



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

# موجز الحماية الاجتماعية سبيلا للعدالة الاجتماعية و ضمانا لجيل المستقبل

تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي  
البند الأول – القسم الأول

---

---

## المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
7	تقديم
15	تمهيد : حول أهداف التقرير ومفهوم الحماية الإجتماعية
21	الفصل الأول : أوضاع الحماية الإجتماعية على المستوى العربى :
21	1/1 : أوضاع الحماية الإجتماعية فى العالم العربى وعلى المستوى الدولى .
24	2/1 : جهود شبكات الأمان الإجتماعى فى علاقتها مع الحماية الإجتماعية .
27	3/1 : الحماية الإجتماعية فى القطاع الزراعى .
29	4/1 : تزايد أهمية الحماية الإجتماعية والقطاع غير المنظم .
31	5/1 : التحديات الرئيسية التى تواجه تغطية وفاعلية الحماية الإجتماعية .

---

رقم الصفحة	الموضوع
43	<b>الفصل الثاني :</b> الأزمات المالية الإقتصادية العالمية وتزايد تحديات الحماية الإجتماعية .
43	1/2 : الآثار الإقتصادية والإجتماعية السلبية للعولمة والأزمات المالية والإقتصادية العالمية وإنعكاساتها على سوق العمل والحماية الإجتماعية .
47	2/2 : الإصلاحات الإقتصادية والحماية الإجتماعية .
48	3/2 : تنقل العمالة بين الدول العربية وأهمية الحماية الإجتماعية (للعمالة المتنقلة) .
49	4/2 : الإنتفاضات والثورات العربية والحماية الإجتماعية
55	<b>الفصل الثالث :</b> الحماية الإجتماعية والعدالة الإجتماعية .
55	1/3 : الحماية الإجتماعية الوقائية والعلاجية من خلال خدمات الضمان الإجتماعي (الخدمات والإعانات العامة والصحية والمعاشية) .
56	2/3 : الحماية الإجتماعية وتكافؤ الفرص (بالنسبة للمرأة العاملة) .
59	3/3 : الحماية الإجتماعية ومحاربة الفقر (والتهميش لذوى الإحتياجات الخاصة) .

---

رقم الصفحة	الموضوع
62	4/3 : الحماية الإجتماعية ومواجهة الأزمات .
65	الفصل الرابع : تكامل الجهود لتفعيل الحماية الإجتماعية سبيلاً للعدالة الإجتماعية وضماناً لجيل المستقبل
65	1/4 : الآفاق الجديدة للحماية الإجتماعية لتحقيق المزيد من العدالة الإجتماعية.
70	2/4 : دور الحكومات فى التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية .
74	3/4 : إمتداد دور الضمان والتأمينات للأعباء الإجتماعية وللعمالة غير المنتظمة والعاملين لدى أنفسهم .
75	4/4 : دور القطاع الخاص (التعاونيات والمشروعات الصغيرة والخدمات المالية) .
77	5/4 : دور التنظيمات النقابية وتنظيمات المجتمع المدنى لتوفير الحقوق العمالية والعمل اللائق .
78	6/4 : تفعيل الحماية الإجتماعية من خلال منظمة العمل العربية وأنشطتها لتنمية الموارد البشرية .
81	خاتمة

\*\*\*\*\*

---

---

## تقديم

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

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

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

---

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

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

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

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

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



---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

الإقتصادية والإجتماعية. ومع الأسف فبلداننا أكثر عرضة لمثل هذه الأزمات وبالتالي فهي أكثر حاجة للحماية الإجتماعية لنزع فتيل الانفجار وتقليل المعاناة ومخاطر إستفحال الأزمات.

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

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

مؤسسة القمة العربية .

الحكومات العربية .

دور أصحاب الأعمال .

دور المنظمات النقابية العربية .

دور منظمة العمل العربية .

---

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

وما التوفيق إلا بعون الله.

أحمد محمد لقمان

المدير العام لمنظمة العمل العربية

---

## تمهيد

### \* أهداف التقرير و( أقسامه ) :

شهد العالم العربى العديد من الإنتفاضات التى نادت من خلالها الشعوب بأهمية تفعيل وتدعيم العدالة الإجتماعية وتنمية الموارد البشرية والتركيز على سياسات وإستراتيجيات الحماية الإجتماعية التى تستهدف التنمية المستدامة والعدالة لجميع قطاعات المجتمع وتتطلع إلى تكامل الجهود العربية ككيان إقليمى ذو سمات وظروف إقتصادية وإجتماعية متماثلة لتحقيق نتائج تنموية أفضل يلمسها المواطنون وتدعم شعورهم القومى وتعمل على النهوض بالقدرة القومية على إدارة التنمية من خلال تحديد الأهداف وقياس النتائج المبنية على دراسة للأوضاع العربية السكانية وقدراتنا البشرية بين مختلف مناطق العالم.

ومن خلال التعرف على أوضاع الحماية الإجتماعية فى عالمنا العربى تتبين حتمية السعى الحثيث والمتسارع لتحقيق العدالة الإجتماعية ذلك الهدف الذى طالما رددناه بل وآمنا به وحن الوقت لنراه واقعا حيا ومستمرًا للأجيال المستقبلية تتصاعد وتتنامى وتتواصل من أجله التحركات السياسية والشعبية الموجهة للحكومات. تأسيسا على مسئوليتها عن ضمان العمل والكسب منه والقدرة عليه.

ومن هنا فإن تقرير "الحماية الإجتماعية سبيلاً للعدالة الإجتماعية وضماناً لجيل المستقبل" يستهدف تقديم عرض عام لأوضاع الحماية الإجتماعية فى البلدان العربية وجهود تدابير الضمان الإجتماعى فى علاقتها مع الحماية الإجتماعية فى

---

أكثر صورها إتصلاً بالقوى العاملة العربية وفى مجال التأمين ضد البطالة وفى مجال القطاع الزراعى والقطاع غير المنظم بهدف تحديد التحديات الرئيسية التى تواجه فاعلية ومجال الحماية الإجتماعية ودورها فى تحقيق العدالة الإجتماعية أهم مطالب الشعوب العربية.

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

وينقسم التقرير إلى أربعة فصول تنطلق من واقع أوضاع الحماية الإجتماعية على المستوى العربى والتحديات الرئيسية (الفقر والبطالة والإنخفاض النسبى لخدمات الضمان الإجتماعى) التى تواجه فاعلية الحماية الإجتماعية فى فصل أول .. وبمراعاة الأزمات المالية والإقتصادية العالمية التى إمتد تأثيرها إلى عالمنا العربى ومع حدة المشكلة الإقتصادية جاءت أولوية إعادة الهيكلة الإقتصادية وما سعى بالإصلاح الإقتصادى دون أن يصاحب النمو الإقتصادى نمواً فى الحماية الإجتماعية فتعددت الإنتفاضات والثورات بصور مختلفة لتواجه تدابير الحماية الإجتماعية تحديات جديدة كان من الضرورى بيانها فى فصل ثانٍ ننقل بعده فى فصل ثالث لتدابير ودور الحماية الإجتماعية فى تحقيق مطالب الشعوب للعدالة الإجتماعية تحقيقاً للتنمية الإجتماعية وتكافؤ الفرص لمواجهة الفقر والتهميش والتداعيات السلبية للأزمات المالية والإقتصادية ... وننتهى بعد ذلك وفى فصل رابع



---

وأخير لتحديد الآفاق الجديدة للحماية الإجتماعية لتفعيل العدالة الإجتماعية من خلال توافق جهود المنظمات الحكومية والنقابية ومنظمات أصحاب الأعمال والهيئات المعنية بتدابير الضمان الإجتماعى ومنظمة العمل العربية.

