

الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم

* تمهيد : فى وجوب إمتداد نظم التأمين الإجتماعى لتوفير الحماية الاجتماعية للعاملين فى القطاع غير المنظم .

* فصل أول : فى نظم التأمين الإجتماعى على المستوى العربى وإمتدادها التدريجى إلى العاملين فى القطاع غير المنظم.

* فصل ثان : فى مدى وأهمية ومجالات العمالة فى القطاع غير المنظم ودورها الإقتصادى : العاملين بالمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر والعاملين لدى أنفسهم وذوى الحرف والعاملين بالريف بالزراعة والصيد والغابات.

* فصل ثالث : فى تطوير وتكامل التدابير الإدارية والتمويلية لتيسير وتفعيل الحماية الاجتماعية للعاملين فى القطاع غير المنظم.

إعداد

أ.د. سامى نجيب

خبير تأمين إستشارى ومحكم
أستاذ التأمين بجامعة بنى سويف
رئيس شعبة بحوث وإدارة الأخطار والتأمين
أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا بمصر

تمهيد

فى وجوب إمتداد نظم التأمين الإجتىماعى لتوفير الحماية الإجتىماعية
للعاملين فى القطاع غير المنظم

تعتبر التأمينات الإجتىماعية من أهم الدعائم التى تقوم عليها الدول
المتقدمة والتى تستهدفها كافة المجتمعات والنظم الإقتصادية والسياسية ذلك
أنها تجمع بين العديد من المبادئ والمثل الإنسانية ذات المردود الإقتصادى
والإجتىماعى الضخم الذى يحقق الإستقرار السياسى للدول.

ذلك إنه كلما تعمقنا فى فهم وإدراك ماهية نظام التأمين الإجتىماعى
وسماته وخصائصه كلما زاد إيماننا بدورها وبأهميتها فى تحقيق الحماية
الإجتىماعية على كافة المستويات والمجتمعات بدءا من الوحدة الإقتصادية
الأسرية والوحدة الإقتصادية للمشروع وإمتدادا للوحدة السياسية على
المستوى الوطنى القومى وإنتهاءا بالتحليل الإقتصادى على المستوى القومى
ثم على المستوى الدولى.

نظام التأمين الإجتىماعى نظام تأمىنى يستهدف ضمان الدخل الكافى
والعادل حال إنقطاعه أو توقفه لأحد الأسباب التى تتصل بالإنسان كأنسان أيا
كان موقعه وأيا كانت جنسيته وأيا كانت أيدلوجيته ومن هنا فهو على
المستوى الإنسانى وعلى المستوى الأخلاقى صديق الشدة إذا ما إنقطع الدخل
أو توقف لكبر السن أو للشيوخوخة المبكرة أو للوفاة أو لفقد القدرة بصفة مؤقتة
لعارض يتصل بالقدرة الإنسانية على التكسب وأيا ماكان سبب ذلك سواء كان
مرض أو حادث أو لأسباب متعلقة بالجوانب الإقتصادية عامة متعلقة بفرص
التكسب والعمل والربحية.

والتأمين الإجتىماعى صديق الشدة للكافة إذ يتصل بالمجتمع يستمد منه
مجاله وأهدافه ومصادر تمويل مزاياه التى تقدم كحق للإنسان كأنسان دون
فرق بين شخص وآخر وأيا كان مصدر دخله مستمرا أو مؤقتا معلوما
ومحددا أو غير معلوم وغير محدد فالحماية الإجتىماعية التى يتعين أن يوفرها
المجتمع حق للإنسان ككائن بشرى خالقه واحد ولا تتباين خصائصه
وإحتياجاته الأساسية وبالتالي لا تختلف الحاجه إلى الحماية الإجتىماعية من
فرد لآخر أيا ما كان جنسه وأيا ما كانت قدراته وأيدلوجياته وطبيعة نشاطه.

ومن هنا نفهم كيف تنتشر نظم التأمين الإجتىماعى كافة دول العالم أيا
ما كانت أيدلوجياتها وأيا ما كان منهجها السياسى وأيا ما كان مستواها
الإقتصادى وأيا ما كان موقعه الجغرافى ومستوى تقدمها ونموها السكانى
والإيدلوجى.

ومن هنا نفهم أيضا كيف نشأت وتعددت المنظمات الإقليمية الدولية والجمعيات (تلك التي يهتم بعضها بنظم وهيئات التأمين الإجتماعى فى مختلف دول المجتمعات مهما كانت مرحلة تطورها وتلك التي تضم فى عضويتها قادة نظم التأمينات الإجتماعية والمهتمين بها) وجميعها تهتم بالدراسات والبحوث التي تستهدف إستخلاص المبادئ والإتفاقيات والتوصيات التي تحدد إطار ودور ومنهج عمل نظم التأمين الإجتماعى ومجالها وأسلوب وكيفية الإدارة وتضع الأسس والمعايير وفقا لمستويات دوليه تشارك فى تحديدها كافة القوى السياسية والتنفيذية بمختلف الدول.

ولعل من أهم المبادئ العملية لنظم التأمين الإجتماعى ما يتعلق بإجباريتها وبالترجى فى تطبيق أحكامها لتسرى تدريجيا لتمتد لشمول كافة أفراد المجتمع بمراعاة إستخلاص الأسلوب الإدارى والمالى الذى يتفق مع التباين الطبيعى بين قطاعات العمل والتكسب.

إن دور التأمين الإجتماعى وأهميته ومجاله يتصل بالمجتمع ككل فلا يقتصر على فئة دون أخرى أو قطاع دون آخر ففى إهتمامها بالإنسان كإنسان وفى دورها فى تعويض الدخل حال إنقطاعه يتعين تحقيق ذلك لجميع أفراد وقطاعات المجتمع ولكافة المواطنين وكافة الشعوب وإن اختلف أسلوب التطبيق وزماتة من دولة لأخرى وفى داخل الدولة الواحدة من فئة إلى أخرى.

وهكذا ومن هنا فإن إمتداد نظام التأمين الإجتماعى بمختلف فئات القوى العاملة أمر لا جدال فيه ويتعين أن يستهدفه كافة الدول والمنظمات الإقتصادية والسياسية وعلى مستوى القوى العاملة لا فرق بين من يعمل فيما يسمى بقطاع العمل المنظم (حيث العمالة المستقرة وعلاقة العمل التي تجمع بين اليد العاملة ورأس المال والمنظمون القائمون بالإدارة والدخول المستقرة نسبيا) وبين من يعمل بالعمالة غير المنتظمة (حيث يتصف العمل بالعرضية أو عدم الإستمرار أو يرتبط بالمواسم والظروف الطبيعية والمناخية) فلا فرق بين هذا العامل وذاك العامل كلاهما كائن بشرى معرض لذات الأخطار وكلاهما سيفقد دخله حتما أيا ما كان مصدره (لشيخوخة أو عجز أو وفاة) وأيا ما كان مستوى هذا الدخل (فى جميع الأحوال سواء كان مؤقتا أو غير مؤقت منخفض أو مرتفع) فيجب أن يفى بالحدود الدنيا لنفقات المعيشة الضرورية والأساسية للإنسان كإنسان (من مأكلا وملبس وسكن وعلاج).

إن التأمين الإجتماعى بحكم دوره وبحكم سماته وخصائصه يوفر الحماية الإجتماعية لكافة قطاعات الشعب ولكافة قطاعات القوى العاملة بذات القدر من الأهمية المرتبطة بذات الإحتياجات ويقدم تلك الحماية كحق من حقوق الإنسان وكإلتزام من الإلتزامات الأساسية للدولة المعاصرة وبالتالي

فلا يحول دون تقديم تلك الحماية عدم إستقرار علاقات العمل أو عدم كفاية الدخل أو إنتظامه وسواء كان من اليسير التعرف على المصدر المباشر للدخل أو حالت دون ذلك طبيعة وظروف بعض أنشطة العمل كالعامل الحرفى وفى المشروعات الصغيرة ومنتاهية الصغر وكالعامل الريفى فى الزراعة والغابات وكالعامل فى مجال الصيد وفى مجال المقاولات التى تبدأ وتنتهى ولا تحمل فى طبيعتها عوامل الإستقرار والثبات.

ونخلص من ذلك كله إلى أن التأمين الإجتماعى كحق يجب على كافة المجتمعات توفيره للقوى العاملة فى كافة قطاعات العمل المنظم وغير المنظم كحق أساسى وأصيل لكل مواطن ولكل فرد فى المجتمع لكونه إنسانا وفى هذا الشأن يجب توفير الحماية الإجتماعية للتأمين الإجتماعى كحق يتعين تقريره دون ربط ذلك بالإعتبارات التمويلية والإدارية للفرد أو قطاع النشاط ذلك أن من المستقر فى مبادئ التأمين الإجتماعى تعدد مصادر تمويل الحقوق التأمينية على مستوى الفرد وعلى مستوى المشروع ثم على مستوى المجتمع ككل، كل يساهم حسب قدرته، وفى جميع الأحوال يجب أن تكفى الموارد لمقابلة الحدود الدنيا لنفقات المعيشة وتعتبر الدولة كممثلة للمجتمع هى المصدر الذى يحقق التوازن بين المزايا الحتمية لضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة وبين الموارد التى يمكن تدبيرها من المؤمن عليهم (دون أى إرهاق وبما يتفق مع قدراتهم المحدودة غير المستقرة) وبين الأفراد والجهات والهيئات والمنظمات التى تتيح فرص العمل غير المنظم (وفقا للأسلوب الذى يتيح تلك المساهمة بالقدر المناسب ودون التأثير على النشاط) دون ربط ذلك بعمالة معينة تنتقل بين وحدات النشاط للقطاع غير المنظم.

وفى هذا الإطار تأتى دراسة إمتداد نظام التأمين الإجتماعى للعاملين بالقطاع غير المنظم بدءا بالتعرف على طبيعة هذا القطاع ومجالاته وإنتقالا للتعرف على المبادئ الدولية والخبرة الدولية فى كيفية وأسلوب توفير الحقوق التأمينية (التقاعدية وفى حالات العجز والوفاة والمرض) للعاملين فى القطاع غير المنظم بمجالاته المختلفة وفقا للدخول الحتمية التقديرية أو من خلال المعاشات الموحدة على مستوى قومى وفقا لأى الأساليب أيسر فى التطبيق من حيث الإدارة ومن حيث الشمول.

الفصل الأول في نظم التأمين الإجتماعى على المستوى العربى وإمتدادها التدريجى إلى العاملين بالقطاع غير المنظم

- المبحث الأول : نظم التأمين الإجتماعى على المستوى العربى.
- المبحث الثانى : الإهتمام التأمينى العربى بالعاملين بالقطاع غير المنظم.
- المبحث الثالث : الإمتداد التدريجى لنظم التأمين الإجتماعى .

المبحث الأول

نظم التأمين الإجتماعى على المستوى العربى
تشريعات التأمين الإجتماعى. التعامل التأمينى مع الأخطار. القوى العاملة العربية. حركة تنقل العاملين بين الدول العربية

* قوانين التأمين الإجتماعى على المستوى العربى :

١- يرجع نظام التأمين الإجتماعى البحرينى إلى عام ١٩٧٦ حيث يستثنى من النظام العاملين بالمنازل وبعض فئات عمال الزراعة والعمال الموسميين والعمال الأجانب والمؤقتين وهناك تغطية اختيارية للعاملين لدى أنفسهم .

٢- يرجع نظام تأمين إجتماعى فى الأردن إلى عام ١٩٧٨ (القانون الحالى صادر ٢٠٠١) وهناك تغطية اختيارية لربات البيوت منذ عام ٢٠٠٩ ويستثنى من النظام العمال الموسميين وعمال الزراعة والصيد والبحر والعاملين بالمنازل.

٣- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى الكويت إلى عام ١٩٧٦ : يسرى إختياريا فى شأن العاملين لدى أنفسهم يتحملون إشتراكاته (بنسبة تتراوح بين ٥ و١٥% من الدخل الذى يختاره المؤمن عليه وفقا للموضح بجدول يتضمن ٢٢ فئة دخل).

٤- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى لبنان إلى عام ١٩٦٣ لأداء مزايا من دفعة واحدة فقط ويغضى العاملين غير المؤقتين فى الزراعة والصناعة (يستثنى عمال الزراعة المؤقتين).

٥- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى عمان إلى عام ١٩٩١ يستثنى الحرفيون (Artisans) .

٦- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى السعودية إلى عام ١٩٦٩ (القانون الحالى صادر سنة ٢٠٠٠).
يسرى إختياريا على العاملين لدى أنفسهم ويستثنى عمال الزراعة والصيد والعاملين بالمنازل وأفراد الأسرة.

٧- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى سوريا إلى عام ١٩٥٩ : ويسرى على العاملين غير المؤقتين فى الصناعة والتجارة والزراعة ويستثنى أفراد الأسرة.

٨- ويرجع نظام التأمين الإجتماعى فى اليمن إلى عام ١٩٩١ ويستثنى العمال المؤسسين وعمال الزراعة والعمالين بالمنازل ورجال البحر وصاندى الأسماك.

٩- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى مصر إلعام ١٨٥٤ بالنسبة للعمالين بالحكومة (والقوات المسلحة) وإمتدت لغير القطاع الحكومى تدريجيا إعتبارا من عام ١٩٥٥ (القانون الحالى ١٩٧٥) ويوجد نظام خاص لبعض العمالين لدى أنفسهم ولأصحاب الأعمال وللمؤقتين والموسميين فى الزراعة والحرفيين وملاك الأراضى والممتلكات الصغيرة والعمالين بالمنازل (القانون ١١٢ لسنة ٨٠).

١٠- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى الجزائر إلى عام ١٩٤٩ (القانون الحالى ١٩٨٣) ويسرى على الخاضعين لقانون العمل والعمالين بالمنازل وبعض فئات الصيادين ويستثنى العمالين لدى أنفسهم ولهم نظام خاص.

١١- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى ليبيا إلى عام ١٩٥٧ ويسرى فى جميع المقيمين فى ليبيا بما فى ذلك العمالين لدى أنفسهم (إشتراك بنسبة ١٥,١٧٥ % من فئة الدخل) لتغطية المرض وإصابات العمل والشيخوخة.

١٢- يرجع نظام تأمين إجتماعى فى موريتانيا إلى عام ١٩٦٥ ويستثنى العمالين لدى أنفسهم ويسرى فى شأن العمالين بأجر بما فى ذلك المؤقتين والموسميين والعمالين بالبحر والعمالين بالمنازل وطلاب التعليم الفنى.

١٣- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى المغرب إلى عام ١٩٥٩ (القانون الحالى ١٩٧٢) وهناك نظام خاص لعمال الزراعة والغابات منذ ١٩٨١ وبعض فئات العمالين لدى أنفسهم وبعض فئات عمال صيد الأسماك.

١٤- يرجع نظام التأمين الإجتماعى فى السودان إلى عام ١٩٧٤ ويسرى فى شأن العمالين لدى أنفسهم بإستثناء العمالين بالمنازل وأفراد الأسرة والفلاحين وعمال الغابات ويؤدى العمالين لدى أنفسهم ٧٥% من الدخل الذى يختارونه ويتراوح بين ١٥ ألف دينار و ٢٠٠ ألف دينار لتغطية الشيخوخة وإصابات العمل.

١٥- ويرجع نظام التأمين الإجتماعى التونسى إلى عام ١٩٦٠ ويسرى على العمالين بالصناعة والتجارة وإمتد للعمالين بالزراعة نظام خاص إعتبارا من ١٩٨١ وللعمالين لدى أنفسهم إلى عام ١٩٩٥ وللعمالين بالمنازل والحرفيين وبعض فئات صاندى الأسماك ولذوى الدخل المنخفضة فى عام ٢٠٠٢.

* التعامل التأمينى مع الأخطار لتوفير الحماية الإجتماعية للعاملين فى القطاع غير المنظم:

تتعدد أنواع التأمينات الإجتماعية لكل منها خصائصه ومزاياه بل ومصادر تمويله التى يلزم التعرف عليها كخطوة أساسية فى سبيل التوصل إلى قرار فعال بخصوص إمتداد تدابير التأمين الإجتماعى إلى العاملين بالقطاع غير المنظم.

وعلىنا فى البدايه تأكيد التأثير المتبادل بين نظم التأمين الإجتماعى والأحوال الإقتصادية والإجتماعية والسياسية فتؤثر فيها وتتأثر بها ومن هنا فيجب الإتفاق على أنه لا يوجد فى الحياة العملية ما يمكن أن يسمى بالأسلوب الأمثل الذى لا يخضع للتطوير والمراجعة المستمرة للتعامل مع التغيرات المستمرة فى الظروف وفى الإحتياجات، والتى تختلف من فئه إلى أخرى، كما تختلف بالنسبة للفئه الواحد من فترة زمنية إلى فترة زمنية أخرى.

وبناء عليه يجب على المهتم بالتأمين الإجتماعى أن يستوعب ويفهم كافة المعلومات عن مختلف الأساليب التأمينية لتحقيق الحماية لمن يعولهم الفرد فى حالة وفاته المبكرة، أو لحماية الفرد ذاته فى حالات العجز المستديم وفى سنوات عمره المتقدمة بعد إحالته إلى التقاعد، ونتيجة لتعدد الأهداف والأساليب مع محدودية القدرة المالية يتعين دراسة وتحليل البدائل لإختيار أفضلها. ومن هنا تتضح أهمية التخطيط العلمى لوضع وتفعيل برنامج للتأمين الإجتماعى للعاملين بالقطاع غير المنظم لتحقيق أقصى إستفادة ممكنة.

وقد حظيت الدراسة الخاصة باستخلاص الأسلوب المناسب ماليا وإداريا للتأمين بإهتمام كافة المهتمين على الصعيد الأكاديمى العلمى أو على الصعيد العملى مستهدفين "الأسلوب الذى يمكن عن طريقة تحقيق التوازن بين الإحتياجات والموارد المتاحة لمواجهة مخاطر، الوفاة المبكرة، العجز، والتقاعد.

ومن هنا يتعين تفهم الأخطار التى سيتم التعامل معها لمواجهة الخسائر الناشئة عن تحققها بمراعاة كفاية الموارد الحالية والمستقبلية وأخذا فى الإعتبار التغيرات المستقبلية التى تتصل بمستوى المزايا وشروط الإستحقاق، وبالتالي ضرورة إجراء تعديل ما يستجد ... وهكذا يتمثل الهدف فى تحقيق أقصى تغطية ممكنة فى ظل الإمكانيات المحدودة وبما يحقق أقصى إستفادة ممكنة.

وعلى ضوء ماسبق يمكن تحديد الخطوات التي يستلزمها إمتداد نظام التأمين الإجتماعى لفئات جديدة فيما يلى :

أولا : البدء بأنواع التأمين التى تتناسب مع شدة الإحتياج إليها أى تحديد الأولوية من حيث أنواع التأمين وفقا لشدة الحاجة .

ثانيا : تحديد مصادر ومستوى التمويل لتحديد مستوى المزايا و مراعاة الأعباء الإدارية والإجرائية لإختيار الأسلوب الذى يتسم بالبساطة وسهولة التطبيق.

يتضح مما تقدم أن الأولوية تكون بقدر الإحتياجات الخاصة (فى صورتها الإجمالية أو فى صورتها الصافية) .. وقد حظيت الأساليب التى يمكن إستخدامها فى تحديد الإحتياجات بإهتمام كبير فتعددت لناخذ ثلاث إتجاهات الأول ويسمى بالبرمجة الساكنة static programming وفيه يفترض وقوع الوفاة فى التو واللحظة والثانى يعرف بالبرمجة المتحركة dynamic programming لمراعاة المتغيرات الأساسية أما الأسلوب الثالث فيطلق عليه أسم البرمجة المرنة flexible programming. ويتميز بمراعاة العديد من العوامل التى تدخل فى تحديد الإحتياجات والموارد فى الحسبان بإعتبارها متغيرات وليست ثابتة. وبالتالي فهو يعد تطويرا فى الأسلوب المتحرك.

وتأتى بعد دراسة مدى الحاجة للتأمين دراسة للقدرات المالية والأدارية.

وفى تناولنا للتدرج فى تطبيق نظم التأمين الإجتماعى وفقا لشدة الإحتياج إلى المزايا تبدو الأولوية الأولى للعاملين بالقطاع غير المنظم لشدة إحتياجهم لمزايا تلك النظم التى تأخر كثيرا تطبيقها نزولا على الإعتبرات

المالية والإدارية رغم الإعلانات والمبادئ والإتفاقيات الدولية التى ترجع إلى عشرات السنين لتنادى بأن التأمين الإجتماعى والحماية الإجتماعية حق إنسانى أصيل لا يجب أن تحول دون تطبيقه أية إعتبرات أخرى إنفاقا ومبادئ إعلان فيلادلفيا .

وبمراعاة التأثير المتبادل بين السياسات الإقتصادية وسياسات العمالة .. وتأسيسا على أن لجميع البشر (بغض النظر عن الجنس أو العقيدة أو النوع) الحق فى تنمية أوضاعهم المادية والروحية فى إطار من الحرية والكرامة والأمن الإقتصادى والمساواة فى الفرص.

وتحقيقا للميثاق الدولى الصادر عام ١٩٦٦ عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ومن بينها حق العمل

الذى يتيح لكل فرد التمتع بإمكانية كسب معيشته من العمل الذى يختاره ويقبله بحرية فى إطار من تدابير ملائمة لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق (تدرجيا) والحفاظ عليه

وإستهدفا لأحكام الإتفاقيات الدولية (بدءا من إتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة التى إعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩٧٩).

وفى ضوء الإهتمام العالمى بضرورة تنسيق السياسات الإقتصادية والنقدية والإجتماعية على الصعيدين الوطنى والدولى لمواجهة آثار تلازم إنخفاض معدلات النمو الإقتصادى فى السنوات الأخيرة ، وبذل الجهود من أجل الحد من التفاوتات القائمة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية وإقامة النظام الإقتصادى الدولى الجديد بغية تحقيق أفضل إستخدام ممكن للموارد من أجل التنمية وخلق فرص العمل، ومن ثم مكافحة البطالة والبطالة الجزئية؛

وبملاحظة ظروف وإمكانات الإستخدام فى معظم الدول العربية وتزايد مطالبة الشعوب بتحقيق السلم والأمان الإجتماعى لتوفير الحياة الكريمة للإنسان كإنسان وعدم قبول الفقر والبطالة وأهمية تكافؤ الفرص إستهدفا للعدالة الإجتماعية وظروف العمل العادلة ومواتية والحماية من البطالة.

