benefit systems**) مع التأمينات الإجتماعية التى قد لا يستفيد منها العديد من الأفراد المحتاجين لعدم سريانها عليهم، وذلك رغم شدة حاجتهم إلى المعاونة والمساعدة الرسمية.

هذا وإلى جانب المساعدات العامة التى تستهدف قطاعات الفقراء والمعوزين عامة فإن هناك المساعدات الإجتماعية **social assistance systems** التى تهتم بالإحتياجات الفردية وتمول من الأموال الحكومية ... وفى حين تمتد برامج المساعدات العامة إلى كافة مواطنى الدولة وفقا لعوامل سكانية (ولهذا تسمى تلك الأنظمة أحيانا بأنظمة سكانية **demo grant systems**) كالسن والإقامة والحالة الإجتماعية (ومن أمثلة المساعدات العامة البرنامج الكندى لضمان الشيخوخة الذى يوفر مزايا موحدة للأشخاص البالغين 70 عاما فأكثر) ومثلها برامج أستراليا ونيوزيلندا والدول الإسكاندينافيه فإن المساعدات الإجتماعية تقوم على إختبارات الحاجة للفرد.

وبوجه عام يمتد المقصود بالمساعدات العامة (الإجتماعية) إلى جميع الخدمات الثقافية والصحية والمعاشية، المادية وغير المادية، التى يتم توفيرها للأفراد لغرض مواجهة مشاكل الجهل والمرض والفقر.

وتتكامل تدابير التأمين الإجتماعى مع تدابير المساعدات الإجتماعية فى توفير المعاشات لكبار السن (لاحظ إقتصار تدابير التأمين الإجتماعى على المستوى العالمى تقتصر على 20% فقط من إجمالى القوة العاملة .. ولاحظ أنه فى معظم نظم

المعاشات ذات التغطية القومية لا تتوافر للفقراء عند الشيخوخة مدد الإشتراك المؤهلة لإستحقاق معاش كاف) والمشكلة أكبر للنساء الفقيرات اللاتى لم يعملن خارج منازلهن.

وتوفر المعاشات الإجتماعية الحماية للمسنين دون مطالبتهم بأداء إشتراكات ويمكن أن تتسم تلك المعاشات بالعمومية والشمول (مثلما يحدث فى بوتسوانا، وموريشيوس، وناميبيا، وبوليفيا) أو تعتمد على إختبار الموارد (مثلما يحدث فى جنوب إفريقيا، والسنغال، والهند وبنغلاديش، وفى عدد من بلدان أمريكا اللاتينية، وأستراليا، وايطاليا، ونيوزيلندا، وكثير منها يتحمل النظم القائمة على دفع الإشتراك التى تغطى أعلى الجماعات دخلا) وحيث تؤدى المعاشات العامة وفقاً لإختبارات الدخل فإن برامجها فى هذا الإطار قد تعتبر من الحوافز السلبية للعمل ويكون ذلك حيث لا تكون هناك حاجه ملحة لجهود المسنين.

ولعل من الجدير بالبيان هنا التوصية بتمكين الفقراء والنساء من الحصول على معاشات تقاعد تتلائم مع دخولهم من خلال نظم المعاشات الإجتماعية لكافة القوى العاملة فى المجتمع بما فى ذلك العاملين فى الزراعة ... ويتعين الإهتمام بتوفير تلك النظم بمراعاة دورها فى إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء.

هذا وتأتى أولوية 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 والأسر الشابة التى لديها أطفال 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 .. وقد يكون توفير معاشات كبار السن الفقراء أيسر إداريا من إعانات ومساعدات البطالة لسهولة التحقق من الأولى.

4/3

الحماية الإجتماعية ومواجهة الأزمات

شهد الإقتصاد العالمى عديدا من والأزمات المالية والإقتصادية التى إمتدت إلى العالم العربى وتأثر بها سوق العمل فإرتفعت معدلات البطالة وإنتشرت العمالة غير المنتظمة وتزايدت أعداد الأسر الفقيرة مع تزايد حدة الفقر فى العديد من الدول العربية ليواجه قطاع كبير منها ما يعرف بالفقر متعدد الأبعاد وكان لذلك تأثيراته السياسية السلبية بعيدة المدى.

وبمراعاة إنعدام المساواة بين الجنسين وإنتشار الأميه أصبح إحترام المبادئ والحقوق الأساسية فى العمل من أولى التحديات التى تواجه الإستقرار السياسى والإقتصادى فى العديد من الدول العربية والتى تستلزم سرعة تحقيق نمط من النمو أكثر توازنا وتحقيقا للعدالة الإجتماعية وإحترام الحقوق الأساسية فى توفير العمل اللائق (توفير كرامة العمل والعامل) بإعتباره المبدأ المؤسس لدستور منظمة العمل الدولية (ومفاده أن العمل ليس بسلعه) ... وعلى مستوى تدابير الحماية الإجتماعية أصبحت الحاجة ملحة للعمل الجاد فى المجالات الأتية:

1- تشجيع وتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة تأسيسا على دورها فى النمو الإقتصادى وفى خلق فرص العمل.

2- تنمية وتطوير قدرات العاملين الإنتاجية و القدرات التنافسية والمهارات لتنمية دخولهم وقدرتهم على التكسب.

3- أولوية توفير التمويل لأساسيات الحماية الإجتماعية تفعيلا للضمان الإجتماعى الأساسى (معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة وإعانات الأمومة والطفولة

وتعويضات البطالة بمراعاة البطالة الجزئية، الخدمات الإجتماعية الأساسية فى مجالات الصحة والأسكان والمياة والصرف الصحى والتعليم والأمن الغذائى).

4- الدعم الفعال للحوار الإجتماعى والتصديق على الإتفاقيات العربية الأساسية فى مجال العمل والضمان الإجتماعى.

وإنطلاقاً من تعدد الأزمات وشدتها يصبح توفير العمل اللائق هدفا محوريا للسياسات العربية الوطنية والقومية لكى تتكامل وتتسارع لتحقيق هذا الهدف ... ولقد حان الوقت لتجديد الإلتزام بهدف العمل اللائق بوصفه أولى وسائل العدالة الإجتماعية ولكونه فى ذات الوقت وسيلة لتحقيق نموا أعلى وأكثر إستدامه لإنتاجية اليد العاملة، (التى سيتحتم على بلدان الأقليم أن تعتمد عليها بشكل متزايد حتى تدفع قدما بالنمو الإقتصادى فى المستقبل) كما أن الأفاق المستقبلية تتطلب أن يكون النمو الإقتصادى متلازما مع توسيع مجال العمل اللائق ... وسوف يتطلب ذلك من القيادات السياسية إقتناعا وتوجها ورؤية وإلتزام بالمضى قدما لتحقيق الحماية الإجتماعية سبيلاً للعدالة الإجتماعية المستدامة لجيل المستقبل.

*** الأهمية المتزايدة للإمتداد الأفقى لنظم التأمين الإجتماعى ليتلازم مع الإمتداد الرأسى وشمول تأمين البطالة تأثراً بالأحوال الإقتصادية والإجتماعية :**

التأمين الإجتماعى نظام إجبارى (يحدد القانون مزاياه ومصادر تمويلها وحالات وشروط إستحقاقها) يمتد تدريجياً رأسيا (أنواع ومستوى المزايا) وأفقيا (فئات المؤمن عليهم) بمراعاة السمات التالية:

1- الحماية إجبارية سواء كانت فئوية للعاملين أو قومية لجميع المواطنين.

2- تتعدد مصادر تمويل المزايا التى تتحدد أساساً بالإشتراكات التى تؤدى للنظام (بمعرفة أو لحساب المؤمن عليهم والمستحقين عنهم) وذلك كحق تؤكده الدساتير (دون أى إختبار للدخل).

3- يحدد القانون حالات وشروط المزايا وأسس حسابها.

4- لا يشترط أن تكون هناك علاقة مباشرة بين المزايا المستحقة وحصة المؤمن عليه فى الإشتراكات (إذ يعاد توزيع الدخل الإجمالى بما يوفر مزايا تأمينية مناسبة لذوى الأجور المنخفضة والأعباء العائلية).

5- تمول النفقات من مصادر ثلاث تتمثل أساسا فى إشتراكات يتحملها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال فضلاً عن المساهمة العامة للدولة.

6- تتولى الحكومات إدارة النظام من خلال هيئة عامة ومجلس إدارة يضم ممثلين لأطراف العمل الثلاثة.

ويتعين أن يتسع مجال التأمين الإجتماعى ليشمل المجتمع ككل (أو قطاعا عريضا منه) حيث تتلاقى المصالح على مستوى الفرد والأسرة (كوحدة إستهلاكية) وعلى مستوى المشروع (كوحدة إقتصادية) وعلى مستوى المجتمع ككل (المستوى الإقتصادى للمجتمع) وهكذا تمتد الحماية إلى حالات لا تؤدى فيها فئات من المؤمن عليهم كامل تكلفة المزايا التى يحصلون عليها (ويغطى الفرق من خلال الموارد العامة للدولة أى من مجموع الشعب ومن أصحاب الأعمال أى من المشروعات على النحو الذى يفسر تتعدد مصادر التمويل).

وهكذا فإن التأمين الإجتماعى نظام إجبارى قومى عالمى ينتشر فى مختلف الدول (وإن إختلفت أحكامه من دولة لأخرى) تأسيساً على أن الأخطار التى يتعامل

معها واحدة فى جميع الدول والفكرة واحدة والمبادئ واحدة (وأحيانا يسمى **Social Security** الضمان الإجتماعى) حيث ينظر إليه بإعتباره نظام إقتصادى يضمن إستمرار الدخل (ويتيح أموالا طائلة للاستثمار) وله مردودات إيجابية إجتماعية وسياسية وإقتصادية.

وتتعامل نظم التأمينات الإجتماعية مع ستة أخطار تتعرض لها كافة المجتماعات أيا كانت أيدلوجيتها أو درجة تقدمها الإقتصادى، وتتمثل هذه الأخطار فى الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض والإصابة والبطالة.

وقد أصطلح على التعامل مع أخطار الشيخوخة والعجز والوفاة فى تأمين واحد يعتبر أهم أنواع التأمينات الإجتماعية من حيث الشمول (فكل منا ستنتهى حياته العملية حتما إما بالشيخوخة أو العجز أو الوفاة ويفقد بالتالى الدخل الذى يعول عليه فى معيشته هو ومن يعولهم مما يستلزم تعويضه فى صورة ما يسمى بالمعاش). ويتمثل الهدف من التأمين فى المحافظة على مستوى المعيشة عند تحقق أحد أخطار الشيخوخة أو العجز أو الوفاة (من خلال التعويض الكلى للأجر الذى كان يتقضاه المؤمن عليه) فإن لم يمكن فلا أقل من ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة.

والأمر ذاته بالنسبة لخطر التعطل الذى نتعامل معه من خلال تأمين البطالة [1] وخطر المرض الذى نتعامل معه من خلال تأمين المرض والأمومة أو التأمين الصحى وخطر إصابات العمل وأمراض المهنة الذى نتعامل معه من خلال تأمين إصابات العمل.

[1] يوجد تأمين البطالة فى كل من البحرين والجزائر.

وفى هذا كله لابد من إطار نظرى فلسفى يحكم شروط وحالات إستحقاق المعاشات والتعويضات ويوفر الحلول الملائمة للمشاكل العامة التى تواجه تطبيق التأمينات الإجتماعية فى عالمنا العربى وإلا ضاع الهدف وتناقضت الحلول.

ومن المفيد تحديد أولويات لتطوير وإمتداد نظم التأمينات الإجتماعية فى ضوء واقعنا العربى وفقا لما يلى:

أولا : أهمية شمول تأمين الشيخوخة للعاملين فى مجالات الزراعة والريف بمراعاة أحوالهم الإقتصادية والسكانية:

ولإستخلاص الأحكام والشروط التى تراعى فى التطوير نتناول مفهوم التأمين وتحديد السن المعاشى بإعتبار الشيخوخة مرحلة من العمر تبدأ ببلوغ الشخص سنا معينة، يطلق عليه فى التأمين "السن المعاشى".

وهناك عوامل عديدة تؤثر فى تحديد السن المعاشى من أهمها التوزيع العمرى للشعب ومعدلات البطالة (مستوى العمالة) متوسط العمر (الصحى) المتوقع، والإعتبارات التمويلية والمتحمل النهائى لأعباء النفقات وإذا كان لمهنة العامل أثرها فى تحديد السن المعاشى فإن معظم نظم التأمينات الإجتماعية تهمل هذا الأثر ليس لعدم أهميته بل لتجنب المشاكل العملية التى تثور عند مقارنة المهن المختلفة وتكتفى ببعض الحلول الجزئية كتوفير المعاش فى سن مبكرة نسبيا لذوى المهن الخطرة والأعمال الصعبة أو تلك التى تتطلب قدرات فسيولوجية خاصة، ففى عديد من الدول الأوربية توجد نظم خاصة للطيارين ولعمال المناجم يتحدد السن المعاشى في معظمها باقل منه فى النظم العامة لباقى المهن بعشر سنوات فيكون 50 عاما بدلا من 60 عاما أو 55 عاما بدلا من 65 عاما، والأمر ذاته بالنسبة لعمال البحر والسكك الحديدية حيث توجد نظم خاصة لهم فى عدد من الدول الأوربية ودول أمريكا

اللاتينية، وفى الإتحاد السوفيتى ومعظم دول أوربا الشرقية غالبا ما يتم تقسيم المهن الى مجموعات ثلاثة وفقا لصعوبتها أو أخطارها الصحية، ويتم تخفيض السن المعاشى كلما كانت مجموعة المهنة ذات آثار صحية ضارة أو تتطلب أعمالا صعبة وهو بالطبع وضع أفضل من تقرير نظم خاصة لبعض ذوى المهن.[1]

وإذ تتباين تأثيرات العوامل المتعددة فغالباً ما يتركز بين سن الـ60 وسن الـ65، ويرجع ذلك الى أن بعض الدول التى تقل فيها نسبة المسنين لا تسمح ظروفها الإقتصادية بتخفيض السن المعاشى. وفى دول عديدة تؤثر معدلات البطالة بصورة ملموسة فى تخفيض السن المعاشى وإذ كان من المفترض إرتباط السن المعاشى بالتقاعد عن العمل فإن حوالى ثلث نظم المعاشات لا تنص على التقاعد كشرط من الشروط المؤهلة لإستحقاق معاش الشيخوخة (كما فى الجزائر وفرنسا وألمانيا والسويد ومصر) حيث يجاز الجمع بين الأجر والمعاش، ولذلك أسباباً رئيسية ثلاثة :

1- عدم كفاية مستوى المعاشات لمواجهة نفقات المعيشة، خاصة فى الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية أوحيث يكون نظام المعاشات فى مراحله الأولى، وبالتالى لا يكون من المقبول اشتراط التقاعد.

2- تضاؤل نسبة ذوى المعاشات الذين تتاح لهم فرص العمل وإرتفاع نسبة المصاريف التى يتطلبها التحقق من عدم العمل بعد بلوغ السن.

---

[1] تجيز العدد من النظم تخفيض السن المعاشى بالنسبة للمؤمن عليهم العاملين فى الأعمال الصعبة أو الخطرة .. وفى عديد من الدول يتم تخفيض السن المعاشى بالنسبة للنساء عنه بالنسبة للرجال باعتبار أن احتمالات تعطل النساء فى الأعمار بالنسبة للرجال كما أنهن لا يتركن - عادة - من بعدهن معالين مستحقين لمعاشات.

3- العجز فى القوى العاملة فى بعض الدول. [1]

ومن الحلول التى تتبعها نظم أوربية قليلة ذات مجال عام تخفيض المعاش أو وقفه إذا مازاد الأجر عن قدر معين.

ولعل من المناسب تقرير قدر من المرونة بالنسبة للسن المعاشى نظرا للإختلافات الجوهرية بين الأفراد من حيث القدرة **Ability** والرغبة **Desire** فى الإستمرار فى العمل. ومن وسائل ذلك، تقرير حد أقصى للجمع بين المعاش والأجر مما يؤدى الى تخفيض السن المعاشى بالنسبة لغالبية العمال الذين سيتجهون لطلب المعاش فى سن مبكرة يكون فيها أجرهم منخفضا نسيبا وبالتالى لا يكون المعاش مرتفعا وذلك مقابل إتاحة الفرصة لصاحب المعاش المبكر فى الحصول على أجر مناسب، وقد يتمثل الحل فى إجازة تأخير صرف المعاش مقابل رفع مستواه بما يتناسب مع مدة التأخير.

ثانيا : التعامل التأمينى مع خطرى العجز المستديم والوفاه يوفر الحماية الإجتماعية بأعباء مالية يسيره لا تحول دون إمتداده لجميع فئات القوى العاملة وعلى المستوى القومى:

1- فى التعامل التأمينى مع العجز المستديم نهتم هنا بالعجز المبكر الذى يتحقق قبل بلوغ السن المعاشى ومن هنا فإن له آثاره الإقتصادية على العامل والتى تماثل الآثار الإقتصادية للشيخوخة.

[1] يعتبر التقاعد شرطا إجباريا ومفهوما بالنسبة للنظم الفئوية التى يقتصر مجالها على العاملين فى صناعة أو مهنة معينة (على أن يكون لصاحب المعاش حرية الإلتحاق بأى عمل خارج نطاق الصناعة أو المهنة التى يغطيها النظام).

والعجز المبكر قد يقع فجأة وقد يتحقق تدريجيا خلال فترة من الزمن، وتتدخل الإعتبارات العملية فيصبح المؤمن عليه متعطلا رغم كونه قادر جزئياً على أداء بعض الأعمال، ومن هنا نفهم كيف أن القاعدة العامة تقضى بعدم التعامل مع خطر العجز إذا ما وقع بعد بلوغ السن المعاشى. [1]

2- فى التعامل التأمينى مع خطر الوفاة (فعلية / حكمية) ينظر إليها كأولوية أولى لجميع الفئات لكونها من الأخطار التى يتعرض لها جميع البشر بإعتبارها النهاية الحتمية لأى إنسان وبالتالى فهى نهاية مؤكدة لحياته العملية، والأصل هنا هو التعامل مع الوفاة المبكرة التى تقع قبل بلوغ السن المعاشى (أما وفاة صاحب المعاش فلا تعنى من الناحية التامينية سوى توزيع المعاش السابق تحديده بين من كان يعولهم صاحب المعاش وما قد يرتبط بذلك).

وفى الوفاة تثور مشكلتين تأمينيتين :

المشكلة الأولى خاصة بالوفاة الحكمية ومعالجة حالات الفقد التى تأخذ حكم الوفاة، (حيث تفترض الوفاة وتصرف للمستحقين إعانة شهرية تعادل مايستحقونه فى معاش الوفاة) إلى أن يظهر المؤمن عليه المفقود أو تثبت وفاته حقيقة أو حكما.

أما المشكلة الثانية فهى خاصة بتحديد المعالين، ووفقا لتوصية المستويات الدنيا للضمان الإجتماعى الصادرة عام 1952، فان معاشات الوفاة تؤدى الى :

---

1 منذ البداية إهتم التشريع الألمانى الأول بإعتبار المؤمن عليه عاجزا إذا لم يصبح قادرا على أداء عمل يلائم حالته وقدرته وخبرته ومهنته ويحقق منه ثلث ما يحققه نظيره أو مثيله (وقد أخذت بهذا التعريف العديد من النظم باعتبار أن النظام الألمانى هو الأقدم وللإستفادة من الخبرة الإكتوارية الألمانية) .. ومن ناحية أخرى إهتمت توصية ضمان الدخل لعام 1944 بربط مزايا العجز بسوق العمل بحيث يعامل المصاب كعاجز إذا لم يتوافر له العمل المناسب (ولا يمنع ذلك من توفير التأهيل المهنى اللازم لشغل أى عمل مناسب مع حصوله على تعويض خلال فترة التأهيل).

- الأولاد حتى سن معين. [1]

- الأرامل اللآتى يفترض عدم قدرتهن على اعالة أنفسهن كنتيجة للعجز أو الشيخوخة أو لرعاية الأولاد. [2]

ثالثاً : إمتداد تأمين إصابات العمل للعاملين بالزراعة خاصة المشتغلين على آلات والمعرضين للأمراض المهنية المتصلة بالثروة الحيوانية مع مراعاة تطور مفهوم الحادث والمسئولية المدنية (لإفتراض مسئولية أصحاب الأعمال):

وفى هذا يلاحظ المفهوم التأمينى الخاص بإصابات العمل وأمراض المهنة عند تطبيق نظم التأمينات الإجتماعية إتفاقاً مع تطور قواعد المسئولية التقصيرية لتعويض العمال عن الأضرار التى تلحق بهم نتيجة لحوادث العمل وبالتالى تطور مسئولية صاحب العمل عن إصابات العمل وفقا لفكرة الضرر وتحمل التبعية (أخذا بالنظرية المادية أو الموضوعية) مع تقرير التزام صاحب العمل بالتأمين الإجبارى من إصابات العمل وحوادث العمل (حتى يضمن العامل الحصول على التعويض مهما كان المركز المالى لصاحب العمل).

---

[1] بالنسبة للوضع فى أغلب دول العالم فيتم تقرير صرف المعاش للأولاد حتى سن الطفولة (يتراوح عادة بين 16، 18 عاما) ويمتد هذا السن (لمدة تتراوح بين عامين وتسعة أعوام) فى حالة إستمرار الأولاد فى الدراسة (لا يوجد سن لقطع المعاش بالنسبة للعاجز من الأولاد) .. أما بالنسبة للأرامل فتقرر بعض الدول حقهم فى المعاش دون شروط أما غالبية الدول فاذا لم يكن هناك أولاد ترعاهم الأرملة وما لم تكن الأرملة عاجزة فانه يتعين لاستحقاقها المعاش ألا يقل عمرها عن السن المعاشى للنساء أو سناً يسبقه بحوالى 10 سنوات. وفى نظم عديدة يتم الأخذ بمشروع بيفريدج **Beveridge's proposal** بتقرير معاش مؤقت للأرملة الصغيرة وذلك حتى تجد عملا.

[2] وهناك نظم محدودة تعامل الأخوة اليتامى والأخوات والأحفاد اليتامى ذات معاملة أولاد المؤمن عليه أو أرملته ... كما يقرر معاش للوالدين المعالين وذلك إذا لم يصل مجموع معاش الأرامل والأولاد الى قدر معين (وهو ما نجده ملائما فى الدول التى لا توجد فيها نظم قومية للمعاشات أو تلك التى لا توفر معاشات مناسبة للمسنين عند بدء تقرير نظم التأمينات الإجتماعية).

هذا وقد تركت منظمة العمل العربية للتشريعات الوطنية تحديد المقصود باصابة العمل ومرض المهنة وفقا للاتفاقية العربية رقم 3 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية.

وعلى أى حال فقد تطور مفهوم الحادث ليمتد إلى الحادث الذى يقع خلال فترة ذهاب العامل لمباشرة عمله أو عودته منه ... كما يمتد التأمين إلى أمراض المهنة التى تنشأ نتيجة إشتغال العامل فى مهنة أو صناعة معينة وتضع لذلك تعريفاً عاماً أو تحدد تلك الأمراض فى جدول يلحق بالقانون كما تحدد المهن أو الأعمال التى يتعرض العاملون فيها للإصابة بكل من هذه الأمراض، وقد تأخذ الدولة بالتعريف والجدول معاً.

رابعاً : إمتداد التأمين الصحى (تأمين المرض) للعلاج والرعاية الطبية للحمل والوضع:

يعتبر المرض من أهم الأخطار التى يتعرض لها البشر فى كافة المجتمعات ومهما كانت التدابير المقررة للحيلولة دون تحققه أو انتشاره أو تلك المتعلقة بمواجهة آثاره.

وتهتم نظم التأمينات الإجتماعية بالتعامل مع خطر المرض ليس فقط لتوفير وسائل وامكانيات العلاج بصورها المختلفة بل أيضا لتعويض أجر العامل المؤمن عليه أثناء عجزه مؤقتا عن العمل بسبب المرض.

هذا ويعتبر الحمل والوضع من بين الحالات المرضية التى يتعامل معها التأمين الصحى.

خامساً : أهمية شمول نظم التأمينات الإجتماعية لتأمين البطالة وفقاً لمفهومها التأمينى وكوسيلة لمعالجة آثار الركود الإقتصادى:

تأمين البطالة عبارة عن برنامج للتأمين الاجتماعى يعد لتعويض العمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطل الاجبارى حيث تؤدى تعويضات أسبوعية كحق للعمال وذلك وفقا لجداول أو معدلات مقررة بالقانون، ويرتبط الحق فى التعويضات وقيمتها بالإشتراكات التى سبق للعامل أداؤها أو أديت عنه.

وفضلا عن الهدف السابق فإن تأمين البطالة يساهم فى تلطيف حدة الركود الإقتصادى **Economic Slumps** من خلال زيادة القدرة الإستهلاكية وبالتالى فإنه يعتبر عاملا هاما لتحقيق التوازن الإقتصادى بشكل تلقائى **Automatic economic stablizer**.

ومن ناحية ثالثة فان تأمين البطالة من العوامل التى تحافظ على مهارات العمال وتوفر فرص التدريب لهم بالتقليل من الدافع لقبول أعمال ذات مستوى أقل من قدراتهم وصلاحيتهم تحت ضغط الحاجة.

وأخيرا فان نظام تأمين البطالة يمكن أن يكون وسيلة مؤثرة لتقليل معدلات التعطل من خلال ربط إشتراكاته التى يتحملها أصحاب الاعمال بما يتخذونه من وسائل لاستقرار العمالة لديهم .