### \* فى مفهوم الحماية الإجتماعية:

تهدف الحماية الإجتماعية إلى تحقيق تدابير وخدمات الضمان الإجتماعى بمفهومه الشامل المستمد من تطور أحكامه ليصبح هدفاً أساسياً للدول وشعوبها على السواء وجزءاً هاماً من برامج وسياسة الأحزاب السياسية لتحقيق الأمن والإستقرار القومى وتجنب الحركات السياسية والإنتفاضات الشعبية التى يسببها الفقر وإرتفاع معدلات البطالة من ناحية ويحقق من ناحية أخرى قدراً محموداً من التعاون العربى الإقليمى والرغبة فى السلام العالمى (بعقد الإتفاقات والتوصيات الدولية لتقرير خدمات الضمان للجميع من وطنيين وأجانب).

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

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

---

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

وفى هذا الشأن فإن الحلول الفعالة يجب أن تستند للواقع (لا تستورد) ويتعين ألا ننظر للمشكلات والأزمات الإقتصادية التى تتابعت وتعددت وكأنها قدر لا فكاك منه (ببشر تراجع معدلات النمو الإقتصادى وتآكل الإحتياطيات النقدية لدى البنوك المركزية) وإنما يتعين أن نبحث فى حقيقة وواقع وخصوصية أوضاعنا السكانية والإقتصادية والإجتماعية لإستخلاص الخطط الفعالة والبرامج المناسبة لمواجهة التحديات الرئيسية وما يقتضيه ذلك من جهد وعمل ومسئوليات إستهدافا للضمان الإجتماعى بمفهومه الشامل (الذى يستمد من ضمان العمل والكسب منه والقدرة عليه إلى غير ذلك من خدمات الضمان الإجتماعى) حيث يتداخل مفهوم الحماية الإجتماعية مع شبكات الأمان الإجتماعى على النحو الوارد بتشريعات الدول المتقدمة والذى تبلور فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان (كما أقرته الجمعية العمومية لمنظمة الأمم المتحدة عام 1948 بعد الحرب العالمية الثانية) وكما نصت عليه إتفاقية الحد الأدنى للضمان الإجتماعى الصادرة عن منظمة العمل الدولية 1952 ومثيلتها التى أصدرتها منظمة العمل العربية وجميعها تؤكد مفهوما شاملا للضمان الإجتماعى كنظام إجتماعى وإقتصادى وسياسى يستهدف الحماية الإجتماعية للأفراد وقاية وعلاجاً من مخاطر الفقر والجهل والمرض ويوفر للمواطن سبل العيش بمستوى لائق ضماناً للعمل والتكسب منه والقدرة عليه.

---

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

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

وبعبارات محددة يأتى تقريرنا سعياً نحو تنمية فعالة وعدالة إجتماعية ولوضع إستراتيجية تهتم بوضع السياسات كما تهتم بتطبيقها على أرض الواقع ... إستراتيجية تجمع بين تحقيق كرامة العمل (فى إطار الخصوصية الوطنية والعربية) والنمو الإقتصادى السريع للحد من الفقر وتحقيق المساواة وتفعيل الحماية الإجتماعية للحد من ارتفاع معدلات البطالة وشدتها ... وهنا تبدو الحاجة إلى تكثيف التكامل والتعاون العربى لبلوغ مستقبل مستدام، من خلال أنماط نمو جديدة فعالة إقتصاديا وإجتماعيا وبيئيا تستجيب بشكل أفضل إلى ما يواجهه العالم العربى من تحديات فى مجال العمالة والمجال الإجتماعى، وتدعم إنتقالها إلى تنمية متوازنة ومستدامة.

---

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

لقد كشفت الإضطرابات السياسية التى إنطلقت من تونس ومصر مطلع عام 2011 والتى تمتد إلى مناطق عديدة من العالم العربى لإحداث تغييرات جذرية فى المنطقة وقد أبرزت هذه الأحداث كيف يتسبب إرتفاع معدل الفقر والبطالة فى إضطرابات إجتماعية وسياسية تطالب بتحقيق حقبة جديدة من العدالة الإجتماعية (والحريات الأساسية وإحترام الكرامة الإنسانية).

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

---

## الفصل الأول

### فى أوضاع الحماية الإجماعية

### على المستوى العربى

الأوضاع القائمة - شدة البطالة - شدة الفقر والعمالة الزراعية وغير  
المنتظمة - تحديات الإمتداد الفعال للحماية الإجماعية

#### 1/1 : أوضاع الحماية الإجماعية فى العالم العربى وعلى المستوى الدولى:

تتعدد وتتطور أوضاع الحماية الإجماعية على المستوى العربى وعلى المستوى الدولى إتفاقاً مع تعدد وتطور الأحوال والظروف الإقتصادية والإجماعية والسياسية. وفى إطار جهود الدول والحكومات فى سعيها نحو دعم وتفعيل التدابير المختلفة لتحقيق الضمان الإجماعى الشامل بحكم مسئوليتها الأساسية عن توفير خدمات التعليم والصحة لجميع المواطنين (باعتبارها من ضروريات الحماية الإجماعية لتنمية الخصائص الإنسانية والقدرة على التكسب) وبحكم مسئوليتها عن توفير نفقات المعيشة لذوى الحاجة وفى الحالات الطارئة الإستثنائية (من خلال تدابير المساعدات الإجماعية والإعانات العامة التى تقدمها الدول وفقاً للإختبارات الدخل).

وتتكامل جهود الحكومات فى مجال خدمات التعليم والصحة وغيرها من الخدمات الأساسية والمساعدات والإعانات العامة التى تقدمها لجميع المواطنين مباشرة (كأساس للحماية الإجماعية) مع تلك التى تفرضها التشريعات على أصحاب الأعمال لرعاية العاملين لديهم (عادة من خلال تشريعات العمل) ومع

---

تدابير الضمان الإجتماعى التأمينية المتمثلة فى نظم التأمين الإجتماعى التى تهتم بضمان الدخل فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض والإصابة (كحق أساسى تحميه الدساتير) والتى يمتد مجالها تدريجياً فنوياً إلى جميع فئات القوى العاملة ثم قومياً إلى جميع المواطنين.

ويستفاد من الجداول الإحصائية للتقرير (الجداول 1 و 2 و 3 و 4) إهتمام معظم الدول العربية بالتأمينات الإجتماعية كنظام إجبارى فنوى للعاملين فى غير القطاع الزراعى يقتصر أساساً على تأمين إصابات العمل والشيخوخة والعجز والوفاة (لا ينتشر التأمين الصحى وتأمين البطالة) وترتبط مزاياه وإشتراكاته بالأجور ويتحمل نفقاته العمال وأصحاب الأعمال مع مساهمة محدودة من الدولة وذلك على النحو التالى:

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

2. يتمثل الإهتمام الرئيسى لنظم التأمينات الإجتماعية السائدة فى العالم العربى فى توفير مزايا تقاعد مرتبطة بالدخل إتفاقاً مع إهتمامها وإمتدادها الفئوى للعاملين

---

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

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

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

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

ويبين لنا الجدول (4) بالملحق الإحصائى للتقرير كيف تنخفض موارد ونفقات الضمان الإجتماعى كنسبة من إجمالى الناتج القومى رغم ضرورة تزايدها

---

(مع إشتداد الحاجة إليها) كما فى السودان (الموارد 0.127% من الناتج القومى المحلى والنفقات 0.03%) وموريتانيا (الموارد 1% والنفقات 0.9%).