وتنفيذا لقرارات مؤتمر العمل العربى فى دورته التاسعة والثلاثين المنعقدة بالقاهرة ١ - ٨ ابريل / نيسان ٢٠١٢ بشأن تقرير الحماية الإجتماعية تبدو التوصية بإعداد مشروع إتفاقية جديدة بشأن الحماية الإجتماعية فى القطاع غير المنظم على المستوى العربى من خلال العناصر التالية:

أولا: إهتمام سياسات العمالة بالأنشطة الإقتصادية فى القطاع غير النظامى لإستخلاص برامج فعالة لتحسين ظروف العمل فى القطاع للنهوض بالعمالين به ولتشجيع العمل فى المشاريع الصغيرة والمشروعات الأسرية والعمالين لدى أنفسهم فى الورش الخاصة فى المناطق الحضرية والعمالة الريفية.

ثانيا: إستخلاص التدابير المناسبة لتعزيز قيام علاقات متكاملة بين القطاعين النظامى وغير النظامى وتستهدف تيسير إدماج القطاع غير النظامى، تدرجيا فى الإقتصاد الوطنى، وإتاحة فرص مؤسسات القطاع غير النظامى فى الحصول على الموارد المالية، وفى أسواق المنتجات، وأجهزة توفير الإنتمان ومراكز التدريب، وتنمية المهارات التقنية، والتكنولوجيات و التدابير التنظيمية الحديثة.

ثالثا: يجب أن تهتم سياسات العمل بالمؤسسات التقليدية الصغيرة
لقدرتها على توفير فرص العمل و توليد العمالة لمكافحة البطالة وتحقيق النمو الإقتصادي). والتعاونيات والجمعيات مع تفعيل التشاور مع منظمات أصحاب العمل والعمال وبالتعاون معها، لتشجيع قيام علاقات تكاملية بكافة الأنشطة الإقتصادية من أجل تحسين ظروف العمل وتحسين فرص وصولها إلى أسواق المنتجات، وإلى الإئتمانات، والخبرة التقنية والتكنولوجيا المتقدمة.

رابعا: السعى نحو تحقيق العدالة في توفير التدابير العامة المتوازنة
لتخفيف المشاكل الإجتماعية ومشاكل الإستخدام وتوفير المساواة في توزيع الموارد وفي نقل وسائل الإنتاج، لتحقيق التكافؤ في توزيع النمو والعمالة بين الأقاليم والمناطق على المستوى الوطني وعلى المستوى العربي بما يحقق النهوض بالعمالة في المناطق الأقل نموا وفي الريف (وبشكل عام في أجزاء البلد التي لم تستفد من التنمية الوطنية بصورة كافية) بمراعاة الظروف الوطنية وخطط وبرامج كل دولة عضو، لتنمية الموارد البشرية بمراعاة إتاحة الخدمات الأساسية اللازمة لمواجهة الإحتياجات الأساسية وتوزيعها العادل بين جميع المناطق الصناعية والزراعية والتجارية.

خامسا: تشجيع تنقل العمال داخل كل دولة وعلى مستوى جميع الدول العربية وتمكينهم من الحصول على تدابير رعاية إجتماعية ملائمة، مع الإجتهد في تهيئة ظروف حياتية وعملية مرضية والإستثمار في تحسينات الهياكل الإدارية والمرافق الأساسية والخدمات الإقليمية، بما في ذلك تخصيص العاملين الضروريين وتقديم وسائل التدريب وإعادة التدريب المهنيين و تشجيع مشاركة المجتمع المحلي في تحديد وتنفيذ تدابير التنمية.

سادسا: العدالة في تنفيذ برامج الإستثمارات العامة والبرامج الخاصة
للأشغال العامة إقتصاديا وإجتماعيا، بقصد خلق وظائف والحفاظ عليها، ورفع مستوى الدخل، وتخفيف الفقر، وتلبية الإحتياجات الأساسية (بصورة أفضل في المناطق التي تنتشر فيها البطالة والبطالة الجزئية). وينبغي لهذه البرامج، حيثما أمكن ذلك وكان ملائما-
(أ) أن تولى عناية خاصة لإيجاد فرص العمل للمجموعات المتضررة؛

(ب) أن تشمل مشاريع مرافق أساسية ريفية وحضرية، وكذلك بناء مرافق ضرورة لتلبية الإحتياجات الأساسية في المناطق الريفية والحضرية الفرعية، وزيادة الإستثمارات الإنتاجية في قطاعات مثل الطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية؛

- (ج) أن تسهم فى تحسين مستوى الخدمات الإجتماعية التى تقدم فى مجالات كالتثقيف والصحة؛
- (د) أن ترسم وأن تنفذ فى إطار الخطط الإنمائية فى حال وجودها وبالتشاور مع منظمات أصحاب العمل والعمال المعنية؛
- (هـ) أن تعين الأشخاص الذين سيستفيدون من هذه البرامج وأن تحدد المتوافر من الأيدى العاملة وأن تضع معايير لإنتقاء المشاريع؛
- (و) أن تكفل أن يكون تشغيل العمال على أساس طوعى؛
- (ز) أن تكفل عدم إنصراف الأيدى العاملة من أنشطة إنتاجية أخرى؛
- (ح) أن تقدم شروطا للإستخدام تتفق مع التشريعات والممارسات الوطنية، وخاصة مع النصوص القانونية التى تنظم الوصول إلى العمل وساعات العمل والأجور والأجازات المدفوعة الأجر والسلامة والصحة المهنيين والتعويض عن إصابات العمل؛
- (ط) أن تيسر التدريب المهنى للعمال المستخدمين فى هذه البرامج وكذلك إعادة التدريب لمن يضطرون منهم بسبب تغييرات هيكلية فى الإنتاج والعمالة التى تغيير عملهم.

سابعاً: التعاون الإقتصادي والعمالة:

١- ينبغى للدول الأعضاء أن تشجع وأن توسع التجارة الدولية حتى تتعاضد فى بلوغ نمو العمالة وتحقيقاً لهذه الغاية ينبغى لها أن تتعاون داخل الأجهزة الدولية اتلى تعمل على تسهيل حدوث نمو مطرد له نفع متبادل فى التجارة الدولية والمساعدات التقنية والإستثمارات.

٢- ينبغى للدول الأعضاء أن تتوخى واضعة فى إعتبارها مسؤوليتها إزاء الهيئات الدولية المختصة الأخرى ولتأمين فعالية سياسات العمالة الأهداف التالية:-

(أ) تشجيع نمو الإنتاج والتبادل التجارى العالمى فى ظل ظروف يسودها الإستقرار الإقتصادي ونمو العمالة وذلك فى إطار التعاون الدولى من أجل التنمية وعلى أساس المساواة فى الحقوق والمنفعة المتبادلة؛

(ب) الإعتراف بأن الإعتماد المتبادل بين الدول الناجم من إزدياد التكامل فى الإقتصاد العالمى يجب أن يعين على تهيئة مناخ يتيح للدول الأعضاء عند الإقتضاء تحديد سياسات مشتركة ترمى إلى تشجيع التوزيع العادل للتكاليف والمنافع الإجتماعية للتعديلات الهيكلية والى توزيع دولى أكثر إنصافاً للدخل والثروات بطريقة تمكن البلدان النامية من إستيعاب الزيادة فى قواها العاملة وتمكن البلدان المتقدمة من رفع مستويات العمالة لديها ومن تخفيض تكاليف التعديلات التى تجرى لصالح العمال المعنيين؛

(ج) تنسيق السياسات الوطنية المتعلقة بالتجارة وبالتغييرات والتعديلات الهيكلية بغية تيسير زيادة أسهام البلدان النامية فى الإنتاج الصناعى العالمى فى

إطار نظام تجارة عالمية حر وعادل وتثبيت أسعار السلع الأساسية عند مستويات مربحة تكون مقبولة من المنتجين والمستهلكين على السواء وتشجيع الإستثمار فى إنتاج وتجهيز السلع الأساسية فى البلدان النامية؛

(د) تشجيع الحل السلمى للمنازعات فيما بين البلدان والتفاوض بشأن إتفاقات الحد من التسلح التى سوف تحقق الأمن لجميع البلدان وكذلك نقل الإنفاق على التسلح وتحويل صناعة الأسلحة تدريجيا إلى إنتاج السلع والخدمات الأساسية، وخصوصا منها تلك التى تشبع الإحتياجات الأساسية للسكان وإحتياجات البلدان النامية؛

(هـ) السعى إلى إتفاق بشأن إجراءات مشتركة على الصعيد الدولى لتحسين النظام الإقتصادى الدولى، وخاصة فى المجال المالى بغية النهوض بالعمالة فى البلدان المتقدمة وفى البلدان النامية على السواء؛

(و) زيادة التعاون الإقتصادى والتقى المتبادل ولا سيما بين بلدان تمر بمراحل مختلفة من التنمية الإقتصادية وتنتمى إلى نظم إجتماعية وإقتصادية مختلفة عن طريق تبادل الخبرات وتنمية قدرات متكاملة وخاصة فى ميادين العمالة والموارد البشرية وعن طريق إختيار وتطوير ونقل التكنولوجيا وفقا للقانون والممارسة المتفق على قبولهما فيما يتعلق بحقوق الملكية الخاصة؛

(ز) تهيئة ظروف لكفالة نمو متواصل وغير تضخمى للإقتصاد العالمى ولإقامة نظام نقدى دولى أفضل من شأنه أن يؤدى إلى إقامة النظام الإقتصادى الدولى الجديد؛

(ح) تأمين قدر أكبر من الإستقرار فى أسعار الصرف وتخفيض عبء ديون البلدان النامية وتقديم مساعدات مالية طويلة الأجل ومنخفضة التكاليف للبلدان النامية وإبتهاج سياسات تصحيحية من شأنها النهوض بالعمالة وإشباع الإحتياجات الأساسية.

٣- ينبغى على الدول تشجيع نقل التكنولوجيات لتمكين البلدان النامية من إعتداد تكنولوجيات أكثر ملاءمة للنهوض بالعمالة (ولتلبية الإحتياجات الأساسية بشروط تجارية عادلة ومعقولة) وبوجه عام يتعين إتخاذ تدابير ملاءمة لتوليد العمالة أو الحفاظ عليها وتوفير وسائل التدريب وإعادة التدريب (ويمكن أن تشمل هذه التدابير إنشاء صناديق تقويم وطنية أو إقليمية أو دولية بقصد المساعدة على إعادة توزيع الصناعات والعمال الذين يتأثرون بما يطرأ على الإقتصاد العالمى من تغيرات بصورة إيجابية).

٤- يتعين الإلتزام بالإتفاقيات والتوصيات المتعلقة بالعمال المهاجرين وإعتماد سياسات تستهدف إيجاد فرص أكبر وشروط أفضل للعمال لتقليل معدلات تنقل الأيدي العاملة والسعى عند التنقل إلى شروط عادلة ومنصفه. وينبغي للدول الأعضاء التي تشهد بصورة معتادة أو متكررة خروج أعداد كبيرة من مواطنيها قاصدين العمل في الخارج أن تتخذ تدابير (عن طريق التشريع أو عن طريق إتفاقات مع منظمات أصحاب العمل والعمال أو بأى طريقة أخرى تتفق مع الظروف والممارسات الوطنية) لمنع أى تجاوز فى مرحلة إختيار العمال أو السفر من شأنه أن يؤدي إلى عدم مشروعية دخولهم أو إقامتهم أو إستخدامهم فى بلد آخر شريطة ألا يكون فى هذه التدابير مساس بحق أى شخص فى مغادرة أى بلد بما فى ذلك بلده.

٥- ينبغي للبلدان النامية المهاجر منها تيسير العودة الطوعية لمواطنيها والتعاون فى هذا الشأن مع الدول التى تستخدم عمالا من مواطنيها ومع مكتب العمل الدولى وغيره من الهيئات الدولية أو الإقليمية المعنية. ومن ناحية أخرى يتعين على جميع الدول (المستقبلية والأصلية على السواء) أن تتخذ التدابير الملائمة لمنع أى تعسف فى إختيار الأيدي العاملة للعمل فى الخارج؛ وللمنع إستغلال العمال المهاجرين؛ و لكفالة الممارسة الكاملة للحرية النقابية ولحق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

وبوجه عام يجوز عند الإقتضاء أن تعقد الدول إتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن مسائل مثل حق الدخول والأقامة والضمان الإجتماعى وحماية الحقوق المترتبة على الإستخدام وتعزيز إمكانات تثقيف وتدريب العمال المهاجرين ومساعدة العمال وأفراد أسرهم الذين يرغبون فى العودة إلى بلدهم الأصلى وذلك كله بمراعاة الإلتزام بإتفاقيات وتوصيات العمل الدولية الحالية المتعلقة بالعمال المهاجرين.

* ظروف ومشاكل القوى العاملة على المستوى العربى :

تتمثل القوى العاملة بالأشخاص من الجنسين فى سن العمل (١٥ - ٦٥ سنة) والذين يعملون مقابل أجر أو فى الوظيفة ولكنهم لا يعملون أو يعملون لحسابهم الخاص أو لدى الأسرة، ويشكلون الجزء الرئيسى لذوى النشاط الإقتصادى. كما أنهم يمثلون - مجمل القوى العاملة النشطة ناقصا البطالة.

تقدر نسبة المستخدمين فى البلدان العربية ما يقارب ٨٥,٠٠% من حجم القوى العاملة، أى ما يقارب ٩١ مليون مستخدم من الجنسين منهم ما يقرب ٧٠ مليون من الذكور، وما يقارب من ٢١ مليون من الإناث أى بنسبة ٢٣,٠٠%.

وتشير بيانات ٢٠٠٧ أن الذكور يمثلون الجزء الأعظم من إجمالي العاملين، وتبلغ أعلى نسبة منهم في اليمن ٩١%، تليها الصومال ٩٠%، وأدنى نسبة لإستخدام الذكور في السودان ٦٨% وموريتانيا ٧١%، ثم المغرب ٧٢% أما بقية البلدان العربية فتتراوح نسبة إستخدام الذكور فيها ما بين ٧٦% و ٨٨%، وهذا يعنى إنخفاض نسبة الإستخدام من الإناث بشكل عام في جميع البلدان العربية، حيث أن أعلى نسبة إستخدام للإناث في موريتانيا ٢٩% والمغرب ٢٨% والسودان ٣٢%، وبالرغم من تدنى نسبة إستخدام الإناث في البلدان العربية إلا أن نسبة تطورها محدود، فبالمقارنة مع بيانات ٢٠٠١ نجد أنها إتخذت وضع الثبات في كل من اليمن وموريتانيا ولبنان والسودان والصومال وجيبوتي وتونس والبحرين والإمارات، وإرتفعت بنسبة ٨% في الأردن و ٧% في ليبيا و ٤% في سوريا و ٣% في قطر، وإنخفضت بنسبة ٢% في مصر والمغرب ٣% في فلسطين والجزائر.

وفى ضوء ذلك يلاحظ الإرتفاع النسبى للمتطلين ومعدلات البطالة حيث يقدر حجم المتطلين فى البلدان العربية عام ٢٠٠٧ بـ ١٤,٥ مليون عاطل عن العمل من الجنسين.

ويعتبر هذا المعدل من أعلى معدلات البطالة على المستوى الدولى حيث أن معدل البطالة العالمى لعام ٢٠٠٧ بلغ ٦%، (وبلغ لبلدان وسط وجنوب أوروبا وبلدان الإتحاد السوفياتى سابقا عام ٢٠٠٨ ما يقارب ٨,٨% وفى منطقة شرق آسيا - الدول الآسيوية حديثة التصنيع ٣,٨%، وفى الدول الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية ٧,٣%).

وبذا تقدر نسبة العاطلين العرب ٧,٨% من العاطلين فى العالم بينما نسبة حجم السكان العرب إلى حجم السكان فى العالم يقترب من نسبة ٤,٩%. وهذا يشير إلى أمور خطيرة من أهمها فشل تنفيذ إستراتيجيات وسياسات لتنمية الموارد البشرية العربية بشكل عام، وعدم تحقيق معدلات تنمية إقتصادية تضيق هذه التباين.

وتبين بيانات البطالة أن نسبة البطالة لدى الإناث لعام ٢٠٠٧ قدرت بـ ٢٦% من إجمالى العاطلين وهو ما يقارب ٤,٢٧ مليون عاطلة عن العمل فى البلدان العربية، وبذا تكون نسبة الذكور العاطلين عن العمل تقترب من ٧٤% من إجمالى العاطلين عن العمل وهو ما يقارب ١٢,١٣ مليون عاطل عن العمل.

ولمعالجة ظاهرة البطالة المتفاقمة ينبغي أن تتكاتف البلدان العربية لإيجاد فرص عمل سنوية ما بين (٤ إلى ٥,٥ مليون) في البلدان العربية وذلك لاستيعاب البطالة الجارية ولمواجهة الزيادة المستقبلية في عرض العمل.

وتشير البيانات أيضا أن معدلات البطالة لعام ٢٠٠٨ تتفاقم كلما ارتفع المستوى التعليمي، ففي الأردن على سبيل المثال بلغت نسبة المتعطلين من الأميين ما يقارب ٧%، وأقل من المستوى الثانوي ١٢,١%، والحاصلين على الثانوية ٩,٩%، وفي الدبلوم المتوسط ١٢,٦% والمرحلة الجامعية فأكثر ١٥,٥%، وفي العراق بلغت نسبة البطالة لنفس السنة بين الأميين ١٦%، والحاصلين على الشهادة الابتدائية ١٨,٣%، والحاصلين على الشهادة الجامعية ٢٠%، وفي مصر قدرت نسبة المتعطلين من الأميين ٠,٥%، وبين الحاصلين على مؤهل متوسط ١٥%، والحاصلين على مؤهل أقل من الجامعي ١٤,٢%، والحاصلين على المؤهل الجامعي ١٧,٣%. ويؤكد ما أشرنا إليه بطالة المتعلمين في سوريا فبطالة الذين يقرؤون قدرت بـ ١٢% وبين الحاصلين على الابتدائية ٣٨,٩% والإعدادية ١٥,٨% والحاصلين على المؤهل الثانوي ١٨,٧% والحاصلين على المؤهل الجامعي ٦%.

وتشير بيانات ٢٠٠٧ بأن معدلات البطالة بين الشباب (١٥ - ٢٤) سنة أعلى من الفئات العربية الأخرى فقد قدرت نسبة بطالة الشباب في الأردن بـ ٧٦,٠٤% وفي الجزائر ٤٣,٢٣%، وفي السعودية ٥٠,٩% وفي الإمارات ٤٤,١٥%.

* تنقل العمالة بين الدول العربية :

تضم الدول العربية دولا غنياه سكانيا ذات كثافة سكانية عالية وأخرى يحتاج نشاطها الإقتصادي لإستقبال قوى عاملة ومن هنا نتناول حركة تنقل القوى العاملة بين البلدان العربية فيما يلي :

١- دول مصدرة للعمالة : أي أن السمة الأساسية لحراك العمالة في هذه البلدان فيها يميل نحو الخارج ومن هذه البلدان (مصر، تونس، سوريا، اليمن، موريتانيا، المغرب، السودان، فلسطين، العراق).

٢- دول مستقبلية ومصدرة للعمالة: مثل الأردن حيث أستقبلت في عام ٢٠٠٨ ما يقارب ٣٠٣٣٢٥ عامل أغلبهم من المصريين والعرب وبنسبة ٧٠%، وفي لبنان قدر عدد العمالة الوافدة ١٠٧٥٦١ أغلبهم من البلدان

الأسبوية وبنسبة ٧٤%، ويعتبر هذين البلدين من البلدان المصدرة للعمالة أيضاً، كما لا بد من الإشارة إلى أن هناك أعداد كبيرة من العمالة والسكان غير الوطنيين يقطنون فيهما وفي غيرهما من البلدان العربية، حيث يقترب عدد العراقيين بالأردن من ٧٥٠.٠٠٠ وفي سوريا ربما يتجاوزون المليون وهذه الأرقام يصعب توثيقها لأنها بيانات غير رسمية وتبقى في إطار البحوث والدراسات، لذا خليت هذه البيانات من الكتاب الإحصائي.

٣- دول مسقبة للعمالة : مثل بلدان الخليج العربية والجمهورية الليبية ولعل هذا النوع هو الأبرز حيث أن الوافدين يشكلون نسبة كبيرة ومؤثرة في التركيبة السكانية .. ففي الإمارات قدر عدد الوافدين عام ٢٠٠٧ ما يقارب ٣١١٣.٠٢٢ وهؤلاء يشكلون نسبة ٦٦% من السكان وتقدر نسبة الذكور منهم ٩٥% والإناث ٥% كما قدر عدد العمالة الوافدة في البحرين عام ٢٠٠٨ ما يقارب ٣٥٠.٠٠٠ عامل وهذا يشكل نسبة ٣٢% من جملة السكان.

أما في السعودية فقد قدر عدد العمالة غير الوطنية في ٢٠٠٧ ما يقارب ٤١٨١٥٨٩ وبنسبة تقترب من ١٧% من حجم السكان. وقدر حجم العمالة الوافدة في الكويت عام ٢٠٠٦ بما يزيد عن مليون عامل وبنسبة ٣٣% من إجمالي السكان، كما تقدر نسبة العمالة العربية ٣٦% من إجمالي العمالة الوافدة.

وفي سلطنة عمان بلغت نسبة السكان الوافدين عام ٢٠٠٧ ما يقارب ٣٠%، وتراوح النسبة بحدود ٢٦% للسنوات (٢٠٠١ - ٢٠٠٦) من جملة السكان، وفي الجمهورية الليبية قدرت العمالة الوافدة عام ٢٠٠١ ما يقارب ١٢٥٠.٠٠٠ عامل، بينما هناك تقديرات غير رسمية بوجود أكثر من مليون وافد داخل الجماهيرية .

وقدرت نسبة السكان غير الوطنيين في قطر عام ٢٠٠٦ ما يقارب ٧٧% من إجمالي السكان، وبذا يمكن تقدير السكان غير الوطنيين في عام ٢٠٠٨ ما يزيد عن مليون نسمة.