وبوجه عام فقد كان التعطل آخر خطر إقتصادى يواجه العمال وتتم مواجهته بالتأمين الإجتماعى (ويرجع فى مصر إلى عام 1964) ويمكن إرجاع التأخير فى نشأة وتتطور تأمين البطالة للإختلاف حول الهدف منه وكيفية إدارته وآثاره خاصة وأن كلا من التعطل الفردى والتعطل على المستوى القومى من الأمور التى ترتبط بمؤثرات متنوعة يصعب قياسها والتحكم فيها (سواء على مستوى العمال أنفسهم

أوعلى مستوى أصحاب الأعمال بل أيضا على مستوى السياسات الحكومية)، كما أن لتعويضات التعطل أثرها على مستويات الأجور وعلى الدافع على العمل وسيولته (وذلك فضلا عن صعوبة التحقق من الرغبة فى العمل ورفض قبول العمل المناسب) ومن ناحية أخرى إرتبطت نشأة نظام التأمين ضد البطالة بنظرية الدورات الإقتصادية (التى تفترض فترات من الرواج تعقبها فترات من الكساد) ومن هنا يعتبر تأمين البطالة وسيلة أساسية للتغلب على الدورات الإقتصادية.

ومع ذلك فقد إنتشر تأمين البطالة فى العديد من الدول وإستمر منذ عشرات السنوات حيث إستقر مفهومه على الاهتمام بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد بها الى نظم المساعدات والتشغيل، وقد أدى ذلك فضلا عن الشروط التقليدية للمدة المؤهلة لاستحقاق التعويضات والحد الاقصى لفترة الاستحقاق ذاتها الى إدارة التأمين باعتباره من التأمينات المؤقتة.

وعلى المستوى العربى يرجع تأمين البطالة فى مصر إلى عام 1964 ويمول بإشتراكات يتحملها أصحاب الأعمال بواقع 2% من الأجور التأمينية للعاملين .. وتتحدد تعويضات التأمين للمؤمن عليهم فى حالات التعطل الإجبارى بواقع 60% من أجورهم التأمينية لمدة لا تتجاوز 28 أسبوعاً لكن لم يفعل هذا النظام .

ويرجع تأمين البطالة فى البحرين إلى عام 2006 ليغطى العاملين المدنيين (بغض النظر عن الجنسية) والعاملين بالقطاع الخاص (أيا ما كانت جنسيتهم) والعاملين لأول مرة من البحرينيين.

ويمول بإشتراك من المؤمن عليه بنسبة 1% من الأجور الشهرية الإجمالية بحد أقصى 4000 دينار للعاملين غير المدنيين وبإشتراك من صاحب العمل بواقع

1% من الأجور الإجمالية (يتحملها صندوق العمل بالنسبة للعاملين بالقطاع الخاص).

ويتحدد تعويض البطالة بـ60% من متوسط الأجر خلال السنة الأخيرة بحد أدنى 150 دينار وبحد أقصى 500 دينار لمدة تصل إلى 6 شهر.

ويرجع تأمين البطالة فى الجزائر إلى عام 1994 ليسرى فى شأن ذوى المرتبات بإستثناء العاملين لدى أنفسهم والعاملين بالحكومة.

ويمول بإشتراك من المؤمن عليهم بواقع 0.5% من المرتب الإجمالى وإشتراك من صاحب العمل بواقع 1.5% من الأجر الإجمالى (دفعة واحدة بواقع 80% من الأجر المتوسط خلال آخر سنة عن كل سنة من سنوات التعطل بحد أقصى سنة وذلك لمن تتجاوز مدة خدمته لدى صاحب العمل ثلاث سنوات).

ويشترط لإستحقاق تعويض البطالة ألا يكون إنتهاء الخدمة بسبب الإستقالة وألا تقل مدة الإشتراك عن 3 سنوات (منها 6 أشهر سابقة على التعطل) وألا يكون للعامل دخل من أى نشاط مهنى وأن يكون مقيماً بالجزائر وأن يثبت بحثه عن العمل.

ويحسب تعويض البطالة منسوباً لأجر يوازى 50% من متوسط أجر الإشتراك خلال آخر 12 شهر (بمراعاة الحد الأدنى للأجور البالغ 12000 دينار).

ويؤدى التعويض لمدة 12 شهراً وتمتد المدة الكلية لأربعة فترات متساوية يستحق كامل التعويض فى أولها وفى الثانية يستحق 80% من التعويض وفى الثالثة يستحق 60% من التعويض وفى الرابعة 50% من التعويض (ويشترط ألا يقل التعويض عن 70% من الحد الأدنى للأجور وألا يزيد عن ثلاثة أمثال الحد الأدنى للأجور).

وهناك تعويض إضافى قدره 500 دينار للزوج الآخر الذى لا يعمل وذلك إذا كان التعويض المستحق للزوج المؤمن عليه المتعطل أقل من 7000 دينار شهرياً.

وتحسب مدة إستحقاق تعويض البطالة ضمن مدة الإشتراك فى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة عند حساب مزاياها.

الفصل الرابع

تكامل الجهود لتفعيل الحماية الإجتماعية

سبيلاً للعدالة الإجتماعية

وضماناً لجيل المستقبل

1/4

الآفاق الجديدة للحماية الإجتماعية

لتحقيق المزيد من العدالة الإجتماعية

يصور الجدول (16) توزيع السكان العرب (333.1 مليون وفقا للوضع 2008) وفقا لفئات العمر (فى السنوات 2006:2008) حيث يتبين أن حوالى 32.8% من السكان فى الفئة العمرية (أقل من 14 عاماً) (أى حوالى 109.7 مليون نسمة) وترتفع هذه النسبة إلى 36.9% من سكان الدول غير النفطية [1] (أى حوالى 100.8 مليون نسمة) ووفقاً لذلك فإن أغلب الدول العربية تعتبر فتية سكانيا مما يستلزم جهودا كبيرة لتهيئة البيئة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لجيل المستقبل (حتى يتحقق الإستغلال الأمثل لهذه الطاقات المستقبلية لتحقيق النهضة الشمولية والتقدم فى شتى المجالات) وإلا أصبح النمو السكانى [2] عبئا على سوق العمل حيث

---

[1] تتراوح نسبة الأطفال (أقل من 14عاما) بين 24.7% فى تونس و46.9% فى الصومال، (تبلغ فى لبنان 27.2%، وفى الجزائر 27.8% ترتفع إلى 45% فى اليمن، و44.1% فى فلسطين و43.3% وفى موريتانيا).

ويلاحظ ان عديدا من الدول تعانى من مشاكل ومنازعات وضعف إمكانيات لإستغلال الموارد المتاحة والطبيعية فيها... وهناك حوالى 13 مليون طفل عامل أغلبهم فى ظروف عمل غير لائقة لا تراعى فيها معايير العمل العربية والدولية، (وهذا يؤدى الى زيادة أعداد المتعطلين بين الكبار وإلى ضآلة الأجور فى المنشآت الصغرى فى القطاع الخاص).

[2] وفقا للوضع عام 1975 كان عدد سكان الدول العربية حوالى 145 مليون نسمة ... وبمعدل نمو سكانى سنوى 2.6% إرتفع عدد السكان فى عام 2001 الى حوالى 286 مليون نسمة ... ثم إرتفع فى عام 2008 إلى حوالى 333.1 مليون نسمة.

وبالرغم من الإنخفاض النسبى لمعدل النمو السنوى للسكان فى عام 2007 الى 2.08% (2.6% عام 1975) إلا أنه مازال مرتفعا قياسا بباقى دول العالم بما يشكل فجوة ملحوظة بين الموارد الإقتصادية والموارد البشرية خاصة فى الدول العربية الغنية سكانيا (ومعظمها غير نفطية) والتى يقدر عدد سكانها فى 2008 بحوالى 295.3 مليون نسمة (تشمل من دول النفط السعودية وسكانها

يـؤدى إلـى إرتفـاع أعـداد المتعطلـين والمهمشـين فضـلاً عـن تهديـد الأمـن والسـلم الإجتمـاعيين ... مـع مراعـاة أن إرتفـاع نسبة الأطفـال دون سـن العمـل يعنـى إرتفـاع نسـبة الإعالـة (وهـذا يـؤدى إلـى إتسـاع الفجـوة بـين الـدخول والإنفـاق للقـوى العاملـة وكذلك إلى إرتفاع ظاهرة الفقر فى تلك البلاد).

وهنا تجدر الإشارة إلـى ضـرورة التعـاون المشـترك بـين جميـع الـدول العربيـة لتحقيق الإستثمار الأمثل لتهيئة المستقبل الإيجابى لتشغيل هؤلاء الأطفال.

وإذا مـا إنتقلنـا لفئـة الشـباب (15-24 عامـاً) فسـنجد أن نسـبتهم علـى المسـتوى العربـى 20.9% (حـوالى 70.0 مليـون) مـنهم مـا نسـبته 20.1% (حـوالى 62.24 مليون) يقطنون فى الدول غير النفطية.

وبشكل عام تقدر نسبة الأطفال (أقل من 14 عاما) والشباب (15 : 24 عامـا) فى البلدان العربية للفئة العمرية (0- 24) بـ 53.4 % .

وعلى مستوى كل من الدول العربية فإن من الطبيعـى تطـور أسـاليب الحمايـة الإجتماعيـة بمـا يتوافـق مـع المتغيـرات الإقتصـادية والإجتماعيـة لتعبـر عـن الواقـع الفعلى للمجتمع الذى ينظم تلك الأساليب ويحكمها لتحقيق الهدف منها ... ووفقـا لـذلك أدت التحـولات الإقتصـادية (وبرامج الإصـلاح الإقتصـادى) إلـى تطـورات عديـدة فـى أنظمـة التأمينات الإجتماعية التى نشـأت إلـى جوارهـا أسـاليب الخـدمات الماليـة لتأخـذ أحيانـا صـوره قوميـة وأحيانـا صـورا فئويـة (وفرديـة) عديـدة تنوعـت بـين صـناديق الإدخـار القوميـة والفئويـة وصـناديق التـأمين الفئويـة الخاصـة وصـناديق التقاعـد

7.34% من السكان العرب وليبيا 1.96% وتشمل من الدول غير النفطية مصر وسكانها 22% والسـودان 11.17% والمغـرب 9.59% والعـراق 9.04% والصـومال 9.1% والـيمن 6.76% وفلسطين 1.15% ولبنان وسوريا وجيبوتى وموريتانيا، ..).

وأساليب الحسابات الشخصية ومن ناحية أخرى تنوعت التدابير التى يقدمها قطاع التأمين (وعقود التأمين الجماعى) وإلتزامات أصحاب الأعمال بمكافآت وتعويضات نهاية الخدمة التى تقررها تشريعات العمل.

ووفقا لذلك تعددت أساليب الحماية الإجتماعية لتشكل إطارا ينظم الضمان الإجتماعى على المستوى القومى لمواجهة التطور الجذرى الذى تمر به المجتمعات إجتماعيا وإقتصاديا (سعيا نحو غد أفضل) والذى تعددت آثاره على سوق وآليات العمل، من جوانب عديدة أهمها:

1- دور جديد (وهيكل إقتصادى جديد) للدولة بعد أن أصبح لها النصيب الأكبر فى ملكية المشروعات الإقتصادية من خلال القطاع العام (الذى كان يسيطر على المشروعات الإقتصادية، لتدار وفقا لنظرة سياسية بعيدا عن القواعد الإقتصادية وآليات السوق)، الأمر الذى كان يستدعى هيكلا قانونيا معينا حقق أهدافه، وتجاوزته مرحلة التحولات الإقتصادية إلى هياكل إقتصادية جديدة ذات آليات جديدة.

2- تعدد هياكل المشروعات الإقتصادية وسيطرة الشركات متعددة الجنسية والشركات الكبيرة على أهم القطاعات الإقتصادية وتعددت علاقات العمل الحر وسادت إقتصاديات السوق وآلياته.

3- إهتمام مختلف الدول بتطبيق المعايير والإتفاقيات والتوصيات الدولية.

4- إتساع الفجوة بين الدخول ومستويات الأجور مما يستلزم تدابير مالية تهتم بتحقيق توازن إجتماعى وإقتصادى ملائم بالظروف الإقتصادية الجديدة مع مراعاة مستويات ومعايير العمل الدولية- بقدر الإمكان - فى ضوء تلك الظروف الإقتصادية.

هذا ويتعين عند تطوير أساليب الحماية الإجتماعية مراعاة التأثير المتبادل بين أساليب الحماية الإجتماعية والأحوال الإقتصادية والإجتماعية حيث تؤثر وتتأثر أساليب وتشريعات الحماية الإجتماعية بأحوال المجتمع الإقتصادية والإجتماعية وبالتغيرات والتحولات الإقتصادية والإجتماعية تأسيسا على إرتباط تلك الأساليب بواقع المجتمع، وآماله وكيفية تحقيقها إشباعا لتطلعات الأفراد وإحتياجاتهم.

ومن هنا تعتبر تشريعات التأمينات الإجتماعية من أهم التشريعات التى تمس الحياة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية فى مختلف الدول (المتقدمة والنامية والأقل نموا) والتى تهتم بالأخطار التى تتعرض لها الموارد البشرية كقيمة إنسانية وإجتماعية وإقتصادية (فبفضل تلك الموارد فى حجمها ونوعيتها وتنظيمها إستطاعت المجتمعات المتقدمة أن تطوع الطبيعة والعلوم لخدمتها وأن تصل إلى درجات مختلفة من الثروات والدخول، تفاوتت بقدر جهد العمل المبذول وحسن أدائه وحسن تنظيمه).

وتقرر تشريعات التأمينات الإجتماعية حدودا دنيا للحقوق المادية التى يتمتع بها المواطن بالإضافة إلى الخدمات الإجتماعية والصحية تفعيلا لدورها كأهم أساليب الحماية الإجتماعية.

ومن خلال تراكم الإحتياطيات والمخصصات والمدخرات تتم معالجة العديد من المشكلات الإقتصادية من خلال إستثمار أموال التأمين الإجتماعى فى مشروعات التنمية الإقتصادية على مستوى المجتمع.

وفى إطار التحولات الإقتصادية (الإصلاح الإقتصادى) ظهرت أهمية تطوير أساليب الحماية الإجتماعية لتنظيم تلك الحماية بما يتفق والتطور الجذرى الذى تمر

به الدول إجتماعيا وإقتصاديا وحرية الأسواق وآليات السوق للمساهمة فى العمليات الإنتاجية والأنشطة الإقتصادية بما يسعى إلى تشجيع وتدعيم الإستثمار.

هذا وقد أدى فتح الحدود أمام إنتقال القوى العاملة ورؤوس الأموال إلى تأثر التشريعات الوطنية بمعايير العمل الدولية والمبادئ الدولية للحماية الإجتماعية.

وفى هذا الإطار نفهم ذلك التطور الجوهرى فى تشريعات الحماية الإجتماعية والذى يتفق وآثار العولمة التى مازالت تتداعى وتتسع مجالاتها لتنشأ أخطار جديدة وتزداد حدة الأخطار القائمة مع آليات السوق وإقرار حق العمال فى الإضراب وحق أصحاب الأعمال فى الإغلاق.

*** نحو تأمين إجتماعى ذو مجال قومى (التدرج فى تطبيق التأمينات الإجتماعية أفقيا ورأسيا) :**

يتميز التأمين الإجتماعى بطابعه الإجبارى حيث يحدد القانون مزاياه ومصادر تمويلها ويقرر أحكاما لحالات وشروط الإستحقاق ويبين مجال التطبيق رأسيا (ليمتد إلى جميع أنواع ومستويات المزايا) وأفقيا (ليمتد تدريجيا لمختلف فئات القوى العامله ويتصف عندئذ بالقومية والعمومية فضلا عن الإجباريه).

وفى التأمين الإجتماعى تتحقق المصالح على مستوى الفرد وعلى مستوى المشروع وعلى المستوى القومى (حيث تحل مزايا التأمين أو بعض أنواعه محل مدخرات الأفراد ومحل التزامات المشروع تجاه العاملين به والتزامات المجتمع ككل تجاه أفراده) وتأسيسا على ذلك تتعدد مصادر التمويل (ويصبح ثلاثيا) وتسمى الأقساط بالإشتراكات حيث يساهم كل طرف فى تمويل نفقات المزايا التى يتمثل فى تحديدها التضامن الإجتماعى والعدالة الإجتماعية فتتقرر حدودا دنيا للحقوق التأمينية ومزايا تأمينية لكبار السن وتتزايد فيها مبالغ المعاشات مع التغير فى الأسعار ونفقات

المعيشه دون الإخلال بمبادئ العداله فى توزيع نفقات المزايا بالنظر لكل من مصادر التمويل وليس بالنظر لكل فرد.

ورغم تعدد مصادر التمويل وتكامل قدراتها وإهتمام كل منها بتمويل وتدعيم مجال وفاعلية نظم التأمينات الإجتماعية فإن إمتداد تلك النظم لجميع قطاعات المجتمع وشمولها لكافة الأخطار التى يتعرض لها الأفراد يتم تدريجيا لما يستلزمه الأمر من توافر خبرات إحصائية كافية عن الأخطار التى يتم التعامل معها لإمكان قياسها وتقدير تكلفتها وتقرير شروط إستحقاقها .

كما يستلزم الأمر دراسة كيفية توزيع أعباء المزايا بين مصادر التمويل الثلاثية بمراعاة الإعتبارات التاريخية من ناحية وإعتبارات العدالة التمويلية من ناحية أخرى.

وتبين لنا الدراسة التحليلية كيف يقوم نظام التأمين الإجتماعى بمراعاة إعتبارات الكفاية الإجتماعية للمزايا إلى جانب العدالة فى توزيع أعباء تلك المزايا بين مصادر التمويل بمراعاة دور التأمينات الإجتماعيه الملائم لمواجهة المشاكل الإجتماعية والإقتصادية على المستوى القومى.

وحتى نفهم أساس وكيفية توزيع نفقات التأمينات الإجتماعية بين مصادرها نسترجع نشأة نظام التأمين الإجتماعى وتطوره ثم نتعرف على المبادئ الدولية التى تحكم توزيع نفقات التأمينات الإجتماعية بين مصادر التمويل. [1]

[1] أما عن نشأة التأمينات الإجتماعية فيتعين هنا أن نعود الى أوائل القرن التاسع عشر حيث بداية الثورة الصناعية فى أوروبا وظهور (الطبقة العاملة) كطبقة كبيرة تعتمد فى معيشتها كل الإعتماد على أجورها وتعانى الكثير من توقف أو إنقطاع الأجر فى حالات التعطل والمرض وإصابات العمل وكبر السن، وقد سبق أن إستنبطت فى الفترة التى إنتهت فى حوالى سنة 1880 ثلاث وسائل لحماية الطبقة

وبوجه عام فإن هناك العديد من الاتفاقيات والتوصيات الدولية التى تقرر أهمية تحقيق العدالة فى توزيع نفقات مزاياه بين مصادر التمويل المختلفة وبحيث لا تتعدى اشتراكات المؤمن عليهم القيمة الحالية للمزايا بأى حال من الأحوال بل أن

العاملة فى المدن من العوز، وهى المدخرات الصغيرة ومسئولية أصحاب الأعمال وصور شتى من التأمين الخاص.

وقد لمست بعض الحكومات الأوروبية فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر أن جمعيات المعونات المشتركة التى يديرها العمال أنفسهم لا تستطيع أن تقوم بالتأمين ضد الشيخوخة أو ضد الوفاه تأمينا يدعوا إلى الإطمئنان ولم يتمكن أبدا المشروع التجارى للتأمين على الحياة والفروع المتعلقة به من أن يحقق إحتياجات المؤمن عليهم.

ومن هنا تأكد أمام عدة دول أوروبية فى أواخر القرن التاسع عشر عدم قدرة العمال العاديين على ضمان معيشتهم بعد فقد دخلهم من العمل أو أثناء توقفه فقررت أن تنفق من الأموال العامة على إعانات للإقتصاد الإختيارى، فأعانت الدانمرك وسويسرا جمعيات المعونة المشتركة لحالات المرض، وقدمت الدانمرك والسويد اعانات كبيرة للنقابات لتنفيذ تأمين إختيارى ضد البطالة.

وأخيرا كان إنشاء الحكومة الألمانية فيما بين سنتى 1883 و1889، وبتوجيه من بسمارك، أول نظام للتأمين الإجتماعى - ظل الوحيد فى ميدانه قرابة ثلاثين عاما - على مراحل ثلاث: التأمين ضد المرض فى سنة 1883 والتأمين ضد الإصابة الناشئة عن العمل فى سنة 1884 والتأمين ضد عدم اللياقة للخدمة وضد الشيخوخة فى سنة 1889 وكل منها نفذ تنفيذا إجباريا على العمال الصناعيين.. وقد أسند الى صناديق المعونة المشتركة القائمة إدارة التأمين ضد المرض والى جمعيات أصحاب الأعمال الحرفية إدارة التأمين ضد الإصابة أثناء العمل وتم تكليف الأقاليم بإدارة تأمين المعاش.

وتحمل طريقة التأمين الإجتماعى، كما إستنبطت ألمانيا، سمات كل من الوسائل الأقدم منها عهدا فإشتراك العامل فى صندوق المعونة المشتركة وقسط صاحب العمل لشركة التأمين ضد الحوادث وإعانة الدولة للإقتصاد الإختبارى، كل له موضعه فى تمويل النظام الألمانى، ثم أن المعاش المترتب على عدم اللياقة يشتمل على جزء أساسى هو بمثابة تأمين بمعنى الكلمة، ويمنح لكل من يستوفى الشروط المؤهلة للمعاش كما يشتمل على جزء يتناسب فيه المعاش مع الاشتراكات .. وتلعب جمعيات المعونة المشتركة دورها ومعنى هذا أن الفئات التى كان من المحتمل أن تصبح من المستحقين للمساعدات قد إمتد اليها نظام التأمين الإجتماعى، على أنه لم يكن من الممكن أن يوسع نطاق هذه الحالات حتى تشمل ذوى الحدود الدنيا من الأجور إلا بفضل إدخال مصادر إيراد إضافية تبلغ ضعف أو ثلاثة أمثال إشتراكات العمال.

وسرعان ما حذت النمسا حذو ألمانيا، ثم سارت فى أعقابها بعد ثلاثين أو أربعين عاما المملكة المتحدة وأوروبا الإتحاد السوفيتى واليابان ، ثم إنتشر التأمين الإجتماعى بعد الكساد العظيم الذى حدث فى العقد الرابع إلى أمريكا اللاتينية بل إلى الولايات المتحدة وكندا، أما فى أقاليم أسيا فقد تراخى التأمين الإجتماعى ريثما يتحقق لها الإستقلال القومى.

هناك من المبادئ الخاصة بتمويل التأمين الإجتماعى ما يهتم صراحة بتحميل أعباء ذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة وغيرهم لمصادر تمويل أخرى غير المؤمن عليهم ونبين ذلك فيما يلى :

أ- من المبادئ الدولية لتمويل التأمين الإجتماعى : عدم تحمل المؤمن عليهم بأعباء تزيد عن القيمة الحالية للمزايا (بإستثناء مزايا تأمين إصابات العمل التى يتحملها صاحب العمل بالكامل) وقد إهتمت بذلك العديد من الإتفاقات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية.

ب- هناك مصادر لتمويل مزايا الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة عدا إشتراكات المؤمن عليهم فقد جاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل (التوصيه 67) أن على أصحاب العمل المساهمة بما لا يقل عن نصف النفقات الكلية للمزايا المستحقة للعاملين، باستثناء نفقات تأمين إصابات العمل، خاصة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة.

وقد إهتمت كل من إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحى الإجتماعى وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بتحمل أصحاب الأعمال باشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى لنفقات للمعيشة.

ج - وتتحمل الدولة العجز فى الإشتراكات نتيجة لإمتداد التأمين للمتقدمين فى الأعمار كما تتحمل الأعباء المالية المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا فى حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة.

وتأسيسا على عمومية مجال التأمين الإجتماعى وإجباريته وإتفاقاً مع الآثار الإجتماعية والإقتصادية التى تعود على المجتمع من إمتداد النظام لجميع قطاعاته فقد

إتفقت جميع دول العالم المتقدم على السعى نحو شموله لجميع المواطنين كنظام قومى يهتم برفاهة الإنسان.

*** تفعيل صور الحماية الإجتماعية لتحقيق التوازن بين التنمية الإقتصادية والتنمية الإجتماعية:**

مع قيام عصبة الأمم بعد إنتهاء الحرب العالمية الأولى نشأت منظمة العمل الدولية فى عام 1919 وتم تطويرها فى عام 1946 إلى وكالة متخصصة تتبع الأمم المتحدة يكون لها الهيمنة التشريعية الدولية بالنسبة للمسائل العمالية والإجتماعية من خلال ما تنتهى إليه مؤتمراتها السنوية الدولية من إتفاقيات وتوصيات ... وقد حرصت الإتفاقية 102 (الصادرة عن الدورة 35 للمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية المنعقدة فى 1952/6/28) على شمول 9 صور للضمان الإجتماعى .. تلتزم الدول بتطبيقها (عند التصديق عليها) تدريجيا على أن يتم البدء بتطبيق ثلاثة على الأقل من الصور (ذات الأولولية الأولى).