وعلى العكس من ذلك تصل موارد ونفقات مزايا تدابير الضمان الإجتماعى فى السويد لأعلى نسبة إلى إجمالى الناتج القومى (الموارد 36.4% والنفقات 35.9%) وتلى السويد هولندا (32.5% و28.5% على التوالى) والدانيمارك (29.4% و28.4% على التوالى) وفرنسا (27.6% و27.1% على التوالى) .. وعلى المستوى العربى تصل نسبة الموارد فى الجزائر إلى 7.4% من الناتج القومى المحلى (والنفقات 7.6%) وتصل فى الكويت إلى 6.6% (والنفقات 3%) .. راجع جدول 4.

## 2/1 : تكامل شبكات الأمان الإجتماعى للحد من شدة البطالة:

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

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

1- تطوير خدمات التعليم وشبكات الأمان الإجتماعى لتعمل على تخفيض معدلات تزايد السكان (معدلات الخصوبة) من خلال رفع مستوى التعليم والقضاء



---

على أمية النساء من ناحية ومن خلال تنمية القدرات على التكسب لرفع مستويات الأجر وتحويل العمالة غير المنتظمة إلى عمالة منتظمة تتمتع بمستوى مرتفع من الأجر.

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

ويلزم السعى نحو توفير برامج عامة لمعاشات كبار السن بهدف تحقيق ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة وسبل المعيشة لكبار السن شأن المعمول به فى معظم دول العالم.

ولعل من الجدير بالبيان هنا التوصية بإمتداد نظم التأمين الإجتماعى تدريجياً لتشمل كافة القوى العاملة فى المجتمع بما فى ذلك العاملين فى الزراعة (والصيد والمهن الحرفية).

ومن ناحية أخرى يتعين إهتمام النظم التأمينية بإعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء.

هذا وتأتى أولوية مساعدات وإعانات البطالة مع أو بعد معاشات كبار السن حيث يدور البحث فى كل دولة حول تحقيق التوازن بين المعاشات الإجتماعية التى توفر للمسنين وبرامج المساعدات والإعانات للبطالة والطفولة وفقاً لمدى الفقر النسبى والدور الذى تلعبه تعويضات ومساعدات البطالة فى تخفيض شدة الفقر ... وقد تكون هناك أسباب سياسية إقتصادية تدعم الأولويات الخاصة بكبار السن أو غيرهم من الفقراء .. وقد يكون توفير معاشات كبار السن الفقراء أيسر إدارياً من إعانات ومساعدات البطالة لسهولة التحقق من الأولى.

---

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

مع تزايد مشكلة الفقر والعوز على المستوى الدولى تبينت ضرورة الجهود الدولية الجماعية والتعاون الدولى بتوفير الضمان للفقراء وإهتمت الدول بتأسيس المؤسسات وعقد المؤتمرات الدولية لبحث سبل المساعدات العامة (أسوة بمؤسسات مؤتمرات التأمين الإجتماعى) وإلزام السلطات الرسمية بها شأن إلتزامها بالتأمين الإجتماعى الإلزامى الذى تعتبر تعويضاته للمشمولين حقا من حقوقهم ... ونتيجة لذلك أصبحت أنظمة المساعدات العامة الجديدة بدورها إلتزاما على السلطات الرسمية عند توافر شروط الإستحقاق التى تدور حول الحاجة الفعلية أو الحكمية ... وأسوة بالتأمين الإجتماعى (كحق) تم إطلاق تعبير الإعانات الإجتماعية " Sociale assistance" بدلا من تعبير المساعدة العامة (كمنحة من الدولة).

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

ومع إنتشار أنظمة الضمان الإجتماعى فى أثناء وبعد الحرب الثانية روعى تحقيق التكامل بين أنظمة التأمين الإجتماعى ونظم المساعدات الإجتماعية، وتبنت

---

بعض الدول توفير الدعم المالى لأنظمة الضمان الإجتماعى الشامل من خلال الموارد العامة.

### 3/1: تزايد أهمية الحماية الإجتماعية مع تزايد نسبة العاملين فى الريف لإنخفاض مستويات التنمية البشرية وإرتفاع نسبة وشدة الفقر:

تؤكد التقارير السنوية للتنمية البشرية التى يعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائى الدور المتزايد للحماية الإجتماعية فى القطاع الزراعى حيث تؤكد أحدث التقارير الصادرة فى نوفمبر 2011 الحاجة الملحة لتنمية الموارد البشرية العربية بدأ بالريف إتفاقاً وثبوت علاقة عكسية بين نسبة السكان العاملين بالريف ومستوى التنمية البشرية إذ يلاحظ تزايد تلك النسبة كلما إنخفض مستوى التنمية على النحو التالى:

1. ترتفع نسبة سكان الريف فى السودان وموريتانيا إلى حوالى 60% وفى اليمن إلى حوالى الثلثين وهذه الدول الثلاث ذات مستوى تنمية بشرية منخفض.
2. فى الدول ذات المستوى المتوسط للتنمية البشرية تكون نسبة سكان الحضر أعلى من نسبة سكان الريف (كما هو الحال فى الأردن والجزائر وفلسطين وسوريا والمغرب والعراق).
3. يرتفع مستوى التنمية البشرية فى السعودية والكويت وليبيا ولبنان وعمان وتونس وجميعها دول تنخفض فيها نسبة سكان الريف وتتراوح بين 1.6% من إجمالى السكان فى الكويت و32.3% من إجمالى السكان فى تونس.

- 
4. يرتفع مستوى التنمية البشرية بصورة ملحوظة فى كل من قطر (حيث لا يتجاوز سكان الريف 4.1%) والبحرين (حيث يدور سكان الريف حول 11.3% من السكان) والإمارات (سكان الريف 15.6% من إجمالي السكان).
5. تعتبر الصومال خارج المستويات الدولية للتنمية البشرية وفيها تصل نسبة العاملين فى الريف إلى 62.1% من السكان.

وتتزايد أهمية ودور تشريعات الحماية الإجتماعية بالريف بملاحظة إرتفاع نسبة ذوى الدخل تحت خط الفقر فى الدول التى ترتفع فيها نسبة سكان الريف إلى سكان الحضر لتصل نسبة الفقراء الذين يقل دخلهم اليومي عن دولارين (وفقاً للوضع 2004) إلى 63.1% من السكان فى موريتانيا وإلى 45.2% من السكان فى اليمن وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المنخفض فى التنمية البشرية .. وتصل النسبة إلى 43.9% من السكان فى مصر وتدور حول 15% من السكان بكل من المغرب والجزائر وكلا الدولتين من الدول ذات المستوى المتوسط من التنمية البشرية (جدول 5).