المبحث الثاني الإهتمام التأمينى العربى بالعاملين بالقطاع غير المنظم

* إهتمام نظم التأمين الإجتماعى القائمة على المستوى العربى بضمان وتعويض الأجر للعاملين ذوى الأجور وعلاقات العمل المنتظمة :

وفقا للوضع العربى الراهن تمتد الغالبية العظمى من نظم التأمين الإجتماعى على المستوى العربى (شأن أغلب دول العالم النامى) للقطاع المنظم بدءا من العاملين بالمنشآت الكبيرة ثم الصغيرة والعاملين بعواصم الدول ومدنها الكبرى ثم بباقى المناطق، وفى هذا الشأن فقد إستقرت المزايا التأمينية لتتناسب مع أجور العاملين التى تؤدى على أساسها اشتراكاتهم وتلك التى يتحملها أصحاب الأعمال ... وفى هذا الإطار تمثلت أهداف التأمين الإجتماعى فى تحقيق وظائف ثلاثة:

الأولى : تعويض الدخل Income Compensation

ويتأتى ذلك من تحويل دخل الفرد من مرحلة معينة من مراحل حياته الى مرحلة أخرى ، والمثال العملى لذلك تأمين الشيخوخة حيث تقتطع الاشتراكات من أجر المؤمن عليه خلال مرحلة حياته العملية لتؤدى له المعاشات فى مرحلة الشيخوخة .

ووفقا لهذا المفهوم ، الذى يرجع تاريخيا الى فكرة الادخار ، يتحدد مستوى المعاش وفقا لمستوى الاشتراكات السابق أدائها ، وهو أمر طبيعى طالما أن بلوغ السن المعاشى لا يتم فجأة .

الثانية : تعويض الخطر Risk Compensation

ويتأتى من تحويل الدخل بين كافة الأفراد المعرضين للأخطار ، فيتم تمويل معاشات العجز والوفاة من خلال الاشتراكات التى يؤديها جميع المعرضين لهذين الخطرين حيث يتحققان فجأة فى تاريخ يصعب أو يستحيل التنبؤ به .

ووفقا لهذا المفهوم ، الذى يرجع الى فكرة التأمين الخاص ، يتحدد مستوى المعاش فى ضوء الخسارة المادية الناتجة عن تحقق الخطر المؤمن منه ولا يرتبط بمستوى الاشتراكات التى أداها المؤمن عليه قبل تحقق الخطر بالنسبة له وهو أمر طبيعى فقد يتحقق الخطر قبل أداء أية اشتراكات تذكر .

الثالثة : إعادة توزيع الدخل Income Redistribution
ويتأتى ذلك من تحويل الدخل بين مختلف الأفراد المعرضين
للأخطار التي يتم التعامل معها وبيئهم وبين مصادر التمويل الأخرى .

ويرجع هذا المفهوم تاريخيا للأفكار الخاصة بالتزام المجتمع بمعاونة
أعضائه ووفقا له توضع حدود دنيا وحدود قصوى للمعاشات وتساهم الدولة
، باعتبارها الممثلة للمجتمع ، فى تمويل بعض نفقات المزايا التأمينية .

وهكذا استقرت نظم التأمين الإجتماعى على إرتباط المزايا بأجور
العاملين وإرتبطت الحقوق التأمينية مع دخول المؤمن عليهم ضمانا لمستوى
المعيشة فيما يعرف بمبدأ المحافظة على مستوى المعيشة والذي يعرف بمبدأ
التعويض Compensation Principle .

وفى هذا الشأن تم النظر إلى معاشات العاملين باعتبارها المقابل العادل
للعمل الذى سبق أن أداه المؤمن عليه خلال حياته العملية Working Life ،
وبالتالى يجب أن تتناسب مع الدخل الذى كان يحققه أى تحديد مستواها
عند القدر الذى يكفل المحافظة على مستوى المعيشة .

وقد إتفق العاملين المؤمن عليهم فى القطاع المنظم على عدالة وأهمية
تناسب المزايا مع الأجور خاصة وأن الغالبية من هؤلاء العاملين يكتسبون
أجورا لاتغطى فقط الحد الأدنى لنفقات المعيشة ، وطالما أن المعاشات
بديل للأجور أو تعويض عنها فيتعين أن تتساوى أو على الأقل تتناسب معها
حتى يكون لها فاعليتها فى ضمان الوضع الاجتماعى للمؤمن عليهم ، وإتفاقا
وإعتبرات العدالة Consideration of justice ذلك أنه فى ظل نظام
القيمة Value System السائد فى مختلف المجتمعات فإن الأجور تختلف
من فرد الى آخر أيا ما كان النظام السياسى أو الاقتصادى السائد ، وبالتالى
فإن من العدل تفاوت المعاشات مع تفاوت الأجور .

وهكذا يهتم تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه (تأمين المعاش) للعاملين
بضمان مستوى المعيشة أى التعويض الكامل للأجر ومن هنا نلاحظ من
متابعة تطور تشريعات التأمينات الاجتماعيه إتجاهها المستمر نحو زيادة
درجة تناسب المزايا مع الاجور.

* وجوب إمتداد إهتمام نظم التأمين الاجتماعى إلى العاملين فى
القطاع غير المنظم وفقا لدخول حكمية أو إختيارية بمراعاة ذوى
الدخول المنخفضة :

مع شمول نظم التأمين الإجتماعى بالدول العربية للعمالء بالقطاع المنظم يتعين أن تنتقل للمرحلة التالية للعمالء بالقطاع غير المنظم ويستلزم ذلك تطوير آليات التطبيق لإختلاف طبيعة وظروف العمالء فى القطاع غير المنظم عنها فى القطاع المنظم خاصة من حيث صعوبة ربط الإشتراكات والمزايا بالأجور الفعلية فضلا عن عدم ملاءمة ذلك لذوى الأجور المنخفضة

حقا أن نظام التأمين الاجتماعى فى أغلب الدول يقرر حدودا دنيا للمزايا خاصة طويلة المدى ، التى تؤدى للمؤمن عليهم أيا كانت أجورهم، وذلك تحقيقا لحدى صور إعادة توزيع الدخل التى تتم من خلال هذا النظام.

ولكن ماذا بالنسبة لقطاعات القوى العاملة التى لا تعمل فيما يسمى بالقطاع المنظم سواء من العاملين لدى أنفسهم أو العاملين بالزراعة بالريف أو الحرفيين وغيرهم مما لا تنتظم دخولهم وقد لاتسمح بتحمل أعباء الحقوق التأمينية.

فإذا ما نظرنا الى المعاشات باعتبارها التزام أساسى على الدولة أو المجتمع تجاه الأفراد فسنرى أنها يجب أن توفر الحدود الدنيا لنفقات المعيشة وبالتالي يتحدد مستواها فى ضوء الحاجات الضرورية اللازمة لكفالة الحد الأدنى للمعيشة .

إن الحق فى المعاش التزاما مترتبا بنص القانون فى ذمة الهيئة التأمينية لا يرتبط بما يؤديه المؤمن عليه من إشتراكات تأسيسا على أن الدولة تكفل لمواطنيها خدماتهم التأمينية - الإجتماعية منها والصحية - بما فى ذلك تقرير معاش لمواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم فى الحدود التى يبينها القانون فذلك لأن مظلة التأمين الاجتماعى - التى يمتد نطاقها إلى الأشخاص المشمولين بها- هى التى تكفل لكل مواطن الحد الأدنى من المعاملة الإنسانية التى لا تمتن فيها آدميته، التى توفر لحرية الشخصية مناخها الملائم، وللحقوق التى يملها التضامن بين أفراد الجماعة التى يعيش فى محيطها، مقوماتها بما يؤكد إنتماءه إليها، وتلك هى الأسس الجوهرية التى لا يقوم المجتمع بدونها، التى يعتبر التضامن الاجتماعى مدخلا إليها.

ومن هنا فإن نص القانون يعتبر مصدرا للحق فى المعاش ويتم البحث عندئذ عن مصادر للتمويل عدا المؤمن عليهم.

ومن هنا تأكدت قومية نظم التأمينات الإجتماعية لشمول كافة فئات القوى العاملة وكافة المواطنين سواء توافرت دخول وعلاقات عمل منتظمة تتيح للتأمين الاجتماعى القيام بدورها بذات الصورة الخاصة بالعاملين بالقطاع المنظم أم لا.

ومن ناحية أخرى قد تقرر قوانين العمل إلزام 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 في حالة العجز أو توفير رعاية طبية أو مدفوعات في 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 في حالات الإصابات أو مكافآت وتعويضات في حالات الفصل ... وتجدر الإشارة هنا إلى أن إلزامات أصحاب الأعمال منفرداً في تلك الأحوال تجميع أخطار pooling of risk يقع إلزام صاحب العمل عليه مباشرة وإن كان من الجائز قيامهم بتأمين أنفسهم من المسؤوليات وقد يكون ذلك إجبارياً في بعض الأقاليم.

ويتعين أن نشير في البداية إلى إهتمام نظم التأمين الإجتماعي بتوفير الحماية الإجتماعية لبعض القطاعات من خلال نظم ترتبط فيها المزايا والإشتراكات بدخول يختارها المؤمن عليهم من بين عدة شرائح وفقاً لدخولهم وقدراتهم المالية وفقاً لما يسمى بأسلوب الإشتراكات المحددة (NDC) Notional Defined Contribution أسلوب حديث نسبياً لحساب مزايا نظم التأمين الإجتماعي الممولة Contributory Social Insurance التي تستهدف مزيد من ربط إستحقاق المزايا 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 في بعض الحالات إشتراكات عن مدة نشاط غير مدفوعة الأجر as care giving) ويحسب المعاش من خارج قسمة رصيد الحساب على متوسط الحياة المتوقع في تاريخ التقاعد average life expectancy at the time of retirement مع ربط ذلك بالرقم القياسي لمختلف العوامل الإقتصادية indexing it to various economic factors، ومن هنا يتحول رصيد الحساب الفردي The Individual National Account Balance عند إستحقاق المزايا إلى معاش دوري Periodic Pension.

وتجيز بعض نظم التأمين الإجتماعي إنضمام العمال إختيارياً خاصة العاملين لدى أنفسهم وهنا تقدم الحكومة إعانات لتشجيع الإنضمام الإختياري.

وتكون الدولة في النهاية هي الضامن النهائي The Ultimate Guarantor لعديد من المزايا. وفي دول كثيرة تكون مساهمة الحكومة في تمويل نظم العاملين شأن مساهمتها في برامج الضمان الإجتماعي الأخرى: - إما بحصة من الدخل القومي an appropriation from general revenue (تتحدد بنسبة من الأجور الإجمالية للعاملين لتساهم جزء أو كل تكلفة النظام).

- أو بأداء إعانة لتغطية أى عجز فى صندوق التأمين.

وفى بعض الأحيان تقوم الحكومات بأداء إشتراكات ذوى الأجور المنخفضة Contributions for Low-Paid Workers (وذلك كله علاوة على التزام الحكومات بالإشتراكات باعتبارها صاحب عمل عندما يمتد النظام إلى العاملين بالحكومة).

وتجنب إشتراكات الضمان الإجتماعى وغيرها من الموارد Earmarked Income فى صندوق خاص Dedicated Fund يظهر فى بند خاص Separate Item فى الحسابات الحكومية Government Accounts (راجع لمزيد من التفاصيل حول دور الحكومة فى تمويل الضمان الإجتماعى البند التالى حول مصادر تمويل صندوق الشيخوخة والعجز والوفاه).

* توفير الحماية الإجتماعية على المستوى القومى بمستوى موحد (برامج موحدة Universal Programs لجميع قطاعات القوى العاملة):

توفر البرامج الشاملة مزايا نقدية موحده Flat-Rate Cash Benefits لجميع المقيمين Residents أو المواطنين Citizens بغض النظر عن الدخل Income أو العمل Employment أو إختيار الموارد Means ... وتمول أساساً من إيرادات عامة General Revenues ... وتمتد مزايا النظم الشاملة لجميع الأشخاص طالما إمتدت إقامتهم لفترة محددة ... ويتم توفير معاش الشيخوخة old-age pension للأشخاص الذين تجاوزوا سنأ معيناً ومعاشات للعاملين ممن لديهم عجز workers with disabilities والأرامل واليتامى Orphans والإعانات العائلية Family Allowances.

وتمثل النظم الشاملة مستوى ثان من الحماية فى معظم نظم الضمان الإجتماعى إلى جانب برامج العاملين Second-tier earnings-related program. ويعتمد تدعيم تمويل النظم الشاملة على إعانات من حصيلة الضرائب substantial support from income taxes كما تمول جزئياً بإشتراكات من العمال وأصحاب الأعمال.

وتتحدد المزايا وحجمها ونوعها فى كل حالة بقرار إدارى وفى إطار القانون.

وتختلف السمات الخاصة بتدابير الموارد والإحتياجات ومستوى المعاش الموحد إختلافاً ملحوظاً وفقاً لظروف كل دولة ... ومن الشائع النظر لبرامج المعاشات الموحده كمعاشات إجتماعية Social Pensions أو مدفوعات أساسية Equalization Payments وتقليدياً يتم تمويلها أساساً من موارد عامة.

المبحث الثالث الإمتداد التدريجي لنظم التأمين الإجتماعى

من أهم المبادئ العملية فى مجال تطبيق نظام التأمين الإجتماعى ما يعرف بمبدأ التدرج فى التطبيق بشقيه الأفقى، وبمقتضاه يمتد النظام تدريجياً إلى فئات المؤمن عليهم، والرأسى، وبمقتضاه يمتد تدريجياً لشمول مختلف أنواع التأمينات الإجتماعية مع تحسين مزايا الأنواع القائمة منها.

وبيان ذلك أن نظام التأمين الإجتماعى يحتاج لتوافر مناخ سياسى واقتصادى وإجتماعى فضلاً عن الخبرة الإحصائية المناسبة، وبالتالي يكاد يكون من المستحيل على أى مجتمع من المجتمعات تطبيقه دون خبرة سابقة فى معالجة نظم أصغر وأيسر من حيث الإدارة، ومن هنا فإن كل دولة تتجه فى تشريعها بمراحل التطور التاريخى التى تكون بعض الدول الأكثر منها خبرة قد تركتها ورائها منذ زمن بعيد.

وهكذا نفهم كيف بدأت وتطورت نظم التأمين الإجتماعى وفقاً لمراحل ثلاث إهتمت فى المرحلة الأولى منها بالعاملين بالقطاع المنظم وانتقلت فى المرحلة الثانية للعاملين بالقطاع غير المنظم وانتهت فى المرحلة الأخيرة بكافة المواطنين بما فى ذلك القوى العاملة ذات الدخل المنخفضة.

ونتناول فيما يلى الإتفاقيات العربية التى تهتم بشمول نظم التأمين الإجتماعى ومستوياتها :

أولاً : الإتفاقية العربية رقم (٣) لعام ١٩٧١ بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية:

وقد صدرت عن المؤتمر العام لمنظمة العمل العربية المنعقد فى القاهرة فى ٢٧ مارس/ آذار ١٩٧١ أخذاً بالمقترحات الخاصة بالمستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية ... وقد أطلق عليها اسم "الإتفاقية العربية للمستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية" عام ١٩٧١ .. وتنص مادتها الرابعة على أنه يجب أن تشمل نظم التأمينات الإجتماعية جميع المشتغلين لدى الغير **بأجر**، على أنه يجوز فى المراحل الأولى من تطبيق أى نوع من أنواع التأمين إستثناء الفئات الآتية:

- (أ) الأشخاص غير الخاضعين لتشريعات العمل.
- (ب) العاملون بالمنشآت التى تستخدم أقل من خمسة عمال.
- (ج) عمال الزراعة، والغابات.
- (د) العاملون (الخدم) بالمنازل.
- (هـ) أفراد أسرة صاحب العمل.
- (و) عمال الصيد، وعمال السفن.
- (ز) العمال الذين يؤدون أعمالاً عرضية، أو موسمية، أو مؤقتة.

(ح) العاملون في البعثات الدبلوماسية، أو الدولية.

وفي مجال التأمين الصحي تنص المادة الرابعة عشرة على أنه يجوز أن يحدد التشريع الوطني ما يتحمله المريض من نفقات العلاج، أو ما يساهم به المؤمن عليه في تمويل التأمين، على أن يراعى في الحالة الأولى ألا يتحمل المريض أكثر من نسبة رمزية تكفل عدم إساءة إستغلال التأمين ... وتنص المادة الحادية والعشرون على أنه يعين التشريع الوطني حداً أدنى للمعاش، يراعى كفايته لمقابلة الحد الأدنى لنفقات المعيشة.

وفي مجال تأمين الشيخوخة تقضى المادة الثلاثون بأن التشريع الوطني يقرر تعويضاً على أسس محددة يصرف لمن يبلغ سن الشيخوخة ولا تتوافر له مدة خدمة، أو مدة الإشتراك الموجبة للإستحقاق في المعاش ... وتجزئ المادة التاسعة والثلاثون تعيين حد أدنى لقيمة المعاش الذي يصرف لكل مستحق ... وتجزئ المادة الأربعون للتشريع الوطني تحديد مقدار مساهمة المؤمن عليه في تمويل المعاش.

... وقد نصت المادة الثالثة والخمسون الواردة في مجال الأحكام المشتركة على أن يحدد التشريع الوطني طريقة حساب الأجر الذي يتخذ أساساً لتقدير الإشتراكات في التمويل، وتقدير قيمة المنافع.

وفي إدارة النظام نصت المادة الخامسة والخمسون على أنه يجب أن تقوم على إدارة نظم التأمين منظمة، أو منظمات عامة، أو حكومة لا تستهدف الربح، كما يجب فحص المركز المالي (الإكتواري) لأنظمة التأمين على فترات دورية تحقق ضمان إستمرار قدرة هذه النظم على مقابلة التزاماتها قبل المؤمن عليهم.

ونصت المادة الخامسة والستون على أنه لا تمس أحكام هذه الإتفاقية أحكام التشريع الخاص بكل دولة، والمعاهدات والإتفاقيات الثنائية، والدولية النافذة، أو التي تنفذ فيما بعد. إذا كانت أكثر ميزة بالنسبة للمؤمن عليهم.

ثانياً : الإتفاقية العربية رقم (٥) لعام ١٩٧٦م بشأن المرأة العاملة:

وقد إهتمت في المادة الخامسة عشرة بأهمية شمول تشريع التأمينات الإجتماعية الخاص بكل دولة، تأميناً خاصاً للأمومة.

ثالثاً : الإتفاقية العربية رقم (٧) لعام ١٩٧٧م، بشأن السلامة والصحة المهنية:

وقد نصت المادة الأولى من هذه الإتفاقية على أنه يجب أن تشمل التشريعات العربية الأحكام الخاصة بالسلامة والصحة المهنية في جميع

مجالات العمل وقطاعه، كما يجب أن تشمل أحكاماً خاصة بالتأمين على العمال من حوادث العمل وأمراض المهنة.

رابعاً : الإتفاقية العربية رقم (١٢) لعام ١٩٨٠م بشأن العمال الزراعيين:

وقد نصت المادة الحادية والعشرون من هذه الإتفاقية على وجوب إمتداد نظام التأمينات الإجتماعية (الضمان الإجتماعي) ليشمل عمال الزراعة، لما يضمن لهم حقوقاً مساوية للعاملين في بقية قطاعات النشاط الإقتصادي.

ووفقاً للمادة الثانية والعشرون من الإتفاقية فإنه ريثما يطبق أحكام التأمينات الإجتماعية (الضمان الإجتماعي) على العمال الزراعيين يجب أنه يؤخذ بما يلي:

- أ - للعمال الزراعي الحق في الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر، ويحدد تشريع كل دولة الحد الأقصى لعدد الأيام التي يتغيب فيها العامل الزراعي بسبب المرض، ومقدار الأجر الذي يتقاضاه.
- ب - تكون الرعاية الصحية والعلاج الطبي من التزامات صاحب العمل، على أن يحدد تشريع كل دولة أصحاب العمل الذين يلتزمون بذلك.
- ج - يحدد تشريع كل دولة القواعد المتعلقة بتشغيل النساء في الزراعة وحمايتهن، ويحدد كذلك حقوق الأمومة وحمايتها.
- د - للعمال الزراعي الحق في التعويض عن إصابات العمل على الوجه الذي يحدده التشريع في كل دولة.

ووفقاً للمادة الثالثة والعشرون يجب وضع قواعد العمال الزراعيين من أخطار العمل والأمراض المهنية، وبما يتناسب مع شروط وظروف العمل في هذا القطاع.

خامساً : الإتفاقية العربية رقم (١٤) لعام ١٩٨١م بشأن حق العامل العربي في التأمينات الإجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الأقطار العربية:

قد صدرت عن مؤتمر العمل العربي المنعقد في دورته التاسعة بمدينة بنغازي بالجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية (مارس/ آذار ١٩٨١م) تأسيساً على الآتي:

لما كانت الأقطار العربية تسعى إلى تحقيق الوحدة الشاملة لكي تجعل الوطن العربي وحدة إجتماعية وإقتصادية متكاملة، حيث أن أحكام أنظمة التأمينات تعتبر عاملاً رئيسياً لحماية أفراد الطبقة العاملة العربية التي تشكل

الدعامة الأساسية لبناء مجتمع الوحدة، ولدورها الخلاق فى المساهمة بمشاريع التنمية الإقتصادية والإجتماعية العربية من جهة ثانية.

ولما كان ضمان حرية تنقل العمال العرب وتمتعهم بكامل حقوق المواطن فى بلده يعتبر حافزاً للنشاط الإقتصادى والتنموى على طريق إيجاد تشريع عربى تأمينى موحد.

وحيث أن التطور الإقتصادى والإجتماعى فى الأقطار العربية فى السنوات الأخيرة قد تجعل تنقل اليد العاملة العربية ظاهرة طبيعية ومألوفة تنمو وتزداد سنة بعد أخرى، مما ينتج عنه ظهور بعض المشكلات المتعلقة بتوظيف الأيدي العاملة العربية وحققها فى التمتع بأحكام التأمينات الإجتماعية.

وبغية تشجيع حرية الإنتقال التى تنعكس بآثار إيجابية على كافة الأقطار العربية المصدرة والمستقبلة لليد العاملة.