وقد جاءت صور الضمان الإجتماعى التى أقرتها منظمة العمل الدولية مع تلك التى أقرتها منظمة العمل العربية فى إتفاقيتها عن مستويات الحد الأدنى للدول العربية حتى تتوازن التنمية الإقتصادية مع التنمية الإجتماعية تفعيلاً للحماية الإجتماعية من خلال الصور التالية:

أولا- توفير خدمات وصور الرعاية الطبية الوقائية والعلاجية (شاملة حالات الحمل والوضع).[1]

[1] تتضمن عناية الطبيب الممارس العام بما فى ذلك الزيارة بالمنزل- رعاية الأخصائيين بالمستشفيات بالقسم الداخلى والخارجى وكذا رعاية الأخصائيين التى يمكن أن تتوفر خارج المستشفيات- صرف الأدوية الضرورية التى يصفها الممارسون من الأطباء وغيرهم من المتخصصين – الإقامة

ثانيا- توفير تعويضات الدخل عند إنقطاعه أو توقفه وفى حالات الشيخوخة [1] والعجز والوفاه وفى حالات المرض [2] وحالات التعطل [3] وتوقف الكسب فضلاً عن حالات إصابات العمل وأمراض المهنة (إلى جانب الرعاية الطبية) [4] .

ثالثاً- توفير مزايا وتعويضات للأمومة (فضلاً عن الرعاية الطبية للحمل والوضع)[5] ولإعالة الأولاد وفقاً للشروط المؤهلة. [6]

بالمستشفى عند الضرورة - الرعاية قبل الوضع وبعد الوضع من الأطباء أو المولدات المؤهلات - الإقامة بالمستشفى عند الضرورة.

1 وتؤدى التعويضات فى صورة دفعات دورية طوال مدة العجز المؤقت التى تقدر بحوالى ستة وعشرين أسبوعا فى كل حالة مرضية (مع جواز عدم منح التعويض خلال الثلاثة الأيام الأولى من تاريخ توقف الكسب **Waiting period**).

2 وهذه تؤدى طوال فترة التعطل المشمول بالتأمين فى شكل دفعات دورية (لمدة لا تقل عن 13 أسبوعا خلال 12 شهرا عندما يشمل الضمان فئات من العاملين ترتفع إلى 26 أسبوعا خلال 12 شهرا إذا شمل الضمان جميع المقيمين) ويجوز عدم منح المزايا خلال فترة إنتظار لمدة السبعة الأيام الأولى فى كل حالة توقف عن الكسب.

3 ولا يجوز أن يزيد السن المحدد عن خمس وستين سنة.

وتمنح المزايا فى شكل دفعات دورية إعتبارا من تاريخ بلوغ السن المعاشى ويجوز أن تشترط مدة إستحقاق (عدة سنوات).

4 تشمل الخدمات الطبية : خدمات الطبيب الممارس العام والأخصائيين بالنسبة للأشخاص الذين يعالجون فى المستشفى أو خارجه بما فى ذلك الزيارات المنزلية - خدمات التمريض سواء فى المنزل أم فى المستشفى أم فى غير ذلك من المؤسسات الطبية - الإقامة فى مستشفى أو دار للنقاهة أو مصحة أو غير ذلك من المؤسسات الطبية – خدمات وأدوية وتركيبات الأسنان الصناعية وصيانتها والنظارات.

5 التى تشمل على الأقل: العلاج قبل وأثناء الوضع وبعده الذى يتولاه الطبيب الممارس أو القابلات المؤهلات - الإقامة فى المستشفى عند الحاجة.

6 ويكون ذلك فى شكل دفعات دورية طوال إستمرار سبب الإستحقاق (تمنح لأى شخص شمله الضمان وأكمل المدة المؤهلة للإستحقاق)، أو توفير طعام وملابس للأولاد أو تهيئة مسكن لهم أو مكان لقضاء الإجازات أو تقديم مساعدة منزلية.

هذا ووفقاً للمستويات الدنيا لإتفاقيتى الحدود الدنيا الدولية والعربية يتم تنفيذ صور الضمان الإجتماعى تدريجياً (نزولاً على الإعتبارات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وتوافر الخبرة الإحصائية التى تختلف بين الدول) ... ويتعين فى البداية شمول بعض الأخطار التأمينية (الشيخوخة والعجز والوفاه والتعطل والمرض والإصابة) من خلال تشريعات التأمين الإجتماعى إجباريا وفقا لقانون يحدد مجاله أفقيا من حيث الفئات التى يسرى فى شأنها ورأسيا من حيث الأخطار التى يهتم بها.. وبمراعاة التطور الأفقى والرأسى يحدد القانون مستوى التعويضات وشروط وأحكام إستحقاقها كما يحدد القانون الإشتراكات ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر.

وإلى جانب التدابير التأمينية الممولة من الإشتراكات (التأمين الإجتماعى) تأتى النظم العامة الممولة من الضرائب العامة والتى تهتم بالمساعدات العامة والإجتماعية وهذه تستهدف إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء من خلال برامج مساعدات نقدية وعينية للفقراء. [1]

وفى مجال التطبيق التدريجى يتم البدء بصور الضمان الإجتماعى بمراعاة شدة الحاجة من ناحية والأعباء الإدارية من ناحية أخرى فضلا عن مدى 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.

[1] وهناك تباين كبير فى الحصة من الناتج المحلى الإجمالى التى تنفق على الحماية الإجتماعية، وغالبا ما يكون الإنفاق على التأمين الإجتماعى أكثر من الإنفاق على المساعدات الإجتماعية خاصة حيث تتلازم برامج التأمين الإجتماعى مع برامج المساعدات الإجتماعية أو تأخذ ببعض سماتها.

تعكس تشريعات الحماية الإجتماعية الأيدولوجية السائدة فى المجتمع [1] (شأنها فى ذلك شأن تشريعات العمل) ومن خلالها يمكن للباحثين والمؤرخين إستخلاص السمات العامة للنظام السياسى والإقتصادى والإجتماعى السائد فى أى دولة فى العصور المختلفة ... ومن ناحية أخرى فيلاحظ مع كل تغيير جوهرى فى الأحوال الإقتصادية والإجتماعية أن هناك تطورا ملموسا فى تشريعات الحماية الإجتماعية ومن هنا نفهم كيف إمتدت أساليب الخدمات المالية لتحتل دورا فى مجال الحماية الإجتماعية عندما تداعت آثار العولمة وتعددت المنظمات الإقتصادية الدولية فإنفتحت حدود الدول أمام إنتقال القوى العاملة ورءوس الأموال وتعددت التدابير الإقتصادية فى إطار ما أفرزته العولمة (الأزمة المالية العالمية) من قيم إجتماعية وإقتصادية شكلت الملامح الأساسية لمرحلة تطور جوهرى فى الأيدلوجية السياسية والإقتصادية.

[1] منذ التسعينات إتسع مفهوم المجتمع ليمتد إلى المجتمع الدولى وتأثرت مختلف التشريعات الوطنية وفى مقدمتها التشريعات الإقتصادية بتطور التشريعات الدولية التى إتسمت بالعالمية فشملت مختلف الدول فى إطار تحكمه مبادئ أخذت بها كافة دول العالم فكانت هناك أحكام دولية لإنتقال السلع والخدمات وإمتد ذلك إلى إنتقال رؤوس الأموال والعمال. وفى مجال إنتقال القوى العاملة سارعت الدول إلى التصديق على إتفاقيات العمل الدولية الصادرة عن مؤتمرات منظمة العمل الدولية إحدى وكالات هيئة الأمم المتحدة وكان لذلك أثره الملحوظ على تشريعات العمل الوطنية التى تأثرت أيضا بالتطورات الإقتصادية العالمية (وعلى الأخص إتفاقيات التجارة "الجات" وإنشاء منظمة التجارة الدولية) التى تتابعت آثارها السلبية على النشاط الإقتصادى للدول النامية (خاصة فى الأجل القصير).

2/4

دور الحكومات فى التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية

تأسيساً على مفهوم الدولة العصرية ودورها بالنسبة للشعوب يتعين أن تلتزم الحكومات بتوفير التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية خاصة من حيث:

أولا : التمويل القومى لنفقات ملاءمة المعاشات مع الأسعار والأجور :

يعتبر التضخم ظاهرة عالمية تضطرب معها منحنيات الأجور وتتسارع معدلات تدرج الأجور ويصبح من الضرورى على مستوى هيئات التأمين الإجتماعى ملاءمة المعاشات وحدودها الدنيا والقصوى مع الأسعار والأجور تمكيناً من إستقرار مستوى معيشة المؤمن عليهم.

ومن ناحية أخرى يصاحب التحول إلى إقتصاديات السوق عدم إرتفاع منحنى الأجور بإنتظام لأسباب عديدة من أهمها البناء الإقتصادى ذاته وظروف العرض والطلب فى سوق العمل ولظروف خاصة بهيكل الأجور **wage structure** وغالباً ما يكون ذلك للعمال اليدويين الذين يحصلون على أجور مرتفعة فى أعمارهم المتوسطة لإرتفاع قدراتهم الطبيعية **Physical Capacity** وإتباع نظام الأجر بالإنتاج - **Piece work wages** ولقيامهم بأعمال إضافية، ثم تنخفض أجورهم فى الأعمار المتقدمة.

ومن هنا فإن العديد من نظم التأمين الإجتماعى بدول الإقتصاد الحر تتجه فى فترات التحولات الإقتصادية إلى تقرير حدود قصوى للأجور التى تؤدى على

أساسها الإشتراكات مع رفع تلك الحدود من فترة لأخرى وفقاً للتغير فى الأسعار والأجور ... وذلك فضلاً عن الحدود الدنيا للأجور التى تحسب على أساسها الإشتراكات كوسيلة لتمويل الحدود الدنيا لمعاشات ذوى الأجور المنخفضة حيث يفقد مبدأ تناسب المعاشات والإشتراكات مع الأجور عدالته الإجتماعية بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة التى لا تسمح بتحمل أعباء الإشتراكات مما دعا الإتفاقيات والتوصيات الدولية الى المناداه بعدم إرهاقهم بل وإلى إعفائهم كلية من الإشتراكات مع تحمل أصحاب الأعمال أو المجتمع ككل (ممثلا فى الدولة) لأعباء المزايا التأمينية المقررة لهم.

ومن ناحية أخرى فإنه طالما تتزايد حدة الإرتفاع المستمر فى الأسعار ونفقات المعيشة فى فترات التحولات الإقتصادية فإن من أهم المشاكل العامة لنظم المعاشات المحافظة على قيمتها الحقيقية أى على قوتها الشرائية من خلال السعى إلى ملاءمتها مع التغير فى الأسعار أو مستويات الأجور أو نفقات المعيشة وبوجه عام مع التغيرات الإقتصادية، وتهتم نظم المعاشات بتحقيق مسايرتها للتغيرات الإقتصادية عند تحديد تلك المعاشات من خلال ملاءمة المعاشات الجديدة مع متوسطات الأجور خلال السنوات الأخيرة من الإشتراك، ثم متابعة ملاءمة المعاشات القائمة مع التغير المستمر فى مستويات الأسعار أو الأجور أو نفقات المعيشة ... وهكذا تؤثر التحولات الإقتصادية فى نظم المعاشات وفى ذات الوقت تتأثر بها.

فمن ناحية فان لنمو نظام المعاشات أثره الكبير على الإقتصاد القومى الذى تعاد إليه إشتراكات هذا النظام من خلال عمليات إعادة توزيع الدخول التى يهتم بها التأمين الإجتماعى، وذلك فضلا عن كون الإشتراكات من بين عناصر الإنتاج.

ومن ناحية أخرى تتأثر نظم المعاشات بالأحوال والمشاكل الإقتصادية فكل من مستوى الإشتراكات والمزايا يرتبط بمستوى الأجور وبالتالى بالإقتصاد القومى بوجه عام، ولنا أن نلاحظ تأثر هيكل العمالة بالنمو الإقتصادى فيزيد ذوى المرتبات نسبيا عن ذوى الأجور مع إنتشار الآلية وحركة التصنيع مما ينعكس أثره على إتجاهات الأجور التى يلاحظ تناسبها الطردى مع الأعمار بالنسبة لذوى المرتبات فى حين تبلغ أعلى مستوى لها فى الحلقة الخامسة من العمر بالنسبة لذوى الأجور ولذلك بالطبع أثره على الإشتراكات والمعاشات المتناسبة مع الأجور.

ولا ترتبط مشكلة ملاءمة المعاشات بإنخفاض القوة الشرائية للنقود الذى يؤدى لزيادة الأسعار بقدر ما ترتبط - فى المدى الطويل - بالإرتفاع فى مستوى المعيشة نتيجة لإرتفاع مستوى الأجور ... وتأسيسا على ذلك فإن أفضل معايير ملاءمة المعاشات هى الأرقام القياسية للأجور ولنفقات المعيشة.

وطالما تسعى الدول المختلفة إلى تطوير إقتصادها القومى ورفع مستوى المعيشة بوجه عام، وطالما تتجه الأسعار والأجور والإنتاجية للإرتفاع، فإنه يتعين أن تأخذ معاشات التأمين الإجتماعى ذات الإتجاه ليس فقط تحقيقا لإعتبارات العدالة بل أيضا كضرورة إقتصادية .

وإذا كانت المعاشات الجديدة، المتناسبة مع متوسط الأجر فى عدد محدود من السنوات السابقة على إنتهاء الخدمة، تساير مستوى الأجور السائد وقت تقريرها (مسايرة كاملة أو جزئية) فلنا أن نلاحظ أنه بإفتراض إرتفاع الأجور بمعدل مركب قدره 3% سنويا فإنها ستتضاعف فى فترة تزيد قليلا عن العشرين عاما وعندئذ فان المعاش الذى حدد فى بداية هذه الفترة لن يمثل سوى 50% من معاش جديد حدد فى نهايتها لذات المهنة، ولنا أن نتساءل هنا عما إذا كان للشخص الذى حصل على

معاشه منذ سنوات عديدة الحق فى التمتع بمستوى معيشة يتزايد مع إرتفاع مستوى الأجور أم يكفى تعويضه فقط بقدر إرتفاع نفقات المعيشة.

لاشك أن الوسيلة الأولى هى التى تعبر - دون غيرها-عن حركة حقيقية للمعاشات وفضلا عن ذلك فان ملاءمة المعاشات الجارية وفقا للتغير فى الأسعار قد يؤدى إلى نتائج غير مقبولة إذا ما إرتفعت الإنتاجية بدرجة أكبر من إرتفاع الأجور وإتجهت بالتالى الأسعار للهبوط فهل من المنطق عندئذ تخفيض المعاشات الجارية رغم إرتفاع حصيلة الإشتراكات.

هذا ومن ناحية أخرى يجب أن يكون هناك نوعا من تناسب المزايا طويلة المدى مع التغير فى مستويات الأجور فى كافة الدول، بما فى ذلك الدول النامية، فمن الأفضل للمؤمن عليه وورثته من بعده أن تكون المزايا أقل سخاء منذ تحديدها لأول مرة ولا تفقد قيمتها بعد ذلك من أن تكون أكثر سخاء فى البداية ثم تفقد قيمتها الحقيقية تدريجياً (مع الإرتفاع المستمر فى الأسعار ونفقات المعيشة).

ثانياً : التدعيم الحكومى والسياسات المالية لتنمية مهارات العمالة غير المنتظمة وتوفير العمل والخدمات الإجتماعية وتدعيم تعويضات وإعانات التعطل:

يتكسب معظم العاملين والعاملات قوتهم عن طريق العمل لحسابهم الخاص أو العمل داخل منازلهم وتظل العمالة غير المنتظمة أحد أشكال العمالة الرئيسية. وكالعادة يفتقد العمال فى هذا القطاع (وأغلبهم من النساء) إلى الحماية القانونية والإجتماعية.

وحيث تهتم الدول بنمو العمالة المنتجة فإنه يتعين عليها أن تهتم بتنمية مهارات العمالة فى تلك القطاعات وتدعيم خدمات التعليم والصحة والتدريب حتى تتاح لهم فرص العمل وبأجور تكفى للحياة الكريمة.

وتتزايد حدة تحديات رفع الإنتاجية وتحسين نوعية العمالة فى قطاع الزراعة الذى يظل أبرز مصدر للعمالة بالنسبة إلى شرائح واسعة من العمال. وهكذا يعد تزايد الإستثمار فى الزراعة والصناعات الغذائية والمنشآت الريفية أمرا حاسما فى تعزيز العمل اللائق والحد من الفقر وتضييق الشرخ المتزايد بين المناطق الحضرية والريفية وفى العقد القادم قد تضاف إلى ضغوطات التضخم الزيادات المتوقعة فى الطلب على الغذاء والمنتجات الغذائية الأخرى ذات الصلة، وإحتمال أن يحد المزيد من الظواهر المناخية الشديدة من إمدادات الأغذية.

وقطاع الخدمات هو بالفعل المحرك الرئيسى لخلق الوظائف ويرجع أن تتزايد مكانته بتوسع الطبقات الوسطى فى الإقليم وبزيادة الطلب المحلى فيه. غير أن عددا مفرطا من هذه الوظائف إستحدث فى القطاع الحضرى غير النظم الآخذ فى التوسع، سواء تعلق الأمر بالعاملين بأجر غير المنظمين أو بالباعة المتجولين أو بالعمال المنزليين (من المهاجرين غالبا).

حيث أن توفير العمل اللائق يعتبر أمرا أساسيا لتحقق نمو مستمر ومتوازن فإن التعليم والتدريب لزيادة مهارات وإنتاجية العمالة غير المنتظمة يؤدى إلى رفع إنتاجية العمال والمنشآت ويوفر أساسا للنمو فى المستقبل ويشجع الإستثمار والإبتكار كما يساهم فى رفع مستوى الأجور وتحسين ظروف العمل وخفض معدلات البطالة.

ويعتبر قيام منشآت مستدامة وسيلة هامة لتنمية أقوى وأكثر توازنا تؤدى إلى تحسين القدرة التنافسية بما يساهم فى خلق فرص العمل.

وقد تمكنت الدول العربية المصدرة للطاقة من تحسين القدرة التنافسية عن طريق إستخدام عائدات النفط لدعم الإصلاحات ونتيجة لذلك إنتقلت قطر والمملكة

العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة مثلا إلى الفئة العليا من الأسواق الناشئة كما إستفادت البلدان غير المصدرة للنفط من الطفرة النفطية من خلال الإستثمارات الأجنبية والتحويلات المالية، ولكنها أحرزت تقدما أقل فى زيادة القدرة التنافسية.

وحيث تعتمد زيادة القدرة التنافسية الوطنية وتوسيع الأسواق والرفع من مستويات الإستهلاك على وجود بنية تحتية قوية، وقد إهتمت دول مجلس التعاون الخليجى بوضع برامج طموحة لدعم وتطوير تلك البنية إقليمياً وتضع بعض الدول العربية لوائح جيدة لتمكين المنشآت من تعزيز المنافسة وخلق فرص العمل وكشف العقبات التى تعترض نمو المنشأت وتنويع أنشطتها مع ضمان إحترام معايير العمل.

وقد إهتمت العديد من الدول العربية بالعديد من الإجراءات والتشريعات لتحرير الأسواق ودعم تطوير القطاع الخاص، وتطوير التعليم العام والجامعى والمهنى إلى جانب التدريب لتنمية مهارات الشباب. [1]

وعلى صعيد تدابير الضمان الإجتماعى إهتمت بتدعيم العديد من الحكومات العربية بإتباع سياسات مالية لتحقيق تدابير الضمان الإجتماعى والحماية الإجتماعية. [2]

---

[1] وتبذل الجمهورية العربية السورية والعراق والأردن ولبنان وعمان، والسلطة الفلسطينية والمملكة العربية السعودية واليمن جهودا ترمى إلى إدراج التعليم الأساسى فى مجال إدارة الأعمال لفائدة الشابات والشبان فى المدارس والكليات. كما يسعى اليمن والسلطة الفلسطينية إلى إدراج تعليم روح المبادرة فى الجامعات.

[2] وفى هذا المجال فإن من الضرورى تفعيل تدابير الحماية الإجتماعية وتحفيز الطلب على الأيدى العاملة وتعزيز الحوار الإجتماعى وتقديم مساعدات عينية ونقدية للأسر الفقيرة التى تعول أطفالا وتوفير معاشات للمسنين والعاجزين وتوفير الرعاية الصحية والتعليمية للمتعطلين مع تأهيلهم لإكتساب فرص العمل.

ونتناول فيما يلى أوجه التمويل والإنفاق العام على الحماية الإجتماعية فى العالم العربى :

1- بالنسبة إلى البرامج غير القائمة على الإشتراكات : تهتم معظم هذه البرامج بتوفير المساعدات للأسر الأكثر إحتياجا (ممولة غالبا من الضرائب) والتحدى هنا قياس الحاجة عمليا وغالبا لا يوجد نظام عملى ودقيق لتحديد الفقراء والمستضعفين.

2- بالنسبة إلى البرامج القائمة على الإشتراكات : تعمل الدول العربية، على توفير نظام للتأمين الإجتماعى (أغلب أنواع التأمين) ويأتى التحدى هنا بالنسبة للعمالة غير المنتظمة وعمال الزراعة (والريف بوجه عام) وغالبا ما تتم تغطية عمال الإقتصاد غير المنظم وسكان الأرياف بمزيج من خدمات التأمين الإجتماعى مدعمه بتدابير المساعدات الإجتماعية .

وهناك تحد آخر يتعلق بالعمالة العربية غير الوطنية التى غالبا ما تستثنى من مجال نظم التأمين الإجتماعى مما يستلزم تنسيق السياسات على المستوى العربى (خاصة وأن مستويات العماله تتأثر بشدة بالقرارات التى تتخذ فى بلدان أخرى فى مجالى التجارة والإستثمار، ويتعين لمواجهة ذلك تنسيق أفضل).

وبوجه عام فإن هناك حاجة ماسه إلى التنسيق العربى من أجل المساعدة على وضع أرضية مشتركة للحماية الإجتماعية وبناء إقتصاد عربى أكثر توازنا وشمولية تدعمه جهود وتعاونه أقوى بين الوكالات والمنظمات الأخرى متعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية .

هذا ويعد تأمين البطالة الذى تتضمنه نظم التأمين الإجتماعى تأمينا لتعويض 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.

ويتضح لنا من دراسة نظم التأمينات الإجتماعية القائمة فى مختلف دول العالم تعدد الصور العامة لمساهمة الدولة فى تمويل تأمين البطالة وأن الدولة الواحدة قد تأخذ بأكثر من صورة منها (يبدو ذلك واضحا فى الدول المتقدمة حيث يسمح تقدمها الإقتصادى) بذلك وبوجه عام فإنه فيما عدا نفقات مساعدات التعطل بالكامل بكل من ألمانيا الإتحادية والمملكة المتحدة والنمسا وفرنسا وهولندا والمجر وكذا نفقات تعويضات التعطل عن حالات التعطل التى تمتد لما بعد فترة الإستحقاق المقررة بنظام التأمين كما فى كندا.

ومن ناحية أخرى أوضحت خبرة الدول المختلفة مساهمة الدولة فى تمويل 75% من نظم تأمين البطالة التى تنتشر فى الدول المتقدمة وبعض الدول النامية،

وترتبط المساهمة العامة هنا أيضا بغنى الدولة وأيدولوجيتها فنجدها فى 93% من نظم الدول المتقدمة بالمقابلة إلى 46% من نظم الدول النامية.

ومن المفضل الربط بين تأمين البطالة وبرامج خدمات تشغيل العمال **placement service programs** (خاصة بالنسبة للمستويات الدنيا) لمن يستحقونها .. ويساهم ذلك فى تأكيد فاعلية مكاتب التشغيل بتحفيز المتعطل على التردد عليها وتسجيل نفسه بها حيث يؤدى تعويض البطالة مكتب تشغيل العمال (وأحياناً ما يؤدى هذا التعويض مكتب تأمين مستقل).

وقد تشترط بعض الدول على العاملين المتعطلين حضور برامج إعادة تأهيل أو تدريب **retraining programs** وإلا أوقف التعويض.

كما تهتم كثير من الحكومات بتعاون مكاتب خدمات التشغيل **employment services** مع المهتمين بالصناعة للتطوير المهنى والجغرافى **promote occupational and geographic mobility of labor** لتيسير التنقل والعمل على تلافى أسباب التعطل من خلال التطوير التكنولوجى والإقتصادى .. ويتم ذلك بالتدريب **training** وإعادة توزيع العاملين **relocation** بين الصناعات والتأهيل وإعادة التأهيل.

وقد تمنح الحكومات تيسيرات ضريبية **grant tax** وحوافز **incentives** لتشجيع الصناعات فى المناطق التى تنتشر فيها البطالة لخلق وظائف خاصة بالنسبة للبطالة الموسمية **seasonal unemployed**.

ثالثا : تدعيم وتمويل النظم القومية للمعاشات الموحدة: Universal Programs

تتزايد مشكلة الفقر فى العديد من الدول العربية وتشتد حدتها مع الأزمات الإقتصادية خاصة تلك الناشئة عن العولمة كأثر سلبى لبرامج الإصلاحات الإقتصادية وإعادة الهيكلة وما يصاحبها من إرتفاع فى معدلات البطالة وشدتها. ومن هنا تشتد حاجتنا فى الدول العربية إلى تقرير حد أدنى للمعاشات يكفى لمتطلبات الحياة الأساسية كحق إنسانى أصيل ودستورى لكل مواطن (قد تمتد للمقيمين) فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة دون ربط الإستحقاق بمدة عمل أو أداء المؤمن عليه (المواطن) لأية إشتراكات. وفى تلك النظم تكون المعاشات موحده ويتحدد مستواها بمراعاة القدرة الإقتصادية للدولة التى عادة ما تمثل المصدر الرئيسى للتمويل.