6. تبدو الأهمية المتزايدة لخدمات الضمان الإجتماعى للعاملين بالزراعة على المستوى العربى حيث تتزايد عمالة النساء (ترتفع نسبياً معدلات الأمية وتنخفض نسبياً دخولهم عن دخول الذكور) وتشتد الحاجة لزيادة الإنفاق على كل من خدمات التعليم (راجع جدول 6) وخدمات العلاج والرعاية الطبية (راجع الجدول 5، 8).

---

#### 4/1 : تزايد أهمية الحماية الاجتماعية للعاملين فى القطاع غير المنظم:

يلعب القطاع الإقتصادي 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 الإقتصادي 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 والاجتماعية وتحقيق مستوى أفضل من العمل اللائق للعاملين.

رغم إمتداد النشاط الإقتصادي غير المنظم إلى جميع الأنشطة الإقتصادية التى يمارسها العمال والوحدات الإقتصادية إلا أن أغلب العاملين فى هذه الأنشطة يعمل 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 متواضع 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 الاجتماعية 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 فضلا عن العاملين فى المنشآت الصغيرة والورش والعاملين فى منازلهم وفى مشاريع الأسر المنتجة.

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

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

وحيث تتوافر نسبيا إحصاءات أعداد العاملين فى القطاع غير المنظم يلاحظ أنها تمثل فى مصر أغلب القوى العاملة فى مجال المقاولات وأعمال المخابز

---

والمحاجر والنقل البرى وتنتشر فى السودان حيث تشير بعض التقديرات أنها تصل بولاية الخرطوم وحدها إلى حوالى مليون وخمسمائة الف شخص يعملون ببعض الأنشطة الإنتاجية والخدمات الصغيرة (بدأ من الباعة المتجولين – خدم المنازل – غاسلى العربات). ويعانى جميعهم من العمل فى بيئة لا تتفق والعمل اللائق ويفتقدون خدمات الضمان الإجتماعى فى مجال الصحة والتعليم وينتجون غالباً سلع لا تتفق ومواصفات الجودة.

ومن هنا تبدو أهمية تدابير الحماية الإجتماعية للعماله غير المنتظمة إستهدافاً 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.

ووفقاً للتجربة المصرية تمتد تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاء وإصابات العمل للعاملين بالقطاع غير المنتظم من خلال توفير حماية تأمينية تتحدد وفقاً لأجور حكومية وبذات الأسلوب تتحدد الإشتراكات حكماً وفقاً لقواعد خاصة .

#### **5/1 : تعدد التحديات الرئيسية لفاعلية تدابير الحماية الإجتماعية:**

**أولاً: تلازم حدة الفقر وإرتفاع نفقات المعيشة من ناحية وإنخفاض الإنفاق القومى على التعليم والصحة من ناحية أخرى:**

تشير أحدث تقارير التنمية البشرية الصادر فى نوفمبر 2011 عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى إلى إرتفاع نسبة من تقل دخولهم عن حد الفقر فى العديد من الدول العربية لترتفع إلى حوالى 22% من السكان (وفقاً للمعدل الوطنى لخط الفقر)

---

فى كل من مصر وفلسطين والعراق وتصل إلى 34.8% و46.4% لكل من اليمن وموريتانيا على التوالي.

كما تؤكد الإحصائيات تزايد شدة الفقر وبصورة ملحوظة فى العديد من الدول العربية حيث تتعدد فيها أعداد الفقر (ليتلازم فقر الدخل مع الحرمان من أساسيات الكهرباء والوقود والصرف الصحى والسكن) بالنسبة لما يزيد عن ثلث السكان فى تونس (37.1%) والأردن (34.4%) وفلسطين (37.3%) وسوريا (37.5%) ولما يزيد عن 40% من السكان فى كل من مصر (40.7%) والعراق (41.3%) والمغرب (45.3%) وتتجاوز النسبة نصف السكان فى كل من اليمن (56.3%) وموريتانيا (57.1%) وتقفز إلى 63.3% فى الصومال.

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

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

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

وقد كشفت ظاهرة التضخم على المستوى الدولى (فى أغلب إن لم يكن جميع الدول خاصة النامية) التى صاحبته العديد من الأزمات والمشاكل الإقتصادية



---

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

ومن هنا نشأت الحاجة إلى تفعيل دور نظام الضمان الإجتماعى فى مواجهة مشكلة الفقر بالبحث فى تطوير أساليبه لتحقيق أهدافه فى مواجهة آثار التغير فى الأحوال والظروف الإقتصادية والسكانية التى تلازمت مع ظاهرة التضخم المستمر والملحوظ على المستوى الدولى وبالتالى أصبحنا أمام دور جديد للضمان الإجتماعى يهتم بضمان وتنمية الدخل فى آن واحد.

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

ولنا هنا ملاحظة تعدد مفاهيم الفقر فىإلى جانب فقر الدخل حيث تستخدم عبارات خط الفقر القومى فهناك ما يسمى بالفقر الذاتى والذى يشعر به الفرد رغم إرتفاع متوسط الدخل على مستوى السكان ... ومع إستمرار حدة وإتساع مشكلة الفقر والفقراء (رغم تدابير ضمان الدخل التى تهتم بمواجهة مشكلة الفقر من خلال

---

التعويضات والمساعدات المادية) جاء المفهوم الثالث للفقير (والذى نرى أهمية الأخذ به لتفعيل وتحقيق الغاية من الضمان الإجتماعى) وهو فقر القدرات وأولها القدرة على التكسب (من خلال الخدمات التعليمية والتدريبية) مع ملاحظة أن النساء تواجه مشكلة إنخفاض القدرة على التكسب بوجه عام أو القدرة على التكسب فى فترات خاصة مثلها فترات الحمل والوضع وتفرغها للأمومة بوجه عام.

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

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

وعلى المدى المتوسط والبعيد يتعين العمل على تحسين الخصائص السكانية لتحسين قدرة الفقراء على التكسب من خلال تنمية الطفولة، والتعليم العام، والخدمات

---

الصحية (وتحقيق المساواة فى الفرص بين الأفراد وبين الذكور والإناث لتحقيق حياة منتجة ونافعة) ذلك أن من المهام الأساسية للدول العمل على تحسين صحة المواطن وعلى حصوله على التعليم الجيد فضلاً عن السعى نحو زيادة معدل النمو الإقتصادى لتوفير فرص العمل.

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

**ثانياً: تلازم إرتفاع معدلات الإعالة والامية مع إنخفاض نصيب الفرد من الدخل:**

بمراعاة تحدى إرتفاع معدلات وشدة الفقر على مستوى العديد من الدول العربية يأتى تحد آخر لا يقل فى الأهمية عن التحدى الأول حيث تشير الإحصاءات (راجع جدول 9) إلى إرتفاع نسبة المعالين من صغار السن (أقل من 14 عاماً) والمسنين (65 عاماً فأكثر) إلى نسبة من فى سن العمل (15 : 64 عاماً) فى العديد من الدول العربية ... وتشتد الآثار السلبية لإرتفاع معدلات الإعالة بملاحظة تلازم تلك المعدلات عكسياً مع نصيب الفرد من الدخل (وبالتالى إرتفاع معدلات الإعالة بالنسبة لذوى الدخل المنخفضة) ليساهم ذلك فى شدة الفقر وتزايد الحاجة للحماية

---

الإجتماعية ... ولبيان ذلك نشير إلى أنه وفقاً لإحصاءات منشوره عام 2011 ينخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في موريتانيا إلى حوالي 1900 دولار في حين يصل معدل الإعالة إلى حوالي 74% .. وفي حين يرتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي إلى 2470 دولار في اليمن فإن معدل الإعالة يرتفع إلى 87.1% .. فإذا ارتفع نصيب الفرد إلى حوالي 5600 دولار في مصر والأردن فإن معدل الخصوبة يصل في مصر إلى 57.4% وفي الأردن إلى 69% .. وعلى صعيد آخر فحيث يرتفع نصيب الفرد إلى أعلى معدلاته في كل من الإمارات (57744 دولار) وقطر (91379 دولار) فإن نسبة الإعالة تنخفض لأدنى معدلاتها لتصبح 17.7% في قطر و21% في الإمارات (راجع جدول 9 بالملحق الإحصائي).