وتحقيقاً لما يهدف إليه الميثاق العربى للعمل وخاصة المادة الرابعة منه لبلوغ مستويات متماثلة فى التأمينات الإجتماعية بين الدول العربية.

وتنفيذاً لما نص عليه دستور منظمة العمل العربية لا سيما المادة الثالثة منه من وجوب وضع خطة لتنظيم التأمينات الإجتماعية لحماية العمال وعائلاتهم وتوحيد التشريعات العمالية وشروط العمل فى الدول العربية كلما أمكن ذلك.

وتقديماً للمبادئ العامة التى تضمنتها إتفاقيات العمل العربية، والتى تقضى بأن يتمتع العمال الوافدون بالحقوق والمزايا التى يتمتع بها عمال الدول المضيفة.

وقد إهتمت الإتفاقية فى المواد ١ و ٢ و ٣ بالنص على ما يلى:

- ١- نصت المادة الأولى على سريان أحكام هذه الإتفاقية على :
 - العمال العرب الوافدون للعمل إلى قطر عربى من قطر عربى آخر أو من دولة أجنبية.
 - العمال الفلسطينيون الذين يعملون أو يتنقلون أغراض العمل بين الدول العربية المصدقة على هذه الإتفاقية، أو الوافدون من دولة أجنبية.

ووفقاً للمادة الثانية لا تسرى أحكام الإتفاقية على من يستثنىهم التشريع الوطني أو المعاهدات والإتفاقيات الدولية من الشمول بنظم التأمينات الإجتماعية (الضمان الإجتماعي).

٢- نصت المادة الثالثة على أنه يتعين أن يؤمن تشريع كل دولة للعمال العرب الإستفادة من النظام التأميني النافذ في البلد المنتقل إليه، وفي إطار الحقوق التأمينية التي يتمتع بها عمالها.

٣- ووفقاً للمادة الثامنة تعتبر الحقوق المنصوص عليها في هذه الإتفاقية حداً أدنى لما يجب أن يتمتع بها العامل العربي، مع عدم المساس بأحكام التشريع الخاص إذا كانت تتضمن حقوقاً تأمينية أفضل له.

سادساً : الإتفاقية العربية رقم (١٨) لعام ١٩٩٦م، بشأن عمال الأحداث:

وقد نصت المادة الرابعة والعشرون على إلزام صاحب العمل المشغل للحدث بالتأمين عليه في صناديق التأمينات الإجتماعية (الضمان الإجتماعي) وذلك وفقاً للنظم المعمول بها في كل دولة.

سابعاً : الإتفاقية العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل:

وقد نصت المادة التاسعة عشر على أنه يتعين في كل دولة التنسيق والتكامل بين تفتيش العمل وتفتيش التأمينات الإجتماعية كلما كان ذلك ضرورياً.

الفصل الثاني في مدى وأهمية ومجالات العمالة في القطاع غير المنظم ودورها الإقتصادي

العاملين بالمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر والعاملين لدى أنفسهم
وذوى الحرف والعاملين بالريف بالزراعة والصيد والغابات

تمهيد : في مجالات ومدى وحتمية الحماية الإجتماعية
للعاملين بالقطاع غير المنظم.

المبحث الأول : في العاملين بالمشروعات الصغيرة ومتناهية
الصغر والعاملين لدى أنفسهم وذوى الحرف .

المبحث الثاني : في العاملين بالريف بالزراعة والصيد والغابات.

تمهيد

في مجالات ومدى وحتمية الحماية الإجتماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم

تبرز الدراسات والتوقعات تطور القطاع غير المنظم في بعض بلدان القارة الإفريقية وآسيا وأمريكا اللاتينية، حيث يبلغ على سبيل المثال عدد تالعملين بهذا القطاع في الوسط الحضري خلال سنوات التسعينات ٨٤% في أوغندا (سنة ١٩٩٣)، و ٦٧% في تنزانيا (سنة ١٩٩٥) و ٧٢% في غامبيا (١٩٩٣) و ٥١% في البيرو (سنة ١٩٩٦).

ويساهم القطاع غير المنظم مساهمة كبيرة في الإنتاج، من ذلك على سبيل الذكر أن ٨٠% من مواطن العمل في بلدان أمريكا اللاتينية تم أحداثها خلال الفترة (١٩٩٠ - ١٩٩٤) في القطاع غير المنظم. وقد تطور التشغيل بمعدل سنوي يساوي ٤,٧% بهذه البلدان مقابل ١,١% في القطاع المنظم. أما في القارة الإفريقية، فإن هذا القطاع بالوسط الحضري ستوعب ٦١% من العاملين.

وقد ساهم هذا القطاع بإفريقيا بما يعادل ٩٣% من الإحداثيات الجديدة للعمل في فترة التسعينات. وفي البلدان الآسيوية، فإن القطاع غير المنظم كان يستوعب قبل الأزمة المالية لسنة ١٩٩٧ ما بين ٤٠% و ٥٠% من اليد العاملة بالوسط الحضري.

ويتميز القطاع غير المنظم باختلاف كبير مع القطاع المنظم سواء على مستوى الأنشطة أو على مستوى العاملين به. ويوم هذا القطاع تقريبا جل الأنشطة بقطاعات الزراعة والصناعة والبناء والنقل والتجارة الخ ...

ويضم القطاع غير المنظم العديد من فئات القوى العاملة أغلبها في قطاعات المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وقطاعات الزراعة وقطاعات العاملين لدى أنفسهم.

يفتقد العاملين في القطاع غير الرسمي مختلف الأحكام التي تنظم علاقات العمل ولذا فإن الضرورة تقتضى توسيع دائرة الحماية الإجتماعية لهؤلاء العاملين وفق نظرة شاملة للتشريع تستهدف الحد من تدنى الأجور ومن حركة الانتقال المستمره من الريف للمدن.

والقطاع غير المنظم هو المنشأ الأساسي الذي إنطلقت منه المرأة كناشطة إقتصادية من خلال العمل بالزراعة كنشاط إقتصادي يزاوله أفراد الأسرة (بلغت نسبة العمالة النسائية فى القطاع الزراعى ٨٧,٨% حسب التعداد السكانى ٢٠٠٨م).

ووفقاً لمفهوم العمل اللائق الواجب إتاحته للنساء والرجال فى ظروف من الحرية والعدالة والأمن والكرامة الإنسانية فلا بد من توليد فرص العمل المنتجة للعاملين فى القطاع غير المنظم والتي توفر دخلاً مجزياً، والأمن فى موقع العمل والحماية للعاملين وأسرهم وفرص أفضل لتحقيق الذات وتطويرها وتشجيع الإدماج الإجماعى ... وأن تتاح لمختلف القوى العاملة حرية التعبير والإنتظام والمشاركة فى القرارات التي تؤثر على حياتهم ويؤمن الفرص المتساوية والمعاملة المتساوية للجميع ... وبمعنى آخر يقوم العمل اللائق على توليد فرص العمل وتنمية المنشآت، وتوفير الحماية الإجماعية، وتقرير الحقوق فى العمل، وتفعيل الحوار الإجماعى.

ومن مؤدى ذلك تبدو أهمية إمتداد مظلة التغطية التأمينية لتشمل أكبر عدد من المؤمن عليهم بمزايا الحماية الإجماعية وتوفير الإحصاءات الدورية عن سوق العمل وتفعيل الإتفاقيات الدولية لمفهوم العمل اللائق لدمج العاملين فى القطاع غير المنظم والقطاع المنظم وشمولهم بالحماية الإجماعية فضلاً عن تفعيل الحوار الإجماعى لوضع إطار برامج حماية للقطاع غير المنظم.

وتتأكد أهمية الحماية الإجماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم بمراعاة نسبته إلى إجمال الإنتاج القومى وإلى مجموع القوى العاملة .

وقد إقتصر تطبيق نظام التأمين الإجماعى فى معظم الدول النامية على العاملين بأجر حيث تعتبر الأجور محوراً أساسياً لسريان نظام التأمين الإجماعى، بإعتبارها وعاء لتحديد وأداء كل من الإشتراكات والمزايا التأمينية ... وحيث تنخفض الأجور بالقطاع غير المنظم ولا تتميز بقدر كاف من الثبات ... وحيث تلاحظ الحركة المستمرة للعاملين بهذا القطاع .. فقد واجهت التأمينات الإجماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم العديد من الصعوبات ذات إستخدام نفس الأسلوب المتبع بالقطاع المنظم سواء من

حيث التمويل أو من حيث تحديد المزايا (فالأجور غير منتظمة وغير ثابتة ولا توجد علاقة تعاقدية ثابتة وواضحة بين العامل وصاحب العمل تستوجب إلزام

صاحب العمل بسداد الأجر والإشراكات عن مدة خدمه يمكن اداريا تكاملها وتتابعها مع تفاوت الأجر ومنحنياتها) بما لا يسمح بالتعامل معها بالأساليب الإحصائية لضبط التمويل ومعادلة تحديد المزايا في تناسبها مع الدخل أو الأجر.

وعلى المستوى العربى 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 والتي 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 لىؤدى دورا فى التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتحقيق مستوى أفضل من العمل اللائق للعاملين.

ورغم إمتداد النشاط الإقتصادى غير المنظم إلى جميع الأنشطة 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 العربي
بمراعاة تعدد العوامل التي تؤدي لذلك وأهمها:

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

تتعدد وتتزايد أعداد العاملين في القطاع غير المنظم في مصر لتمثل أغلب القوى العاملة في مجال المقاولات وأعمال المخازن والمحاجر والنقل البرى وتنتشر في 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 العرابت). 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 حكومية وبذات الأسلوب تتحدد
الإشتراكات حكما وفقا لقواعد خاصة.

المبحث الأول فى العاملين بالمشروعات الصغيرة ومنتاهية الصغر والعاملين لدى أنفسهم وذوى الحرف

- ذوى المشروعات الصغيرة ومنتاهية الصغر.
- الحرفيين والمشتغلون لحسابهم الخاص.

* ذوى المشروعات الصغيرة و منتاهية الصغر والعاملين بها:

أولا : الإهتمام الدولى المتزايد بتشجيع المشروعات الصغيرة :

شهدت المشروعات الصغيرة ومنتاهية الصغر تطورا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة لإهتمام الدول بتشجيعها وتقديم الحوافز لإنشائها لإستيعاب بطالة الشباب طالبي العمل مع تعطل بعض العاملين فعلا أمام الصعوبات التى إعترضت مؤسسات القطاع المنظم مع إشتداد المنافسة فى إقتصاد يتعولم بسرعة فائقة. وقد أصبحت الحدود بين القطاع غير المنظم والقطاع المنظم - من جراء هذه الوضعية الجديدة - مقاربة جدا، حيث ينطبق على هذه المؤسسات خصيات القطاع المنظم فى انتفاعها بالإمتميازات التى توفرها الدول من قروض بشروط ميسرة وبرامج دعم، على أنها تقترب من القطاع غير المنظم فى تهربها أحيانا من تسديد القروض ومن دفع الأتوات؟ ومن عدم إحترامها لقوانين العمل وإهمالها للقواعد المعمول بها فى مجال التصرف السليم ومسك الحسابات وإعداد الموازنات السنوية لنشاط المؤسسة.

وقد ورد مفهوم "القطاع غير المنظم" أو "القطاع غير المهيكل" لأول مرة فى التقارير التى أعدها مكتب العمل الدولى حول غانا وكينيا فى بداية السبعينات فى إطار البرنامج الدولى للتشغيل والتى أبرزت بالخصوص فن المشكل الإجتماعى الحقيقى لهذه الدول لا يتمثل فى البطالة بقدر ما هو تواجد فئة هامة من السكان مما يمكن وصفهم بالفقراء المشتغلين الذين يواجهون وضعيات صعبة للقيام بأشغال وأعمال وخدمات من دون أن تحتسب هذه الأعمال أو تسجل فى الأرقام والمعطيات الرسمية من السلطة العمومية المختصة.

وقد إستعمل منذ ذلك التاريخ مفهوم القطاع غير المنظم لتعريف مجموعة من سمات هذا القطاع وتطور هذا المفهوم على النحو التالى:

كان مكتب العمل الدولي يعرف القطاع غير المنظم بـ(الوحدات الصغيرة لإنتاج وتوزيع الخبرات والخدمات المتواجدة بالمناطق الحضرية خاصة في البلدان التي هي في طريق النمو).

ويملك هذه الوحدات عادة أشخاص يعملون لحسابهم الخاص، يشغلون يدا عاملة عائلية أو عددا محدودا من العمال والمتربين. ولا يتوفر لهذه الوحدات إلا موارد مالية محدودة وتلتجئ عادة لتقنيات متواضعة ويد عاملة غير مختصة وهي بذلك وحدات تتسم بضعف إنتاجيتها ولا يمكن أن توفر لعالمها إلا الأجور الضعيفة وموطن العمل غير المستقرة وغير المؤمنة.

وتكون هذه الوحدات ما يعرف بالقطاع غير المهيكل لأسباب عدة من بينها عدم تواجد أغلب هذه الوحدات في الإحصائيات الرسمية فهي تنشط عادة في الأسواق الموازية وتتهرب من شروط الأسواق المهيكلة، كما أنها لا تلجأ إلى مؤسسات القرض وهياكل التمويل ولا تدفع الإتاوات والضرائب باعتبارها غير مسجلة في سجلات إدارة الإتاوات ولا تقوم بالتصريح بموازينها وأرباحها وهي بذلك تنشط في غالب الأحيان خارج التشريعات التي تضعها الدولة في المجال الإقتصادي بما في ذلك تشريعات العمل.

وشهد مفهوم القطاع غير المنظم في العشرية الأخيرة تطورا بنطور مقتضيات عولمة الإقتصاد فأصبح يأخذ بعين الإعتبار سواء في البلدان المتقدمة أو النامية ما شهدته أنماط العمل من تحولات في إتجاه بروز العمل العرضي والعمل لوقت جزئي والعمل الموسمي والعمل عن طريق المناولة وما شابه ذلك من أنما وصيغ عمل غير ثابتة يقوم بها العاملة في مؤسسات تنشط في القطاع المنظم.

ووضع تبعا لذلك مكتب العمل الدولي لغايات إحصائية تعريفا عمليا للقطاع غير المنظم فهو حسب هذا التعريف مجموعة من وحدات الإنتاج والخدمات التي تعمل بهدف إحداث مواطن عمل وموارد رزق للأشخاص المعنيين بها. وهي وحدات تتسم بضعف مستوى تنظيمها وبقلة إنتاجها وبضعف مواردها بل بإنعدامها أحيانا ولا تنضوي هذه الوحدات إلى القوانين حيث أن علاقات العمل - عند تواجدها- تتركز على العمل العرضي والقرابة مع صاحب أو مالك الوحدة، وهي بذلك لا توفر عقود عمل للعاملين بها ولا تهتم بحمايتهم من المخاطر المهنية ولا تسعى إلى تغطيتهم إجتماعيا.

ويشمل القطاع غير المنظم حسب التعريف الجديد لمنظمة العمل الدولية المنشآت العائلية التي لا تقوم بتشغيل إجراء بصفة منتظمة وأيضا المنشآت الصغيرة المشغلة لإجراء بصفة منتظمة والتي تتميز بمؤشرات خصوصية

كحجم المنشأة وعدد الأجراء بها (حسب واقع كل بلد) وتسجيلها بإدارة الجباية وبهياكل الضمان الإجتماعى ونظامها القانونى وقيامها بتسجيل حساباتها واحترامها لقانون العمل.

وما يميز وحدات إنتاج القطاع غير المنظم هو صبغتها الفردية حيث أن كل عناصر الإنتاج هى على ملك صاحب الوحدة يتصرف فيها حسب ما تمليه ظروفه الإجتماعية وليس حسب مصلحة وضعية الإنتاج وتختلط فى غالب الأحيان مصاريفه العادية المرتبطة بحياته الشخصية مع المصاريف التى يتطلبها واقع الإنتاج. ويجدر التأكيد هنا على أنه ليس كل هذه الوحدات تلجأ إلى التهرب من الضرائب والتغطية الإجتماعية ولا تقوم باحترام قوانين الشغل بل تعتمد أحيانا إلى ذلك لإفتقار فى مواردها وخوفها من تحمل مصاريف ومدفوعات إدارية ليست لها طاقة على تحملها.

وإعتبارا لهذا المفهوم يختلف المفهوم الحديث للقطاع غير المنظم عن المفهوم القديم وأصبح يختلف عن القطاع الخفى أو القطاع الأرضى الذى يعتمد العاملون فى إطاره إلى الهروب من القوانين والتشريعات سواء لأنهم يعملون فى أنشطة محظورة أو لأن لهم نية مبيتة للهروب من الضرائب والإتاوات الأخرى.

ثانيا : معيار وسمات المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر:

تتعدد مسميات القطاع غير المنظم (Informal Sector) فهناك من يعبر عنه بالإقتصاد السرى (Secret Economy) أو إقتصاد الظل (Shadow Economy) أو الإقتصاد الهامشى (Marginal Economy) وهناك ما يسميه بالإقتصاد الأسود (Dark Economy).

وما يهمنا هنا تعدد الأنشطة الإقتصادية التى يمارسها العاملون فى القطاع غير المنظم (الذى لا تمتد إليه التشريعات الحكومية العمالية والمالية) سواء ممن يعملون بأجر أو من يعملون لحسابهم الخاص، (ومعظم العاملين لحسابهم يعانون من ضالة القدرات المالية وعدم الأفاق الإقتصادى مثلهم مثل العاملين بأجر) وينتقلون من حالة إلى أخرى بسبب نقص الحماية والحقوق ... ومع تعدد الأنشطة الإقتصادية فإنها تتماثل من حيث تميزها بكونها وحدات صغيرة جدا (متناهية الصغر) 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.

وحيث تخرج الغالبية العظمى من القطاع غير المنظم عن الإطار القانونى لنظم الضرائب والحماية الإجتماعية وعن التنظيم الحكومى للعلاقات المهنية بين العامل وصاحب العمل ففى الإقتصاد غير المنظم تنعدم العلاقات المنظمة ولا يوجد تسجيل رسمى وتعتبر ملكية الوحدات الإنتاجية ملكية فردية وأسرية.

وهكذا تتبلور سمات وخصائص الإقتصاد غير المنظم فى الآتى :

١- تتكون مشروعات القطاع برأسمال صغير جدا أو بدون رأس مال، ولذا غالبا ما تكون الملكيه فردية أو أسريه وحجم العمليات صغير وأسواقه غير منظمه.

٢- تستخدم المشروعات مستوى منخفضا من التكنولوجيا والمهارات ومن ثم لا تعتبر من المشروعات عالية الإنتاجية.

٣- تتميز المشروعات بكثافة العماله مع انخفاض دخل العاملين بالقطاع وعدم إنتظام العمل وثباته لسهولة حركة دخول وخروج العماله.

٤- لا تمتد إلى وحدات القطاع التشريعات الحكوميه ومن هنا فان أغلبها غير مسجل وغير وارد فى الإحصائيات الرسميه ولا يخضع للرقابه الحكوميه.

ورغم عدم توافر إحصاء رسمى للقطاع غير المنظم وللعاملين به إلا أن هناك العديد من الشواهد التى تؤكد إستيعاب هذا القطاع لقوى عاملة كبيرة وسريعه النمو خاصة فى الدول النامية وعقب تنفيذ برامج الهيكله والخصخصة المنظم لا بإختيارهم بل لحاجتهم للبقاء على قيد الحياة.

وفق تقرير دراسة القطاع الرسمى وزارة القوى العاملة (١٩٩٧) للفترة ٢٠٠٧ - ٢٠١١ فى السودان يشير القطاع غير الرسمى إلى الوحدات الإنتاجية والخدمية الصغيرة جدا ويديرها منتجون صغار يعملون لحسابهم الخاص برأس مال صغير جدا وتقنية ذات مستوى منخفض ومهارات محدودة وغالبا ما تكون خارج نطاق الحماية الإجتماعية وتشريعات العمل. ومن أهم مميزاته المؤسسات الصغيرة والفردية والعمل المؤقت وعدم توفير الحماية وعدم وجود قوانين العمل المنظم ورغم إن نمو هذا القطاع لا يعد فى حد ذاته ظاهرة صحية على الصعيد الرسمى وعدم كفايتها فى توفير فرص العمل المنتج والأمن، فإن هذا القطاع يوفر فرص العمل والكسب للمجموعات المحرومة والفقيرة فضلا عن إنتاج السلع التى يحتاجها المجتمع ولذا نجد أن القطاع غير الرسمى يستطيع المساهمة فى تخفيف الفقر الحضرى وإدماج الفقراء فى النشاط الإقتصادى وسوق العمل، ونرى أن ظاهرة القطاع غير الرسمى لا تقتصر على الحضر فهى تتواجد فى الريف أيضا حسب حاجات المجتمع للسلع والخدمات وحسب إحتياجات الناس للكسب.

ثالثا : فى الأهمية الإقتصادية للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر:

يتم تحديد المشروعات الصغيرة فى معظم دول العالم وفقا لمعيار عدد العمالة أو معيار مبلغ رأس المال .. وتأخذ دول أخرى بالمعيارين معا .. ووفقا لذلك جرت العادة فى مصر على اعتبار ان المشروعات صغيرة طالما يقل عمالها عن ٥٠ عاملا (اتفاقا و المعايير الأوروبية) كما يعتبر المشروع صغيرا إذا لم يبلغ رأسماله مليون جنيه مصرى (لا يوجد تعريف قانونى محدد يحدد المشروعات الصغيرة).

ومع الأهمية الإقتصادية المتزايدة لدور المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وبمراعاة حاجاتها المتزايدة لخدمات البنوك فى مجال توفير الإئتمان وحيث لا تتوافر عادة بيانات كاملة عن عدد المشروعات الصغيرة التى يتم إقراضها أو نسبتها إلى إجمالى المشروعات (ونسبة المشروعات التى تمت الموافقة على إقراضها إلى إجمالى عدد طالبي الإقتراض) فإن الحاجة ماسه إلى إنشاء بنك متخصص لتمويل تلك المشروعات ولنا هنا الإشارة إلى أن بالولايات المتحدة هيئة فيدرالية (ميزانيتها السنوية تتجاوز النصف مليار دولار ويعمل بها أكثر من ١٣ ألفا ما بين موظف ومتطوع) لدعم وتنمية المشروعات الصغيرة من خلال تقديم ضمانات لقروض المشروعات الصغيرة لدى أغلب البنوك (تعتبر ضمانات القروض أهم ما يحتاجه أى بنك).