وتمول البرامج الشاملة أساساً من إيرادات عامة **General Revenues** وقد تمول جزئياً بإشتراكات من العمال وأصحاب الأعمال.

رابعا : تفعيل نظم التأمينات والمساعدات الإجتماعية:

أ – بالنسبة لنظم المساعدات :

تقرر هذه النظم إستحقاق مزايا من خلال قياس موارد الفرد أو الأسرة **measuring individual or family resources** لبيان مدى كفايته بمراعاة مستوى قياسى **calculated standard** يتفق وإحتياجات المعيشة الضرورية **subsistence needs** وتقدم المزايا بناء على طلب ممن يخضع لإختبار الدخل.

وتختلف السمات الخاصة بتدابير الموارد والإحتياجات والدخل الذى يتم إختباره ومدى موارد الأسرة من دولة لأخرى إختلافاً ملحوظاً ومن الشائع إن مثل

هذه البرامج يشار إليها كمعاشات إجتماعية **Social Pensions** أو مدفوعات أساسية **Equalization Payments** وتقليدياً يتم تمويلها أساساً من موارد عامة. لتسرى فى شأن الفئات التى لا يشملها تأمين العاملين أو حيث لا تكفى مزايا النظم المرتبطة بالدخل ونظم الموارد وغيرها من الموارد الفردية والعائلية **other individual or family resources** لمواجهة الإحتياجات المعيشية أو الخاصة.

وتعتبر المساعدات الإجتماعية مسئولية الدولة العصرية، كواجب على السلطة صاحبة الأمر والنهى والولاية العامة بعكس الوضع فى الدولة القديمة التى غالبا ما تؤسس على أساس النزعات القبلية والعائلية وكان يعتبر كل فرد من القبيلة، الحاكمة المسيطرة، أحد جنود وحماة الدولة، وإذا كان لابد من مساعدته وإعالته مع تابعيه من قبلها ليكون قادراً على تلك ... وأهلاً لها. وهذا ما كان معروفاً لدى الرومان القدماء مثلاً.

وقد إنتشرت نظم المساعدات الإجتماعية مع إنتشار الحركات العمالية كنظم مكملة، لنظام التأمين الإجتماعى فى مجال تأمين إشباع حاجات الأفراد عند التعرض إلى المخاطر تحقيقا للضمان الإجتماعى.

وعلى أثر الأزمة الإقتصادية لعام 1929 أنتشر تأمين البطالة فى عدة دول مع ظهور الحاجة الشديدة لتقديم تعويضات للدخل إلى العاطلين.

وفى أثناء وبعد الحرب الثانية تكاملة نظم التأمين الإجتماعى والمساعدات الإجتماعية، لتحقيق الضمان الإجتماعى.

ونشير هنا إلى أن المساعدات الإجتماعية تختلف عن الخدمات العامة الإجتماعية، ففى حين تستهدف المساعدات تحرير الإنسان بصورة مباشرة من الجهل والمرض والفقر على نفقة الأموال العامة فإن الخدمات العامة قد لا تتصل إتصالا

مباشـرا بـالنواحى الثقافيـة والصـحية والمعاشـية وعلـى سـبيل المثـال فـإن خـدمات الشـرطة والأمـن الـداخلى وخـدمات القـوات المسـلحه، كخدمـة البـوليس او الجـيش أو خدمات القضاء، من الخـدمات العامـة ذات الطـابع القومى التـى تسـتهدف قيـام الدولـة ذاتها بصفة مباشرة.

كما تتميز المساعدات الإجتماعيـة عن التـأمين الإجتمـاعى من عدة أوجـه [1] وبوجه عام فإن أساس تقديم المساعدات العامة هو الحاجة (حقيقة أو حكما) أما مزايا التـأمين الإجتمـاعى فيكـون علـى أسـاس تحقيق بعض الوقـائع والحـوادث، وعلـى أى حـال فقـد ظهـرت المسـاعدات الإجتماعيـة بمفهومهـا الحـالى مـع ظهـور التـأمين

[1] على النحو التالى:

1- يمـول التـأمين الإجتمـاعى عن طريـق دفـع الإشـتراكات مـن المستفيدين وأربـاب العمـل بينمـا تمول المساعدة الإجتماعية عن طريق الضرائب العامة، أى من الميزانية مباشرة.

ويمكننا القول أيضا أن أقساط التأمين موضوع النقاش تدفع فى الواقع لحساب العمـال من الغير، سواء من أصحاب العمل (أو من قبل الدولة أحيانا عند ما تقرر المساهمة فى التمويل)، ولـذا فمسـاهمة أصحاب العمل أو الدولـة فـى التمويل لا تنفـى كـون أسـاس التـأمين الإجتمـاعى هـو الإشـتراك من قبـل المستفيدين من هذا التمويل وعليه فلا يهم كون المستفيد قد دفع هو نفسه الإشتراك لحسابه، وإنما المهم هو دفع الإشتراك لحسابه سواء من قبله أو من قبل غيره.

ولـذا فنعتقد بـأن دفـع الأقسـاط لحسـاب المسـتفيد هـو الفـرق الأصـلى مـا بـين التـأمين الإجتمـاعى والمساعدة الإجتماعية ولا عبرة بعد ذلك باللفظ الذى قد يطلق عفوا أو خطأ فى هذا المجال، كأن يعتبر البعض معاش الشيخوخة المقرر فى انكلترا عـام 1908- وكـان يمـول مـن الميزايـة العامـة- تأمينـا فـى حين أنه من صميم المساعدة الإجتماعية.

وإذا قيـل إن هنـاك كثيـر مـن الأفـراد- غيـر العمـال- يتمتعـون أيضـا بإعانـات التـأمين مـن دون أن يدفعوا الإشتراكات كالزوجات والأطفال مثلا فنرد على ذلك بأن هؤلاء قد شملهم القانون بـالنص، وقد نعتبر حالتهم إستثناءا، أو نعتبر المساهمة التى تقررها الدول للنظام هى لحساب هؤلاء أيضا.

2- تحسب الإعانات النقدية فى التأمين الإجتماعى على أساس الكسب السابق للعامل وتؤدى لـه تطـويرا لنظـام مكافـأت نهايـة الخدمـة، فـى حـين أن إعانـات المسـاعدات الإجتماعيـة مبينـة علـى أسـاس مقدار الحاجة بعكس إستحقاق مزايا التـأمين الإجتمـاعى ومستواها بغض النظر عن شـرط الحاجـة أو فحص الدخل.

الإجتماعى لتستهدف إشباع بعض الحاجات الخاصة لدى الفقراء ولتتكامل مع مزايا التأمين الإجتماعى لوحدة الغرض والغاية.

ب- مسئولية الحكومات عن دعم وتفعيل التأمينات الإجتماعية:

كانت الحرب العالمية الأولى والثانية مناسبتين للتفكير فى توحيد أسس التشريعات الإجتماعية ومن بينها التأمينات الإجتماعية بين الدول المختلفة على النحو التالى:

1- معاهدة فرساى (التى عقدت عقب الحرب العالمية الأولى) على إنشاء هيئة العمل الدولية وجعل مقرها فى جنيف وقامت الهيئة بإصدار كثير من التوصيات والإتفاقات التى تنظم علاقات العمل وشئون العمال والتأمينات الإجتماعية.

2- إزداد الإهتمام بالتأمينات الإجتماعية على الصعيد الدولى مع بداية نشوب الحرب العالمية الثانية. وكان ميثاق الأطلنطى الذى وقع فى 12 أغسطس 1941 بين روزفلت وتشرشل مناسب لتأكيد دعوى قوى الحلفاء فى ضرورة أن يسود السلام الإجتماعى فى داخل الدول المختلفة فتضمن فقرة تقرر ضرورة التعاون الأكمل بين جميع الدول فى المجال الإقتصادى للوصول إلى رفع مستويات العمل والتقدم الإقتصادى والتأمينات الإجتماعية للجميع".

3- عند نهاية الحرب العالمية أكدت توصيات مؤتمر فيلادلفيا المنعقد فى 1944 والتى تعبر الميثاق الجديد لهيئة العمل الدولية أهمية التأمينأت الإجتماعية وصدرت التوصيات رقم 67 ، 68 الأولى خاصة بضمان الدخل والتى قضت بأن "تشمل الأحوال التى يغطيها التأمين الإجتماعى الإجبارى تلك التى لا يستطيع المؤمن عليه فيها كسب عيشه بسبب عدم قدرته على العمل أو سبب عدم حصوله عمل مجز أو بسبب وفاته عن أسرة كان يعولها . ويشمل أيضا ظروفا متصلة بها

تنشأ فى أحوال كثيرة فتكون عبئا ثقيلا بالنسبة للدخول المحدودة ولا تغطى بطريقة أخرى.

ولا تقل عن هذه التوصية أهمية التوصية رقم (69) الخاصة بالرعاية الطبية والتى ووفق عليها أيضا فى نفس المؤتمر.

4- توالت بعد ذلك الوثائق والمواثيق الدولية المختلفة التى تهتم بالنص على ضرورة التأمينات الإجتماعية فميثاق الأمم المتحدة ينص عليها فى مادته (25) كما عنى بالنص عليها أيضا الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى قضت مادته الثانية والعشرين على أن لكل شخص الحق فى مستوى معيشى كاف لتأمين صحته وحاجاته الماديه وحاجات أسرته وخاصة تلك المتلعقة بالمأكل والملبس والمسكن والخدمات الصحية والخدمات الإجتماعية الضرورية وله الحق فى الأمان فى حالة البطالة أو المرض والعجز والترمل أو فى الحالات الأخرى التى يفقد فيها وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته.

وقد أدت هذه الإهتمامات الدولية إلى الموافقة على إتفاقية دولية هى الإتفاقية رقم 102 الخاصة بالمعايير الدنيا للأمان الإجتماعى.

ج – تمتد مسئولية الحكومات إلى دعم مختلف البرامج لتأمين الأفراد فى مواجهة توقف أو خسارة القدرة على التكسب Earning Power **أو الوفاه كما يمتد دورها إلى تقديم الإعانات العائلية** Family Allowances **لتربية الأطفال.**

وعادة ما يشار إلى تدابير توفير مزايا نقدية لتعويض الدخل المفقود بإعتبارها برامج للمحافظة على الدخل **Income Maintenance Programs**، أما التدابير الخاصة بتمويل نفقات خدمات العلاج أو تقديمها مباشرة فيشار إليها بإعتبارها مزايا عينية **Benefits in Kind**.

وفى مجال تحديد مسئوليات الحكومات عن توفير برامج الحماية الإجتماعية للدخل نأتى لمسئوليتها عن توفير الحماية من خلال البرامج التالية :

1- النظم القومية (الشاملة) **Universal Programs**

ووفقاً للأسلوبين عاليه يكون لمن يعولهم المؤمن عليهم المطالبة بالمزايا كحق.

2- نظم المساعدات (إختبارات الدخل) **Means Tested Systems**

ووفقاً لهذا النوع من النظم تتوقف المزايا على الأفراد من ذوى مستوى معين من الدخل والموارد.

وذلك علاوة على خدمات الضمان الإجتماعى من حيث التعليم والصحة.

د - مع تزايد المساوئ الإجتماعية والإقتصادية نتيجة التطورات والتغيرات وبداية التقدم الصناعى والعلمى وتأسيس المدن (وما يسمى بالإنفجار السكانى) إنطلق العقل البشرى ليرصد إتساع الفروق بين الأفراد واندلعت الثورات والحركات الدموية والفكرية فى مختلف الميادين والنواحى الإجتماعية والإقتصادية والسياسية ... ونادى المصلحون لإيجاد حلولا لتلك الأمراض الإجتماعية المنتشرة وإصلاح الأوضاع وإنصاف الطبقات المحرومة، عن طريق تدخل السلطات فى مجالات التدارك الإجتماعى بدءا من الأمور الصحية (بتأسيس المستشفيات الرسمية للعناية بالمرضى) ورعاية المعدمين والأيتام والأطفال. [1]

[1] أدت الثورة الفرنسية إلى تغيير الأوضاع السياسية والإجتماعية والإقتصادية السائدة فى أوربا، فإنتشرت وسائل التدارك الإجتماعى العامة لمعاونة الفقراء والعمال مستهدفه تهيئة وسائل العيش بتوفير فرص العمل والمساعدات عند فقد القدرة على العمل .. ومن ناحية أخرى ألغت الثورة الفرنسية التكتلات المهنية، وأزالت الفوارق التى كانت سائدة فى النظام الحرفى والقيود المهنية، التى كانت تقف حائلا

ومن هنا نفهم كيف إتجهت الدول إلى إصدار التشريعات الإجتماعية المتعلقة بالشؤون الثقافية والصحية والمعاشية للأفراد وتزايد الإهتمام بتشجيع تأسيس جمعيات الإعانة التبادلية الحديثة وصناديق التوفير والتقاعد، والرعاية المتعلقة بشؤون العمل والعمال وترتيبات الوقاية من إصابات العمل (وإقرار مسئولية التعويض عنها على أصحاب الأعمال والتأمين ضدها).

وحيث إن الموارد الحكومية محدودة فى الدول النامية تراعى قدرة كل من مصادر تمويل التأمين الإجتماعى ويمكن أن تغطى المساعدة الحكومية نفقات بداية القيام بالنظام كما تقدم المساعدة فى صورة تسهيلات ومعدات أو المساعدة للفئات ذات الدخل المحدود، ومد وتعديل نظم التأمين الإجتماعى وفقاً لنتائج الحوار الإجتماعى فى ظل البحث العلمى والمساعدة الفنية.

هذا ومع إختلاف مسميات برامج الإصلاح الإقتصادى وتنوعها فإنها تستهدف تصحيح الموازين الداخلية والخارجية للدولة وهى برامج يصممها ويتابع تنفيذها صندوق النقد الدولى الذى ينصح عادة بإتباع الإجراءات الآتية:[1]

دون توحيد كلمة العمال، مما ساعد فيما بعد على جمع كلمة الطبقة العاملة وإتساع حركاتها وتوحيد كفاحها وطنيا، وعالميا.

[1] إستخلص تقرير أصدره مكتب العمل العربى عام 1995 من أن السياسات الإقتصادية التى يرعاها صندوق النقد الدولى سرعان ما تؤدى فى الأجل القصير إلى الركود ونقص الإستثمارات وهنا يبدأ تنفيذ برامج التكييف الهيكلى **Programmes Structural Adjustment** التى يتبناها البنك الدولى للإنشاء والتعمير الذى يرى أن سبب الأزمات الإقتصادية فى البلاد النامية ترجع الى أخطاء السياسات الإقتصادية فى هذه البلاد، وأنه لتصحيح ذلك لابد من أحداث تغييرات جذرية فى هذه السياسات، ولو كانت على حساب الأهداف الإجتماعية فى الدولة (وتتضمن هذه التغييرات تحرير الأسعار وأبعاد الدول عن التدخل فى آليات العرض والطلب) ... ولا يخفى صندوق النقدالدولى ولا البنك عداءهما لسياسات الحد الأدنى للأجور، ودعم السلع ومستلزمات الإنتاج، والتزام الدولة بالخدمات الإجتماعية والقروض وتحديد الإيجارات وتقييم الأراضى الزراعية وإنتاجها الزراعى ... ومن هنا تأتى التوصيات بنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص (أو على الأقل تخليصه من المركزية البيروقراطية أو تأجيره إلى القطاع الخاص) ومن متطلبات البنك الدولى لإصلاح المسار الإقتصادى فى الدولة

أ- تخفيض الإنفاق الحكومى على التعليم والصحة والخدمات الإجتماعية والدفاع وغيرها.

ب- تخفيض مستويات الأجور الحقيقية سواء بالتخفيض المباشر أو من خلال الضغط عليها بزيادة معدلات البطالة وحراك القوى العاملة.

تحرير التجارة وزيادة قدرتها على التصدير وتوفير شرط المنافسة (دون قيود السياسات الحمائية التى تحمى الإنتاج الوطنى للدولة) .. ومن هذا المنطلق يدعو البنك إلى خفض سعر الصرف للعملة المحلية وإحلال الرسوم الجمركية محل القيود الجمركية وإلغاء إتفاقيات الدفع والتجارة الثنائية والتوسع فى تمثيل الوكالات الأجنبية لزيادة فرص التصدير وتوفير فرص أفضل لسداد الديون.

3/4

إمتداد دور الضمان والتأمينات

للأعباء الإجتماعية وللعمالة غير المنتظمة والعاملين لدى أنفسهم

*** تطوير شروط ومستوى تعويضات الضمان والتأمين الإجتماعى لشمول كافة الأعباء والإحتياجات الإجتماعية:**

تأثرت نظم الضمان والتأمينات الإجتماعية بالتغيرات والأزمات الإقتصادية وآثارها السلبية. ومن هنا لم يعد الأمر يتعلق بتحديد الأخطار الإجتماعية بقدر ما يتعلق بتحديد الأعباء التى يجب أن تغطيها تدابير الضمان والتأمينات الإجتماعية.

ولنا هنا إيضاح الفارق الرئيسى بين الأعباء والأخطار يكمن فى أن الأخطار الإجتماعية يجب أن تكون حوادث إحتمالية ومستقبلة بطبيعتها بينما لا يتوافر هذا الشرط فى الأعباء الإجتماعية التى قد يغطيها نظام الضمان الإجتماعى رغم سبق وجودها وتحقق أسبابها قبل خضوعها للنظام.

ويلاحظ أن الفارق بين الأعباء الإجتماعية والأخطار الإجتماعية يكمن فى أن الأولى غالبا ما تنشأ عن وقائع يسهم الإنسان فى حدوثها كما يرغب فى وقوعها كالحصول على أطفال مثلا فنفقات الأطفال تعتبر عبئا إجتماعيا بالمعنى الفنى وأن إعتبرت أيضا من بين الأخطار الإجتماعية بالمعنى الواسع، بإعتبار أثر هذه الوقائع حيث ينطوى تحتها كل ماله تأثير على دخل الإنسان العامل.

وهكذا يتم التعامل مع الأعباء الإجتماعية من خلال المساعدات الإجتماعية لتوفير إعانات ومنح فى حالات الكوارث وعند الحاجة وتتخذ عدة صور فقد تتخذ صورة المساعدات العينية، وقد تأخذ الطابع النقدى وكما تصدر المساعدات

الإجتماعية من الأفراد بناء على باعث داخلى يحض على فعل الخير فإنها تصدر عن الهيئات الخاصة منها والعامة ... وتأخذ المساعدات الإجتماعية أحيانا صورة المساعدة العائلية وتصبح نوعا من التعبير عن التضامن العائلى حيث يتعاون أفراد العائلة بالمعنى الواسع على المصائب التى تحل بأحدهم ... وقد تطورت المساعدات لتصبح واجباً على الدولة لمن تثبت حاجتهم وعدم قدرتهم على الحصول على دخل يكفى لسد ضرورياتهم.

.. أما الأخطار التى يتعرض لها الأشخاص فيتم التعامل معها من خلال التدابير التأمينية بدءاً من التبادليات التى تقوم على إعمال فكرة التبادلية حيث يسهم كل عضو من أعضاء الجمعية بمبلغ من المال قابل للتغيير بصفة دورية يطلق عليه الإشتراك ومن الرصيد المتكون من تجميع هذه المبالغ تغطى الكوارث التى تحل بأحد أعضاء التبادلية وتدار هذه التبادليات عن طريق مجلس إدارة يمثل الأعضاء المنضمين إليها (وقد أدت التبادليات دورا فى كفالة التضامن العمالى فترة طويلة من الزمن إذ أسهمت فى تنظيم الطبقة العاملة فى وقت لم يكن فيه حق العمال فى تكوين الجمعيات قد إعترف به بعد إلا أنها لم تستطيع أن تقوم بدورها على الوجه الأكمل فى تغطية الأخطار التى يتعرض لها أعضاؤها من عمال المجتمع الصناعى ويرجع ضعفها فى إختيارية الإنضمام إليها، مما أدى إلى قلة عدد المنضمين إليها وبالتالى ضعف مواردها عن تغطية المخاطر التى يتعرض لها أعضاؤها وخاصة أنه ليس من الممكن رفع الإشتراكات بدرجة كبيرة إذ لن يستطيع هؤلاء الأعضاء تحملها نظرا لقلة دخولهم إذ كما سبق أن رأينا من كان دخله قليلا لا يستطيع أن يدخر شيئا كبيرا ومن هنا ظهرت وإزدهرت نظم التأمين التجارى وكنتيجة للتطور الطبيعى للنظام الصناعى الرأسمالى القائم على المشروعات الخاصة).

وقد تطورت التبادليات فى التأمين التجارى الذى يتميز بوجود وسيط، يتمثل فى شركة التأمين التى يطلق عليها "المؤمن" وتقوم بدور المنظم الذى يحدد الأقساط ويجمعها من المستأمنين "أى الأشخاص المعرضين للخطر والطالبين للأمان" ثم يقوم بتوزيع التعويضات على من تقع عليه الكارثة وذلك فى مقابل ربح يحصل عليه ... وقد إرتبط نشاط شركات التأمين بإنتشار الرأسمالية. وكان الأمان الذى قدمته شركات التأمين للمشروعات الرأسمالية الناهضة كفيلا بإزدهارها.

وتأتى بعد ذلك نظم التأمينات الإجتماعية التى تفرض الحماية من الأخطار الإجتماعية جبراً عن طريق مشروعات عامة لا تسعى إلى الربح ويتحقق فى ضوء إجباريتها توازنها المالى وتعدد مصادر تمويلها.

*** أولوية الإمتداد الرأسى للتأمينات الإجتماعية وشمولها للعمالة غير المنتظمة وللعاملين لدى أنفسهم:**

أولاً : تتعامل نظم التأمينات الإجتماعية مع أخطار الشيخوخة بإعتبارها أخطار طويلة الأجل **Long-Term Risks** (تمييزاً لها عن الأخطار قصيرة الأجل **Short-Term Risks** كما فى حالات العجز المؤقت الناشئ عن المرض (والأمومة) وإصابات العمل والبطالة) وعادة ما تكون المزايا فى صورة معاشات (تؤدى لمدى الحياة **for a life** أو لعديد من السنوات **For life or for a considerable number of years**) أو مبالغ من دفعة واحدة لتعويض فقد الدخل ... ومن حيث التغطية تمتد التغطية فئويا وقوميا تأثرا بالإعتبارات الإقتصادية والتاريخية تدريجيا حيث يتم التأمين فى البداية على ذوى الأجور والمرتبات فى حالات فقد الدخل نتيجة إصابة عمل ثم تمتد التغطية لحالات فقد الدخل نتيجة الشيخوخة والعجز والوفاة للعمال

الدائمين ثم للمؤقتين ويمتد للعاملين فى الزراعة ثم لأصحاب الأعمال ومن فى حكمهم والعاملين لدى أنفسهم.

وهناك مصادر ثلاثة لتمويل نفقات الشيخوخة والعجز والوفاة تتمثل فى العاملين (نسبة من الأجور أو المرتبات) وأصحاب الأعمال (نسبة من الأجور) والحكومة (إشتراك حكومى) **Government Contribution**.

وكثيراً ما تمول النظم من المصادر الثلاثة (العمال وأصحاب الأعمال والحكومة) وتتحدد الإشتراكات بنسبة من الأجور والمرتبات بحد أقصى معين **Certain maximum** وفى حالات كثيرة تكون حصة صاحب العمل هى الأكبر.

وقد تؤدى إشتراكات الحكومة من الإيراد العام **General Revenues** أو من ضريبة معينة (ضريبة على الدخان – المنتجات البترولية – كحوليات).

.. ويأتى التعامل مع أخطار تأمين المرض والأمومة فى مرحلة تالية للتعامل مع أخطار الشيخوخة (والعجز والوفاة) حيث يوفر التأمين تعويضات نقدية **cash sickness benefits** (تستحق حين يحول المرض بين المؤمن عليه وأداء العمل لفترة قصيرة) وفى بعض الدول يكون هناك برنامج مستقل لمزايا الأمومة النقدية **cash maternity benefits** التى تؤدى للأمهات العاملات **working mothers** قبل وبعد الولادة **childbirth** ... على أن معظم الدول تعتبر مزايا الأمومة جزءاً من برامج مزايا المرض النقدية (المزايا فى حالات إصابات العمل والأمراض المهنية تقدم إما فى برامج إصابات العمل أو المرض).

كما يقدم التأمين خدمات الرعاية الطبية **health care benefits** وهذه تشمل الرعاية الطبية **medical** خارج وداخل المستشفى **hospital** والأدوية **pharmaceutical benefits** ... وفى معظم الدول تقدم خدمات الرعاية الطبية وحالات

المرض والأمومة كجزء من نظام التأمين الصحى ويتم ربط تلك الخدمات بشكل مباشر مع المزايا النقدية.

وتختلف نسبة السكان الذين تشملهم نظم العلاج بصورة ملحوظة من دولة لأخرى إتفاقاً ودرجة النمو الإقتصادى **degree of economic development** ... وتكون تغطية مزايا العلاج والرعاية الطبية والمزايا النقدية أساسية فى الدول التى يتم فيها توفير كلا المزايا من خلال التأمين الإجتماعى. وفى عدداً من الدول (خاصة الدول النامية **developing countries**) يقتصر تأمين الرعاية الصحية **health care insurance** على العاملين فى مناطق جغرافية معينة حيث يمتد تدريجياً فى المناطق الحضرية **urban centers** ثم تدريجياً فى باقى المناطق.