وحيث يتلازم ارتفاع معدلات الإعالة مع ارتفاع معدلات الخصوبة تبدو العلاقة بينهما وبين مستوى التنمية البشرية وانتشار الأمية وفي هذا الشأن تشير الإحصائيات الواردة بالملحق الإحصائي للتقرير إلى أنه في حين لا يتجاوز متوسط معدلات الخصوبة في الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة 1.7 لكل امرأة ويرتفع هذا المتوسط إلى 2.5 لكل امرأة في الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة وإلى 2.9 لكل امرأة في الدول النامية .. فإن هذا المتوسط يرتفع في السودان إلى 4.4 وفي موريتانيا إلى 5.8 ويقفز في اليمن إلى 6.2 (راجع الجدول 7) ... وتأسيساً على العلاقة بين انتشار الأمية (خاصة بين النساء) وبين تزايد معدلات الخصوبة فإن من المفترض استمرار الارتفاع النسبي لمعدلات الخصوبة وبالتالي معدلات تزايد السكان في الدول العربية الغنية سكانياً (وبالتبعية تزايد معدلات الفقر) (لم تتمكن أغلب الدول العربية الغنية سكانياً من محو الأمية لجميع سكانها وتزايد فيها نسبة غير الملمين بالقراءة والكتابة للأعمار 15 عاماً فأكثر بالنسبة للنساء عنها للرجال)

---

... وليبيان ذلك نشير إلى أن النسبة العامة للإلمام بالقراءة والكتابة لا تتجاوز 51.2% من السكان في موريتانيا و52.3% من السكان في المغرب و59.7% من السكان في العراق وتتراوح بين 60.9% في السودان و69.9% في الجزائر وتصل في مصر إلى 71.4% وفي تونس إلى 74.3% وفي سوريا إلى 79.6% وتجاوز 81% في عمان و89% في الأردن وقطر وترتفع إلى 93.3% في الكويت ... وبعبارات أخرى تتراوح نسبة الأمية بين 6.7% من السكان في الكويت وتصل إلى 40.3% من السكان في العراق (راجع جدول 6).

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

### ثالثاً: تزايد معدلات وشدة البطالة:

بمراعاة تحديات الفقر المتزايد والأمية ترتفع معدلات البطالة فى الدول العربية على النحو المبين بالملحق الإحصائى حيث بلغ المعدل العام للبطالة فيها قرابة 14% فى بداية الألفية الثالثة وقد شهد هذا المعدل إنخفاضاً كبيراً خاصة فى حالات الجزائر والبحرين وعمان. وإنخفاضاً مهماً بعد ذلك فى حالتى السعودية والمغرب وإنخفاضاً طفيفاً فى حالات الأردن وتونس ومصر.

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

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

<sup>1</sup> وبوجه عام يلاحظ بالنسبة للخليج الآتى:

أ - تشير الحكومات إلى عدم توافر فرص عمل في القطاعين العام والحكومي وإلى ارتفاع التزاماتها الأمنية في القطاع الخاص يمكن تشغيل الوطنيين بما لا يتعارض مع إعتبارات الربحية.

ب- لتفعيل عمليات تصحيح إختلالات سوق العمل يلزم توفير إعلام هادف ودور للإرشاد الأسرى والمهني وإستراتيجيات شاملة... وقد لا تساهم الصناعات الصغرى في التشغيل ففي مسح نفذته وزارة العمل والشؤون الإجتماعية في البحرين عام 2003 تبين أن نسبة (البحرنة) في المؤسسات ذات عامل واحد هي 23% وذات عاملين 7,7% وذات ثلاث عمال هي 9.2%. وتتساعد نسبة (البحرنة) إلى 53% في المؤسسات الكبيرة (600 عامل فأكثر). والسبب يعود

---

تشغيل الإناث فى باقى البلدان العربية<sup>(1)</sup> والمؤسف فى هذه الظاهرة أن الإناث الجامعيات أكثر عرضة للبطالة كما هى الحال فى فلسطين ومصر والسعودية ناهيك عن الإرتفاع القياسى لمعدل التعطل لذوات التعليم المتوسط.

والظاهرة الأبرز هى إرتفاع معدلات البطالة بين الشباب فى عام 2010 بلغ معدل البطالة فى الفئة العمرية 20-24 سنة 26.7% فى الأردن و39.6% فى فلسطين و20.8% فى سوريا وكذا الأمر فى غالبية البلدان العربية. وبصفة عامة فإن البطالة بين الشباب هى ضعف المعدل العام للبطالة. وهذا السبب كان دافعاً مهماً لإحتجاجات الشباب العارمة والسلمية التى بدأت بطلب فرص عمل أكثر وأفضل وإنتهت بالمطالبة بالتغيير وبإسقاط الأنظمة فى بعض الحالات.

وبوجه عام تبدو على المستوى العربى الأهمية المتزايدة لتأمين البطالة مع تعدد الأزمات المالية والإقتصادية حيث يعمل التأمين على إستقرار مستوى الطلب الإستهلاكى على السلع والخدمات كما يوفر المعلومات الأساسية عن سوق العمل المطلوبة لوضع السياسات الإقتصادية والإستثمارية، وتزداد أهمية تأمين البطالة فى مرحلة التحولات الهيكلية التى تصاحب عمليات الإصلاح الإقتصادى ... (وتفتقر

---

إلى ظاهرة تأجير الإسم إذ تتحول الصناعات الصغرى من فرصة لتشغيل الوطنيين إلى فرصة لزيادة دخل بعض الوطنيين فقط.

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

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

---

معظم الدول العربية حاليا إلى تأمين البطالة ويرجع في مصر إلى 1964 دون تفعيل والبحرين وضعت مخططا للتأمين ضد البطالة في سنة 2007).

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

وعلى الصعيد العربى تتبين ضرورة وحتمية تدعيم قدرة الفقراء على الكسب من خلال خدمات التعليم والتدريب والتأهيل بدءا بالمرأة وتؤكد ذلك القراءة التحليلية للجداول الإحصائية المرافقة للتقرير والتى تبين إرتفاع نسبة أمية الإناث كما تبين الإنخفاض النسبى لأجور النساء إلى جانب إنخفاض نسبة الإنفاق العام على التعليم.

وقد إنتشر تأمين البطالة فى العديد من الدول وإستمر منذ عشرات السنوات حيث إستقر مفهومه على الإهتمام بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد بها إلى نظم المساعدات والتشغيل .. وقد أدى ذلك فضلا عن الشروط التقليدية للمدة المؤهلة لإستحقاق التعويضات، والحد الأقصى لفترة الإستحقاق ذاتها



---

إلى إدارة التأمين بإعتباره من التأمينات المؤقتة التي يراعى كفاية إشتراكاتها السنوية لمواجهة نفقاتها السنوية (مع وجوب تكوين إحتياطيات فى المراحل الأولى لتطبيقه).