وإيمانا بدور المشروعات الصغيرة فى إيجاد فرص العمل وتحقيق النمو الإقتصادى نشير إلى أن المشروعات الصغيرة فى الولايات المتحدة الأمريكية صاحبة أكبر إقتصاد رأسمالى فى العالم تمثل حوالى ٩٨% من الشركات والمؤسسات ... وفى الهند قامت نهضتها على المشروعات الصغيرة ... وتقوم قوة اليابان ونهضتها على مشروعات متناهية الصغر ومشروعات صغيرة .. رعى معظم ان لم يكن جميع دول العالم نجد إما وزارة مستقلة للمشروعات الصغيرة أو هيئة مستقلة تابعة للحكومة المركزية تشرف على إدارة كل ما يتعلق بالمشروعات الصغيرة (والمتوسطة) بالإضافة الى المشروعات المتناهية الصغر وتختص الوزارة أو الهيئة عن كل ما يتعلق بتلك المشروعات سواء موافقات أو تراخيص أو غيرها من إجراءات وتتولى التنسيق مع باقى الوزارات المعنية وبخاصة فى مجالات الضرائب والرسوم وغيرها من الإلتزامات.

*الحرفيون والمشتغلون لحسابهم الخاص (العاملون لدى أنفسهم):

يمثل هذه الفئة أهم فئه يعمل بالقطاع غير المنظم. ويشمل عادة العاملين بصفة مستقلة وفردية. وتساعدهم عادة يد عاملة عائلية متكونة من

الزوجة أو الأطفال، ويلتجئون في بعض الأحيان إلى المتدربين الباحثين عن عمل. ولا ينتفع المستقلون عادة بقروض مؤسسات القرض لإفتقارهم للضمانات اللازمة، ولا يعمدون إلى انتداب عمال من ذوى الكفاءة، ويشكون عادة من ضعف التمويل ومن صعوبات فى الإبقاء بتعهداتهم مع المزودين والحرفيين، وترتكز أنشطتهم غالبا فى محلات غير مهينة وصغيرة الحجم والمساحة. وقد يعمل يعمد بعضهم على العمل بمحل سكنهم. وتختلف وضعية العاملين لحسابهم الخاص بين الوسطين الحضري والريفي، ففي الوسط الحضري غالبا ما يأخذ هؤلاء العاملون وشعية الباعة المتجولين والذين غالبا ما يزاحمون تجار القطاع المهيكل إذ لا يدفعون الضرائب والأدوات ويستطيعون بالتالى تسويق بضائعهم بأسعا بخسة تقل بكثير عما يعرضه التجار العاديون. كما أنهم يتزودون ببضائعهم عبر المسالك غير القانونية على أن هؤلاء الباعة غالبا ما تجدهم مطاردين من قبل البلديات والشرطة، بإعتبارهم ينتصبون فى الشوارع والطرق العامة بصفة غير منتظمة ينافسون بصفة غير مشروعة تجار القطاع المنظم. وتعهد عديد الدول خاصة فى البلدان النامية على غض النظر عن هذه الوضعيات، إعتبارا إلى أنهم يمثلون حالات إجتماعية صعبة ويوقرون مواطن عمل وموارد رزق للعديد من العائلات الفقيرة، وهو ما يبرز أن القطاع غير المنظم يعتبر ملجأ للعديد من العاطلين عن العمل الذين يستعصى عليهم إيجاد فرص عمل بالقطاع المنظم. ويشتمل هؤلاء الباعة فى غالبية الدول من العنصر النسائي من التجمعات السكنية الفقيرة.

أما فى الوسط الريفي، فإن العاملين لحسابهم الخاص يتواجدون غالبا بالقطاع الزراعي فى صيغة فلاحين صغار، يزاولون نشاط يدر دخلا ضعيفا كزراعة البقول والخضر أو تربية عدد محدود من المواشى. كما ينشط غالبهم فى مستغلات زراعية وضعياتها العقارية غير مسوية تفتقر إلى عقود تثبت ملكيتهم لهذه الأراضى. وفى العديد من البلدان النامية فإن هذه الأراضى هى فى الحقيقة مساحات صغيرة الحجم ذات إنتاجية ضعيفة.

والعاملون لدى الغير بالمشروعات الصغيرة غالبا ما تكون أجورهم أقل نسبيا من أجور العاملين بالقطاع المنظم. وعمليا لا يتمتعون بأيام الراحة الأسبوعية و الأجازات السنوية ولا تشملهم أنظمة التغطية الإجتماعية والحماية من الحوادث المهنية والتأمين ضد العجز والشيخوخة والتقاعد. وهم معرضون لعمالة غير مستقرة ومن المفارقات أن هؤلاء العمال ينتجون لفائدة القطاع المنظم عبر صيغة المناولة التى تنتشر كثيرا بالبلدان النامية.

المبحث الثاني فى العاملين بالريف بالزراعة والصيد والغابات على المستوى العربى

* الأهمية النسبية للعاملين بالريف بالزراعة والصيد والغابات^(١)
: (أغلبهم فقراء)

وفقا للوضع عام ٢٠١١ يعمل حوالى ١,٣ مليار شخص، (أى حوالى ٤٠ فى المائة من السكان الناشطين إقتصاديا فى العالم) فى الزراعة وصيد الأسماك، وإستغلال الغابات والصيد وجمع الموارد الطبيعية. أغلبهم (٦٠%) بالدول ذات التنمية البشرية المنخفضة فى حين يعمل ٣ فى المائة فقط فى هذه القطاعات فى البلدان ذات التنمية البشرية المرتفعة جدا (واحد فى المائة فى كل من البحرين، وقطر).

وفقا للوضع فى ٢٠٠٧ تقدر نسبة القوى العاملة الخام (السكان النشيطون إقتصاديا من سن ١٥ إلى ٦٥) فى الدول العربية ٣١,٩٢% من إجمالى السكان، أى ما يقارب ١٠٧ مليون شخص أى بحدود ثلث سكان البلدان العربية منهم حوالى ٣٢ مليون من الإناث .

وتشير البيانات الإحصائية عن الوضع عام ٢٠٠٧ إلى أن معدلات المشاركة (١٥ سنة فأكثر) الفردية للبلدان العربية تتراوح بين أدها فى الأردن واليمن ٣٩,٨%، تليها تسعة بلدان معدلات المشاركة فيها ما بين ٤٠% و ٤٩% هي (تونس، الجزائر، سوريا، العراق، فلسطين، لبنان، مصر، موريتانيا، ليبيا)، تليها اربعة بلدان معدلات المشاركة فيها ما بين ٥٠% وحتى ٦٠% هي (السعودية، السودان، عمان، المغرب)، تليها ستة بلدان ذات معدلات مشاركة عالية هي (الإمارات والبحرين وجيبوتى والصومال وقطر وأخيرا الكويت).

وتتراوح معدلات المشاركة الفردية للذكور، بين ٦٤,٠% و ٦٩,٥%، فى سبع دول (الأردن وتونس والجزائر وفلسطين ولبنان والمغرب واليمن) وبين ٧١% و ٧٩% فى تسعة دول هي (جيبوتى والسعودية والسودان وسوريا والصومال والعراق وعمان وليبيا ومصر) وترتفع معدلات مشاركة الذكور لتتراوح بين ٨٠% و ٩٥% فى ٤ دول هي (الإمارات والبحرين والكويت وقطر).

(١) من تقرير التنمية البشرية ٢٠١١ ص ٥٥ : ص ٦٠

وتقدر معدلات المشاركة الفعلية للإناث بحوالي ٢٤,٢% لمجموع الإناث في الدول العربية ويلاحظ ارتباط كل من نسبة مشاركة الإناث ونسبة سكان الريف فتبلغ في الأردن ١٤,٧% وفي السودان ٣٢,٢٥% وفي سوريا ١٤,٤% عام ٢٠٠٧ وفي الصومال ٣٥,٢١% وفي لبنان ٢٠,٤% وفي اليمن ٩,٦%.

وعموما فهناك سبعة بلدان عربية متدنية المشاركة للإناث (عام ٢٠٠٧) حيث تقدر نسبة المشاركة فيها أقل من ١٩% وهي اليمن، عمان، فلسطين، الأردن، سوريا، الجزائر، السعودية، تليها خمسة بلدان أخرى تتراوح فيها نسبة المشاركة للإناث ما بين ٢٠% و ٢٩% هي تونس، العراق، لبنان، مصر، المغرب، موريتانيا، تليها بقية البلدان العربية تكون فيها معدلات المشاركة للإناث مرتفعة أكثر من ٣٠% منها الكويت ٥٥,٥% وقطر ٤٩,٣٠%.

* خصائص وسمات العمالة الريفية :

١- أغلبها عمالة فقيرة :

وإذ يعتمد العمل في المناطق الريفية على الموارد الطبيعية كمصدر للدخل فإن للتدهور البيئي آثاره السلبية لتأثيره على إنتاج المحاصيل والأسماك وعلى استخراج السلع من الغابات والصيد وجمع الموارد الطبيعية (تتأثر المرأة بذلك بدرجة أكثر حدة في البلدان الفقيرة حيث تعتمد على زراعة الكفاف أكثر من الرجل).

وحيث تعتبر الزراعة المصدر الرئيسي لدخل معظم الفقراء في العالم وحيث أن البيئة الطبيعية من دعائم الإنتاج الزراعي (من خلال تنظيم دورات المواد المغذية والمياه على الأرض) ومع إزدياد الزراعة المكثفة (لتلبية الاحتياجات الغذائية للعدد المتزايد من السكان) فإن من الضروري السعي نحو مواجهة مشاكل تدهور الأراضي الذي يؤدي إلى تقليص المساحات الصالحة للزراعة وخفض المحاصيل والحد من تكرار الفيضانات وغيرها (مثل فقدان التربة السطحية الخصبة الذي يضعف إنتاجية الأرض) و تعرض الأراضي الجافة التي يقيم بها نحو ثلث سكان العالم لخطر التصحر .. وبحلول عام ٢٠٥٠ يتوقع أن يؤثر شح المياه على أكثر من ١,٨ مليار شخص وتكون الآثار السلبية المباشرة لشح المياه في الزراعة أكثر شدة على المزارعين الفقراء حيث لا يستطيعون شراء بذور تقاوم الجفاف أو توفير المياه في أنابيب ولا تستطيع برامج التمويل الحكومية مساعدة الفقراء عندما تكون المتطلبات الفنية والمساهمات اللازمة باهظة التكلفة.

٢- تمثل المرأة أغلبية العاملين بالريف :

تمثل المرأة أغلبية العاملين بالزراعة في معظم الدول النامية فإن معاناتها تشتد لعدم حصولها على ذات القدر من الأصول والنواتج والخدمات التكميلية التي يحصل عليها الرجل مع إتساع التباينات في ملكية الأراضي في الدول النامية بين النساء والرجال (تمتلك النساء ٢٠ في المائة فقط من الأراضي وتقل في المتوسط مساحة الأراضي التي تملكها المرأة عن مساحة الأراضي التي يملكها الرجل).

ويأتى إلى جانب العاملين بالزراعة العاملين في الغابات ويدور عددهم في العالم (عام ٢٠١٠) حول ٣٥٠ مليون شخص يعيشون في الغابات وفي محيطها ويعتمدون في معيشتهم على موارد الغابات (من حطب وغيره من الموارد غير الخشبية) للحصول على الغذاء والدخل. كما يعتمد العديد من سكان الدول النامية على الغابات لتوفير الوقود حيث تقوم النساء بجمع الحطب ويمثلون أغلب العاملين في الغابات، (ضيق فرص العمل أمام المرأة وقلة قدرتها على التنقل والعمل في قطاعات أخرى).

وتوفر الغابات فرص العمل واكتساب الدخل، وبيع السلع والخدمات، (علما أن المنتجات غير الخشبية المأخوذة من الغابات، مثل الغذاء ووقود الطهو، وحطب التدفئة، وعلف الحيوانات، والطرائد البرية، والأعشاب الطبية، والمأوى، تمد المجتمعات المحلية بالقوت والسلع التجارية، كما تمدها بالنقود لدفع رسوم المدارس وثمان الدواء، والمعدات، والمؤن، والغذاء).

وأخيرا فإن هناك حوالي ٤٥ مليون شخص، (ستة ملايين منهم على الأقل من النساء) يعملون في مجال صيد الأسماك والزراعة المائية مع ملاحظة أن أكثر من ٩٥ ٪ من صغار صيادي الأسماك والعاملين في هذا المجال من مواطني الدول النامية ممن يعانون أحوالا معيشية صعبة وظروف عمل غير مستقرة.

ولا شك أنه أمام ظروف وطبيعة التشغيل في مجالات الزراعة والصيد والغابات فإن الضرورة ماسة لتكامل تدابير الحماية الإجتماعية (إلى جانب تطوير إستراتيجيات الإنتاج والإستهلاك حسب الظروف البيئية كزراعة محاصيل تنمو في التربة الفقيرة وتقاوم درجات الحرارة المرتفعة) مع وضع إستراتيجيات بديلة لتأمين مورد الرزق للمقيمين في الريف (وتسهيل تنقلهم من مكان لآخر حيثما يلزم) مع توافر الحماية الإجتماعية في كافة الأحوال.

وهكذا فإن الحماية الإجتماعية في الريف أمر ضروري وحتمي وتزداد الحاجة إليها بالتلازم مع الإنخفاض النسبي للحماية للنساء وأغلبهن يعملن في المزارع والمنازل والشوارع، ويتسم العمل غير المنظم بعدم الأمان والضعف النسبي للحماية والأجور للنساء عن الرجال أقل بالرغم من أن معظم التشريعات تحض على المساواة في الأجور وفرص العمل وبالرغم من

ذلك تواجه النساء صعوبات اكبر من الرجال فى العثور على عمل لانق، وعندما تحصل عليه تعمل تحت شروط اقسى وظروف سيئة من شروط عمل الرجال.

وتحرص معايير العمل الدولية على تعزيز المساواة بين الجنسين فى العمل والإستخدام، وقد أصدرت منظمة العمل الدولية فى ذلك أربع اتفاقيات أساسية هى:

إتفاقية المساواة فى الأجور رقم ١٠٠ لسنة ١٩٥١، وإتفاقية التمييز فى الإستخدام والمهنة رقم ١١١ لسنة ١٩٥٨، وإتفاقية العمال ذوى المسئوليات العائلية رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨١ وإتفاقية حماية الأمومة رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٠.

ولتحسين وضع المرأة العاملة فى الريف يجب العمل على الآتى:
- إلغاء التمييز ضد المرأة الريفية فى قانون العمل الموحد ٢٠٠٣/١٢، وتعديل نصوصه بحيث يضمن دخول النساء العاملات فى الزراعة البحتة تحت مظلة الحماية التشريعية القانونية ويضمن تمتعهن بالإجر العادل المتساوى مع الرجال وبالتأمين الإجتماعى والصحى والعمل النقابى.

- تطوير نظم التأمين الصحى والإجتماعى على نحو يكفل الحماية الإجتماعية والصحية والتعليمية للمرأة العاملة فى قطاع الزراعة والقطاع غير الرسمى.

- توفير العلاج المجانى بالمستشفيات العامة والوحدات الصحية التى تقدم خدمات مجانية خاصة بالصحة الإنجابية مع تطوير هذه المستشفيات والوحدات لكفالة الحق فى الرعاية الصحية للنساء

٣- يمكن تقسيم السكان فى البلدان العربية حسب مناطق السكن ثلاثة مجاميع هى^(١):

المجموعة الأولى: وفيها تتضاءل نسبة سكان الريف،(إن لم تنعدم تماما كما فى الكويت وقطر)، فلا تتجاوز ١٠% فى البحرين ، وتصل فى السعودية ولبنان إلى ١٢%، وفى ليبيا إلى ١٣%، وتبلغ فى جيبوتى ١٥% وفى الأردن والإمارات ١٨%.

(١) الكتاب الدورى لإحصاءات العمل فى البلدان العربية، العدد الثامن ٢٠١٠، إدارة الإعلام والتوثيق والمعلومات، مكتب العمل العربى، منظمة العمل العربية، صت ١٨ : ص٣٨.

المجموعة الثانية : وهذه تتميز بانخفاض نسبي للسكن بالريف، ففي سلطنة عمان بلغت النسبة ٢١%، وفى موريتانيا بلغت ٢٧%، والعراق

٣٣%، وتونس ٣٥% والجزائر ٤٠% والمغرب ٤١% وفي فلسطين ٤٤% وسوريا ٤٦%.

المجموعة الثالثة : تتميز بارتفاع نسبة السكان في المناطق الريفية فتصل في اليمن إلى ٧٤%، وتبلغ في الصومال ٦٤%، والسودان ٥٩%، ومصر ٥٧%، وتتأى أهمية هذه المجموعة لأن مجموع سكانها يشكل ٤٥% من إجمالي سكان الدول العربية، وهذا يعنى أن المناطق الريفية ما زالت لديها مساحات زراعية شاسعة وجاذبة ولها مستقبل مشرق إذا ما توفرت الإمكانيات والموارد اللازمة لإستغلالها، ولا بد من الإشارة أن بلدان هذه المجموعة تمتلك مقومات نهضوية زراعية كبيرة يمكن أن تكون سلة الغذاء للبلدان العربية ولبعض دول العالم إن توفرت لها البنية التخطيطية والإستثمارية المناسبة.

ونشير هنا إلى أنه مع عدم توافر موارد وإمكانيات الخدمات الصحية والصرف الصحى وخدمات شبكات الماء والكهرباء تتنامى مشاكل الفقر والامية والجريمة والبطالة وغيرها من المشاكل التى تهدد الأمن الوطنى والسلم الإجتماعى.

وتصور الجداول ٢٠١ توزيع القوى العاملة العربية بين الريف والحضر ونسبة الأمية ودخل النساء :

جدول (١) : مستوى التنمية البشرية والتوزيع النسبى للشعوب العربية بين الريف والحضر ٢٠١١ : (١)

م (٢)	الدولة	مستوى التنمية البشرية	تقديرات السكان (بالملايين)		التوزيع النسبى للسكان ٢٠١١	
			٢٠١١	٢٠٣٠	الريف	الحضر
أ/١	الإمارات	مرتفعة جدا	٧,٩	١٠,٥	١٥,٦	٨٤,٤
٢	قطر	مرتفعة جدا	١,٩	٢,٤	٤,١	٩٥,٩
٣	البحرين	مرتفعة جدا	١,٣	١,٧	١١,٣	٨٨,٧
ب/٤	السعودية	مرتفعة	٢٨,١	٣٨,٥	١٧,٧	٨٢,٣
٥	الكويت	مرتفعة	٢,٨	٤,٠	١,٦	٩٨,٤
٦	ليبيا	مرتفعة	٦,٤	٧,٨	٢١,٩	٧٨,١
٧	لبنان	مرتفعة	٤,٣	٤,٧	١٢,٦	٨٧,٤
٨	عمان	مرتفعة	٢,٨	٣,٦	٢٦,٧	٧٣,٣
٩	تونس	مرتفعة	١٠,٦	١٢,٢	٣٢,٣	٦٧,٧
ج ١٠	الأردن	متوسطة	٦,٣	٨,٤	٢١,٤	٧٨,٦
١١	الجزائر	متوسطة	٣٦,٠	٤٣,٥	٣٢,٩	٦٧,١
١٢	مصر	متوسطة	٨٢,٥	١٠٦,٥	٥٦,٥	٤٣,٥
١٣	فلسطين	متوسطة	٤,٢	٦,٨	٢٥,٦	٧٤,٤

م (٢)	الدولة	مستوى التنمية البشرية	تقديرات السكان (بالملايين)		التوزيع النسبي للسكان ٢٠١١	
			٢٠١١	٢٠٣٠	الريف	الحضر
١٤	سوريا	متوسطة	٢٠,٨	٢٧,٩	٤٣,٨	٥٦,٢
١٥	المغرب	متوسطة	٣٢,٣	٣٧,٥	٤١,٢	٥٨,٨
١٦	العراق	متوسطة	٣٢,٧	٥٥,٣	٣٣,٩	٦٦,١
١٧/د	اليمن	منخفضة	٢٤,٨	٤١,٣	٦٧,٦	٣٢,٤
١٨	موريتانيا	منخفضة	٣,٥	٥,٢	٥٨,٣	٤١,٧
١٩	السودان	منخفضة	٤٤,٦	٦٦,٩	٥٩,٢	٤٠,٨

للمقارنة

٥٦,٧	٤٣,٣	٤٩٦,٩	٣٦٠,٧		البلدان العربية
٤١,٣	٥٨,٧	٤٠٨٧,٦	٣٥٤٥,٥		دول ذات تنمية بشرية متوسطة
٣٣,٩	٦٦,١	١٨٥٧,٢	١٢٥٩,٧		دول ذات تنمية بشرية منخفضة
٥٠,٨	٤٩,٢	٨٣٢١,٤	٦٩٧٤,٠		إجمالي دول العالم
٣٧,٩	٦٢,١	١٦,٤	٩,٦		الصومال

(١) المصدر: مأخوذ عن تقرير التنمية البشرية ٢٠١١ الصادر في نوفمبر ٢٠١١ عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (جدول ١٠).
(٢) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

جدول (٢) : عن أمية السكان (وفقاً للجنس) (١) ونسبة السكان بالريف والإنتفاق على التعليم ونسبة دخل النساء للرجال (٢٠٠٤) للدول العربية:

م (٢)	الدولة	معدل الإلمام بالقراءة والكتابة للأعمار ١٥ عاماً أكثر			نسبة دخل النساء إلى دخل الذكور	سكان المناطق الريفية	عدد السكان	نسبة الإنتفاق على التعليم إلى الإنتفاق الحكومي الإجمالي
		النسبة العامة	ذكور	إناث				
١/أ	الإمارات			٠,٢٤	٢٣,٣	٤,٣	٢٢,٥	
٢	قطر	٨٨,٦	٨٩,١	٨٩,٠	٤,٧	٠,٨		
٣	البحرين	٨٣,٦	٨٨,٦		٣,٨	٠,٧		
٤/ب	السعودية	٦٩,٣	٨٧,١	٧٩,٤	١٩,٤	٢٤,٠	١٧,٨	
٥	الكويت	٩١,٠	٩٤,٤	٩٣,٣	١,٧	٢,٦	١٧,٤	
٦	ليبيا				١٥,٥	٥,٧		
٧	لبنان				١٣,٥	٣,٥	١٢,٧	
٨	عمان			٨١,٤	٢٨,٥	٢,٥	٢٦,١	
٩	تونس			٧٤,٣	٣٥,١	١٠,٠	١٤,٣	
١٠/ج	الأردن	٨٤,٧	٩٥,١	٨٩,٩	١٨,١	٥,٦	١٩,١	
١١	الجزائر	٦٠,١	٧٩,٦	٦٩,٩	٣٧,٤	٣٢,٤	٢٢,٠	
١٢	مصر	٥٩,٤	٨٣,٠	٧١,٤	٥٧,٣	٧٢,٦		

م (٢)	الدولة	معدل الإلمام بالقراءة والكتابة وللأعمار ١٥ عاماً أكثر			نسبة دخل النساء إلى دخل الذكور	سكان المناطق الريفية	عدد السكان	نسبة الإنفاق على التعليم إلى الإنفاق الحكومي الإجمالي
		إناث	ذكور	النسبة العامة				
١٣	سوريا	٧٣,٦	٨٦,٠	٧٩,٦	٠,٣٣	١٨,٦	١٤,٢	
١٤	المغرب	٣٩,٦	٦٥,٧	٥٢,٣	٠,٢٥	٣١,٠	٢٧,٨	
١٥	العراق			٥٩,٧				
١٦/د	اليمن				٠,٣٠	٧٣,١	٢٠,٣	
١٧	موريتانيا	٤٣,٤	٥٩,٥	٥١,٢				
١٨	السودان	٥١,٨	٧١,١	٦٠,٩	٠,٢٥	٦٠,٢	٢,٨	

- (١) المصدر: تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٦ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP) ص ٣٦٣: ٣٦٦ و ٣٦٧: ٣٧٠ و ٣٢٠: ٣٢٢ عدد السكان ٢٩٧: ٣٠٠
(٢) الرموز أ، ب، ج، د تشير لمستويات التنمية البشرية (مرتفعة جداً . مرتفعة . متوسطة . منخفضة).