تقوم دول كثيرة بتمويل برامج المرض مع مزايا برامج التأمين الإجتماعى الأخرى من خلال إشتراك واحد يؤديه أصحاب الأعمال والعمال غالباً ما يتم تحديده بنسبة ثابتة من الأجور (بحد أقصى لتلك الأجور) لفرع مستقل بإدارة كل من المزايا النقدية ومزايا الرعاية الصحية للمرض والأمومة.

ولعل أكثر أنواع التأمينات الإجتماعية إنتشاراً تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة وهو أقدم أنواع الضمان الإجتماعى الذى يقدم تعويضات فى حالات الإصابات المتصلة بالعمل **work-connected injuries** والأمراض المهنية **occupational illnesses** ... وتكون التعويضات قصيرة/ وطويلة الأجل **short - and long - term benefits** وفقاً لمدى إستمرار العجز وعمر المستحقين ... وتشمل مزايا إصابات العمل مزايا نقدية وخدمات العلاج والرعاية الطبية ... وفى معظم الدول تكون هناك برامج مستقلة لإصابات العمل لا تتصل مباشرة بتدابير الضمان

الإجتماعى الأخرى ... وتؤدى المزايا فى بعض الدول وفقاً لشروط خاصة ببرامج الضمان الإجتماعى.

ثانيا : ضمان المزايا التأمينية للعمالة غير المنتظمة والعاملين لدى أنفسهم والمساهمة فى تمويلها:

حيث تمتد التأمينات الإجتماعية لتغطية العمالة غير المنتظمة يتعين إختيار الأسلوب المناسب لطبيعة وظروف تلك العمالة إما من خلال وضع جداول لأجور حكمية لفئات العمالة إذا أمكن تصنيفها أو من خلال توفير معاشات أساسية لضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة.

وغالباً ما ترتبط معاشات التقاعد بمدة إشتغال العاملين لدى أنفسهم وبالنسبة لذوى المهن الحرة وأصحاب الأعمال قد يكون من المناسب توفير مزايا ترتبط بالإشتراكات **seek to tie benefit entitlements more closely to contributions** حيث ينشأ حساب إفتراضى **hypothetical account** لكل مؤمن عليه ترحل إليه الإشتراكات طوال الحياة العملية **Working Life** (وقد تضم فى بعض الحالات إشتراكات عن مدة نشاط غير مدفوعة الأجر **as care giving**) ويحسب المعاش من خارج قسمة رصيد الحساب على متوسط الحياة المتوقع فى تاريخ التقاعد **average life expectancy at the time of retirement** مع ربط ذلك بالرقم القياسى لمختلف العوامل الإقتصادية **indexing it to various economic factors**، ومن هنا يتحول رصيد الحساب الفردى **The Individual National Account Balance** عند إستحقاق المزايا إلى معاش دورى **Periodic Pension**.

وتجيز بعض نظم التأمين الإجتماعى الإنضمام الإختيارى خاصة العاملين لدى أنفسهم وهنا تقدم الحكومة إعانات لتشجيع الإنضمام الإختيارى.

وتكون الدولة فى النهاية هى الضامن النهائى **The Ultimate Guarantor** لعديد من المزايا. وفى دول كثيرة تكون مساهمة الحكومة فى تمويل مزايا بعض فئات العمالة غير المنتظمة من خلال:

- حصة من الدخل القومى **an appropriation from general revenue** (تتحدد بنسبة من الأجور الإجمالية للعاملين لتساهم جزء أو كل تكلفة النظام).

- إعانة لتغطية أى عجز بين الموارد والنفقات.

- تحمل إشتراكات ذوى الأجور المنخفضة **Contributions for Low-Paid Workers** (وذلك كله علاوة على إلتزام الحكومات بالإشتراكات بإعتبارها صاحب عمل عندما يمتد النظام إلى العاملين بالحكومة).

وأنشات الحكومة الألمانية فيما بين سنتى 1883 و1889، بتوجيه بسمارك، أول نظام للتأمين الإجتماعى ظل الوحيد فى ميدانه قرابة ثلاثين عاما، ... ونسجل هنا كيف كانت ألمانيا أول من أدرك أنه لا مسئولية أصحاب الأعمال ولا جمعيات المعونة المشتركة يمكنها حل مشكلة إنعدام الضمان الإجتماعى ... أن ألمانيا لم تكن تدين وقتئذ بأفكار الحرية الإقتصادية وسياسة عدم التدخل فى الشئون الإقتصادية بالدرجة التى كانت تدين بها الدول الأخرى فى غرب أوروبا، بل ظلت تؤثر عليها التقاليد الروسية للدولة ذات السلطان والسيطرة الأبوية. [1]

[1] سمحت الدولة الألمانية منذ العقد السادس من القرن التاسع عشر للحكومات الاقليمية بأن تنشئ صناديق للإنفاق منها على حالات المرض وأجازت إجبار العمال على الإشتراك فيها، وكان مبدأ التأمين الإجبارى معمولا به مع التدرج فى تنفيذ النظام.

ويتضح من هذا أن طريقة التأمين الإجتماعى، كما إستنبطت فى المانيا، تتضمن وتلخص سمات كل من الوسائل الأقدم منها عهدا فإشتراك العامل فى صندوق المعونة المشتركة وقسط صاحب العمل لشركة التأمين ضد الحوادث وإعانة الدولة للتأمين الإختيارى، كل له موضعه فى تمويل النظام الألمانى، ثم

وسرعان ما حذت النمسا حذو ألمانيا، ثم سارت فى أعقابها بعد ثلاثين أو أربعين عاما المملكة المتحدة وأوروبا والإتحاد السوفيتى واليابان، ثم إنتشر التأمين الإجتماعى بعد الكساد العظيم الذى حدث فى العقد الرابع من هذا القرن إلى أمريكا اللاتينية وإلى الولايات المتحدة وكندا، أما فى أقاليم أسيا فقد تراخى التأمين الإجتماعى ريثما تحقق لها الإستقلال القومى.

وتهتم أغلب نظم التأمين الإجتماعى بتحقيق إعتبارات الكفاية الإجتماعية حيث يتم تحديد 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 ويمتد ذلك إلى الحقوق التأمينية فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض أو الإصابة التى تتقرر فى نظم الدول المختلفة أيا كانت أيدلوجيتها أو درجة تقدمها الإقتصادى.

وتهتم نظم التأمينات الإجتماعية الحديثة بكافة فئات المجتمع دون تمييز إذ تمتد لكافة أفراد المجتمع سواء فى ذلك من يعملون لحساب الغير بالقطاع الحكومى أو العام أو الخاص أو التعاونى أو بالقوات المسلحة أو من يعملون لحساب أنفسهم كذوى الحرف والمهن الحرة وأصحاب الأعمال من ذوى النشاط التجارى أو

أن المعاش المترتب على عدم اللياقة يشتمل على جزء أساسى هو بمثابة تأمين بمعنى الكلمة، ويمنح لكل من تتوافر لديه الشروط المؤهلة للمعاش الذى يتناسب جزئيا مع الإشتراكات وإلى جانب ذلك تؤدى جمعيات المعونة المشتركة دورها المعترف به، وقد إمتد التأمين الإجتماعى إلى جميع العاملين بغض النظر عن المستوى أو العمر أو الجنس أو الحالة الصحية.. وهكذا إمتد نظام التأمين الإجتماعى إلى فئات كان من المحتمل أن تصبح من المستحقين للمساعدات وتم التوسع فى هذه الحالات لتشمل ذوى الحدود الدنيا من الأجور بفضل إدخال مصادر إيراد إضافية.

الصـناعى أو فـى مجـال الخـدمات وبوجـه عـام مختلـف قطاعـات القـوى العاملـة بالمجتمع. [1]

وإلى هنا فإننا نلاحظ أن نظم التأمينات الإجتماعية تتفق مع غيرها من تدابير الضمان الإجتماعى فى الهدف لمواجهة الخسائر المادية التى يتعرض لها الأفراد كالمساعدات والإعانات الإجتماعية وأعمال البر والإحسان والتأمين التجارى لذا يتعين أن تتكامل تلك التدابير كنظم تكميلية لنظم التأمينات الإجتماعية.

[1] تهتم الدول بشمول التأمينات الإجتماعية لكافة رعاياها ومواطنيها ولا تقصر ذلك على من يكون مقيما داخل حدودها بل تحرص على شمول التأمينات الإجتماعية لرعاياها المقيمين خارج حدودها سواء من خلال إتفاقيات دولية متعددة أو ثنائية أو من خلال نظم تأمينية تعتمد فى تمويلها على المؤمن عليهم فقط وتكون ذات طابعاً إختيارى.

4/4

دور القطاع الخاص

(التعاونيات والمشروعات الصغيرة والخدمات المالية)

*** تأكيد دور التعاونيات والمشروعات الصغيرة والمتوسطة فى خلق فرص العمل وتحسين الإنتاجية:**

أكدت المؤتمرات والندوات التى إهتمت منظمة العمل العربية بعقدها فى الفترة الأخيرة الدور الفعال للتعاونيات وللمشروعات الصغيرة والمتوسطة فى خلق فرص العمل وتحسين الإنتاجية وجاءت توصيات تلك المؤتمرات والندوات بأهمية تدعيم تمويل التعاونيات والمشروعات الصغيرة والمتوسطة (إلى جانب دعم المشروعات بالغة الصغر) من خلال التدريب وتنمية مهارات العاملين لدى أنفسهم.

وتشير الإحصاءات إلى أن غالبية الفقراء يعيشون فى المناطق الريفية حيث يزاولون النشاط الزراعى وهو نشاط موسمى بطبيعته وغالباً ما لا تمتد إلى العاملين به تشريعات العمل والحماية الإجتماعية رغم الإنخفاض النسبى لدخولهم.

ومن هنا تأتى التوصية بأهمية ودور القطاع الخاص فى تنمية وتحسين مهارات وقدرات العاملين الزراعيين لزيادة إنتاجيتهم ودخولهم وتوجيههم لنشاط تصنيع المنتجات الزراعية من خلال التعاونيات والتسويق التعاونى.

وفى الوقت نفسه ينبغى أن تكون هناك فرص لزيادة العمالة غير الزراعية – من خلال المنشآت الصغيرة والمتوسطة والتعاونيات والإهتمام بالمرأة الريفية للقيام بأعمال منتجة وغيرها من المنظمات المجتمعية وتتزايد أهمية المنشآت الريفية

بصفتها مصدرا مهما للعمالة ويمكنها إستغلال إقتصاديا للدخول فى أسواق جديدة إتفاقاً وإرتفاع الطلب المحلى.

ولذلك يتعين إهتمام الدول العربية بتوفير التعليم الجيد للجميع والتدريب المهنى ومهارات العمل الأساسى وتشجيع الإستثمار فى التدريب على المهارات وإعادة التدريب.

*** دور أصحاب الأعمال فى توفير خدمات مالية للعاملين تكميلية لمزايا نظم التأمين الإجتماعى:**

أكد النمو المتسارع والتقدم الإقتصادى لدول جنوب شرق آسيا واليابان والعديد من الدول المتقدمة إقتصادياً الدور الرئيسى والفعال والمتنامى للموارد البشرية فتعددت التدابير والجهود لتنمية تلك الموارد وتسابق أصحاب الأعمال فى توفير العديد من صور الخدمات المالية وإنشاء الصناديق الإدخارية والتأمينية لتقديم حماية تأمينية تكميلية لتلك التى توفرها نظم التأمين الإجتماعى سواء لضمان التعويض الكامل لعناصر الدخل دون حدود قصوى أو لمواجهة بعض الأخطار أو الأعباء الإجتماعية التى لا تهتم بها التأمينات الإجتماعية وقد تعددت صور تلك التدابير والخدمات على النحو التالى:

1- الحسابات الفردية الإجبارية Mandatory Individual Accounts **والتأمين الخاص والمعاشات المهنية:**

حيث تتميز الأجور فى بعض المنشئات بإرتفاعها النسبى عن الحدود القصوى للأجر الذى تتوافر له الحماية من خلال نظم التأمين الإجتماعى تتم مساهمة العاملين أو أصحاب الأعمال بإشتراك يتحدد بواقع نسبة من الأجور لحساب فردى لكل

شخص مشمول بالنظام يتم إدارته من خلال صندوق تديره إحدى الهيئات المالية أو أحد البنوك.

ويكون الهدف تراكم رأسمال **Accumulated Capital** يحل محل دخل الشخص عند تحقق أحد أخطار التقاعد أو العجز أو المرض **ill health** أو التعطل .. وقد يتيح حصول الورثة على رأس المال المتراكم فى حالة الوفاه.

2- تطوير نظم المعاشات الإختيارية أو التكميلية مع العمل على توسيع قاعدتها وإتاحتها لأكبر عدد من المواطنين، وإدارتها عن طريق شركات متخصصة تتمتع بملاءة مالية وفنية قوية وتخضع لرقابة حصيفة من قبل الجهات المختصة. وسوف يتطلب ذلك عمل مراجعة شاملة للإطار التشريعى والمالى الحاكم لهذه النظم، وتعميمه على مختلف المؤسسات التى سيرخص له بإنشاء هذه النظم لتكون إداراتها بواسطة هذه المؤسسات المتخصصة، مع وضع أحكام القواعد والمعايير اللازمة للحفاظ على حقوق المشتركين فيها.

هذا وقد يلتزم أصحاب الأعمال قانوناً بإنشاء نظم معاشات مهنية **Mandatory Occupational Pension** يقومون بتمويلها وفى بعض الأحيان تكون هناك إشتراكات من العمال وتؤدى المزايا إما دفعة واحدة أو على دفعات **annuity** أو كمعاش **pension**.

وقد تقرر قوانين العمل إلتزام أصحاب الأعمال بتقديم مبالغ محددة **specified payments** أو خدمات مباشرة لعمالهم قد تكون من بينها أداء معين من دفعة واحدة **lump-sum gratuities** عند سن معين أو فى حالة العجز أو توفير رعاية طبية أو مدفوعات فى الأجازات المرضية **Sick Leave** أو مزايا أمومة **payment of maternity** أو إعانات عائلية **family allowance** أو رعاية طبية وأحكاماً بأداء مزايا

نقدية لفترات قصيرة أو طويلة **temporary or long-term cash benefits** فى حالات الإصابة أو مكافآت وتعويضات فى حالات الفصل ... وتجدر الإشارة هنا إلى أن إلتزامات أصحاب الأعمال منفرداً فى تلك الأحوال تجميع أخطار **pooling of risk** إذ يقع إلتزام صاحب العمل عليه مباشرة وإن كان من الجائز قيامهم بتأمين أنفسهم من المسئوليات وقد يكون ذلك إجبارياً فى بعض الأقاليم.

3- صناديق الإدخار العامة Publicly Provident Funds

وتوجد هذه الصناديق أساساً فى الدول النامية وتكون أساساً إجبارية **essentially compulsory**. وتمول البرامج الإدخارية بإشتراكات دورية تستقطع من أجور العاملين وغالباً يصاحبها إشتراكات من أصحاب الأعمال ويتم تجنيب تلك الإشتراكات وإستثمارها لصالح كل عامل على حده فى صندوق تديره هيئة عامة لتؤدى للعامل فيما بعد حال وقوع أخطار محددة **defined contingencies**. وعادة ما تؤدى المزايا دفعة واحدة مع الفوائد المحققة وفى بعض الأحيان تؤدى صناديق الإدخار دفعات وتسمح بعض الصناديق الإدخارية للمستفيدين **beneficiaries** بشراء دفعات أو معاش.

5/4

دور التنظيمات النقابية وتنظيمات المجتمع المدنى لتوفير الحقوق العمالية والعمل اللائق

*** تفعيل وتدعيم الحوار الإجتماعى فى علاقته بالتنظيمات النقابية (محلياً وعربياً وفى أماكن العمل) لتوفير الحقوق العمالية والعمل اللائق:**

تعتبر معايير العمل وتوصياتها من أهم الوسائل لمواجهة الأزمات المالية والإقتصادية حيث تهتم بتفعيل حقوق العمال وغيرها من الجوانب الأساسية للعمل اللائق (كالعمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، والمشاورات الثلاثية، وحقوق أصحاب العمل والعمال، ووسائل تسوية المنازعات فيما بينهم بحرية عن طريق ممثليهم، والحقوق الأساسية الخاصة بعدم التمييز والتحرر من العمل الجبرى وعمالة الأطفال، والحماية الإجتماعية). ومن هنا تبدو أهمية الحوار الإجتماعى ودور التنظيمات النقابية على المستوى المحلى وعلى المستوى العربى (على مستوى القطاع وفى أماكن العمل فى القطاعين العام والخاص)، لإدراك المبادئ والحقوق الأساسية للعاملين بمراعاة سوق العمل.

وقد إهتمت منظمة العمل العربية فى ندواتها ومؤتمراتها بتأكيد أهمية إلتزام الدول العربية بمعايير العمل (مع تقديم الدعم الفنى أو التقنى اللازم لتنفيذ الإلتزامات) وتشجيع التفاهم المتبادل والممارسة المشتركة من خلال الحوار الإجتماعى فى علاقته بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، والمشاورات الثلاثية وما يستلزمه ذلك من إحترام للحقوق الأساسية للحرية النقابية (والمفاوضة الجماعية) وقدرتها التقنية والمعرفية فى مجال الحوار الإجتماعى ومدى فعالية مشاركتها وتأثيرها على السياسات الإجتماعية والإقتصادية.

*** دور تنظيمات المجتمع المدنى (محلياً ودولياً):**

تعمل التعاونيات وتنظيمات المجتمع المدنى دوراً أساسياً فى التصدى للتحديات التى تعوق تنمية القطاع الخاص والمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر فى الدول العربية ودعم وتوفير قدرتها التنافسية والإنتاجية وتعزيز روح المبادرة والعمل الحر وإتاحة الخدمات الأساسية فى تلك المجالات.

وتتفاوت صور ومجالات عمل تنظيمات المجتمع المدنى لتأخذ الصور التالية:

أولا- التعاون الفردى والعائلى: يتمثل التعاون الفردى فيما يقدمه الأفراد من مساعدات للغير إختياراً وطوعاً (يتمثل ذلك فى صور الإحسان والصدقات والهبات والوصايا على النحو السائد لمساعدة الفقراء منذ المجتمعات القديمة).

ويقوم التعاون الأسرى على صلة الدم والمودة العائلية، بحكم العرف والعادة وقد تنص التشريعات الوضعية ويسود فى المجتمعات القبلية (كما لدى العرب فى الصحراء) حيث لا تتوافر وسائل التدارك الإجتماعى التى تنتشر فى المدن والمجتمعات الصناعية.

ثانياً- التعاون الفئوى (الجماعى): فى هذه الصوره يقوم ذوى النشاط المهنى الواحد بتأسيس الجمعيات العونية والمهنية لتقوم بمساعدة أعضائها (وغيرهم) كواجب إجتماعى من خلال التبرعات وإشتراكات الأعضاء ويرجع تاريخ مثل هذه المؤسسات إلى الحضارات القديمة، فى العراق منذ عهد الأمبراطور البابلى حمورابى وفى الصين واليونان ولدى الرومان ولدى العنصر الجرمانى من خلال الطوائف المهنية **Ghilde**، التى كونت جمعيات "تعاونية" بدائية من التجار والصناع لتقوم بحماية مصالح الأعضاء فى جميع الظروف والأحوال الإقتصادية (كالتزام تحكمه العادات والأعراف للتعاون فيما بينهم بإعتبارهم أخوة) .. كما وجدت أيضا

قبل المسيحية فى فلسطين فى صورة تكتلات للعمال (الذين يجمعهم العمل فى مهنة معينة "**Compagnonnage**") تقوم بمساعدة الأعضاء المعرضين إلى المخاطر عند حدوثها.. ولرجال الدين دورا كبيرا ومستمرا فى تأسيس الجمعيات المختلفة لمساعدة الفقراء وفى حالات المرض والعجز والوفاة.

وقد إنتشرت فى أوربا خلال القرون الوسطى النقابات المهنية البدائية " **les corporations** " إلى جانب الطوائف الحرفية، وكانت تضم إليها المشتغلين بمهنة واحدة، وتقوم بحماية مصالحهم المادية، (كوضع شروط العمل فى المهنة أو تقرير التعاون المتبادل بين أفرادها)، وقد كانت الطوائف الحرفية الأسبق فى تحقيق الحماية الجماعية فى حالات المرض وكانت الحماية التبادلية الجماعيه بين أرباب التجارة والبحاره من بدايات التعاون على النحو الذى ظهر فى العراق القديم والصين واليونان والرومان وقد تطور التدارك لتقديم الخدمات على نحو تبادلى جماعى إلى ما يسمى حاليا بالتأمين التعاونى"**Assurance Mutuelle**" الذى ظهر فى أوربا خلال القرون المتوسطة (وعند بداية التقدم البدائى للصناعة) وزيادة التعرض إلى المخاطر فى البحر والبر (بسبب زيادة النقل والإتجار من ناحية وزيادة القرصنة واللصوصية آنذال من ناحية أخرى).

وكانت هذه الهيئات التبادلية القديمة تقدم لأعضائها الإعانات تعويضا عما يصبهم من أضرار وخسائر مادية نتيجة نشاطهم الإقتصادى.

ثالثاً - التعاونيات : وهذه تأخذ الصور التالية:

1- جمعيات الإعانات التبادلية (والجمعيات التعاونية):

إنتشرت تلك الجمعيات فى بعض الدول الأوربية والأمريكية منذ الثورة الفرنسية ولم تقتصر على ذوى المهنة الواحده واهتمت بتوفير إعانات مادية

للأعضاء فى حالات المرض والعجز والفقر والوفاه، يتم تمويلها من التبرعات وإشتراكات الأعضاء ومن منح الدولة (التى أخذت تشجيعها وتشرف عليها لأنها حلت محل المؤسسات الحرفية التى تقدم مساعدات العمال الفقراء، والمحتاجين) وكان من أهم تلك الجمعيات فى انكلترا فى القرن التاسع عشر جمعيات الأخوة أو الصداقة الإنكليزية "**Friendly Societies**" وفى فرنسا جمعيات الإغاثة التبادلية " **S. Secours Mutuels**" وكان يوجد مثل هذه الجمعيات فى شمال أوربا وألمانيا وأمريكا خاصة.

وقد شجعت السلطات وأنصار الحرية الإقتصادية تلك المؤسسات العونية للفقراء بما يساهم فى تخفيف مسئولية الدولة نحو الفقر مباشرة.

ولا يقتصر نشاط الجمعيات التعاونية على الحرف والطوائف أو على جماعات مهنية، ودينية معينة (كهيئات التعاون الجماعى القديمة). وتتمتع بكيان قانونى مستقل وبالشخصية الإعتبارية وتحصل على التشجيع والمساعدات المالية من الدولة.

ويرجع تاريخ الجمعيات التعاونية إلى القرنين السادس عشر والسابع عشر فى فرنسا وإنجلترا، وقد زاد انتشارها فى فرنسا مع الثورة الفرنسية لعام 1848 وفى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر فى إنجلترا، لتخفيف شدة الفقر بسبب التغيرات الإقتصادية والإجتماعية .. وقد أجيز لبعض الجمعيات الفرنسية فى عام 1856 القيام بعمليات تأمين الشيخوخة وإنشاء صناديق التأمين الخاصة لهذا الغرض مع القيام بالتأمين التبادلى فى حالات الوفاة والإصابات والأمراض.. وأجيز لبعضها إدارة التأمين الإجتماعى منذ عام 1910 وأخذت تزداد أهميتها بإتساع نظام التأمين الإجتماعى وقدمت الجمعيات لأعضائها المساعدات فى حالات الحاجة والمرض

والعجز والوفاة كما كانت تمول من إشتراكات الأعضاء والهيئات ومساعدات الدولة. وعندما صدر قانون التأمين الصحى فى بريطانيا عام 1911 كانت جمعيات الصداقة الإنكليزية من المؤسسات التى عهد إليها بإدارة هذا التأمين ومنذ ذلك الحين صارت تزداد أهميتها ويتضاعف عدد أعضائها.

وقد قامت المؤسسات العونية التبادلية بدور هام فى مجال تأمين العيش لبعض الأفراد عند حدوث بعض المخاطر وفى محاربة الفقر والحاجة، وقامت بدور كبير فى إدارة التأمين الإجتماعى فى كثير من الدول إلا أن خدمات هذه الجمعيات لم تكن كافية لأنها مؤسسات أهلية محدودة النشاط والمجال، وثقة الناس بها ضعيفة، كما أن كثيرا من الأفراد الفقراء لا يستطعون الإشتراك فيها لعدم قدرتهم على دفع الإشتراكات، ولعدم اجباريتها.

2- جمعيات وبنوك وصناديق الإدخار:

يقصد بالجمعيات هنا تلك التى تؤسسها أو تشجعها الدولة كوسيلة وقائية لتدارك المخاطر التى تواجه المواطنين وصيانة الأموال المدخرة وإستثمارها لأجل إشباع الحاجات الإنسانية للمدخرين وقد إتسع دور نظم التوفير وإتسع مجال مؤسساتها وضمان الدولة لأموالها ووحدت مؤسسات كبيرة مصانة ومضمونة ومراقبة من قبل الدولة تقوم بحفظ الأموال وإستثمارها على أسس وقواعد إقتصادية تحقق أعلى عائد للأفراد وللمجتمع على السواء كما إمتد ذلك إلى تأسيس بنوك الودائع ثم صناديق التوفير.