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

وهكذا يمثل السكان طاقة بشرية يمكن أن تضيف للإقتصاد والمجتمع إذا توفرت لها خدمات التعليم ومناخ الديمقراطية وتطور النظريات الإقتصادية التى كانت تعتمد على الموارد الطبيعية أما الآن فهناك الآليات والتقنيات التى تستحدث أنواعا جديدة من الإنتاج (مثل الزراعة الحيوية والثورة البيولوجية التى يمكن أن تنتج ما يكفى عشرات الملايين من السكان) ومع مراعاة أهمية العدالة الإجتماعية فى إعادة توزيع الثروات بما يحول دون إحتكار الإنتاج والتوزيع.

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

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

فالتعليم الصحيح هو السبيل لايجاد فئات قادرة على خدمة مراحل التنمية بالمجتمع وتنفيذ المشروعات المطلوبة كما ان البرامج التدريبية خطوة مطلوبة

---

لإعادة تأهيل وتدريب الخريجين بما يتناسب مع ما يتطلبه سوق العمل. بملاحظة أنه رغم ارتفاع معدلات البطالة تبدو فرص عمل كثيرة لا يجد من يشغلها لأنها تحتاج لكفاءات ومهارات معينة.

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

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

---

## الفصل الثانى

### الأزمات المالية الإقتصادية العالمية وتزايد تحديات الحماية الإجتماعية

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

#### 1/2: الآثار الإقتصادية والإجتماعية السلبية للعولمة والأزمات المالية العالمية وإنعكاساتها على سوق العمل والحماية الإجتماعية:

تأثراً بالعولمة والأزمات الإقتصادية العالمية تراجع الإهتمام بتدابير الحماية الإجتماعية مع تزايد الإهتمام بالنمو الإقتصادى كأولوية أولى كإطار للتعامل مع المنظمات الإقتصادية العالمية المتمثلة فى صندوق النقد الدولى الذى يهتم بالسياسات

---

المالية والنقدية للدول المتعثرة (بما يكفل إعادة هيكلة إقتصادها وترتيب أولوياتها، والرقابة على عملاتها وآثار ذلك على التجارة الخارجية إستيرادا وتصديرا) وفى هذا الإطار يقرر الصندوق صلاحية إقتصاد الدولة ونجاح سياستها المالية والنقدية (بما يتيح الإقتراض من البنك الدولى). وغالبا ما تكون الشروط الإقتصادية والمالية ذات تأثير سلبي على البعدين السياسى والإجتماعى نتيجة إستهداف خفض العجز فى الموازنة العامة للدولة المدينة بتخفيض الإنفاق العام من ناحية، والعمل على زيادة الإيرادات العامة من ناحية أخرى ومع إتباع سياسة إنكماشية تعمل على الحد من الطلب الكلى الفعال.

هذا ويعتبر البنك الدولى للإنشاء والتعمير ثانى أهم المؤسسات الدولية المالية التى تستهدف تطوير المسار الإقتصادى للدولة المدينة وإعادة هيكلة إقتصادياتها، ... ويتمثل النشاط الرئيسى للبنك الدولى للإنشاء والتعمير فى الإقراض بهدف تشجيع الدول على إنشاء المشروعات وإصلاح السياسات الإقتصادية ومعالجة العجز فى ميزان المدفوعات.

وقد كان للعولمة - خاصة فى المدى القصير - آثارها الإقتصادية السلبية (بعد رفع إجراءات الحماية الجمركية وفتح الأبواب أمام السلع الأجنبية التى تتمتع بالجودة العالية والأسعار التنافسية الأمر الذى يهدد الصناعات المحلية فى الدول النامية التى يستمر اعتمادها على العالم الخارجى وتكتفى بتصدير المواد الخام للدول المتقدمة مع إستيراد جميع وسائل ومستلزمات الحياة) وأدى ذلك إلى تزايد العجز التجارى للعديد من الدول العربية مع تفاقم مديونياتها وإرتفاع الأسعار وتراجع معدل التنمية.

---

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

وعلى أى حال فإن من المحقق أن الوظيفة الأساسية للدولة يجب أن تكون حامية لتوفير الحقوق الأساسية للمواطنين.

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

وفى هذا الشأن يتعين السعى الجاد نحو إمتداد الضمان الإجتماعى لإدارة خطر التعطل (بمراعاة حالات التقاعد المبكر وتنقل الأيدى العاملة) من خلال إمتداد التأمينات الإجتماعية لتأمين البطالة وبصورة ذات فاعلية تستهدف توفير دخلا مناسباً للمتعطلين عن العمل لأسباب خارجة عن إرادتهم (تعويض جزئى للدخل حتى يظل هناك الدافع لسعى المتعطلين للعودة إلى سوق العمل فى أعمال تتفق وقدراتهم) ووفقاً للمستفاد من تجارب الدول المختلفة تتحدد الملامح الرئيسية لإنشاء نظام فعال لتأمين البطالة فى ظل ظروف العولمة فيما يلى  
Designing an unemployment insurance scheme

- 
1. يتعين أن يتمثل الهدف المباشر من إنشاء النظام فى توفير دخل مناسب للعاطلين على غير إرادتهم ودون أن يكون لهم دخل فى تعطلهم يتراوح عادة بين 50% و80% من الدخل السابق على التعطل.
  2. يجب أن يقتصر إستحقاق مزايا التأمين على تعطل العامل الذى يمتن العمل فعلا بأن تكون له مدة عمل فعلية سابقة على التعطل ... وفى المقابل يتعين توفير إعانات بطالة وهذه تهتم فقط بتعطل الشخص رغما عن إرادته .
  3. يتم تمويل تأمين البطالة عن طريق إشتراكات يساهم فى أدائها أصحاب الأعمال والدولة بمراعاة الظروف الإقتصادية للدول الأقل نموا حيث تكون الإحتياجات الإجتماعية أكبر من موارد الدولة.
  4. يتعين على النظام تشجيع وتأهيل وتدريب المتعطلين للتكيف مع التغيرات المستمرة الأدوات والأساليب خاصة فى ظل الإقتصاد الحر وظروف المنافسة الدولية والتغيرات التكنولوجية المستمرة التى تستلزم تنمية المهارات بشكل مستمر وتوفير مؤهلات جديدة للعمل.
- ومع تعدد الآثار السلبية للتغيرات الإقتصادية يتعين تكامل تعويضات البطالة للمتعطلين مع توفير تعويضات للعمال عند توقف الأجر رغم قيام علاقة العمل وذلك فضلا عن إعانات البطالة لغير المشتغلين ممن أنهوا مراحل التعليم بعد تأهيلهم لمزاولة الأعمال التى تتفق وظروف وإحتياجات سوق العمل.