* ارتفاع الأهمية النسبية الاقتصادية لقطاع الزراعة :

وفقاً للإحصاءات المتوافرة عن عام ٢٠٠٧ فإن قطاع الزراعة يحتل المرتبة الثانية بين القوى العاملة الاقتصادية العربية بنسبة ١٦,١% (مقابل قطاع الخدمات يحظى بالمرتبة الأولى حيث يستوعب ١٩,٦% وتأتي في المرتبة الثالثة نسبة المتعطلون بواقع ١٥,٦% وفي المرتبة الرابعة قطاع تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق بنسبة ١٤% ثم التشييد والبناء ١٢% ثم الصناعات التحويلية بنسبة ٩,٤٩% ثم قطاع التأمين والتمويل والعقارات وخدمات الأعمال بنسبة ٥,٠٩% والنقل والتخزين ٥,٠٤% وأخيراً التعدين بنسبة ١,١%) .. ويحتل قطاع الزراعة الأهمية الأولى بالنسبة للقطاعات الاقتصادية الأخرى للدول العربية وذلك في ١٢ دولة عربية (الأردن والبحرين والجزائر والسعودية وسوريا والعراق وعمان وفلسطين والكويت ولبنان وليبيا واليمن) ويشكل المرتبة الثانية من الأهمية في بقية البلدان العربية باستثناء تونس وجيبوتي .

كما نلاحظ قطاع الزراعة يشكل الأهمية الأولى لبلدان (السودان والصومال ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن)، ويشكل المرتبة الثانية في (سوريا والجزائر والعراق) والمرتبة الثالثة في (فلسطين وتونس).

هذا وتشير بيانات إحصاءات العمل لعام ٢٠٠٩ إلى أن المهن الزراعية تحتل المرتبة الثانية (١٧,١%) بعد المهن الإنتاجية (٢٨,٢%)، وفي المرتبة الثالثة المهن التجارية والخدمية بنسبة ١٦,٣%، وفي المرتبة الرابعة تأتي المهن العلمية والفنية بنسبة ١٣,٣%، وتأتي المهن الكتابية بالمرتبة الخامسة بنسبة ٦,٩%، والمهن الإدارية العليا والإشرافية بالمرتبة السادسة بنسبة ٤,٤%.

وبالنظر إلى الأهمية النسبية للمهن الرئيسية على مستوى كل دولة فإن المهن الزراعية تحتل المرتبة الأولى في ستة بلدان هي (السودان والصومال والعراق ومصر والمغرب وموريتانيا) يليها في المرتبة الثانية بلدان (جيبوتي وسوريا واليمن) وتحظى تونس بالمرتبة الثالثة، ثم كل من الجزائر وعمان وفلسطين بالمرتبة الرابعة، والأردن والكويت بالأهمية الخامسة .

وتقدر نسبة القوى العاملة في قطاع الزراعة في مجمل البلدان العربية^٨ عام ٢٠٠٥ بـ ٢٨,٧%، وهي أدنى من مؤشرات عام ١٩٩٥ والتي قدرت بـ ٣٣,٦%، ثم انخفضت إلى ٢٩,٥% في عام ٢٠٠٣، وهذا يعنى الإنحدار المتواصل للقطاع الزراعى بتشغيل العمالة وعزوف العمل فى هذا القطاع بسبب قلة دخله والمشاكل الزراعية المتعددة التى يواجهها المزارعين، وإلى الرغبة الكامنة لدى الشباب خاصة للهجرة نحو المدن، أو الهجرة نحو الخارج بحثاً عن المعيشة المريحة والمغريات الأخرى المتوفرة فى المدن أو التى يمكن أن توفرها الهجرة مستقبلاً، وكذلك لكون ظروف العمل ودخول المهن الأخرى غير الزراعية أكثر جاذبية من دخول المهن الزراعية.

وتصور الجداول التالية واقع قطاع الزراعة بين القطاعات التى يتعامل معها نظام التأمين الإجتماعى فى مصر :

جدول (١) : تطور الأعداد الإجمالية للمؤمن عليهم بمختلف القطاعات (٧٥/٧٩ و ٧٦/١٠٨ و ٧٨/٥٠ و ٨٠/١١٢) :

بالآلاف

التاريخ	٧٥/٧٩	٧٦/١٠٨	٧٨/٥٠	٨٠/١١٢	إجمالى
٧٦/٦/٣٠				١٠٢٠	٥٢٠٠
٧٧/٦/٣٠				٢٠١٣	٦٦٥٨
٧٨/٦/٣٠				٢٨٧٣	٧٩٧٣
٧٩/٦/٣٠				٣٥٥٣	٩١٧٢
٨٠/٦/٣٠				٢٧٢٣	٩٧٠٠
٨١/٦/٣٠	٥٧٨١			٣١١٢	١٠٣٠٣
٨٢/٦/٣٠	٦٠٢٣	٦٢٦	١٢	٤٠٠٧	١٠٦٦٨
٨٣/٦/٣٠	٦١٦٢	٧٨٩	١٥	٣٩٦٩	١٠٩٤٤
٨٤/٦/٣٠	٦٣٢٩	٩٠٨	١٩	٣٩٥٣	١١٢١٩
٨٥/٦/٣٠	٦٦٣٩	٩٦٠	٢١	٣٩٦٣	١١٥٨٣
٨٦/٦/٣٠	٦٨٧٧	١٠٢٣	٢٧	٤٠٩٢	١٢٠١٩
٨٧/٦/٣٠	٧١٥٨	١٠٨٠	٢٩	٤٢٦٥	١٢٥٣٢
٨٨/٦/٣٠	٧٤٧٤	١١٤٦	٣١	٤٣٩٩	١٣٠٥٠
٨٩/٦/٣٠	٧٧٥٢	١١٩٤	٣٢	٤٥٣١	١٣٥٠٩
٩٠/٦/٣٠	٧٩٨٠	١٢٤٩	٣٣	٤٦٨١	١٣٩٤٣
٩١/٦/٣٠	٨٢٣٩	١٣١٤	٣٧	٤٨٥١	١٤٤٤١

التاريخ	٧٥/٧٩	٧٦/١٠٨	٧٨/٥٠	٨٠/١١٢	إجمالي
٩٢/٦/٣٠	٨٥٣٣	١٣٨٢	٤١	٥٠٤٣	١٤٩٩٩
٩٣/٦/٣٠	٨٧٦٨	١٤٣٩	٤٨	٥٢٠٤	١٥٤٦٠
٩٤/٦/٣٠	٨٩٧٦	١٥٠٢	٥٦	٥٣٥٥	
٩٥/٦/٣٠	٨٧٠٢	١٥٧٦	٦٨	٥٥٣٧	
٩٦/٦/٣٠	٩٠٧٢	١٦٥٠	٢٠	٥٧٠٧	١٦٤٤٩
٩٧/٦/٣٠	٩٢٣٢	١٧١٦	٢١	٥٨٣٤	١٦٨٠٣
٩٨/٦/٣٠	٩٣٣٥	١٧٥٦	٢٢	٥٨٣٧	١٦٩٥٠
٩٩/٦/٣٠	٩٦٩٢	١٨٢٠	٢٣	٥٩١٨	١٧٤٥٣
٢٠٠٠/٦/٣٠	٩٧٥٧	١٨٣٧	١٦	٥٩٢٠	١٧٥٣٠
٢٠٠١/٦/٣٠	١٠٠٤٤	١٨٧٦	١٨	٥٩٢٢	١٧٨٦٠
٢٠٠٢/٦/٣٠	١٠٤٢٢	١٩٢٤	١٥	٥٩٤٢	١٨٣٠٣
٢٠٠٣/٦/٣٠	١٠٦٠٤	١٩٦٦	١٦	٥٩٦٦	١٨٥٥٢
٢٠٠٤/٦/٣٠	١٠٧٦٢	٢٤١٨	١٦	٥٥٠٦	١٨٧٠٢
٢٠٠٥/٦/٣٠	١١٣٥٨	٢٤٦٩	١٧	٥١٦٦	١٩٠١٠
٢٠٠٦/٦/٣٠	١٠٧٧٨	٢٠٤٩	٢٦	٩٩٧ (١)	١٣٨٥٠
٢٠٠٧/٦/٣٠	٦٥٢٦,١ غير حكومي	٢١٧٠	٢٧	٩٩٨ (١)	

جند ٤٤٤٠٩

عام ٧٦٧,٢
خاص ٥٧٥٨,٩

متى وكيف إنخفض عدد المؤمن عليهم بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦ من حوالي ٦ مليون لأقل من مليون:

جدول (٢) : توزيع المؤمن عليهم بالقطاع غير المنظم حسب الفئات الخاضعة: (٢)

٢٠٠٦/٢٠٠٥		٢٠٠٥/٢٠٠٤		٢٠٠٤/٢٠٠٣		٢٠٠٣/٢٠٠٢		الفئات الخاضعة
العدد	نسبة %	العدد	نسبة %	العدد	نسبة %	العدد	نسبة %	
٦٩,١	٦٨٩٠,٨٠	٦٩,١	٣٥٧١٢٥١	٦٩,٠	٣٨٠١٤٨٥	٦٩,٥	٤١٤٥٥٩٦	العاملون المؤقتون في الزراعة
٠,٤	٣٨٧٧	٠,٤	١٩٤٧٢	٠,٤	٢٠٩٥٣	٠,٤	٢١٧٤٤	حائزو أراضي زراعية أقل من ١٠ أفدنة
٠,٠	٢٠	٠,٠	٩٧	٠,٠	١٠١	٠,٠	١١٣	ملاك المباني أقل من ٢٥٠ جنيه سنويا
٩,٠	٩٠٠١٠	٩,٠	٤٦٢٨١٢	٩,٠	٤٩٤٠٩٦	٩,٠	٥٣٧٣٣٧	العاملون في الصيد
١٠,٦	١٠٥٩٩٣	١٠,٦	٥٤٩٣٠٦	١٠,٦	٥٨٥٧٥٧	١٠,٤	٦١٩٢٠٩	عمال الترحيل
١,٠	٩٧٠٨	١,٠	٥٠٣٨٦	١,٠	٥٣٨٤٢	١,٠	٥٨٨٦٧	أصحاب وسائل النقل البسيط
٩,٩	٩٨٧٣٦	٩,٩	٥١٣١٣٦	١٠,٠	٥٥٠٢٦٢	٩,٧	٥٨٣٦٣٠	مهن أخرى
١٠٠,٠	٩٩٧٤٢٤	١٠٠,٠	٥١٦٦٤٦٠	١٠٠,٠	٥٥٠٦٤٩٦	١٠٠,٠	٥٩٦٦٤٩٦	الجملة

هذا ويمثل العاملين المؤقتين بالزراعة أغلب المؤمن عليهم وفقا لأحكام قانون التأمين الإجتماعي الشامل.

(١) يشير تقرير الهيئة لعام ٢٠٠٧ (ص ٢٦) إلى أن هناك ٥ مليون تقريبا عمالة غير منتظمة خاضعة للقانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ومعظمهم لا يتقدم بالإشتراك إلا بعد بلوغ السن (٦٥ سنة) وهو سن الحصول على المعاش.

(٢) فئات المؤمن عليهم وفقا لنظام التأمين الإجتماعي الشامل في ١٩٩٦/٦/٣٠ و ٢٠٠٠/٦/٣٠

٢٠٠٠/٠٦/٣٠	١٩٩٦/٠٦/٣٠	الفئات الخاضعة
------------	------------	----------------

تجزئة	إجمالي		المؤمن عليهم		العمال المؤمنون في الزراعة وفي تربية الماشية والدواجن والمناحل. حائزو الأراضي الزراعية الذين تقل مساحة حيازتهم عن عشرة أفدنة ملاكاً أو مستأجرين. ملاك المباني الذين يقل نصيب كل مالك في ريعها عن ٢٥٠ جنيهاً. العاملون في الصيد على مراكب شراعية لدى أصحاب الأعمال في القطاع الخاص. صغار المشتغلين لحساب انفسهم والحرفيين الذين يزاولون نشاط في محل ثابت
	عدد	%	عدد	%	
٧٢,٥	٤٢٩١١٤٥		٧٢,٥	٤١٣٧,٩	
١٠,٥	٦٢١٥٦٢		١٠,٦	٦٠٥	
١,٤	٨٣٤٦٦		١,٥	٨٥,٦	
٩,٩	٥٨٦٠٤٤		٩,٩	٥٦٥	
٤,٠	٢٣٦٧٨٥		٣,٩	٢٢٢,٦	
٠,١	٥٣٢٨		٠,١	٥,٧	
٠,٢	١٢٤٣٢٠		٠,٢	١١,٥	
١,٣	٧٦٣٦٣		١,٢	٦٨,٥	
٠,١	٦٥١٢		٠,١	٥,٧	
١٠٠,٠		٣٣,٨	٥٩٢,٠	١٠٠	٥٧٠,٧,٥
		١٠٠,٠	١٧٥٣,٠		

إجمالي المؤمن عليهم وفقاً للقوانين المختلفة

لاحظ من الجدول (٣) المبين فيما يلي (بالمقارنة مع جدول ١) كيف تزايد عدد المؤمن عليهم إلى حوالي ٦ مليون في ٢٠٠٣/٦/٣٠ ثم إنخفض إلى ٥,٥ مليون في ٢٠٠٤/٦/٣٠ ثم إلى ٥,١ مليون في ٢٠٠٥/٦/٣٠ ثم لأقل من المليون إعتباراً من ٢٠٠٦/٦/٣٠ أي أقل من ١٧% فقط من عددهم في ٢٠٠٣:

جدول (٣): توزيع المؤمن عليهم بالقطاع غير المنظم حسب فئات السن والنوع.

فئات السن	٢٠٠٤/٦/٣٠			٢٠٠٦/٦/٣٠		
	ذكور	إناث	الجملة	نسبة%	الجملة	نسبة%
٢٠-	١٠٩٨٧	١٠٩	١١٠٩٦	٠,٢	٤٥	٠,٠
٢٥-	٤٠٠٧٢	٥٩٤٢	٤٠٦٠١٤	٧,٤	٤٣٢٦٦	٤,٣
٣٠-	٥٨٨١٢٧	١١٧٨٢	٥٩٩٩٠٩	١٠,٩	٩٣٢٣٩	٩,٣
٣٥-	٧٢٥٠٦١	١٣٧٨٦	٧٣٨٨٤٧	١٣,٤	١٢٩٥٩٢	١٣,٠
٤٠-	٨١١٧٢٤	١٢٩٢١	٨٢٤٦٤٥	١٥,٠	١٤٢٤٤٣	١٤,٣
٤٥-	٧٢٧٣٧٧	١٤٥٣٥	٧٤١٩١٢	١٣,٥	١٤٧٦٦٥	١٤,٨
٥٠-	٥٨٣٢٦٢	١٦٢٤٢	٥٩٩٥٠٤	١٠,٩	١١٩٢٦٠	١٢,٠
٥٥-	٥٢٦٢٨٤	٢٠٢٩٠	٥٤٦٥٧٤	٩,٩	١٠٥٠٢٧	١٠,٥
٦٠-	٤١١٩٤٠	٢١٨٣٣	٤٣٣٧٧٣	٧,٩	٨٩٦٣١	٩,٠
٦٠ فأكثر	٥٥١٤٣٢	٥٢٧٩٠	٦٠٤٢٢٢	١١,٠	١٢٧٢٥٦	١٢,٨
الجملة	٥٣٣٦٢٦	١٧٠٢٣٠	٥٥٠٦٤٩٦	١٠٠,٠	٩٩٧٤٢٤	١٠٠,٠
نسبة%	٩٦,٩	٣,١	١٠٠,٠		٣,١	١٠٠,٠

جدول (٤): موارد نظام التأمين الإجتماعي الشامل للقطاع غير المنظم (عدا المساهمة العامة)

بالآلاف الجنيهات

السنة المالية	إشتراكات (١)	رسوم (٢)	بنك ناصر	العمالة المنتظمة (٣)	مجموع
---------------	--------------	----------	----------	----------------------	-------

السنة المالية	إشتراكات (١)	رسوم (٢)	بنك ناصر	العمالة المنتظمة (٣)	مجموع
٨٨/٨٧	٤٣٣٠	٤٥٤٠	١١٦٩٥	٢٥٩٩٣	٤٦٥٥٨
٨٩/٨٨	٤٤٦١	٤٧٩٧	١٣٦٧٠	٢٩٤٦٣	٥٢٣٩١
٩٠/٨٩	٥١٨٨	٤٠٣٠	١٥٦٠٦	٣٦٧١٠	٦١٥٣٤
٩١/٩٠	٤٥٣٦	٥٤٩٩	١٨١٦١	٣٨٩٤٧	٦٧١٤٣
٩٢/٩١	٥٤٨٠	٤٩١٧	١٨٨٣٤	٣٤٥١٢	٦٣٧٤٣
٩٣/٩٢	٩١٠٩	٥٠٢٩	٦٢٥٣	٤٢٥٠٥	٦٢٨٩٦
٩٤/٩٣					٦٩٥٠٠
٩٥/٩٤					٥٨٧٠٠
٩٦/٩٥					٥٢٢٠٠
٩٧/٩٦					
٩٨/٩٧					
٩٩/٩٨					
٢٠٠٠/٩٩					٥٩٠٠٠
٢٠٠١/٢٠٠٠					٥٨٠٠٠
٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٩٩٧	٢٦١٣		٥٦٢٨٣	٦٢٠٠٠
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٣٣٢١	٣٥٠٠		٧٦١٤١	٨٣٠٠٠
٢٠٠٤/٢٠٠٣					٧٩٠٠٠
٢٠٠٥/٢٠٠٤	١١٨٦	٣٦٢٧		٨٣٤٩٠	
٢٠٠٦/٢٠٠٥					٩٥٠٢٢
٢٠٠٧/٢٠٠٦					١٣٦٨٢٥

* الحماية الإجتماعية ضرورية وماسة للعاملين بالريف (في القطاع الزراعي):

تؤكد التقارير السنوية للتنمية البشرية التي يعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدور المتزايد للحماية الإجتماعية في القطاع الزراعي حيث تؤكد أحدث التقارير الصادرة في نوفمبر ٢٠١١ الحاجة الملحة لتنمية الموارد البشرية العربية وطريقنا في هذا الشأن يبدأ بالريف إتفاقاً وثبوت علاقة عكسية بين نسبة السكان العاملين بالريف ومستوى التنمية البشرية الذي يلاحظ إنخفاضه مع إزدياد نسبة العاملين في الريف على النحو التالي:

١- ترتفع نسبة سكان الريف في السودان وموريتانيا إلى حوالي ٦٠% وفي اليمن إلى حوالي الثلثين وهذه الدول الثلاث ذات مستوى تنمية بشرية منخفض.

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

٣- يرتفع مستوى التنمية البشرية في السعودية والكويت وليبيا ولبنان وعمان وتونس وجميعها دول تنخفض فيها نسبة سكان الريف وتتراوح بين ١,٦% من إجمالي السكان في الكويت و٣,٣% من إجمالي السكان في تونس.

٤- يرتفع مستوى التنمية البشرية بصورة ملحوظة في كل من قطر (حيث لا يتجاوز سكان الريف ٤,١%) والبحرين (حيث يدور سكان الريف حول ١١,٣% من السكان) والإمارات (سكان الريف ١٥,٦% من إجمالي السكان).
٥- تعتبر الصومال خارج المستويات الدولية للتنمية البشرية وفيها تصل نسبة العاملين في الريف إلى ٦٢,١% من السكان.

وتتزايد أهمية ودور تشريعات الحماية الاجتماعية بالريف بملاحظة ارتفاع نسبة ذوى الدخل تحت خط الفقر في الدول التي ترتفع فيها نسبة سكان الريف إلى سكان الحضر لتصل نسبة الفقراء الذين يقل دخلهم اليومي عن دولارين (وفقاً للوضع ٢٠٠٤) إلى ٦٣,١% من السكان في موريتانيا وإلى ٤٥,٢% من السكان في اليمن وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المنخفض في التنمية البشرية .. وتصل النسبة إلى ٤٣,٩% من السكان في مصر وتدور حول ١٥% من السكان بكل من المغرب والجزائر وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المتوسط من التنمية البشرية (جدول ٥).
وفي مجال إستخلاص التدابير لمواجهة مشكلة ارتفاع نسبة وشدة الفقر بعد التعرف على أسبابها تمثلت أهم الحلول في حث الدول النامية والفقيرة إلى إعادة الإهتمام بتحديث الزراعة وقيام الدول والحكومات بتدعيم قدرات الفقراء على الحصول على الغذاء.