ولقد تأسست بنوك الودائع فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر. وكانت تقبل أن يودع الأفراد إليها الأموال مهما كانت صغيرة وبذلك كانت تقوم فى الحقيقة

بتأمين وضمان المحافظة عليها وتحقيق الفائدة الإقتصادية والإجتماعية منها للأفراد وللمجتمع.

ولتسهيل وتشجيع الإدخار المخصص لمجابهة المخاطر والحاجات الطارئة لمحدودى الدخل أسست الدوله صناديق توفير تابعة لمصلحة البريد والبرق تقوم بقبول الودائع النقدية من الأفراد وتحفظها لهم وتدفع إليهم الفوائد، وقد أدخل هذا النظام أولا فى انكلترا عام 1863 **"the postal saving System"** بتأسيس صناديق التوفير فى البريد **"Post office saving Bank "** لتشجيع الأفراد على الإدخار والإقتصاد.

وقد خولت دوائر البريد رسميا فى فرنسا بقبول المبالغ من الأفراد لإيداعها لديها عام 1875، وقد تقرر تأسيس صناديق التوفير البريدية فيها عام 1881 لتشجيع الفقراء على الإدخار أيضا. أما الولايات المتحدة فقد تأسست مثل هذه الصناديق منذ 1910.

وقد شجعت كافة الدول الرأسمالية والإشتراكية صناديق الإدخار والتوفير بإعتبارها من وسائل تأمين العيش للأفراد ولحمايتهم من المخاطر ووسيلة من وسائل تكوين رؤوس الأموال والإستثمار، ولحماية الفرد من المخاطر والفقر عند عدم القدرة على الكسب.

وهكذا فإن نظام التوفير الفردى أو الجماعى ذو فوائد إجتماعية وإقتصادية عديدة فى مجال تأمين العيش، وفى مجال الإستثمار الإقتصادى على أن يكون الغرض من ذلك الإدخار الإستثمار بما يحقق المصلحة الإجتماعية والإقتصادية العامة.

ولا يحد من دور نظام التوفير سوى ضآلة دخول الأفراد وبالتالى عدم وجود مال فائض عن حاجاتهم اليومية.

3- جمعيات التأمين التعاونى وصناديق نظم التقاعد الفئوية:

ونشير هنا إلى جمعيات التأمين التعاونى بملاحظة أنها لا تهدف إلى مساعدة الفقراء وإنما يقصد تعويض الأعضاء عن الأضرار والخسائر التى تقع للتاجر أو صاحب المال أو الصانع، بما يحقق التضامن الإجتماعى والتعاون بين أفراد تلك الفئات.

وقد إنتشرت فى البداية كنظم خاصة بالعسكريين وبالعاملين بالجهاز الإدارى للدولة (العاملين بالحكومة ومصالحها) (دون غيرهم من العاملين الذين يتعرضون إلى ذات المخاطر مما يتعارض مع المساواة ويتنافى مع العدالة والديمقراطية) وأقرتها فرنسا فى القرن الثامن عشر للعجزة من العسكريين عام 1776، وقررتها الثورة الفرنسية عام 1790 لجميع موظفى الدولة.

4- جمعيات التنمية للمجتمعات المحلية :

وهذه تعمل على مستوى المحليات (القرى والتجمعات الفئوية) لتنمية أفراد المجتمع فى مختلف الميادين (تقديم المساعدات الإجتماعية - توفير أنشطة وخدمات دينية وثقافية ورياضية وصحية - مزاولة أنشطة علمية وخدمية وإقتصادية - العمل على حماية المستهلك والبيئة - رعاية الأمومة والطفولة - الرعاية الصحية والتعليمية - تيسير الحج والعمرة - أنشطة رياضية وإقامة مشروعات - الرعاية الإجتماعية - رعاية الفئات الخاصة والمعاقين).

وهكذا تستهدف جمعيات تنمية المجتمعات العديد من مجالات الحماية الإجتماعية للفئات التى تخدمها (كفالة أيتام ورعاية الفقراء والمرضى وذى الحاجة - مسابقات دينية وثقافية ورياضية - حج وعمرة وتحفيظ قرآن - مشروعات إنتاجية وخدمية وفقا للقانون - نداوات ثقافية ودورات علمية ومحو أمية - رحلات إجتماعية وتوزيع خبز وتشجير القرية - أنشاء دور حضانة – عيادات وقوافل طبية - دار مناسبات إجتماعية - فصول التقوية وتقديم المسابقات لأوائل الطلبة بعد موافقة الجهات المختصة - جمع القمامة وتشجير مداخل القرية والنظافة العامة - لجنة الزكاة – كفالة الأيتام – مساعدة الفقراء فى النكبات - جلود الأضاحى والتبرعات العينية والنقدية - إنشاء مكتب تحفيظ القرآن - عمل مسابقات دينية وتوزيع جوائز وتيسير الحج والعمرة - زواج الأيتام وتكفين الموتى - توزيع الخبز وأنابيب الغاز على المنازل - كفالة اليتيم وزواج وعلاج غير القادرين - رعاية الأمومة والطفولة - مشروعات خدمية إنتاجية - عمل ندوات ثقافية وعلمية ودينية).

وعلى المستوى الدولى جاءت الدعوة إلى أهمية تأكيد التعاون الدولى من أجل التنمية والتكيف مع المتغيرات العصرية المترتبة على العولمة (وآثارها السلبية على الدول النامية وشعوبها) من خلال تأسيس "تجمع عالمى جديد" من منظمات آهلية غير حكومية من دول عديدة أطلق عليه "المنتدى الإجتماعى العالمى" (أسس 2002 فى مواجهة المنتدى الإقتصادى العالمى بدافوس) الذى عقد مؤتمره الأول فى البرازيل بحضور ممثلين عن نقابات العمال والمفكرين والمسئولين السابقين من بعض الدول (من بينهم الرئيس الجزائرى الأسبق أحمد بن بيلا) فضلاً عن مندوبين عن 900 جماعة ومنظمة مدنية لحوالى 100 دولة نحو عالم أفضل .. يمكن تحقيقه".

وقد جاء دور تجمع المنظمات المدنية لمواجهة السيطرة والهيمنة التجارية والإقتصادية للمؤسسات الدولية للعولمة (المتمثلة فى "منظمة التجارة العالمية"، "والبنك الدولى" وصندوق النقد الدولى") التى تحكمت فى قواعد التجارة والإقتصاد العالمى وأدت إلى زيادة معدلات وشدة الفقر فى العالم الثالث (وعملت على تركيز السلطة والثروة فى عدد من الدول الغنية).

ووفقا لإحصائيات المنتدى الإجتماعى العالمى فى إجتماعه عام 2002 يقدر فقراء العالم بنحو 3 مليارات نسمة لا يتعدى دخل الفرد منهم دولارا واحد يوميا (بملاحظة تزايد عدد السكان الأشد فقرا الذين يقل دخلهم عن دولار واحد فى اليوم من مليار شخص فى عام 2000 إلى 1.5 مليار عام 2002. كما تراجعت الإستثمارات الأجنبية فى الدول النامية والمساعدات المقدمة لها بنسبة 40% بينما زاد عدد الدول المفلسة والغارقة فى الأزمات الإقتصادية إلى 40 دولة بعد أن كان عددها 20 دولة عام 1997 .. وبلغ عدد الدول الفقيرة والمفلسة معا 133 دولة وتتزايد الفجوة الإقتصادية بإطراد بين الدول الغنية والدول الفقيرة وبين من يملكون ومن لا يملكون).

6/4

تفعيل الحماية الإجتماعية من خلال منظمة العمل العربية وأنشطتها لتنمية الموارد البشرية

سعياً نحو التكامل العربى أعلن المؤتمر الخامس لوزراء العمل العرب فى 1970/1/8 قيام منظمة العمل العربية (بعد إكتمال تصديقات الدول على الميثاق العربى للعمل وعلى دستور المنظمة).

ومنذ البداية تهتم المنظمة (من خلال التمثيل الثلاثى للحكومات وأصحاب الأعمال والعمال) بتفعيل التعاون فى ميدان العمل وتدعيم الجهود المشتركة لأطراف الإنتاج ضماناً لحقوق العامل العربى والإنسان العربى عموماً فى حياة حرة كريمة، أساسها العدالة الإجتماعية، سبيلا لتطوير وتنمية المجتمع العربى على اسس متينة ضماناً لجيل المستقبل على النحو المبين فى البنود التالية:

*** دور وأهداف المنظمة فى مجال تنسيق الجهود فى ميدان العمل والعمال على المستويين العربى والدولى:**

تقوم المنظمة بدورها فى هذا المجال بإعتبارها إحدى منظمات جامعة الدول العربية (التى تشارك فى جميع الأنشطة التى تقوم بها الأمانة العامة للجامعة (خاصة فى الفعاليات التى تعنى بقضايا التنمية الإقتصادية والإجتماعية فى الوطن العربى) كما ترتبط المنظمة بعلاقات تعاون وثيقة مع مؤسسات العمل العربى المشترك كافة، والمنظمات العربية المتخصصة بصفة خاصة) ومن خلال علاقاتها العربية على النحو التالى:

أولاً : على المستوى العربى:

1- من خلال العلاقة مع الإتحاد الدولى لنقابات العمال العرب حيث يشارك الإتحاد فى إجتماعات مجلس إدارة المنظمة بصفته مراقب، كما يشارك فى مختلف النشاطات التى تقوم بها المنظمة، وترتبط المنظمة والإتحاد بعلاقات تعاون وتنسيق لتحقيق أهدافهما المشتركة فى مجال خدمة الحركة العمالية العربية.

2- من خلال العلاقة مع الإتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية حيث ترتبط المنظمة والإتحاد بعلاقات تعاون وتنسيق لتدعيم جهودهما بغية تحقيق أهدافهما المشتركة.

ثانياً : تدعم المنظمة دورها من خلال التنسيق والتعاون الدولى على النحو التالى:

1- إتفاق تعاون وتنسيق مع منظمة العمل الدولية يحدد سبل ووسائل التعاون والتنسيق المشترك بينهما بما فى ذلك القيام بالمشروعات والبرامج المشتركة فى المنطقة العربية.

وتشارك المنظمة – بصفة مراقب – فى مؤتمر العمل الدولى وإجتماعات مجلس إدارة مكتب العمل الدولى.

وتتولى المنظمة، من خلال مكتبها الدائم فى جنيف، أعمال السكرتارية الفنية للمجموعة العربية المشاركة فى مؤتمرات العمل الدولية ومجلس مؤتمرات العمل الدولية ومجلس إدارة مكتب العمل الدولى، كما تشارك فى كافة الأنشطة التى تتم فى إطار منظمة العمل الدولية والخاصة بالمنطقة العربية.

2- تشارك منظمة العمل العربية فى جميع نشاطات المجموعة الإقليمية الأسيوية كما تتولى مهمة تنسيق مواقف الدول العربية مع المجموعة.

3- أبرم إتفاق تعاون وتنسيق مع اللجنة الإقتصادية لغربى آسيا (الإسكوا) يقضى بتبادل المعلومات والوثائق ذات العلاقة بمجالات العمل المشترك (تزايد مجال التعاون المشترك بين المنظمة واللجنة فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية بعد إضافة البعد الإجتماعى لنشاط اللجنة ووقع العديد من محاضر التعاون معها) .

4- وثيقة تعاون مع منظمة الوحدة الإفريقية (لجنة العمل) بهدف توثيق عرى التعاون والصداقة بين العرب والأفارقة فى مجالات العمل والعمال، وتنسيق المواقف العربية والإفريقية فى المؤتمرات والمحافل الدولية فى القضايا ذات الإهتمام المشترك.

5- ترتبط المنظمة بعلاقات تعاون وثيق مع منظمة الوحدة النقابية الإفريقية وتتعاون المنظمة مع منظمة الوحدة النقابية الإفريقية من خلال برامج التعاون الفنى وتدريب الأطر والكوادر الإفريقية فى مجالات الثقافة العمالية والتأمينات الإجتماعية والصحة والسلامة المهنية والدفاع عن حقوق العمال الأفارقة المهاجرين للعمل فى أوربا.

.. هذا وتجدر الإشارة إلى أن للمنظمة مكتب بعثة دائمة فى جنيف، من بين مهامه:

- إجراء الإتصالات مع منظمة العمل الدولية والمنظمات الدولية الأخرى لتنسيق التعاون بينها وبين منظمة العمل العربية فى الأنشطة ذات الإهتمام المشترك.

- التنسيق مع الوفود العربية الدائمة فى جنيف بشأن إيجاد موقف عربى موحد فى المحافل الدولية تجاه كافة القضايا التى تهم الأمة العربية.

*** دور وأهداف المنظمة فى مجال تنمية وصيانة الحقوق والحريات النقابية:**

تضم المنظمة لجنة للحريات النقابية تعمل على تنمية وصيانة الحقوق والحريات النقابية فى الوطن العربى وتختص بالنظر فى الشكاوى التى يحيلها إليها المدير العام لمكتب العمل العربى، بناء على طلب الجهة الشاكية بشأن المساس بهذه الحقوق والحريات.

وتقدم المنظمة المعونة الفنية فى ميادين العمل إلى أطراف الإنتاج الثلاثة فى الدول الأعضاء. ويختص بذلك (وبإعداد ونشر البحوث فى مجالات العمل المختلفة) مكتب العمل العربى بإعتباره السكرتارية الدائمة للمنظمة.

*** دور وأهداف المنظمة من حيث العمل على تطوير تشريعات العمل فى الدول العربية والعمل على توحيدها:**

وفى هذا الشأن يقوم مكتب العمل العربى بجمع وتوزيع المعلومات عن الموضوعات العمالية والقيام بالإستقصاءات الخاصة التى يطلبها المؤتمر (السنوى) العام للمنظمة المشكل من ممثلين للحكومات وأصحاب الأعمال والعمال بجميع الدول العربية.

ويقوم المكتب بالإشراف على المعهد العربى للثقافة العمالية وبحوث العمل الذى بدأ نشاطه بالجزائر عام 1974 ليختص بتنفيذ سياسة وأهداف المنظمة فى مجال الثقافة العمالية وبحوث العمل وبصفة خاصة:

- تـدريب وإعـداد الكوادرالمسـئولة وعلـى مختلـف المسـتويات فـى النقابـات والمنظمـات العمالبـة ومؤسسـات وأجهـزة الثقافـة العماليـة وإدارات العمـل ومنظمات أصحاب الأعمال.
- القيـام بجمـع البيانـات والإحصـائيات وإجراء البحـوث عن التطـورات الحديثـة والإتجاهات العالمية فى مجال العمل والثقافة العمالية.
- التنسـيق بـين المعاهـد والأجهـزة والهيئـات المعنيـة بالدراسـات والتـدريب فـى مسـائل العمـل والثقافـة العماليـة فـى الـوطن العربـى وتقديم العـون الفنـى وكـذا العون المادى للمنظمات العمالية الأكثر إحتياجا فى هذا المجال.
- عقد دورات تثقيفيـة وندوات وحلقـات نقاشـية يشـارك فيهـا دارسـون من العـالم الثالث خاصة من بلدان القارة الأفريقية والقارة الأسيوية.

* تفعيل الحماية الإجتماعية بالإستفادة من إتفاقيات منظمة العمل العربية وأنشطتها فى مجال التأمينات الإجتماعية وخدمات الضمان الإجتماعى لتنمية الموارد البشرية من خلال التدريب المهنى والفنى ونشر الوعى التأمينى الذى تقوم به المراكز والمعاهد التابعة للمنظمة على النحو التالى:

1- يهتم المركز العربى للتأمينات الإجتماعية فى الخرطوم بتطوير المعارف والقدرات للعاملين فى مجال الضمان الإجتماعى والتأمينات الإجتماعية فى الوطن العربى، ونشر الوعى التأمينى لدى أطراف الإنتاج الثلاثة ويزاول أوجه النشاط التالية:

- عقد الدورات التدريبية لتكوين الكوادر الفنية فى مجال التأمينات الإجتماعية فى نطاق الخطط المركزية التى يقرها مجلس إدارة المنظمة والمؤتمر العام.

- عقد الندوات المتخصصة فى نطاق اختصاصه.

- وضع برامج الدورات التدريبية وإعداد المواد التعليمية فى مجال التأمينات الإجتماعية.

2- يهتم المعهد العربى للصحة والسلامة المهنية بدمشق بتطوير القدرات الفنية للعاملين فى أجهزة الصحة والسلامة المهنية فى الدول العربية ونشر الوعى الصحى والوقائى فى هذا المجال لدى أطراف الإنتاج الثلاثة، ويمارس (على وجه الخصوص) النشاطات التالية:

- عقد الدورات التدريبية لتكوين الكوادر الفنية فى مجال الصحة والسلامة المهنية فى إطار الخطط المركزية التى يقرها مجلس الإدارة ومؤتمر العمل العربى.

- عقد الحلقات والندوات المتخصصة فى نطاق اختصاصاته وتقييم نتائجها.

- إعداد الدراسات والبحوث الخاصة بالمواد التعليمية فى مجال الصحة والسلامة المهنية.

- المشاركة فى تنفيذ برامج التعاون الفنى التى تبرمها المنظمة مع أطراف أطراف الإنتاج الثلاثة.

3- يهتم المركز العربى لتنمية الموارد البشرية فى طرابلس بالآتى:

- إعداد أجيال من المدربين المتخصصين اللازمين للتدريب بمراكز التدريب المهنى القطرية والمساهمة فى توفير إحتياجات الدول العربية من العمال المهرة فى المهن المختلفة.

- المساهمة فى إعداد الأطر المسئولة عن الإنشطة المتعلقة بالتدريب المهنى بالدول العربية.

- دراسة مواصفات المهن المختلفة، وتوحيد المصطلحات الخاصة بها بين الدول العربية.

- دراسة طرق التدريب المهنى المختلفة، والعمل على إختيار أحدث هذه الطرق وأنسبها للبلاد العربية.

- دراسة المناهج العملية والنظرية اللازمة لتكوين عمال مهرة وعمال متوسطى المهارة ورفع مستوى مهارة العاملين فى الصناعة وفى المجالات الأخرى.

- دراسة وإعداد وإنتاج مساعدات التدريب السمعية والبصرية وغيرها.

4- المركز العربى لإدارة العمل والتشغيل فى تونس الذى بدأ نشاطه عام 2000 (ليحل محل المشروع العربى لتطوير إدارة العمل فى تونس والذى أنشئ بالتعاون بين منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية والحكومة التونسية) بهدف:

- تمكين إدارات العمل فى الدول العربية من المشاركة بفاعلية فى تطوير وتنفيذ خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وتحسين ظروف العمل والبيئة وتطوير علاقات عمل جيدة بين الشركاء الإجتماعيين، والإستخدام الأمثل للموارد البشرية، والتطبيق السليم لقوانين ونظم العمل.

- تطوير كفاءة المستويات المتوسطة والعليا للمسئولين بوزارات العمل العربية من خلال برامج تدريبية لرفع قدراتهم المهنية.

- تمكين مفتشى العمل من أن يلعبوا دورا أفضل فى تطبيق أحكام قوانين ونظم العمل المتعلقة بشروط العمل مثل ساعات العمل، الأجور، السلامة والصحة المهنية، عمل النساء وصغار السن.

- تمكين موظفى علاقات العمل من أن يتعرفوا على الإجراءات والوسائل المناسبة لحل النزاعات العمالية الجماعية والفردية بسرعة والتعرف على طرق ترسيخ علاقات عمل جديدة بين أصحاب العمل والعمال.

- تمكين موظفى مكاتب التشغيل من القيام بتنظيم عمليات بشكل جيد.

- تمكين موظفى إحصاءات العمل من القيام بعمليات المسح وتحليل المعطيات الإحصائية بطريقة سليمة.

*** دور المنظمة فى العمل على تحسين ظروف وشروط العمل فى الدول الأعضاء بما يحقق:**

- تأمين وسائل السلامة والصحة المهنية وضمان بيئة عمل ملائمة.
- توسيع قاعدة التأمينات الاجتماعية لتشمل الفئات العمالية فى مختلف الأنشطة الاقتصادية وشمول كافة فروع التأمينات للوصول إلى الضمان الاجتماعى الشامل.
- توفير الخدمات الاجتماعية للعمال وتحسين مستواها.
- تقنين الحد الأدنى للأجور وضمان أجر للعامل يتناسب مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.
- تنمية علاقات العمل.
- توفير الحماية اللازمة للمرأة العاملة والأحداث، وفى هذا الشأن تضم المنظمة لجنة المرأة العاملة العربية تختص بالمسائل ذات الصلة بتنمية عمل المرأة وحمايتها وتنشيط مشاركتها فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية على

الصعيدين القومى والقطرى، وتشارك فى أنشطتها سيدات الأعمال فى الوطن العربى

- إعداد دليل، ووضع أسس التصنيف والتوصيف المهنى.
- تعريب مصطلحات العمل والتدريب المهنى.

وفى هذا المجال عقدت المنظمة مؤتمراً للضمان الإجتماعى بعنوان " نحو سياسات إجتماعية وتأمينية فاعلة فى الوطن العربى" (شرم الشيخ، ديسمبر 2009)، وفى ضوء نتائجه وافق مؤتمر العمل العربى فى دورته الـ37 (التى عقدت فى المنامة بمملكة البحرين فى مارس / آذار 2010) على إنشاء الجمعية العربية للضمان الإجتماعى، وإقرار نظامها الأساسى (تحل محل اللجنة التنسيقية لمؤسسات الضمان الإجتماعى) ومقرها الجمهورية اللبنانية.

*** دور المنظمة من حيث تنمية الموارد البشرية العربية للاستفادة من طاقاتها الكاملة فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال:**

- تخطيط القوى العاملة.
- تطوير الاستخدام ومكافحة البطالة بجميع أشكالها.
- تهيئة فرص العمل للمرأة بما يتناسب وقدراتها وظروفها.
- تيسير تنقل القوى العاملة العربية داخل الوطن العربى، ومساواتها بالعمال الوطنيين فى الحقوق والواجبات، والعمل على إحلالها محل الأيدى العاملة الأجنبية.

- الاهتمام بأوضاع العمال العرب المهاجرين، والدفاع عن حقوقهم، والحفاظ على هويتهم الثقافية وانتمائهم القومى، والعمل على تحفيزهم للعودة إلى الوطن العربى للمساهمة فى التنمية والبناء.

*** دور المنظمة فى تنمية القوى العاملة العربية ورفع كفاءتها الإنتاجية وذلك عن طريق:**

- تطوير إدارات العمل، ودعم أجهزة منظمات العمال وأصحاب الأعمال.
- توسيع قاعدة التدريب المهنى، وتطوير أساليبه وبرامجه.
- نشر الثقافة العمالية المستمدة من خصائص المجتمع العربى.
- التأهيل المهنى للمعاقين، وكفالة فرص العمل المناسبة لهم.

وفى هذا المجال عقدت المنظمة منتدى عربى عن "التدريب التقنى والمهنى وإحتياجات سوق العمل" (الرياض، يناير/ كانون الثانى 2010)، وفى ضوء نتائجه أقر مؤتمر العمل العربى فى دورته الـ37 ما يلى:

1- وثيقة متطلبات تحقيق العقد العربى للتشغيل وما تضمنته من توجهات عامة وآليات وبرامج تنفيذية خاصة بالعقد.

2- الإستراتيجية العربية للتدريب والتعليم التقنى والمهنى، مع الأخذ بعين الإعتبار الملاحظات المقدمة. [1]

[1] إعتمد المؤتمر قواعد إختيار المراكز العربية للتدريب الواردة فى تقرير نتائج أعمال المنتدى العربى حول التدريب التقنى والمهنى وإحتياجات سوق العمل، وتأهيل هذه المراكز لتكون مراكز تميز فى عدد من الأقطار العربية لتدريب المدربين والمديرين والمشرفين العاملين فى مؤسسات التدريب والتعليم التقنى والمهنى ورفع كفاءتهم وتحسين مستويات أدائهم.

3- إنشاء الجمعية العربية لمؤسسات التدريب والتعليم التقنى والمهنى وإقرار نظامها الأساسى ومقرها الرياض فى المملكة العربية السعودية.

خاتمـــــة

يسمح التقرير باستنتاجات متعددة وردت بتوسع فى المحور الرابع له . ويهمنا فى هذه الخاتمة التركيز على قضايا ذات أولية تهم أطرافا عربية عديدة .

أولا : مؤسسة القمة العربية :

من المناسب السعى لدى القمة العربية للتأكيد على القضايا التالية :

1. الضمان الاجتماعى حق من حقوق الإنسان على نحو ما جاء فى المادة (22) من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان (لكل شخص ، بوصفة عضوا فى المجتمع، حق فى الضمان الاجتماعى) .
2. الضمان الاجتماعى ضرورة اجتماعية وحاجة اقتصادية به يتوفر أمن الدخل وتجنب الفقر والاسهام فى تحقيق العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعى وبناء السلم الاجتماعى . كما أن الضمان الاجتماعى يخفف من اثر الأزمات الاقتصادية وما قد يتبعها من انكماش كما أنه يعزز الإنتاجية والقابلية للتشغيل .
3. تمثل العناية بالحماية الاجتماعية استجابة مباشرة لطلب الجماهير العربية فى العديد من البلدان التى خرجت تطالب بقوة بعدالة اجتماعية وفرص عمل أكثر وأفضل .
4. تدعو القمة فى إطار من التضامن والتعاون العربيين إلى :

(أ) الدراسة الجادة لإقرار نظم للتأمين ضد التعطل والاستفادة من التجارب القائمة.