## 2/2: الإصلاحات الاقتصادية وتطوير أسس الحقوق التأمينية:

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

وتثور هنا حالة التقاعد المبكر قبل بلوغ السن المعاشى والذى كان ينظر إليه بإعتباره من الأمور غير المرغوب فيها على المستوى القومى ولا يكون هناك مبررا لإستحقاق المعاش سوى إمتداد مدة الإشتراك لسنوات طويلة رغم عدم بلوغ السن المعاشى وبالتالي إمتداد فترة إستحقاق المعاش مما يستلزم تخفيض المعاش المبكر بنسبة تتزايد مع طول فترة الإستحقاق... على أن تلك الفروض لم تصبح صحيحة حيث أدت التحولات الإقتصادية إلى إقالة العديد من العاملين تحت مسمى الإستقالة للحصول على معاش مبكر ومن هنا جاءت صورة جديدة من صور المعاشات المبكرة يكون فيها العامل مضطراً للإستقالة رغم إرادته ولم يعد من الجائز النظر للمعاش المبكر هنا بإعتباره خروجاً على الأصل فى إستحقاق معاش الشيخوخة...

ومن هنا يتعين النظر إلى التقاعد المبكر خلال فترات الإصلاحات والتحويلات الإقتصادية بإعتباره من الآثار السلبية للعولمة والتي تؤدي إلى إرتفاع معدلات البطالة من ناحية وإلى تزايد حالات المعاشات المبكرة من ناحية أخرى ... وهكذا تلجأ العديد من الدول إلى العديد من التدابير التى تتيح لصاحب المعاش المبكر الحصول على معاش مناسب (غير مخفض) وإلى تقرير جواز الجمع بين المعاش

---

المبكر وبين الدخل من أى عمل يقوم به صاحب المعاش المبكر بعد حصوله على المعاش.

### 3/2 : تنقل العمالة بين الدول العربية وأهمية الحماية الإجتماعية (العمالة المتنقلة):

وفقاً للكتاب الدورى لإحصاءات العمل فى الدول العربية (العدد الثامن الصادر 2010) تنقسم الدول العربية إلى دول مصدرة للعمالة ودول مستوردة للعمالة ودول مصدرة ومستقبلة للعمالة (راجع الجدول 15 بالملحق الإحصائى) ... وإذا كان من المتوقع إستمرار الأوضاع السكانية (راجع الملحق الإحصائى الجدول 7) وبالتالي إستمرار تنقل الأيدى العاملة العربية (مع تزايد الطلب على المهنيين والعمال المهرة) ... مما يستلزم تنسيق تشريعات الحماية الإجتماعية لتمد وتتكامل فى سوق العمل وتكفل حقوقاً متماثلة تحقق مزيد من التكامل لقيام دور عربى يساهم فى توفير الحماية الإجتماعية للعمالة العربية وضبط الترتيبات التعاقدية للعمال العرب، وتنظيم الأحكام والشروط التى تحكم عملهم (وتوزيعهم على القطاعات وتأثيرهم على سير أسواق العمل. وتفعيل التشريعات التى تحول دون إنتهاك حقوقهم وتعمل على تيسر التحويلات المالية والتأمينية) ويتم ذلك من خلال الإتفاقيات الثنائية بمراعاة إتفاقيات وتوصيات العمل المتعلقة بالأيدى العاملة العربية المتنقلة ... ونشير هنا إلى دور منظمة العمل العربية المساعد فى تعزيز الحوار الإجتماعى (ومساهمة الشركاء الإجتماعيين فى عملية صياغة سياسات هجرة الأيدى العاملة) وفى حماية اليد العاملة (الأجنبية والوطنية).



---

وهناك العديد من الإتفاقيات الثنائية التى أبرمت على المستوى العربى (ومثالها بين السودان و تونس وليبيا والمغرب ومصر) .

ونشير هذا إلى أهمية التصديق على الإتفاقيات الصادرة عن منظماتى العمل العربية والدولية فى مجال إصابات العمل والمساواة فى المعاملة بين الوطنيين والأجانب.

#### 4 /2 : الإنتفاضات والثورات العربية والحماية الإجتماعية:

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

ومع تعدد المشاكل والتحولات الإقتصادية المصاحبة للعولمة والناشئة عنها والتي إنتشرت آثارها بين كافة الدول أصبح التضخم ظاهرة عالمية تعانى منها مختلف دول العالم .. ومع تزايد السكان فى العديد من الدول النامية والأقل نموا لم تعد البطالة ناشئة عن عدم توافر فرص العمل بقدر ما أصبحت نتيجة فقد القدرة على التكسب لدى قطاعات عريضة لم تتوافر لديها المهارة العلمية أو المهنية والتدريبية

---

على التكسب (ففى العديد من الدول تتزايد فرص العمل لصالح عمالة تنتقل إلى الدولة من الخارج رغم إنتشار البطالة فى الدولة التى توافرت فيها فرص العمل).

وفى ظل تلك التطورات وتأثراً بها تعددت الإنتفاضات والثورات الشعبية العربية لتفعيل أساليب الضمان الإجتماعى لينتقل دوره من مجرد تدبير لتحرير الإنسان من الفقر والعوز (الفقر الإقتصادى) إلى الإهتمام بتأمين قدرته (وأسرته) على العيش بصورة لائقة ومحترمه (تنمية القدرات) شاملاً النواحي المعيشية والثقافية والصحية وقاية وعلاجاً لجميع الأفراد بحسب حاجاتهم فيما يمكن تسميته بالضمان الإجتماعى الشامل وسيلة للعدالة الإجتماعية المستدامة.

ومن هنا تأتى التوصية بضرورة وحتمية تطوير قدرات القوى العاملة وتحسين خصائصها وسبل معيشتها تحقيقاً للضمان الإجتماعى ... وتمتد تدابير تنمية القدرات والخصائص إلى النساء العاملات (باعتبارهم الأقل حظاً فى الخدمات التأهيلية للعمل (التعليم والتدريب) والأقل حظاً فى مستويات الأجور وعائد العمل) (رغم أنهم من دعائم قدرة الرجل على الكسب بما يؤدونه من أعمال تربية ومنزلية ذات مردود إقتصادى لا يحسب ولا ينتسب إليهم) ... وندناول فى البنود التالية مجالات تطوير دور الضمان الإجتماعى لتحقيق الحماية الإجتماعية:

#### أولاً: تكامل تدابير الضمان الإجتماعى الشامل:

يعتبر الضمان الإجتماعى الشامل هدفاً عاماً وأساسياً يوفر حماية إجتماعية فعالة (سبقته تدابير على مستوى الأفراد والأسر والجماعات فى صورة تعاون وتدارك إجتماعى حر تبينت عدم فاعليتها وعدم كفايتها مع تزايد المشاكل الإقتصادية ومشاكل تأمين العيش والراحة للناس جزئياً أو كلياً) تتم تشريعياً كإلتزامات قانونية إجتماعية تفرض على أصحاب الأعمال لصالح عمالهم أو تقرر أحكاماً إجبارية

---

لتشجيع تدابير الحماية والإشراف عليها ومراقبتها (كفرض نظام التقاعد على العاملين وتقرير تعويضات إصابات العمل التي يلتزم بها أصحاب الأعمال والتشجيع على الإدخار العام وتأسيس جمعيات التعاون التبادلي).