٦- تبدو الأهمية المتزايدة لخدمات الضمان الإجتماعي للعاملين بالزراعة على المستوى العربي حيث تتزايد نسبة العاملين بالريف في مجال الزراعة والأنشطة المتعلقة بها (الصيد والعمل بالغابات) وحيث تتزايد نسبة عمالة النساء (ترتفع نسبياً معدلات الأمية وتنخفض نسبياً دخولهم عن دخول الذكور) وتتشدد الحاجة لزيادة الإنفاق على كل من خدمات التعليم^(١) وخدمات العلاج والرعاية الطبية.^(٢)

وإتفاقاً مع ذلك يتعين إمتداد التأمين الصحي تدريجياً حتى تنهياً الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة لإمتداده إلى جميع العاملين المؤمن عليهم.

وتجدر الإشارة إلى أنه كثيراً ما توجد ببعض دول العالم نظم تأمين صحي خاصة Special Sickness Insurance لفئات أو قطاعات من العاملين لدى الغير أو لدى انفسهم ترجع نشأتها لأسباب تختلف من دولة لأخرى وأن إرتبطت في الغالب بالتدرج في التطبيق.

(١) راجع الجدول (٦) لملاحظة كيف ترتفع نسبة سكان الريف في السودان (وفقاً للوضع ٢٠٠٤) لأكثر من ٦٠% من السكان وكيف تنخفض نسبة الإنفاق على التعليم بذات الدولة إلى ٢,٨%.

(٢) راجع الجداول الإحصائية ٥ و ٦ و ٨ و ١٢ الملحقة بالتقرير والتي تبين الإنخفاض النسبي العام للإنفاق على الصحة خاصة في الدول (العربية) التي ترتفع فيها نسبة سكان الريف.

الفصل الثالث
الكيفية (الأساليب والسياسات)
تطوير وتكامل التدابير الإدارية والتمويلية
لتيسير وتفعيل الحماية الإجتماعية للعاملين
فى القطاع غير المنظم

المبحث الأول : تفعيل وتدعيم التعاونيات.
المبحث الثانى : الحماية الإجتماعية وفقاً لأجور حكومية
لبعض فئات العمالة غير المنتظمة.
المبحث الثالث : الحماية الإجتماعية الموحد له لغير
العاملين بأجور فعلية أو حكومية
(نظم المعاشات القومية).

المبحث الأول تفعيل وتدعيم التعاونيات

يتكون النظام التعاوني من جمعيات مستقلة تتألف من عدة أشخاص إتحدوا معا بهدف توفير احتياجاتهم المشتركة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال منشأة يملكونها ويديرونها بشكل ديمقراطي ... ووفقا لذلك فإن التعاونيات عبارة عن منظمات مجتمع مدني تقوم وفقا لمبادئ المساعدة الذاتية والمسئولية الذاتية والديمقراطية والمساواة والإنصاف والتضامن ... وتأخذ التعاونيات بمبادئ العضوية التطوعية والمفتوحة دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل الإجتماعي أو العرقي أو الرأي السياسي أو الدين.

وتهتم التعاونيات بتخفيف أعباء المعيشة على أعضائها ومن هنا كانت التعاونيات الإستهلاكية (بهدف توفير السلع الإستهلاكية بأسعار أقل) والتعاونيات الإنتاجية بين الصناع والحرفيين (لتوفير مستلزمات الإنتاج بأسعار أقل) وانتشرت مؤخرا فكرة الإقراض التعاوني لتوفير القروض الميسرة لأعضاء الجمعيات التعاونية.

وتعمل التعاونيات بجهود أهليه تطوعية يجب أن تتحرر من سيطرة الدولة وبالتالي يقتصر دور الدولة على تشجيعها بدءا من الترخيص لها بمزاولة نشاطها إلى تقرير الإعفاءات الضريبية وتوفير السلع والائتمان.

وتنتشر التعاونيات على المستوى الدولي ليستفيد منها بصورة أو أخرى حوالي نصف سكان العالم وفقا لما تأكد في تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي، وتقرير الحملة العالمية لمواجهة الفقر الصادرين عن الأمم المتحدة عام ٢٠٠٨ وأعلن ذلك الأمين العام مقررا أن التعاونيات تلعب أدوارا إقتصادية وإجتماعية مهمة في مجتمعاتنا الإنسانية وأن لها دورا أساسيا في محاربة الفقر وتحقيق السلام الإجتماعي.

وفي بيان ذلك نشير إلى دور التعاونيات في الإقتصاد العالمي وفي هذا الشأن فإنها تزاول النشاط الزراعي في دول تحقق ٤٠% من الناتج المحلي الزراعي العالمي (تحقق ١٦% من إجمالي الصادرات الزراعية) ووفقا لتقرير الأمم المتحدة تمتد عدد عضوية التعاونيات حول العالم إلى حوالي ٨٠٠ مليون تعاوني، ففي قارة آسيا نحو ٣٥٠ مليون تعاوني، وفي كندا ٤٠% من الكنديين أعضاء بمنظمات تعاونية وفي ألمانيا هناك ٢٠ مليون تعاوني، وفي فنلندا ٦٢% من السكان أعضاء تعاونيات، وفي اليابان ثلث اليابانيين أسر تعاونية، وفي الولايات المتحدة ٢٥% من المواطنين تعاونيين وفي الهند أكثر من ٢٣٩ مليون مواطن أعضاء تعاونيات، وفي الدانمارك تسيطر التعاونيات

الإستهلاكية على ٣٧% من أسواق الإستهلاك، وفي الكويت ٧٠% من تجارة التجزئة.

وباعتبار الحركة التعاونية في دول العالم بمختلف صورها جزءا من المجتمع فإنها تتأثر به وتؤثر فيه، ومن هنا فقد انعكست التغيرات الاقتصادية والتحويلات الإجتماعية الحديثه على الحركة التعاونية في معظم دول العالم، (ففي أيسلندا تمتد التعاونيات إلى جميع فروع الإقتصاد حتى سميت بأنها الجزيرة التعاونية، وفي إيطاليا أصبحت تعاونيات العمال الأكثر فعالية في المحافظة على الوظائف عندما تضطر المنشآت الصناعية إلى إغلاق أبوابها) .. وتعمل الحركة التعاونية في اليابان ودول جنوب شرق آسيا على تطوير نفسها مع التطورات الإقتصادية كما تسعى نحو التنسيق والتكامل فيما بينها لتتمكن من منافسة القطاعات غير التعاونية، (تعمل اليابان على تطوير تعاونياتها بهدف التوسع ونشر قاعدة التعاونيات الأساسية والمشاركة وتجارة الجملة والتنمية الشاملة في جميع المجالات محليا وعالميا).

إن المنظمات التعاونية وسيلة أساسية لحل مشاكل الفئات محدودة الدخل في المجتمع وبالتالي فإنها تكافح الفقر وتعمل على إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الضعيفة في المجتمع كما تعمل على تنمية روح العمل الجماعي ... ومن ناحية أخرى فإنها تقوم بتعبئة جهود وإمكانيات محدودى الدخل مما يؤدي إلى تعظيم مشاركتهم في التنمية... وإلى جانب ذلك فإن للتعاونيات دورا ملموسا في خلق فرص العمل وحشد الموارد والإستثمارات المحلية، وتعزيز المشاركة في التنمية الإقتصادية والإجتماعية، بما يحقق توازن المجتمع إقتصاديا بتكامل جهود القطاعات الثلاثة للنشاط : الخاصة والعامة والتعاونية (وعلى الحكومات هنا تقرير سياسة داعمة وإطارا قانونيا يتفق مع طبيعة التعاونيات ووظائفها).

وعلى المستوى العربى يرجع النظام التعاونى فى مصر إلى عام ١٩١٠ حيث تم إنشاء أول تعاونية زراعية وفى عام ١٩١٢ أنشئت أول تعاونية إستهلاكية.

وتتكون التعاونيات فى مصر من أكثر من ١٨ ألف جمعية تعاونية تنتظم فى خمسة بنىات تعاونية نوعية من القاعدة إلى القمة مرورا بمنظمات إقليمية ومركزية وعامة وتتحده فى النهاية فى الإتحاد العام للتعاونيات على مستوى الجمهورية الذى يعمل على إزالة العديد من المعوقات التى تواجه الجمعيات وعلى الأخص:

١- معالجة مشاكل الإئتمان لدعم محدودية التمويل الذاتى بالعمل على وجود آلية تمويلية متخصصة لتعاونيات مثل بنك التعاون أو صناديق التمويل التعاونى.

- ٢- العمل على تلافى الآثار السلبية لتعدد وتداخل أساليب الرقابة لتحقيق المرونة الكافية والتحرك من خلال الرقابة الذاتية التي تدعمها الثقة المتبادلة بين أجهزة الدولة والحركة التعاونية.
- ٣- تعظيم دور القطاع التعاوني ليتم الإعراف بقدرته وإمكاناته التي يمكن أن تهئ له مكانة بارزة في خريطة العمل الإقتصادي والإجتماعي الرسمي ليتنافس مع قطاعات الإقتصاد الأخرى.
- ٤- توفير قواعد البيانات المتاحة والإمكانات اللازمة لضمان الإعتدال على تكنولوجيا المعلومات المتقدمة لتحقيق الأهداف المرجوة.
- ٥- دعم الإمكانات المادية والبشرية والتنظيمية التي تتطلبها المؤسسات الحديثة لمسايرة التغيرات الإقتصادية والإجتماعية السريعة في المجتمع.
- ٦- السعي نحو تنسيق الإختصاصات بين العديد من الجهات الحكومية بخصوص التعاونيات.

وحيث يستهدف النشاط التعاوني تحقيق التنمية ليس بدافع الربح كما في المشروع الخاص وليس بأوامر فوقية من السلطات كحالة المشروع الحكومي، وإنما بدافع إشباع الإحتياجات، ومن هنا يهتم التخطيط للنشاط التعاوني بالتجمعات البشرية التي تشتد فيها الحاجة إلى تحقيق تنمية متوازنة إقليمياً ... كما أن المنهج التعاوني هو الأقرب صلة لمفهوم التنمية البشرية التي تتم من خلال تنمية الإنسان بالإنسان و للإنسان بهدف توسيع الخيارات فالتعاونية تقوم على تجميع الجهود الصغيرة والأموال القليلة في كيان تعاوني كبير يقوم على إستخدام هذه الجهود والأموال دون أن يلغى الصفة الخاصة للملكية، وهي تحقق مزايا الإنتاج الكبير ووفورات الحجم برغم ضآلة المشاركات، ومن ثم لا يقف ضعف الإدخار عائقاً أمام التعاونيات.

ومن هنا فإن كافة المجتمعات في حاجة ماسة إلى حركة تعاونية قوية وفعالة، وتطوير تشريعاتها وأساليب نشاطها وتطبيق العديد من السياسات والبرامج والأطر التنظيمية والتشريعية الملائمة وتنمية قدرتها البشرية الشعبية والتنفيذية بما يمكنها من التحرك بتنافسية مع القطاعات الأخرى لخدمة المجتمع وتحقيق طموحاته الإقتصادية.. وفي مجال التطوير (على الأخص النشاط الإنتاجي) تبدو أهمية ما يلي:

- ١- تحقيق المشاركة الجادة لقطاع التعاون الإنتاجي أفقياً ورأسياً بمعدلات متنامية عن طريق طرح كميات أكبر ومستوى أفضل من السلع والخدمات.
- ٢- تذليل المشاكل الإدارية والتنظيمية والتمويلية والتسويقية وتوفير قاعدة معلومات متطورة للقطاع.
- ٣- تحسين جودة المنتجات الحرفية لمواجهة المنافسة الشديدة والتوسع في إنشاء مراكز الخدمة الفنية المتطورة وسط تجمعات الحرفين والورش التعاونية فنيا وإدارياً لتحديث القطاع.

- ٤- ربط الورش والمصانع الصغيرة التعاونية بالمصانع الكبيرة والمتوسطة من خلال تطبيقات الصناعات الغذائية مع الدخول في أنشطة جديدة كالصناعات الغذائية والكيمائية ومواد البناء والحراريات.
- ٥- إعادة هيكلة قطاع التعاون الإنتاجي ليكون تركيبه؛ ٦٠% جمعيات حرفية إنتاجية و ٤٠% جمعيات خدمية وإنشاء جمعيات ذات أنشطة متكاملة.
- ٦- بوجه عام وأيا ما كان النشاط التعاوني فإن من الضروري إنشاء بنك تعاوني يخدم الحركة التعاونية، تسهم فيه التعاونيات وتدعمه الدولة من مواردها و(من المنح الدولي) مع السعي نحو تعظيم القدرة المالية للتعاونيات من خلال رفع رأس المال وإصدار الأسهم الممتازة لتمنح فائدة أو إصدار السندات التعاونية وإتاحة قبول الحصص العينية وبوجه عام تشجيع الأعضاء على الإدخار في تعاونياتهم وإتباع أسلوب التمويل الدوار، كذلك المشاركة في المشروعات المرتبطة بنشاط الجمعية.

المبحث الثاني الحماية الاجتماعية وفقاً لأجور حكومية لبعض فئات العمالة غير المنتظمة

مع إهتمام التأمين الإجتماعي بكافة فئات المواطنين فلم يقتصر دورها على توفير خدماتها للعاملين بأجر لدى الغير بل إمتدت لتأمين فئات القوى العاملة بالقطاع غير المنظم وحيث لا تتميز علاقة العمل بالإستقرار والإنظام لإرتباطه بنشاط مؤقت بطبيعته أو لإرتباط النشاط بإنجاز عمل معين أو بنشاط حرفي أو لقيام العامل بأداء العمل لحسابه الخاص وليس لحساب الغير.

وحيث يتعذر إرتباط الحماية الاجتماعية هنا بالأجور الفعلية التي تحددها عقود وتشريعات العمل فقد تم توفير الحماية الاجتماعية وفقاً لأجور حكومية تتفق وظروف وطبيعة العمل وبمراعاة تنقل العماله من جهة لأخرى بأجور تفاوضية تختلف وفقاً لمهارة العامل وظروف وأسلوب التشغيل ألياً أو يدويا كما تختلف من وقت لآخر.

وهكذا يمكن لنظم التأمين الإجتماعي توفير مزاياها وفقاً لأجور حكمية للفئات الآتية:

- لعمال المقاولات والبناء والتشييد وعمال المحاجر وعمال الملاحات.
- لعمال النقل البري (سائقين وتباعين) العاملين كمهنيين على سيارات النقل في القطاع الخاص (أو قيادة جرارات زراعية).
- لعمال المخازن البلدية بالقطاع الخاص : عمالة فنية (فران . خراط . عجان . طولجي) وعمال إدارية (وكيل أو رئيس ورديه . سحجي أو جرار . كاتب . موزع).

ونتناول ذلك بشئ من التفصيل على النحو التالي :

أولاً : الحماية الاجتماعية وفقاً لأجور حكمية لعمال المقاولات :

- ١- ربط حصة العامل في الإشتراكات وما يستحقه من المزايا بأجور حكمية للعمال وفقاً لمهاراتهم (عامل عادي أو محدود المهارة – عامل متوسط المهارة – عامل ماهر) مع قيام وزارة القوى العاملة أو التنظيم النقابي المختص بتحديد مستوى المهارة.

وعلى كل عامل التقدم إلى مكتب التأمين المختص الذي يقع في دائرة محل سكنه بطلب الإشتراك في هذا النظام.

٢- تحديد حصة صاحب العمل في الإشتراكات وفقاً لأجور حكومية تحددها لجنة هندسية بنسبة مئوية من القيمة الإجمالية لكل عملية وفقاً لطبيعتها ومدى الإستخدم الآلى في التنفيذ وما إذا إقتصرت على أعمال المصنوعات أو كانت توريد ومصنعية (متكاملة Turn Key).
وتحدد إشتراكات صاحب العمل للمحاجر والملاحات التى تستغل بالإيجار وفقاً للقيمة الإيجارية فإذا كانت تستغل بطريق الترخيص فتحدد الأجور كنسبة من كمية المواد المستخرجة من المحجر أو الملاحه.
وعلى المقاول أن يتأكد من أن العامل يحمل بطاقة إشتراك تأمين إجتماعى.

و يلتزم المؤمن عليه بأن يؤدي شهريا (لأى مكتب من مكاتب الهيئة التأمينية) حصته فى الإشتراكات وذلك إعتباراً من بدء الإشتراك وحتى إنتهاء مدة سريان بطاقة الإشتراك بما لا يجاوز نهاية الشهرين التاليين لإنتهائها وفى حالة عدم السداد خلال هذه المهلة يعد ذلك قرينة على عدم الإشتغال.

٣- يراعى وضع آليات لضبط ومتابعة التنفيذ فمن ناحية يلتزم المقاول أن بسداد الإشتراكات المستحقة عن كل دفعة أو مستخلص مستحق الصرف (وفى حالة التأخير فى السداد يلتزم بأداء المبلغ الإضافى المنصوص عليه فى قانون التأمين الإجتماعى).
ويلتزم مسند الأعمال بإخطار مكتب التأمين المختص بكل عملية مقاوله أو أى تغيير أو تعديل فيها فور بدء تنفيذ المقاوله أو التغيير أو التعديل ويوضح بالإخطار إسمه وعنوانه ورقمه التأمينى وإسم المسند إليه عملية المقاوله ورقمه التأمينى ومكان المقاوله والقيمة الإجمالية لها وقيمة التغيير بحسب الأحوال ويرفق بهذا الإخطار صورة من عقد المقاوله.
كما يلتزم بإخطار مكتب التأمين المختص ببيان كل دفعة أو مستخلص مستحق الصرف موضحاً به تاريخ إستلام المقاول إخطار الإستحقاق وكذا ختامى العملية.

وإذا أخل مسند الأعمال بأى إلتزام مما سبق فإنه يكون مسئولاً بالتضامن مع المقاول عن سداد الإشتراكات والمبالغ الإضافية المستحقة عنها وذلك وفقاً لقانون التأمين الإجتماعى.
وفى سبيل متابعة تحصيل الإشتراكات تلتزم الجهات الحكومية والهيئات العامة ووحدات القطاعين العام والخاص بربط التعامل مع أصحاب الأعمال والمؤمن عليهم على تقديم الشهادات والبطاقات الدالة على إشتراكهم بالتأمين الإجتماعى.

كما يلتزم مسند الأعمال بخضم الإشتراكات من المقاول لحساب الهيئة التأمينية وسدادها في المواعيد المقررة بقانون التأمين الإجتماعي.

وللمؤمن عليه الحق في طلب تعديل المهنة أو مستوى مهارته وقد يربط ذلك بعدم تجاوز عمر معين (قد يكون الخامسة والخمسين).

ثانياً : الحماية الإجتماعية للسائقين المهنيين العاملين على سيارات النقل البري (الأجرة) وفقاً لأجور وإشتراكات حكومية تسدد مع إستخراج وتجديد رخص القيادة :

تتميز العمالة هنا بالتنقل المستمر بين مالكي عربات النقل وسيارات الأجرة وقد يعمل أكثر من سائق على السيارة الواحدة وفقاً لورديات العمل وإختلاف طريقة تحديد مقابل العمل (قد يتم ربطه بالإيراد المحقق وساعات إستخدام السيارة).

ومن أساليب التأمين الإجتماعي هنا تحديد أجور حكومية تحسب على أساسها حصة العامل في الإشتراكات (وتحسب على أساسها المزايا) وفقاً لدرجة رخصة القيادة (أولى وثانية وثالثة).

أما حصة صاحب العمل فتحدد حكماً بقسمة إجمالي أجور كل من فئات العاملين على عدد السيارات المرخص لكل فئة بقيادتها وتسدد مقدماً عن مدة ترخيص السيارة.

وفي مجال إجراءات التعامل التأميني مع السائقين المهنيين والتبايعين يتقدم العامل إلى مكتب التأمين المختص (الذي يقع في دائرته محل إقامة العامل) بطلب قيده في سجل عمال النقل البري على نموذج يعد لهذا الغرض مرفقاً به شهادة الميلاد وتقرير طبي صادر من جهة طبية مختصة بالفحص الطبي الإبتدائي للتبايع إن وجد .

وتصدر للتبايع بطاقة إشتراك تسرى لمدة محدد من تاريخ الإشتراك (أو التجديد حسب الأحوال) وتسجل بها بيانات السداد وتجدد هذه البطاقة لمدد تالية .

ويؤدي المؤمن عليه حصته في إشتراكات نظام التأمين الإجتماعي (بنفسه) نقداً إلى مكتب التأمين المختص مقدماً عن الفترة من أول شهر بدء سريان الترخيص، أما التبايع فيؤدي الإشتراكات شهرياً إعتباراً من بدء الإشتراك وحتى إنتهاء مدة سريان بطاقة الإشتراك .

وعلى المؤمن عليه التباع أن يحافظ على بطاقة التأمين الخاصة به، ويتعين عليه تقديم هذه البطاقة إلى مكتب التأمين المختص عند تجديدها وعند إستحقاق أى من الحقوق التأمينية.

أما بالنسبة لحصة صاحب العمل فى إشتراكات التأمين الإجتماعى فتسدد نقداً ومقدماً عن المدة المطلوب عنها رخصة السيارة وتودى إلى مكتب التأمين المختص.

وفى سبيل متابعة السداد تلتزم إدارات وأجهزة المرور أن تستلزم شهادة الإشتراك فى التأمين الإجتماعى إصدار أو تجديد أو تعديل درجة الرخصة الخاصة بالسائقين العاملين فى نشاط النقل البرى فى القطاع الخاص وكذلك إصدار أو تجديد رخص تسيير السيارات بهذا القطاع.

وإتفاقاً وطبيعة عمل فئات السائقين تعتبر مدة إشتراك المؤمن عليه ممتدة إذا حال المرض أو الإصابة (الذين يقعان له أثناء مدة إشتراكه) بينه وبين تجديد الرخصة أو مزاولة العمل على أن يؤدى الإشتراكات المستحقة خلال هذه الفترة وحتى تاريخ ثبوت العجز أو وقوع الوفاة بحسب الأحوال.