(ب) إقرار برامج واسعة لدعم الشباب الباحثين عن عمل من خلال نظم مساعدة شفافة وكريمة وبرامج تشغيل فعالة تناسب حاجة مختلف فئات الشباب .

(ج) إقرار برنامج عربى بهدف توفير الخدمات الصحية الأساسية للجميع .

(د) بحث إمكانية قيام صندوق عربى تضامنى لمواجهة الآثار الاجتماعية للكوارث .

ثانيا : الحكومات العربية :

1. اقرار الحكومات بأن التوسع فى الحماية الاجتماعية أمر ممكن لا تحده موازين الدخل والانفاق ولكن يحكمها السعى لمزيد من العدالة الاجتماعية وتحقيق السلم الاجتماعى . فما يزال نصيب الحماية الاجتماعية فى الناتج المحلى الإجمالى للبلدان العربية ضئيل عما عليه الحال فى كثير من بلدان العالم . ومجالات التوسع الضرورية للحماية الاجتماعية تتضمن :

-المتعطلين عن العمل والباحثين عنه .

-العاملين فى القطاع غير المنظم وفى القطاع الزراعى .

-المرأة المعيلة أو ضعيفة الدخل أو المنكوبة بفقد معيلها .

-الأشخاص ذوى الإعاقة أو الأمراض المزمنة .

-الطلاب والمتعلمين فى مختلف مراحل التعليم .

2. تقر الحكومات سياسات تناسب أوضاع بلدانها على أن تتضمن هذه هدف البعد الأفقى فى التنفيذ السريع للضمانات الأساسية من قدرة على توفير الخدمات الصحية الأساسية للجميع وضمان حد أدنى من الدخل وغير ذلك من مجالات . كما تسعى للتوسع عموديا بصورة متدرجة . وتكون هذه السياسات فى إطار برنامج مجتمعى للتنمية تترابط فيه الحماية الاجتماعية ودعم التشغيل وتشجيع قيام المؤسسات الإنتاجية .

3. تتولى الدولة خاصة من خلال الحكومات إدارة الحماية الاجتماعية التى يجب أن تكون فعالة وشفافة وعادلة . ومن ضمانات تحقيق ذلك الحوار الاجتماعى المتكافئ والمفاوضة الجماعية الملزمة بتشريعات مناسبة .

4. العمل بكل الوسائل لتحويل الاقتصاد غير المنظم إلى اقتصاد منظم مع مراعاة ظروف التشغيل ومناسبة التدرج فى تحقيق ذلك .

5. نشر الوعى بالحماية الاجتماعية كأداة للعدالة الاجتماعية وإدماج ذلك فى مناهج التعليم وتشجيع الاتجاه للتخصصات العلمية ذات العلاقة بما فيها الدراسات الاكتوارية .

ثالثا : دور اصحاب الأعمال :

1. المشاركة الفعالة فى الحوار الاجتماعى خاصة بشأن الحماية الاجتماعية .

2. الالتزام التام بتطبيق التشريعات الخاصة بالحماية الاجتماعية والاستفادة من حالات الأعفاء من التزامات الحماية الاجتماعية لتوفير المزيد من فرص التشغيل .

3. المساهمة فى نظم المعاشات المهنية وصناديق الادخار العامة كلما توفر الاطار التشريعى والإدارى لذلك .
4. المساهمة فى تقليص الاقتصاد غير المنظم لصالح الاقتصاد المنظم والمشاركة فى محاربة كل أشكال الاتجار بالبشر أو التمييز .

رابعا : دور المنظمات النقابية العمالية :

1. المشاركة بفعالية وإيجابية فى متابعة تطبيقات نظم الحماية الاجتماعية .
2. تشجيع قيام جمعيات تأمين تعاونية وصناديق نظم تقاعد فئوية .
3. المساهمة فى تقديم خدمات صحية للأعضاء وعائلاتهم ومتابعة تطوير نظم الصحة والسلامة المهنية .

خامسا : دور منظمة العمل العربية :

1. المساهمة فى نشر الوعى بأهمية الحماية الاجتماعية كأهم وسيلة للعدالة الاجتماعية .
2. التنسيق مع مؤسسات العمل العربى المشترك لدعم الحماية الاجتماعية وعرض قضاياها الملحة على القمة العربية .
3. متابعة التصديق على الاتفاقيات العربية ذات العلاقة والعمل على تطوير استراتيجية عربية للحماية الاجتماعية .
4. المساهمة فى تطوير أنشطة الجمعية العربية للضمان الاجتماعى .
5. دعم جهود التدريب والبحث فى مجال الحماية الاجتماعية والسعى للتعاون فى ذلك مع المؤسسات العربية والأفريقية والدولية .
6. متابعة الانجاز فى مجال الحماية الاجتماعية وعرض ذلك على دورات مؤتمر العمل العربى .

ملحق

الجداول الإحصائية

جدول (1) :

مدى إنتشار أنواع نظم التأمينات الإجتماعية على المستوى العربى والدولى:

الدولة	شيخوخة وعجز ووفاه	مرض وأمومة		إصابة عمل	بطالة	إعانات عائلية
		مزايا نقدية	مزايا نقدية ورعاية طبية			
بحرين	×	(1)	(1)	×	X	(1)
الأردن	×	(1)	(1)	×	(1)	(1)
الكويت	×	(1)	(1)		(1)	(1)
لبنان	×	(1)	رعاية طبية فقط	×	(1)	X
عمان	×	(1)	(1)	×	(1)	(1)
السعودية	×	(1)	(1)	×	(1)	(1)
سوريا	×	(1)	(1)	×	(1)	(1)
اليمن	×	(1)	(1)	×	(1)	(1)
الجزائر	×	×	×	×	×	×
مصر	×	×	×	×	×	
ليبيا	×	×	×	×		
موريتانيا	×		×	×		
المغرب	×	×	×	×		x
سودان	×			×		
تونس	×	×	×	×	×	×
للدراسة : إنتشار جميع أنواع التأمينات بالعديد من الدول:						
شيلى	×	×	×	×	×	×
المكسيك	×	×	×	×	×	×
الولايات المتحدة	×	×	×	×	×	×
البرازيل	×	×	×	×	×	×
النمسا	×	×	×	×	×	×
فرنسا	×	×	×	×	×	×
المانيا	×	×	×	×	×	×

الدولة	شيخوخة وعجز ووفاه	مرض وأمومة		إصابة عمل	بطالة	إعانات عائلية
		مزايا نقدية	مزايا نقدية ورعاية طبية			
اليونان	×	×	×	×	×	×
ايطاليا	×	×	×	×	×	×
روسيا	×	×	×	×	×	×
اسبانيا	×	×	×	×	×	×
السويد	×	×	×	×	×	×
المملكة المتحدة	×	×	×	×	×	×
هولندا	×	×	×	×	×	×
ايران	X	X	X	X	X	X
باكستان	X	X	X	X	(1)	(1)
الفلبين	X	X	X	X	(1)	(1)
تركيا	X	X	X	X	X	(1)
افريقيا الجنوبية	x	x	(1)	x	x	x

المصدر:

Social Security Programs Throughtout the World, 2008, 2009, U.S. Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy.

(1) من خلال برامج أخرى أو مساعدات.

جدول (2) :

تعدد صور ومزايا (معاشات) نظم التقاعد الإجبارية على المستوى العربى والدولى: [1]

الدولة	معاشات موحد	مزايا مرتبطه بالدخل	وفقا لإختبارات الدخل	نظام قومى موحد	صناديق إدخار	نظم مهنية	نظم تقاعدية فردية
بحرين		×					
الأردن		×					
الكويت		×					
لبنان		×					
عمان		×					
السعودية		×					
سوريا		×					
اليمن		×					
الجزائر		×					
مصر		×		×	×	×	
ليبيا		×					
موريتانيا		×					
المغرب		×					
سودان		×					
تونس		×					
للدراسة : تكامل نظم التقاعد الإجبارية المرتبطة بالدخل مع نظم مرتبطة بإختبارات للدخل فى العديد من الدول:							
شيلى		(2)X	×				(2)X
المكسيك		(2)X					(2)X
الولايات المتحدة		X	×				
البرازيل		X	×				
النمسا		x	×				
فرنسا		x	×			×	
المانيا		x					

الدولة	معاشات موحد	مزايا مرتبطه بالدخل	وفقا لإختبارات الدخل	نظام قومى موحد	صناديق إدخار	نظم مهنية	نظم تقاعدية فردية
اليونان		x	×				
ايطاليا		x	×				
روسيا	× (3)	(3)x		×			× (4)
اسبانيا		×					
السويد		×	×				×
المملكة المتحدة	×	×	×				
هولندا	×		×				
ايران		X					
باكستان		X					
الفلبين	(3)X						
تركيا		×					
افريقيا الجنوبية			×				

(1) المصدر:
Social Security Programs Throughtout the World, 2008, 2009, U.S. Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy.
(2) أوقف البرنامج المرتبط بالأجور بالنسبة للجدد.
(3) تتحدد معادلة المزايا من معدل موحد يضاف إليه معدل مرتبط بالدخل لكل سنة من سنوات التغطية.
(4) تبدأ مزايا الحساب الفردى عام 2013.

جدول (3) :
مصادر التمويل كنسبة مئوية من الدخل:

الدولة	شيخوخة وعجز ووفاة			جميع أنواع التأمين الإجتماعى		
	مؤمن عليه	صاحب عمل	المجموع	مؤمن عليه	صاحب عمل	المجموع
بحرين	6	9	15	7	13	20
الأردن	5.5	9	14.5	5.5	11	16.5
الكويت	5	10	15	5	10	15
لبنان	0	8.5	8.5	2	21.5	23.5
عمان	6.5	9.5	16	6.5	10.5	17
السعودية	9	9	18	9	11	20
سوريا	7	14	21	7	17	24
اليمن	6	9	15	6	13	19
الجزائر	7	10	17	9	25	34
مصر	13	17	30	14	26	40 شاملة التأمين الصحى وتأمين البطالة
ليبيا	3.75(2)	10.5(2)	14.25(2)	5.25	12.95(2)	18.2
موريتانيا	1	2	3	1	15	16
المغرب	3.96	7.93	11.89	6.29	(1)18	24.29
سودان	8	17	25	8	19	27
تونس	4.74	7.76	12.5	8.8	15.45	24.25
للمقارنة						
1- الإرتفاع النسبى لإشتراكات التأمين الإجتماعى فى الدول الأوربية (شاملة التأمين الصحى والبطالة):						
النمسا	10.25	12.55	22.8	17.05	25.15	42.2
فرنسا	(1)6.65	(1)9.9	(1)16.55	9.8	(1)32.68	(1)42.48
المانيا	9.95	9.95	19.9	19.5	19.92	39.42
اليونان	6.67	13.33	20	11.55	22.1	33.65
ايطاليا	8.89	23.81	32.7	8.89	31.97	40.86
روسيا	0	20	20	0	20.2	20.2

الدولة	شيخوخة وعجز ووفاة			جميع أنواع التأمين الإجتماعى		
	مؤمن عليه	صاحب عمل	المجموع	مؤمن عليه	صاحب عمل	المجموع
اسبانيا	4.7	23.6	28.3	6.25	31.08	37.33
السويد	7(1)	11.91	18.91	7	23.43	30.43
المملكة المتحدة	11	12.8	23.8	11	12.8	23.8
هولندا	19	5.65	24.65	22.5	10.4	32.9
2- مصادر التمويل بباقى دول العالم:						
شيلى	10		10	17.6	3.35	20.95
المكسيك	1.12	5.15	6.27	1.37	6.85(1)	8.22
الولايات المتحدة	6.2	6.2	12.4	7.65	8.45	16.1
البرازيل	8	20	28	8	21	29
ايران	7	20	27	7	23	30(2)
باكستان	1	5	6	1(2)	11(2)	12(2)
الفلبين	3.33	7.07	10.4	4.58	8.32	12.9
تركيا	9	11	20	15	15.5	30.5
غينيا	4.5(2)	21.5(2)	26(2)	4.5	21.5	26
اثيوبيا	4(2)	6(2)	10(2)	4	6	10
كينيا	5	5	10	5	5	10
أوغنده	5	10	15	5	10(1)	15
روندا	3	3	6	3	5	8
تنزانيا	10(2)	10(2)	20	10	10	20
افريقيا الجنوبية	0	0	0(3)	1	1(1)	2(3)

المصدر:

Social Security Programs Throughtout the World, 2008, 2009, U.S. Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy.

(1) يتحمل اصحاب الأعمال تكلفة الإصابات والبطالة.

(2) شيخوخة وعجز ووفاة وإصابات وصحى وبطالة وإعانات عائلية مع ملاحظة إقتصار التغطية فى بعض البرامج على بعض ذوى الأجور.

(3) تمول الإيرادات العامة كامل أو معظم نفقات البرنامج.

جدول (4) :
موارد ونفقات تدابير الضمان الإجتماعى : [1]

م	الدولة	النسبة المئوية من إجمالى الناتج القومى (المحلى)	
		الموارد %	النفقات %
ا- فى العالم العربى:			
1	مصـــر	3.4	1.1
2	الســودان	0.127	0.03
3	السعودية	0.6	1.5
4	تونــس	5.5	5
5	الكويـــت	6.6	3
6	البحـــرين	2.9	0.7
7	المغـــرب	2.4	1.6
8	الجـــزائر	7.4	7.6
9	سوريـــا	1.5	0.7
10	ليبيـــا	3.4	2.8
11	موريتانيا	1	0.9
12	الإمــارات	0.2	0.2
ب- فى دول اخرى:			
13	النمســا	25.6	24.8
14	فرنســا	27.6	27.1
15	المانيا الإتحادية	23.4	22.7
16	المانيا الديمقراطية	15.6	15.6
17	إيطالــيا	23.3	23.4
18	اسبانيــا	18.5	17.9
19	السويـــد	36.4	35.9
20	المملكة المتحدة	18.1	17.3
21	هولـــندا	32.5	28.5
22	سويســرا	15.8	14.4

م	الدولة	النسبة المئوية من إجمالى الناتج القومى (المحلى)	
		الموارد %	النفقات %
23	اوكرانـــيا	18.7	18.7
24	مالطـــا	12.3	16.5
25	البرتغـــال	11.7	10.6
26	بولونـــيا	10	9.9
27	قـــبرص	9.7	5.2
28	الدانيمارك	29.4	28.4
29	فنلـــندا	23.9	21.4
30	إيرلـــندا	19	18.9
31	لكسمـبرج	26	23.4
32	تركـــيا	7.2	6.1
33	بلغاريـــا	15.2	15.2
34	رومانـــيا	11.3	11.3
35	تشيكوسلوفاكيا	21.8	21.8
36	كـــندا	20.2	18
37	شيلـى	17.5	11.8
38	إيسلـــندا	6.9	6.9
39	البرازيـــل	5.7	5.4
40	كـــــوبا	17.9	17.9
41	الولايات المتحده	15.7	12.2
42	استرالـــيا	7.7	7.8

(1) المصدر:
Social Security Programs Throughtout the World, 2008, 2009, U.S. Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy.

جدول (5) :
الناتج المحلى للفرد ونسبة من هم دون خط الفقر والإنفاق الصحى للفرد وصافى التدفقات الإستثمارية (2004):

الترتيب حسب دليل التنمية البشرية	الناتج المحلى الإجمالى للفرد بالدولار الأمريكى	نسبة ذوى الدخل تحت خط الفقر إلى المجتمع 1990 : 2004			الإنفاق الصحى للفرد بالدولار	صافى الإستثمارات الأجنبية بالنسبة للناتج المحلى الإجمالى %
		دولار فى اليوم	دولاران فى اليوم	خط الفقر الوطنى		
دول تنمية بشرية مرتفعة:						
الكويت	19.384	00	00	00		
البحرين	20.758	00	00	00		
قطر	19.844	00	00	00		
الإمارات	24.056	00	00	00		
عمان	15.259	00	00	00	419	0.1-
دول تنمية بشرية متوسطة:						
ليبيا	7.570	00	00	00	327	
السعودية	13.825	00	00	00		
لبنان	5.837	00	00	00	730	1.3
الأردن	4.688	2.0	7.0	11.7	440	5.4
تونس	7.768	2.0	6,6	7.6	409	2.1
الجزائر	6.603	2.0	15.1	22.6		1.0
سوريا	3.610	00	00	00	116	1,1
مصر	4.211	3.1	43.9	16.7	235	1.6
المغرب	4.309	2.0	14.3	19.0	218	1.5

السودان	1.949	00	00	00	54	7.2
دول تنمية بشرية منخفضة:						
اليمن	879	15.7	45.2	41.8	89	1,1
موريتانيا		25.9	63.1	46.3		
المؤشرات الدولية:						
الدول النامية	4.775					
الدول الأقل نموا	1.350					
الدول العربية	5.680					
دول ذات دخل مرتفع	31.331					
دول ذات دخل متوسط	6.756					
دول ذات دخل منخفض	2.297					
دول العالم عامة	8.833					

(*) المصدر : تقرير التنمية البشرية للعام 2006، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، نيويورك، ص297: 300 وص352 وص283: 287.

جدول (6) :

عن أمية السكان (وفقا للجنس) (1) ونسبة السكان بالريف والإنفاق على التعليم ونسبة دخل النساء للرجال (2004) للدول العربية:

م (2)	الدولة	معدل الإلمام بالقراءة والكتابة للأعمار 15 عاما أكثر			نسبة دخل النساء إلى دخل الذكور	سكان المناطق الريفية	عدد السكان	نسبة الإنفاق على التعليم إلى الإنفاق الحكومى الإجمالى
		إناث	ذكور	النسبة العامة				
1/أ	الإمارات				0.24	23.3	4.3	22.5
2	قطر	88.6	89.1	89.0		4.7	0.8	
3	البحرين	83.6	88.6		0.33	3.8	0.7	
4/ب	السعودية	69.3	87.1	79.4	0.15	19.4	24.0	17.8
5	الكويت	91.0	94.4	93.3	0.37	1.7	2.6	17.4
6	ليبيا					15.5	5.7	
7	لبنان				0.31	13.5	3.5	12.7
8	عمان			81.4	0.18	28.5	2.5	26.1
9	تونس			74.3	0.28	35.1	10.0	14.3
10/ج	الأردن	84.7	95.1	89.9	0.30	18.1	5.6	19.1
11	الجزائر	60.1	79.6	69.9	0.33	37.4	32.4	22.0
12	مصر	59.4	83.0	71.4	0.23	57.3	72.6	
13	سوريا	73.6	86.0	79.6	0.33		18.6	14.2
14	المغرب	39.6	65.7	52.3	0.25	42	31.0	27.8
15	العراق			59.7				
16/د	اليمن				0.30	73.1	20.3	
17	موريتانيا	43.4	59.5	51.2				
18	السودان	51.8	71.1	60.9	0.25	60.2	35.5	2.8

(1) المصدر: تقرير التنمية البشرية لعـام 2006 (برنـامج الأمم المتحدة الإنمـائى UNDP) ص363: 366 و367 : 370 و320 : 322 عدد السكان 297: 300

(2) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

جدول (7) :

معدلات الخصوبة والنمو السكانى على المستوى العربى: [1]

الدولة	مستوى التنمية البشرية	إجمالى السكان بالملايين			معدل النمو السكانى %		معدل الخصوبة الإجمالى الولادات لكل إمراة		العمر المتوقع عندالولادة	البطالة% من القوى العاملة	دليل العمر المتوقع	سكان دون15%	سكان65 فأكثر%
		1975	2004	2015 توقعات	04-75	2015-2004 توقعات	-1970	-2000	2004	%2005	%	2004	2004
الدول العربية:													
الكويت	مرتفعة	1	2.6	3.4	3,3	2.4	6.9	2.4	77.1		87	24.5	1.7
البحرين	مرتفعة	0.3	0.7	0.9	3,3	1.6	5.9	2.5	74.5		82	27.5	3
قطر	مرتفعة	0.2	0.8	1	5.2	2	6.8	3	73		80	22.2	1.3
الإمارات	مرتفعة	0.5	4.3	5.6	7.2	2.4	6.4	2.5	78.3		89	22.4	1,1
عمان	مرتفعة	0.9	2.5	3.2	3.5	2	7.2	3.8	74.3		82	34.9	2.5
ليبيا	متوسطة	2.4	5.7	7	2.9	1.8	7.6	3	73.8		81	30.4	4
السعودية	متوسطة	7.3	24	30.8	4.1	2.3	7.3	4.1	72		78	37.8	2.9
لبنان	متوسطة	2.7	3.5	4	1	1	4.8	2.3	72.2		79	29.1	7.3
الأردن	متوسطة	1.9	5.6	7	3.6	2	7.8	3.5	71.6		78	37.6	3.1
تونس	متوسطة	5.7	10	11.1	2	1	6.2	2	73.5		81	26.7	6.2
الجزائر	متوسطة	16,0	32.4	38.1	2.4	1.5	7.4	2.5	71.4		77	34.3	5.3
سوريا	متوسطة	7.5	18.6	23.8	3.1	2.3	7.5	3.5	73.6		81	37.4	3.1
مصر	متوسطة	39.3	72.6	88.2	2.1	1.8	5.7	3,3	70.2		75	33.9	4.7
المغرب	متوسطة	17.3	31	36.2	2	1.4	6.9	2.8	70		75	31.5	4.8
السودان	متوسطة	17.1	35.5	44	2.5	2	6.7	4,4	56.5		53	39.5	3.6
اليمن	منخفضة	7	20.3	28.5	3.7	3.1	8.5	6.2	61.1		60	46.7	2.3
موريتانيا	منخفضة	1.4	3	4	2.5	2.6	6.5	5.8	53.1		47	43.1	3.4
الدول العربية		144.6	310.5	386	2.6	2	6.7	3.7	67.3		71	35.8	3.8
دول العالم ذات التنمية المرتفعة:													
السويد	مرتفعة	8.2	9	9.3	0.3	0.3	1.9	1.6	80.3	5.6	92	17.7	17.1
الولايات المتحدة	مرتفعة	220.2	295.4	325.7	1	0.9	2	2	77.5	5.1	88	20.9	12.3
لكسمبرج	مرتفعة	0.4	0.5	0.5	0.8	1.2	2	1.7	78.6	4.6	89	19	13.8

الدولة	مستوى التنمية البشرية	إجمالى السكان بالملايين			معدل النمو السكانى %		معدل الخصوبة الإجمالى الولادات لكل إمرأة		العمر المتوقع عندالولادة	البطالة% من القوى العاملة	دليل العمر المتوقع	سكان دون15%	سكان65 فأكثر%
		1975	2004	2015 توقعات	04-75	2015-2004 توقعات	-1970	-2000	2004	%2005	%	2004	2004
فرنسا	مرتفعة	52.7	60.3	62.3	0.5	0.3	2.3	1.9	79.6	10	91	18.2	16.6
المملكة المتحدة	مرتفعة	55.4	59.5	61.4	0.2	0.3	2	1.7	78.5	4.8	89	18.2	15.9
المانيا	مرتفعة	78.7	82.6	82.5	0.2	0	1.6	1.3	78.9	9.3	90	14.6	18.3
للمقارنة													
الدول النامية					1.9	1.3	5,5	2.9	65.2		67	31.2	5.4
دول أقل نموا					2.5	2.3	6,6	5	52.4		46	42	3.2
تنمية بشرية مرتفعة					0.8	0.5	2.5	1.7	78		88	19.6	13.5
تنمية بشرية متوسطة					1.7	1,1	5	2.5	67.3		71	28.8	6.1
تنمية بشرية منخفضة					2.8	2.3	7	5.8	45.8		35	44.8	2.9
دول دخل مرتفع					0.7	0.5	2.3	1.7	78.8		90	18.4	14.6
دول دخل متوسط					1.4	0.8	4.6	2.1	70.3		76	25.4	7.2
دول دخل منخفض					2,2	1.7	6	3.9	58.7		58	36.8	4.3
على مستوى العالم					1.6	1,1	4.5	2.7	67.3		71	28.5	7.3

(*) المصدر : تقرير التنمية البشرية للعام 2006، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، نيويورك، ص297: 300 وص352 وص283: 287

جدول (8) :
توزيع السكان العرب وفقاً للصحة (العمر) والتعليم (الأساسى): [1]

م [2]	الدولة	الترتيب بين187 دولة	عدد السكان 2011	التعليم الأساسى		متوسط العمر المتوقع عند الولادة معدلاً بالصحة [4]	%الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى	
				محو أمية 15 [3] فأكثر %	التعليم الإبتدائى للأطفال %		على التعليم	على الصحة
1/أ	الإمارات	30	7.9	90.0	100.0	68	2.8	2.8
2	قطر	37	1.9	94.7	100.0	67	2.5	2.5
3	البحرين	42	1.3	91.4	96.4	66	4.5	4.5
4/ب	السعودية	56	28.1	86.1	98.9	62	5.0	5.0
5	الكويت	63	2.8	93.9	94.8	69	3.3	3.3
6	ليبيا	64	6.4	88.9	100.0	64	3.9	3.9
7	لبنان	71	4.3	89.6	100.0	62	8.1	8.1
8	عُمان	89	2.8	86.6	83.9	65	3.0	3.0
9	تونس 2003	94	10.6	77.6	100.0	66	6.2	6.2
10/ ج	الأردن 2009	95	6.3	92.2	96.8	63	9.3	9.3
11	الجزائر	96	36.0	72.6	100.0	62	5.8	5.8
12	مصر 2008	113	82.5	66.4	100.0	60	5.0	5.0
13	فلسطين	114	4.2	94.6	78.9	غير مبين	-	-
14	سوريا 2006	119	20.8	84.2	100.0	63	2.9	2.9
15	المغرب 2007	130	32.3	56.1	100.0	62	5.5	5.5
16	العراق 2006	132	32.7	78.1	100.0	54	3.9	3.9
17/د	اليمن	154	24.8	62.4	85.4	54	5.6	5.6

	2006							
18	موريتانيا 2007	159	3.5	57.5	100.0	51	2.5	2.5
19	السودان	169	44.6	70.2	74.0	50	7.3	7.3

للمقارنة

	الدول العربية	أقل من المتوسط ومن العالم	360.7	72.9	95.0	59	5.0	5.3
	تنمية بشرية متوسطة		3545.5	81.9	100.0	61	4.6	4.5
	تنمية بشرية منخفضة		1259.7	59.8	96.5	48	5.0	5.1
	دول العالم		6974.0	80.9	100.0	61	10.2	6.0

20	الصومال	-	9.6	32.6	7.7	45	-	-

(1) المصدر: مأخوذ عن تقرير التنمية البشرية 2011 الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (جدول 9 وبالنسبة لعدد السكان والإنفاق على الصحة والتعليم الجدول 10)

(2) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

(3) إلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار (للعمر 15 عاماً فأكثر).

(4) يقصد متوسط العمر المتوقع بصحة جيدة (دون سنوات الحياة فى حالة صحية غير سليمة لمرض أو إصابة).

جدول (9) :

معدلات الإعالة ونصيب الفرد من الناتج القومى ومن هم دون خط الفقر : [1]

م [2]	الدولة	الترتيب بين187 دولة	عدد السكان 2011	نسبة من دون خط فقر الدخل		معدل الإعالة "نسبة المعالين (14:0) والمسنين (65 فأكثر) إلى من فى سن العمل (64:15)" 2011	نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى [3]	نسبة الفقر متعدد الأبعاد [4]
				أقل من $1.25 يومياً	وفقاً للمعدل الوطنى			
1/أ	الإمارات	30	7.9	-	-	21.0	57.744	-
2	قطر	37	1.9	-	-	17.7	91.379	-
3	البحرين	42	1.3	-	-	28.8	-	-
4/ب	السعودية	56	28.1	-	-	49.5	23.480	-
5	الكويت	63	2.8	-	-	41.3	-	-
6	ليبيا	64	6.4	-	-	54.1	16.502	-
7	لبنان	71	4.3	-	-	46.3	13.070	-
8	عُمان	89	2.8	-	-	42.4	غير مبين	-
9	تونس 2003	94	10.6	2.6	3.8	43.4	8.273	37.1
10/ ج	الأردن 2009	95	6.3	0.4	13.3	69.0	5.597	34.4
11	الجزائر	96	36.0	-	-	45.8	8.172	-
12	مصر 2008	113	82.5	2.0	22.0	57.4	5.673	40.7
13	فلسطين	114	4.2	-	21.9	81.0	-	37.3
14	سوريا 2006	119	20.8	1.7	غيرمبين	67.1	4.730	37.5
15	المغرب 2007	130	32.3	2.5	9.0	49.8	4.494	45.3
16	العراق 2006	132	32.7	4.0	22.9	85.6	3.548	41.3
17/د	اليمن 2006	154	24.8	17.5	34.8	87.1	2.470	56.3
18	موريتانيا 2007	159	3.5	21.2	46.3	73.7	1.929	57.1

19	السودان	169	44.6	-	-	76.7	2.210	-

للمقارنة

	البلدان العربية	أقل من المتوسط ومن العالم	360.7	-	-	61.9	8.256	-
	تنمية بشرية متوسطة		3545.5	-	-	48.1	5.077	-
	تنمية بشرية منخفضة		1259.7	-	-	77.7	1.671	-
	دول العالم		6974.0	-	-	52.2	10.715	-

20	الصومال	-	9.6	-	-	91.2	-	63.3

(1) المصدر: مأخوذ عن تقريرالتنمية البشرية 2011 الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (جدول 5 وعدد السكان والإعالة ونصيب الفرد من جدول 10)

(2) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

(3) الناتج المحلى الإجمالى (دون التحويلات والمساعدات والتدفقات الصافية للإستثمارات الأجنبية) محسوباً بمعادل القوة الشرائية بالدولار المعتمدة دولياً مقسوماً على عدد السكان منتصف العام ... راجع مع جدول (1) نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى.

(4) يتحدد الفقر متعدد الأبعاد (جدول"5" للتنمية البشرية) بمعيار من 10 نقاط لبيان شدة الحرمان من الصحة (2 نقطة) والتعليم (2 نقطة) ومستوى المعيشة (6 نقاط) لكل من الكهرباء والمياه والصرف الصحى والوقود والسكن الغير ترابى ووسيلة إنتقال.

جدول (10) :

التوزيع العمرى والسن المعاشى ونصيب الفرد من الناتج القومى على المستوى العربى:

الدولة	عدد السكان	نسبة 65 فأكثر	نسبة المعالين	توقع الحياة عند الميلاد		السن المعاشى		سن المعاش المبكر		نصيب الفرد من الناتج القومى GDP
				رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	
1- الدول العربية										
بحرين	0.79	3.3	37.4	74.3	77.5	60	55	(3)	(3)	21,482
الأردن	6.5	3.5	60.5	70.8	74.5	60	55	45	45	5,530
الكويت	3.1	2.3	34.4	76	79.9	50	50	(1) c	(1) c	26,321
لبنان	4.2	7.4	51.3	69.9	74.2	64	64	(3)	(3)	5,584
عمان	2.8	3.2	51.3	74.2	77.5	60	55	45	45	15,602
السعودية	26.4	2.9	54.6	70.9	75.3	60	55	(3)	(3) d	15,711
سوريا	21.4	3.3	60.8	72.3	76.1	60	55	(3) d	(3) d	3,808
اليمن	24.5	2.4	85.9	61.1	64.4	60	55	50	46	930
الجزائر	35.4	4.7	46.3	71.9	75.0	60	55	50	45	7,062
مصر	84.5	4.6	58.1	69.3	73.0	60	60	(1) c	(1) c	4,337
ليبيا	6.5	4.4	52.6	72.7	77.9	55	60	(1) c	(1) c	10,335
موريتانيا	3.4	2.7	72.1	46.2	60.3	60	55	(1) c	(1) c	2,234
المغرب	32.4	5.4	50.2	70.2	74.8	60	60	55	55	4,555
سودان	43.2	3.7	73.4	58.3	61.4	60	60	50	50	2,083
تونس	10.4	6.7	42.0	72.6	77.1	60	60	50	50	8,371
2- الدول الأمريكية والآوروبية:										
شيلى	17.1	9.2	46	76.2	82.3	65	60	(1) c	(1) c	13,880

الدولة	عدد السكان	نسبة 65 فأكثر	نسبة المعالين	توقع الحياة عند الميلاد		السن المعاشى		سن المعاش المبكر		نصيب الفرد من الناتج القومى GDP
				رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	
المكسيك	110.6	6.6	52.7	74.9	79.7	65	65	60	60	14,104
الولايات المتحدة	317.6	13	49.7	77.7	82.1	66	66	62	62	45,592
البرازيل	195.4	6.9	47.9	69.9	77.2	(2) 65 d	(2) 60	(1) c	(1) c	9,567
النمسا	8.30	16.2	47.1	76.9	82.6	65	60	62	57.5	33,700
فرنسا	61.00	16.3	53.1	77.1	84.1	60	60	(1) c	(1) c	30,386
المانيا	82.70	18.8	49.7	76.5	82.1	65	65	63	63	29,461
اليونان	11.10	18.3	48.4	77.1	81.9	65	60	60	55	23,381
ايطاليا	58.60	19.7	50.8	77.5	83.5	65	60	(1) c	(1) c	28,529
روسيا	144.00	13.8	40.6	59	72.6	60	55	(1) c	(1) c	10,845
اسبانيا	43.40	16.8	45.3	77.7	84.2	65	65	(1) c	(1) c	27,169
السويد	9.00	17.2	52.9	78.7	83	65	65	61	61	32,525
المملكة المتحدة	60.20	16.1	51.7	77.2	81.6	65	60	(1) c	(1) c	33,238
هولندا	16.30	14.2	48.4	77.5	81.9	65	65	(1) c	(1) c	32,684
3- دول أخرى:										
باكستان	173.4	4.1	61.6	65.2	65.8	60	55	55	50	2,370
الفلبين	93	4.2	62.9	69.5	73.9	60	60	(1) c	(1) c	5,137
تركيا	77.7	5.9	47.3	69.4	74.3	60	58	(1) c	(1) c	8,407
غينيا	0.69	2.8	77.5	50.9	53.3	60	60	(1)	(1)	7,874

الدولة	عدد السكان	نسبة 65 فأكثر	نسبة المعالين	توقع الحياة عند الميلاد		السن المعاشى		سن المعاش المبكر		نصيب الفرد من الناتج القومى GDP
				رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	
								c	c	
اثيوبيا	85	3.2	86.5	55.7	58.6	60	60	55	55	1,055
كينيا	40.9	2.6	83.3	56.3	57.5	60	60	(1) c	(1) c	1,240
أوغنده	33.8	2.5	105.1	54.6	56.4	55	55	(1) c	(1) c	1,454
روندا	10.3	2.5	81.2	50.0	53.9	55	55	(1) c	(1) c	1,206
تنزانيا	45	3.1	91.8	57.4	59.1	60	60	55	55	744
افريقيا الجنوبية	50.5	4.6	53.6	51.8	53.8	61	60	(1) c	(1) c	11,110

المصدر: تقرير التنمية البشرية 2011 الصادر نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى.
(1) لا يوجد سن للمعاش المبكر أو يوجد لفئات خاصة أو لا تتوافر معلومات.
(2) إحصائيات صربيا تشمل موتنجرو.
(3) لا يوجد نظام لمعاش الشيخوخة.

جدول (11) :
متوسط الأعمار وسنوات الدراسة ونصيب الفرد من الدخل القومى [1]
على المستوى العربى:

م [2]	الدولة	الترتيب بين 187 دولة	متوسط العمر عند الولادة 2011	متوسط سنوات الدراسة		نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى [3] (بالدولار2005)
				الحالى للأعمار 25 عاماً فأكثر	المتوقع للطفل	
1/أ	الإمارات العربية المتحدة	30	76.5	9.3	13.3	59.993
2	قطر	37	78.4	7.3	12.0	107.721
3	البحرين	42	75.1	9.4	13.4	28.169
4/ب	المملكة العربية السعودية	56	73.9	7.8	13.7	23.274
5	الكويت	63	74.6	6.1	12.3	47.926
6	ليبيا	64	74.8	7.3	16.6	12.637
7	لبنان	71	72.6	7.9	13.8	13.076
8	عُمان	89	73.0	5.5	11.8	22.841
9	تونس	94	74.5	6.5	14.5	7.281
10/ج	الأردن	95	73.4	8.6	13.1	5.300
11	الجزائر	96	73.1	7.0	13.6	7.658
12	مصر	113	73.2	6.4	11.0	5.269
13	فلسطين المحتلة	114	72.8	8.0	12.7	2.656
14	سوريا	119	75.9	5.7	11.3	4.243
15	المغرب	130	72.2	4.4	10.3	4.196
16	العراق	132	69.0	5.6	9.8	3.177
17/د	اليمن	154	65.5	2.5	8.6	2.213
18	موريتانيا	159	58.6	3.7	8.1	1.859
19	السودان	169	61.5	3.1	4.4	1.894
	للمقارنة					
	البلدان العربية	للمقارنة	70.5	5.9	10.2	8.554

م (2)	الدولة	الترتيب بين 187 دولة	متوسط العمر عند الولادة 2011	متوسط سنوات الدراسة		نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى (3) (بالدولار2005)
				الحالى للأعمار 25 عاماً فأكثر	المتوقع للطفل	
	تنمية بشرية متوسطة		69.7	6.3	11.2	5.276
	تنمية بشرية منخفضة		58.7	4.2	8.3	1.585
	العالم		69.8	7.4	11.3	10.082
20	الصومال	-	51.2	-	2.4	

(1) المصدر: مأخوذ عن تقرير التنمية البشرية 2011 الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (جدول1) ومصادره كالآتى:
متوسط العمر عند الولادة : إدارة التنمية الإقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (2011).
متوسط سنوات الدراسة : معهد اليونسكو للإحصاء 2011.
نصيب الفرد من الدخل : البنك الدولى . صندوق النقد الدولى . شعبة الإحصاء بالأمم المتحدة . إدارة الشئون الإقتصادية والإجتماعية بالأمم المتحدة.

(2) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

(3) يقصد بنصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى مجموع قيمة الإنتاج وملكية عوامل الإنتاج مخصوماً منه نفقات الإنتاج ويقسم الناتج على عدد السكان فى منتصف العام.

جدول (12) :
مستوى التنمية البشرية والتوزيع النسبى للشعوب العربية بين الريف والحضر 2011: [1]

م [2]	الدولة	مستوى التنمية البشرية	تقديرات السكان (بالملايين)		التوزيع النسبى للسكان2011	
			2011	2030	الريف	الحضر
1/أ	الإمارات	مرتفعة جدا	7.9	10.5	15.6	84.4
2	قطر	مرتفعة جدا	1.9	2.4	4.1	95.9
3	البحرين	مرتفعة جدا	1.3	1.7	11.3	88.7
4/ب	السعودية	مرتفعة	28.1	38.5	17.7	82.3
5	الكويت	مرتفعة	2.8	4.0	1.6	98.4
6	ليبيا	مرتفعة	6.4	7.8	21.9	78.1
7	لبنان	مرتفعة	4.3	4.7	12.6	87.4
8	عُمان	مرتفعة	2.8	3.6	26.7	73.3
9	تونس	مرتفعة	10.6	12.2	32.3	67.7
10/ ج	الأردن	متوسطة	6.3	8.4	21.4	78.6
11	الجزائر	متوسطة	36.0	43.5	32.9	67.1
12	مصر	متوسطة	82.5	106.5	56.5	43.5
13	فلسطين	متوسطة	4.2	6.8	25.6	74.4
14	سوريا	متوسطة	20.8	27.9	43.8	56.2
15	المغرب	متوسطة	32.3	37.5	41.2	58.8
16	العراق	متوسطة	32.7	55.3	33.9	66.1
17/د	اليمن	منخفضة	24.8	41.3	67.6	32.4
18	موريتانيا	منخفضة	3.5	5.2	58.3	41.7
19	السودان	منخفضة	44.6	66.9	59.2	40.8
		للمقارنة				
	البلدان العربية		360.7	496.9	43.3	56.7
	دول ذات تنمية بشرية متوسطة		3545.5	4087.6	58.7	41.3

	دول ذات تنمية بشرية منخفضة		1259.7	1857.2	66.1	33.9
	إجمالى دول العالم		6974.0	8321.4	49.2	50.8

20	الصومال		9.6	16.4	62.1	37.9

(1) المصدر: مأخوذ عن تقرير التنمية البشرية 2011 الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (جدول10).

(2) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

جدول (13) :
الإنخفاض النسبى لمشاركة المرأة فى القوى العاملة
وتأثر معدل الخصوبة بالمستوى العلمى للمرأة: [1]

م [2]	الدولة	الترتيب بين 187 دولة	% ذوى التعليم الثانوى فأكثر (25 فأكثر) 2010		% المشاركة فى القوى العاملة 2009		معدل الخصوبة الإجمالى 2011 [3]
			إناث	ذكور	إناث	ذكور	
1/أ	الإمارات العربية المتحدة	30	76.9	77.3	41.9	92.1	1.7
2	قطر	37	62.1	54.7	49.9	93.0	2.2
3	البحرين	42	74.4	80.4	32.4	85.0	2.4
4/ب	السعودية	56	50.3	57.9	21.2	79.8	2.6
5	الكويت	63	52.2	43.9	45.4	82.5	2.3
6	ليبيا	64	55.6	44.0	24.7	78.9	2.4
7	لبنان	71	32.4	33.3	22.3	71.5	1.8
8	عُمان	89	26.7	28.1	25.4	76.9	2.2
9	تونس	94	33.5	48.0	25.6	70.6	1.9
10/ج	الأردن	95	57.1	74.2	23.3	73.9	2.9
11	الجزائر	96	36.3	49.3	37.2	79.6	2.1
12	مصر	113	43.4	59.3	22.4	75.3	2.6
13	فلسطين	114	36.5	29.0	16.5	68.4	4.3
14	سوريا	119	24.7	24.1	21.1	79.5	2.8
15	المغرب	130	20.1	36.3	26.2	80.1	2.2
16	العراق	132	22.0	42.7	13.8	68.9	4.5
17/د	اليمن	154	7.6	24.4	19.9	73.5	4.9
18	موريتانيا	159	8.0	20.8	59.0	81.0	4.4
19	السودان	169	12.8	18.2	30.8	73.9	4.2
	للمقارنة						
	البلدان العربية		32.9	46.2	26.0	77.1	3.1
	تنمية بشرية متوسطة		41.2	57.7	51.1	80.0	2.1

	تنمية بشرية منخفضة		18.7	32.4	54.6	82.7	4.2
	العالم		50.8	61.7	51.5	78.0	2.4

20	الصومال	-	-	-	56.5	84.7	6.3

(1) المصدر: مأخوذ عن تقرير التنمية البشرية 2011 الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (جدول 4)

(2) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

(3) إنتهت دراسة شملت أكثر من 90% من سكان العالم إلى تأثر الخصوبة بمستوى تعليم المرأة على النحو التالى : (تقرير التنمية البشرية ص65)

فئات النساء	متوسط عدد الأطفال (الإنجاب)
- لم تلتحق بالمدرسة مطلقاً	4.5
- إلتحاق بالمرحلة الإبتدائية	3
- إلتحاق بالمرحلة الثانوية	1.9
- المرأة العاملة(أو من تملك مشروعاً أو ترث دخل)	تتضاءل الرغبة فى الإنجاب وتكوين اسرة كبيرة.

جدول (14) :
معدلات البطالة على المستوى العربى 2006 و2007 و2008:

مسلسل	البـــلد	السنة	عـدد البطـــالة (المتعطلون)	معدل البطالة %		
				ذكور	إناث	الجنسين
1	المملكة الاردنية الهاشمية	2008	190,500	10.1		12.70
2	دولة الامارات العربية المتحدة	2006	85,000	2.6		3.12
3	مملكه البحرين	2007	7,810			4.00
4	الجمهورية التونسية	2007	508,100	12.7	17.8	14.10
5	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	2007	1,375,722			13.80
6	جمهورية جيبوتى	2007	168,635			35.24
7	المملكة العربية السعودية	2007	463,313	4.25	13.21	5.63
8	جمهورية السودان	2006	2,079,806			17.30
9	الجمهورية العربية السورية	2007	454,800			8.42
10	جمهورية الصومال الديمقراطية	2007	1,727,568			.7083
11	جمهورية العراق	2006	1,610,297	16.6	22.65	17.50
12	سلطنة عمان	2007	70,668			(1)16.00
13	دولة فلسطين	2007	183,000			21.50
14	دولة قطر	2007	13,200			2.40
15	دولة الكويت	2006	24921			1.33
16	الجمهورية اللبنانية	2007	187,000			15.00
17	الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى	2007	298,500			18.15
18	جمهورية مصر العربية	2008	2,188,000			9.04
19	المملكة المغربية	2008	1,092,000			9.60
20	الجمهورية الاسلامية الموريتانية	2007	421,909			34.27
21	الجمهورية اليمنية	2007	855,000	14.79	45.02	18.46
	المجموع		14,005,749			

المصدر: مأخوذ عن الكتاب الدورى لإحصاءات العمل فى البلدان العربية العدد الثامن ، 2010 ، مكتب العمل العربى، منظمة العمل العربية إدارة الإعلام والتوثيق والمعلومات، جدول صـ 61 والجداول 1/4 صـ421 إلى صـ443.

(1) معدل البطالة للقوى العاملة العمانية (لا تشمل الوافدين)

جدول (15) :
تنقل (وهجرة) العمالة بين الدول العربية وبينها والدول الأخرى:

م	الدولة	عددالسكان 2008	العمالة الوافدة	ملاحظات
* دول مصدرة للعمالة				
1	جمهورية مصر العربية	75,097,000		
2	الجمهورية التونسية	10,318,793		
3	الجمهورية العربية السورية	19,644,000	[1]	
4	الجمهورية اليمنية	22،198،000		
5	الجمهورية الاسلامية الموريتانية	3,393,643		
6	المملكة المغربية	31,769,000		
7	جمهورية السودان	37,448,214		
8	دولة فلسطين	3,891,622		
9	جمهورية العراق	30,582,000		
* دول مستقبلة للعمالة (الخليجية وليبيا)				
10	الامارات العربية المتحدة	4,689,000	3,113,022	تقدير الوافدين عن عام 2007 (66% من السكان) [2]
11	مملكه البحرين	1,123,000	350,000	تقدير الوافدين عن عام 2008 (32% من السكان) [2]
12	المملكة العربية السعودية	24,286,670	4,181,589	تقدير الوافدين عن عام 2007 (17% من السكان)
13	الكويت	3,414,820	1,000,000	36% من العمالة الوافدة (2006)
14	سلطنة عمان	2,867,428	30% من السكان[2]	تقديرات الوافدة 2007
15	قطر	1,448,446	77% من السكان[2]	تقديرات الوافدة 2006
16	الجماهيرية العربية الليبية	6,437,191	125،000	تقديرات الوافدة 2001
* دول مصدرة ومستقبلة				
17	المملكة الأردنية الهاشمية	5,849,000	303,325 [1]	أغلب الوافدين مصريين وعرب70%
18	الجمهورية اللبنانية	3,911,857	107,561	أغلب الوافدين عمالة أسيوية 74%
* دول غير مبينة بالجدول[3]		45,557,964		
المجموع		333,927,648		

المصدر: الكتاب الدورى لإحصاءات العمل فى الدول العربية، العدد الثامن2010، صـ36 : صـ38 وجدول1/1 صـ41.

(1) هناك حوالى مليون عراقى بسوريا و حوالى 750000 عراقى بالأردن.

(2) يفرض الإرتفاع الملحوظ للوافدين العديد من الإجراءات للحفاظ على الهوية الوطنية والثقافة العربية (ولضمان الأمن والاستقرار) من بينها:
- برامج التوطين المتنوعة والإحلال للعمالة الوطنية.
- عدم مزاولة العمالة الوافدة لبعض المهن .
- العناية بالتدريب والتدريب التحويلي للعمالة الوطنية .
- دعم برامج التشغيل الذاتى ودعم المنشآت الصغيرة والصناعات والمهن الريفية.
- دعم برامج تحفيز المرأة على العمل وزيادة نشاطها.
- تحسين ظروف وشروط العمل ليصبح أكثر ملائمة وجاذبية للعمالة الوطنية.

(3) الجزائر (34،351،000) والصومال (10،307،964) وجيبوتى (899،000)

جدول (16) :
توزيع السكان العرب وفقا لفئات العمر 2006 – 2008:

التسلسل	فئات العمر / اسم الدولة	0 - 14 سنة	15-24 سنة	25-49 سنة	50-59 سنة	60 سنة فأكثر	المجموع
1	الاردن	37.3	21.6	31.2	4.7	5.2	100
2	تونس	24.7	20.4	36.7	8.6	9.6	100
3	الجزائر	27.8	22.0	36.0	6.8	7.4	100
4	جيبوتي	38.4	24.6	28.8	8.2	-	100
5	السودان	41.3	21.5	28.1	4.7	4.4	100
6	سوريا	39.5	22.0	28.6	4.9	5.0	100
7	الصومال	46.9	16.7	26.9	5.1	4.4	100
8	العراق	43.1	20.1	27.8	4.7	4.3	100
9	فلسطين	44.1	20.5	26.9	4.2	4.3	100
10	لبنان	27.2	19.9	33.9	8.1	10.9	100
11	الجماهيرية الليبية	34.1	21.6	34.8	3.5	6.0	100
12	مصر	31.8	22.5	32.3	7.3	6.1	100
13	المغرب	29.8	20.2	34.5	7.5	8.0	100
14	موريتانيا	43.3	19.5	27.1	5.2	4.8	100
15	اليمن	45.0	22.2	23.7	4.0	5.1	100
التوزيع النسبي للبلدان غير الخليجية		36.9	21.0	29.8	6.4	5.9	100
16	الإمارات	19.3	16.1	58.1	5.7	0.8	100
17	البحرين	21.2	16.0	44.8	15.5	2.5	100
18	السعودية	34.3	18.6	38.3	4.7	4.1	100
19	عمان	28.9	22.0	41.4	4.7	3.0	100
20	قطر	15.2	17.5	58.7	6.4	2.2	100
21	الكويت	21.3	14.8	54.7	6.3	2.9	100

التوزيع النسبي للبلدان الخليجية%	23.3	17.3	49.7	7.1	2.6	100
التوزيع النسبى للسكان في البلدان العربية %	32.8	20.6	35.8	6.2	4.6	100
مجموع السكان للبلدان العربية غير الخليجية (بالمليون)	100.8	62.4	100.7	18.0	13.4	295.3
مجموع السكان للبلدان الخليجية (بالمليون)	8.9	6.6	19.0	2.7	1.0	38.2
مجموع السكان للبلدان العربية (بالمليون)	109.7	69.0	119.7	20.7	14.4	333.5

المصدر: الكتاب الدورى لإحصاءات العمل فى الدول العربية، العدد الثامن 2010، مكتب العمل العربى، منظمة العمل العربية، إدارة الإعلام والتوثيق والمعلومات.