ثالثاً : الحماية الإجتماعية لعمال المخازن البلدية بالقطاع الخاص وفقاً لأجور حكومية بمراعاة الحدود الدنيا للمزايا التأمينية :

العمالة هنا أيضاً ذات معدلات تنقل عالية ومن ناحية أخرى فهى عمالة فنية (فران . خراط . عجان . طولجى) وعمالة إدارية (وكيل أو رئيس وريديه . سحلى أو جرار . كاتب . موزع).

وقد يراعى هنا إنشاء مكاتب لتشغيل عمال المخازن تقوم بتحرير عقد التشغيل بين العامل وصاحب العمل بعد حصول العامل على شهادة مهارة أو قيد بالقوى العاملة .. ويقدم أصل العقد مع إستمارة التأمين لمكتب التأمينات .. بمراعاة إجراء كشف لمزاولة المهنة (ويتحمل صندوق التأمينات رسم الكشف الطبى).

ويتم تحديد الإشتراكات والمزايا وفقاً للحد الأدنى لأجر الإشتراك.

وتحدد حصتى صاحب العمل والمؤمن عليه فى إشتراكات التأمين الإجتماعى وفقاً للأجور المشار إليها وعدد العاملين فى هذا القطاع (الذى يتم الإتفاق عليه بين الجهات المعنية والهيئة القومية للتأمين الإجتماعى).

ويلتزم صاحب العمل بإخطار هيئة التأمين الإجتماعى ببيان بجميع العاملين الموجودين لديه ومهنتهم بعد إعتماها من المكتب الفرعى لتشغيل عمال المخابز.

وفى جميع الأحوال يتعين على مكتب التأمين المختص تسجيل كل من إستمارتى الإلتحاق وإنهاء الخدمة.

المبحث الثالث
الحماية الإجتماعية الموحده
لغير العاملين بأجور فعلية أو حكومية
(نظم المعاشات القومية)

أولا : مجال المعاش القومى الموحد:

الأصل فى المعاشات القومية الموحدة إمتدادها لجميع المواطنين (بل قد تمتد لجميع المقيمين)، ومع ذلك قد يكون من المناسب لإعتبارات تمويلية أن يقتصر إهتمام المعاشات القومية الموحدة على الفئات التى لم تمتد إليها نظم التأمين الإجتماعى القائمة فى الدولة وبالتالى يمتد المعاش القومى الموحد لفئات القطاع غير المنظم من غير العاملين بأجور أو دخول حكومية ويفترض هنا شمولها الفئات التالية:

١- العاملون بالزراعة غير المؤمن عليهم وفقا لنظام التأمين الإجتماعى للعاملين وغالبا ما يتمثل ذلك فى عمال الزراعة ممن يعملون فى الحقول والحدائق والبساتين أو فى مشروعات تربية الماشية أو الحيوانات الصغيرة أو الدواجن أو فى المناحل أو فى أراضى الإستصلاح والإستزراع. ويقصد بالعاملين المؤقتين من تقل مدة عمالتهم لدى صاحب العمل عن أشهر معدودة أو كان العمل الذى يزاولونه لا يدخل بطبيعته فيما يزاوله صاحب العمل من نشاط.

٢- ملاك أو حائزو الأراضى الزراعية الذين تقل مساحة ملكيتهم أو حيازتهم عن عدد محدود من الأفدنة سواء كانوا ملاكا أو مستأجرين بالأجرة أو بالمزراعة.

٣- ملاك المبانى الذين يقل نصيب كل مالك فى ريعها السنوى عن الحد الأدنى لأجور العاملين المؤمن عليهم.

٤- العاملون فى الصيد لحساب أنفسهم أو لحساب أفراد آخرين ولا يمتد إليهم نظام التأمين الإجتماعى للعماله المنظمة.

٥- عمال التراهيل.

٦- صغار المشتغلين لحساب أنفسهم كالباعة الجائلين ومندى السيارات وموزعى الصحف وماسحى الأحذية المتجولين وغيرهم من الفئات المماثلة والحرفيين متى توافرت فى شأنهم الشروط الآتية:

(أ) عدم إستخدام عمال.

(ب) عدم ممارسة النشاط فى محل عمل ثابت له سجل تجارى أو تتوافر فى شأنه شروط القيد فى السجل التجارى أو ألا يكون محل النشاط خاضعا لنظام الترخيص من جانب أى من الأجهزة المعنية.

٧- المشتغلون داخل المنازل الخاصة الذين تتوافر فى شأنهم الشروط الآتية:
(أ) أن يكون محل مزاوله العمل داخل منزل معد للسكن الخاص.

(ب) أن يكون العمل الذي يمارسه يدويا لقضاء حاجات شخصية للمخدوم أو نوبه.

٨- أصحاب المراكب الشراعية في قطاعات الصيد والنقل النهري والبحري وأصحاب وسائل النقل البسيطة، ويشترط في هؤلاء جميعا ألا يستخدموا عمالا.

٩- أصحاب الصناعات المنزلية والريفية والأسرية، وذلك إذا كان المنتفع لا يستخدم عمالا.

ثانيا : إستحقاق المعاش القومي :

١- يتحدد المعاش المستحق بمبلغ شهري موحد تتحمل الخزانة العامة نسبة منه ويزاد المعاش دوريا ويستحق المعاش في حالات بلوغ المؤمن عليه السن المعاشي (عادة الخامسة والستين) أو وفاة المؤمن عليه أو ثبوت عجزه عجزا كاملا مستديما .

وفي حالة وفاة المؤمن عليه أو صاحب المعاش يقرر القانون المستحقين وعادة ما يتم تحديدهم وفقا للجدول التالي:

رقم الحالة	المستحق في المعاش	الأنصبة المستحقة في المعاش	
		الأولاد	الأرملة
١	أرملة أو أرامل وولد واحد أو أكثر	٢/١ ويوزع بالتساوي في حالة التعدد	١/٢ ويوزع بالتساوي في حالة التعدد
٢	أرملة أو الارامل	-----	٤/٣ ويوزع بالتساوي في حالة التعدد
٣	ولد واحد	٣/٢	-----
٤	أكثر من ولد	كامل المعاش ويوزع بالتساوي	-----

ويقصد بالمستحق للمعاش :

- ١- الأرملة، ويعتبر في حكمها زوج المؤمن عليها العاجز عجزا كلياً.
- ٢- الأبناء : البنت غير المتزوجة والإبن الذكر الذي لم يبلغ سن الرشد (عادة الحادية والعشرين) ، ويستثنى من هذا الشرط الحالات الآتية :
(أ) العاجز عجزا كلياً.

(١) وتخصم من المعاش قيمة اشتراكات المدة المؤهلة (عشر سنوات) وذلك في حدود ربع المعاش المستحق، ويكون الخصم بالنسبة للمستحقين في حدود النصيب المستحق لكل منهم وبما لا يجاوز ربع هذا النصيب.

وفي حالة إستحقاق معاش آخر بصفته مؤمنا عليه وفقا لأحكام أي من قوانين التأمين الإجتماعي أو التأمين والمعاشات، أو وفقا لأحكام قانون الضمان الإجتماعي فيتم تحويل القيمة الرأسمالية له أو الإعتماد المخصص لمواجهته بحسب الأحوال إلى الحساب المنصوص عليه بالمادة ٦ من القانون المرافق. ويصدر الوزير المختص قرار بقواعد وإجراءات سداد القيمة الرأسمالية أو الإعتماد المشار إليهما.

(ب) الطالب باحدى مراحل التعليم التى لا تجاوز مرحلة الحصول على مؤهل الليسانس أو البكالوريوس أو ما يعادلها بشرط عدم تجاوزه سن معين .

٢- حيث تتعدد قوانين التأمين الإجتماعى (ويفترض تعددها خلال الحياة العملية للمؤمن عليهم) فيراعى النص على الآتى:
- إذا توافرت فى المستحق شروط الإستحقاق لأكثر من معاش وفقاً لأى من قوانين التأمين الإجتماعى إما أن يقرر الجمع بينها أو يقرر إستحقاق المعاش الأكبر منها (ويوزع عندئذ المعاش الآخر الذى لم يستحق فيه بافتراض عدم وجود هذا المعاش) .

- وبوجه عام إذا كان للمؤمن عليه مدد إشتراك وفقاً لأحكام أى من قوانين التأمين الإجتماعى يتم التنسيق والتكامل بين القوانين .

٣- يصرف المعاش إعتبار من أول الشهر الذى تحققت فيه واقعة الإستحقاق (وقد ينص على بدء إستحقاق المعاش بالنسبة للمؤمن عليه الذى لم يقيم بالإشتراك فى هذا التأمين حتى تاريخ تحقق واقعة الإستحقاق أو المستحقين عنه بحسب الأحوال إعتبار من أول الشهر الذى يتقدم فيه بطلب الصرف، وعلى الهيئة التأمينية خصم الإشتراكات المستحقة من المعاش فى الحدود ووفقاً للقواعد المنصوص عليها فى اللوائح التنفيذية) .

وتصرف فى حالة وفاة المؤمن عليه أو المعاش نفقات جنازة موحدة وفقاً للأحكام المنصوص عليها فى قوانين التأمين الإجتماعى للعاملين.

٤- لضبط حالات الإستحقاق وشروطها يراعى النص على إلتزام المختصين فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة والوحدات الإقتصادية التابعة للقطاع العام أو لدى أصحاب الأعمال أو غيرهم من الجهات التى تتعامل مع أفراد خاضعين لأحكام هذا القانون أن تعلق صرف مستحقاتهم أو إعطائهم التراخيص أو الشهادات أو تجديدها على تقديمهم بطاقة التأمين التى تثبت إشتراكهم فى النظام والإستمرار فى سداد الإشتراكات.

كما تلتزم الجهات المختصة بتوثيق عقود الزواج وقيد الوفيات باخطار الهيئة التأمينية بحالات الزواج التى تتم بين مستحقى المعاش، وبحالات الوفاة التى تقع بين من يحصلون على معاشات وفقاً لأحكام القانون .
وعلى وحدات الجهاز الإدارى للدولة والمؤسسات والهيئات والجمعيات والشركات وأصحاب الأعمال الذين يستخدمون أحد أصحاب المعاشات أو أحد

المستحقين فى المعاش ممن يحصلون على المعاشات أن يخطرأ هئئة التأمين الإءتماعى المءخصة بأسم من ىستخدمونه منهم ومقدار أجره . وعلى صاحب المعاش والمستحق أو من ىصرف باسمه المعاش إبلاغ الهئئة بكل ءعير فى أسباب الإءتحاق ىؤدى إلى قطع المعاش أو وقفة أو ءفضه .

ءالثا : فى مصادر التمويل (ءعدد المصادر والمبادئ والخبرة الدولية) :

ءتميز نظم التأمينات الإءتماعية ، عن غيرها من صور الضمان الإءتماعى ، بتمويلها بإءتراكات توزع بطريقه أو أخرى بين مصادر ءلاثة هى المؤمن عليهم وأصحاب الاعمال والدوله .

ومع ذلك فقد ءار جدل طويل وءتشعب حول عدالة وءتمية ومدى مساهمة كل من ءلك المصادر فى تمويل كل من أنواع التأمينات الإءتماعيه، ولا ءكاد ءخلو وءهات النظر المءعارضه من وءاهة وءدية بءىء ىصعب الإءماع على أيها افضل من ءىء ءءليل النهائى .

وإذا كانت المسئولية عن وقوع الءظرالمؤمن منه والمصالح ءتى ءءرب على قيام التأمين ءءبءرالعوامل الرئيسية فى ءءديد مصادر التمويل، فإن خبرة الدول المءءلفة ءعكس ءأءر ءجم مساهمة كل من هذه المصادر بالعوامل الفكرية والاقتصاديه وبنشاء وطبيعة كل من أنواع التأمينات الإءتماعيه .

وفى هذا الشأن فإن من أهم المشاكل ءتى ءواجه إءءداد نظم التأمين الإءتماعى للعمالة غير المءنظمة ما ىءور حول كيفية تمويل نفقات المزايا ومدى مساهمة ءلك العمالة وءميعها من ذوى الدءول المءءفضة، ومن هنا ىءأكد دور المساهمة العامة للدولة وهو أمر مءفق عليه دوليا ولا ىءبىر إءءراض جدى بين المهءمين بءوزيع نفقات نظم التأمينات الإءتماعية ، (وإن كان من المرءوب فيه عدم الاعتماد على الدولة إءءمادا كليا أو شبه كلى فى تمويل هذا النظام) ءأسيسا على مسئولية الدولة (أو المءءمع ككل) عن ءءقيق أهداف نظام التأمينات الإءتماعية و بالفوائد ءتى ءعود عليها من قيام هذا النظام .

وهناك إءفاق على أهمية و عدالة المساهمة العامة فى نظام التأمين الإءتماعى و تمويل نفقاته ءاصة من ءىء ءوفير معاشات مناسبة لمن أشرفوا على السن المعاشى فى المراحل الأولى لءءبىق نظم المعاشات و فى إءداد و ءههزالمسءشفيات والعيادات والمصءات والمراكز الطبية اللازمة لءءبىق التأمين الصءى و فى ملاءمة المعاشات مع ءءعير فى نفقات أو

مستويات المعيشة خاصة اذا ما نشأ ذلك عن إصدار جديد أو موجه من التضخم.

ومن ناحية أخرى فإن مساهمة الدولة تيرر بالعديد من الاعتبارات التي تتبع من مسؤوليتها عن تحقيق أهداف نظم التأمينات الاجتماعية و بالفوائد العديدة التي تعود عليها من قيامها و إستمرارها و ذلك باعتبار أن الدولة الحديثة تستهدف تأكيد السلام الاجتماعى وتحقيق رفاهية أفراد المجتمع وضمان رقى مستواهم الصحى والمعيشى.

ومن هنا إنتهى المهتمون بتمويل التأمينات الاجتماعية الى أهمية وعدالة المساهمة العامة فى تمويل مزايا الوفاة المبكرة والعجز المبكر وتمويل المعاشات الأساسية ومزايا ذوى الدخل المنخفضة.

ولنا أن نشير فى النهاية الى أن هناك كثيرا من مجالات العمل المشتركة بين الدولة و نظم التأمين الاجتماعى مما يعنى أن قيام هذه النظم وإستمرارها يخفف من أعباء الدولة ، فضلا عن ذلك فان الآثار الاقتصادية المرغوب فيها للنظم المشار اليها لا يمكن إنكارها سواء من حيث تحقيق التوازن بين العرض والطلب أو من حيث توجيه احتياطات ضخمة للاستثمارات العامة و الخاصة .

ولذلك كله إستقرت الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية ونبين فيما يلى المبادئ الدولية على الآتى :

١- فى مجال تحديد مصادر كل من أنواع التأمينات الاجتماعية :

يستفاد من جميع الاتفاقيات والتوصيات التى أشارت لتمويل تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة عدم تحمل المؤمن عليهم أية اشتراكات ومن ناحية أخرى فإن الدول تلتزم بالمساهمة فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

وفى مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل بوجه عام فقد حددت المادة ٢٦ من التوصية رقم (٦٧) المبدأ العام على النحو التالى :
"توزيع الأعباء المالية للمزايا -بما فى ذلك النفقات الادارية- بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ودافعى الضرائب بشروط عادلة وبحيث لا يتحمل المؤمن عليهم ذوى الدخل المتواضع أية أعباء مرهقة وأن لا يحدث اضطراب للإنتاج".

ولقد رددت هذا المبدأ الاتفاقيه رقم (١٢) فى العبارة التالية :

"يجب تمويل مزايا التأمين الاجتماعي والمصاريف الإدارية جماعيا عن طريق الاشتراكات أو الضرائب أو كليهما بأسلوب لا يرهق ذوى الدخل المحدود ومع مراعاة الحالة الاقتصادية للدولة وللأشخاص الذين يشملهم التأمين".

وقد إهتمت توصيات ضمان الدخل (التوصية ٦٧) واتفاقية المستويات الدنيا (الاتفاقية ١٠٢) بالنص على عدم إرهاق المؤمن عليهم .

وجاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل أن على أصحاب الأعمال المساهمة بما لا يقل عن نصف نفقات المزايا المستحقة للعاملين - باستثناء نفقات إصابات العمل - خاصة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة .

وقد إهتمت بذلك أيضا إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحى إذ قررت:
١- فى حالة مساهمة المؤمن عليهم فى نفقات الرعاية الطبية يجب ألا يشكل ذلك عبئا يضعف أثر هذه الرعاية .
٢- يجب ألا تصل إشتراكات المؤمن عليهم الى المدى الذى يسبب لهم إرهاقا وضيقا .
٣- على أصحاب الأعمال أداء إشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة .

كما إهتمت بذلك أيضا توصيات واتفاقيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة إذ نصت على أنه :
١- يجوز إعفاء ذوى الأجور المنخفضة من الاشتراكات .
٢- يتحمل صاحب العمل اشتراكات الصبية الذين لا تجاوز أجورهم قدرا معينا أو معظمها .

وفى مجال تحديد أوجه مساهمة الدولة تجرى الأحكام على ما يلى :

١- تتحمل الدولة مسئولية عامة فيما يختص بتقديم مزايا التأمين الاجتماعى ولذا يتعين عليها إجراء الدراسات الاكتوارية اللازمة بشكل دورى وقبل تقرير أى تعديل فى المزايا أو معدلات الاشتراكات وذلك للتحقق من التوازن المالى لنظام التأمين .
٢- تلتزم الدولة بنفقات الرعاية الطبية التى تجاوز الاشتراكات .
٣- تتحمل الدولة الأعباء المالية التى لا يمكن تغطيتها عن طريق الاشتراكات و من بينها:
- العجز فى الاشتراكات نتيجة لامتداد التأمين للمتقدمين فى الأعمار، ويجوز أن تقتصر مساهمة الدولة فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز

والوفاء على تمويل المزايا المقررة للمواطنين وورثتهم الذين تجاوز أعمارهم حدا معيناً في تاريخ سريان التأمين الإجباري .
- الأعباء المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا في حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة .
- أعباء استمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة .
- الاعانات اللازمة لتأمين العاملين لدى أنفسهم ذوى الدخل المتواضع .

وقد جاءت الخبرة العملية لنظم التأمينات الإجتماعية على المستوى الدولى متفقة مع المبادئ الدولية فى تقرير ضرورة المساهمة العامة كأحد مصادر تمويل نفقات أغلب أنواع التأمينات الإجتماعية مع ارتباط مدى هذه المساهمة بنشأة وطبيعة هذه التأمينات من ناحية وبأيدولوجية الدولة وتقديمها الاقتصادى من ناحية أخرى .

وأكدت اتفاقيات وتوصيات مؤتمرات العمل الدولية المسنولية العامة للدولة فى مجال ضمان الوفاء بمزايا التأمينات الإجتماعية فضلا عن المساهمة فى تمويل نفقاتها الى المدى الذى يتفق مع غنى الدولة واعتبارات العدالة، وإهتمت بعض الاتفاقيات والتوصيات ببيان أهمية تحمل الدولة لبعض نفقات العلاج والرعاية الطبية فى حالات المرض مع قيامها بتمويل فترات التجنيد الإلزامى وتغطية العجز فى الاشتراكات الناتج عن امتداد تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء لذوى الأعمار المتقدمة وكذا تحمل الأعباء المترتبة على توفير حدا أدنى لمزايا العجز والوفاة وأعباء استمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة .

وقد تتمثل المساهمة العامة فى القروض والاعانات السنوية أو فى تحمل النفقات الإدارية أو جزء من إجمالى نفقات التأمين أو نفقات بعض صور المزايا أو جزء منها أو فى نسبة من إجمالى الموارد أو الإشتراكات أو الأجور أو فى حصة ضريبة أو ضرائب معينة أو جزء منها ، وقد تتمثل فى ضمان تغطية العجز فى الموارد عن النفقات أو ضمان الحد الأدنى لعائد استثمار الاحتياطيات .

وعادة ما تهتم المساهمة العامة بنفقات المعاشات القومية مع ملاءمتها دورياً بمراجعة التغير فى القوة الشرائية للنقود وبوجه عام يتعين إهتمام المساهمة العامة بالحدود الدنيا للمعاشات وبالعجز فى نفقات التأمين نتيجة لامتداده لذوى الأعمار المتقدمة ولذوى الأجور المنخفضة فضلا عن نفقات العلاج والرعاية الطبية للتأمين الصحى لكبار السن من غير العاملين ولذوى المعاشات .

الفهرس

٤ - ٢	تمهيد : فى وجوب إمتداد التأمين الإجتماعى للعاملين فى القطاع غير المنظم
٢٩-٥	الفصل الأول : فى نظم التأمين الإجتماعى على المستوى العربى وإمتدادها التدريجى إلى العاملين بالقطاع غير المنظم
٦	المبحث الأول : نظم التأمين الإجتماعى على المستوى العربى
١٩	المبحث الثانى : الإهتمام التأمينى العربى بالعاملين بالقطاع غير المنظم
٢٥	المبحث الثالث : الإمتداد التدريجى لنظم التأمين الإجتماعى
٥٤-٣٠	الفصل الثانى : فى مدى وأهمية ومجالات العمالة فى القطاع غير المنظم ودورها الإقتصادى : العاملين بالمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر والعاملين لدى أنفسهم وذوى الحرف والعاملين بالريف بالزراعة والصيد والغابات
٣١	تمهيد : فى مجالات ومدى وحتمية الحماية الإجتماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم.
٣٥	المبحث الأول : فى العاملين بالمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر والعاملين لدى أنفسهم وذوى الحرف
٤٢	المبحث الثانى : فى العاملين بالريف بالزراعة والصيد والغابات
٧٢-٥٥	الفصل الثالث : الكيفية (الأساليب والسياسات) : تطوير وتكامل التدابير الإدارية والتمويلية لتيسير وتفعيل الحماية الإجتماعية للعاملين فى القطاع غير المنظم
٥٦	المبحث الأول : تفعيل وتدعيم التعاونيات
٦٠	المبحث الثانى : الحماية الإجتماعية وفقاً لأجور حكومية لبعض فئات العمالة غير المنتظمة ...
٦٥	المبحث الثالث : الحماية الإجتماعية الموحده لغير العاملين بأجور فعلية أو حكومية (نظم المعاشات القومية)
٧٣	الفهرس