ومع الثورة الصناعية نشأت التجمعات العمالية (لتعمل وتعيش بنفس الظروف وعلى نمط واحد، لتشابه الحالة الاقتصادية والاجتماعية ولوحدة تفكيرها وآمالها وغاياتها فيما يتعلق بالعمل والكسب) وأدت الأزمات الاقتصادية إلى نشوب ثورات الطبقات الفقيرة وإتساعها، ومع لجوء السلطات لمقاومة تلك الثورات بالعنف تضاعف الحقد الطبقي وتولدت المبادئ الديمقراطية والاجتماعية التي ألزمت الدول بإصدار العديد من التشريعات الاجتماعية التي تهتم بتوفير الخدمات الثقافية والصحية والمعاشية لبعض الفئات وإلى تشجيع تأسيس جمعيات الإعانة التبادلية وصناديق التوفير والتقاعد إلى جانب التشريعات المنظمة لعلاقات العمل والعمال (ومن أهمها تلك الخاصة بالوقاية من إصابات العمل وأمراض المهنة وإلتزام أصحاب الأعمال بالتعويض عنها والتأمين ضدها).

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

---

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

ومن الضرورى والمناسب هنا تأكيد أن التوسع فى مجال تغطية الضمان الإجتماعى لا يعتبر مجرد حتمية اجتماعية تستهدف إحترام حقوق الإنسان والحقوق الإجتماعية، ولكنه يعتبر أيضاً شرطاً مسبقاً لأسواق عمل قوية وتوفير العمالة المنتجة التى تعتبر حجر الأساس للنمو الإقتصادى. وتتزايد بالتالى ضرورة التوسع فى تغطية الضمان الإجتماعى لجميع قطاعات العمل لاسيما فى حالات التقاعد والبطالة وحماية الأمومة.

**ثانياً: تطوير دور الضمان الإجتماعى فى حماية الدخل ليهتم إلى جانب ذلك بتنمية القدرة على الكسب:**

جاءت المطالب السياسية لثورات وإنتفاضات الشعوب مصاحبة للمناداه بضرورة تحقيق العدالة الإجتماعية بما يستدعى تفعيل تدابير الضمان الإجتماعى لينتقل ضمان فقر الدخل إلى تحسين الدخل من خلال تنمية القدرة على التكسب وزيادة الإنتاجية ومفهومة من مجرد ضمان الدخل ليعالج فقر الدخل إلى ضمان القدرات ليعالج فقر القدرات ليكفل لكل شخص ومن يعولهم معيشة لائقة ومريحة بمراعاة ضمان العمل وضمن الكسب ثم ضمان القدرة على العمل.

---

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

وقد إهتمت المادة الخامسة والعشرون منه بمفهوم الضمان الإجتماعى، إذ نصت على أن لكل شخص الحق فى مستوى لائق وكاف من المعيشة لتأمين صحته وسعادته وعائلته خاصة من حيث الغذاء والكساء والمأوى والخدمات الطبية والإجتماعية الضرورية وله الحق فى الضمان فى حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وفقد وسائل العيش الأخرى نتيجة لظروف تخرج عن إرادته.. كما أن للأمم و الطفولة والطفولة فى الإعانة والمساعدة اللازمة وأن يتمتع كافة الأطفال بذات الحماية الإجتماعية.

---

---

## الفصل الثالث

### الحماية الإجتماعية و العدالة الإجتماعية

#### 1/3 : الحماية الإجتماعية الوقائية والعلاجية من خلال خدمات الضمان الإجتماعى (الخدمات والإعانات العامة والصحية والمعاشية):

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

وهكذا فإن الخدمات العلاجية والوقائية للضمان الإجتماعى تعمل على تحقيق التنمية الإجتماعية سواء من خلال نشر الثقافة (العامة والإختصاصية العلمية والعملية)، ورعاية الصحة (العامة والخاصة) وتقديم الخدمات والإرشادات اللازمة

---

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

وتؤكد الإحصائيات أهمية التنمية الإجتماعية الوقائية والعلاجية لمعظم السكان العرب خاصة بالنسبة للنساء تحقيقا لتكافؤ فرص العمل والمساواة في مستويات الأجور للأعمال المتماثلة وتحسين أحكام وظروف تشغيل المرأة بمراعاة الأهمية المتزايدة لعملها ودورها في التنمية.

### **2/3 : الحماية الإجتماعية لتحقيق الفرص بالنسبة للمرأة العاملة:**

لم يعد عمل المرأة مجرد حق من الحقوق الإنسانية بل أصبح ضرورة تحتمها الأحوال الإقتصادية التي أجبرت الجميع على العمل من أجل تأمين ظروف معيشية كريمة وأمنة وفي هذا الإطار أصبح لعمل المرأة دور إقتصادي هام في توفير مستوى معيشة معقول للأسرة وارتفعت نسبة النساء اللاتي يدخلن سوق العمل خلال السنوات الأخيرة وأصبح عدد كبير منهن يشكل قوة إقتصادية نشطة في المجتمع.



---

ولنا أن نعترف بالدور المتميز للمرأة العاملة فى التنمية إذ أنها تتحمل أعباء متعددة لجمعها بين صفتين صفة المرأة العاملة المنتجة، وصفة الأم وربة البيت التى تمارس مهام بيتها بعد العودة من العمل.

ومن هنا تبدو أهمية تأكيد تلك التدابير للعماله النسائية فى عالمنا العربى للمساواة مع الرجل من حيث الفرص ومستوى الإنتاجية خاصة فى الريف حيث تقوم المرأة بالجزء الأكبر من العمل ولا يتم تقييم دورها إقتصادياً.

ووفقاً للوضع عام 2011 يمثل سكان الريف نسبة تصل إلى 67.4% من سكان اليمن (24.8 مليون نسمة) و58.3% من سكان موريتانيا (3.5 مليون نسمة) و59.2% من السودانين (44.6 مليون نسمة) و56.5% من المصريين (82.5 مليون نسمة) وتقل النسبة عن النصف فى كل من سوريا (43.8%) والمغرب (41.2%) وتبلغ حوالى الثلث فى العراق (33.9%) والجزائر (32.9%) وتونس (32.3%) وحوالى الربع فى فلسطين (25.6%) وعمان (26.7%) والأردن (21.4%) وليبيا (21.9%) ثم تتناقص لتصل فى قطر إلى 4.1% من السكان (1.9 مليون) وفى الكويت إلى 1.6% من السكان (4 مليون) .. راجع بالملحق الإحصائى جدول 6.

ومع إنتشار عماله النساء فى الريف يلاحظ إرتفاع نسبة الأمية بالمناطق الريفية عنها بالمناطق الحضرية لإرتفاع نسبة الأمية بالنسبة للإناث عنها بالنسبة للرجال.

وتؤكد الإحصائيات التناقص النسبى لفرص النساء فى العمل عنها بالنسبة للرجال بشكل ملحوظ على المستوى العربى العام وفقاً للوضع عام 2009 حيث تبلغ النسبة المئوية للعماله 13.8% من قوتهم العاملة فى حين تبلغ نسبة المشتغلين من الرجال 68.9% من قوتهم العاملة.

---

ووفقاً للوضع 2007 تبلغ معدلات المشاركة الفعلية للذكور (15 سنة فأكثر) على المستوى العربى 72.60% (وبالتالى يلاحظ الإنخفاض النسبى لمعدلات المشاركة الفعلية للإناث مقارنة بالمستويات الدولية)... وهناك 7 دول عربية تتخفف فيها نسبة المشاركة لأقل من 19% (هى اليمن، عمان، فلسطين، الاردن، سوريا، الجزائر، السعودية) تليها 5 دول أخرى تتراوح فيها نسبة مشاركة الإناث بين 20% و29% (هى تونس، العراق، لبنان، مصر، المغرب، موريتانيا) وفى باقى الدول العربية ترتفع نسبة مشاركة الإناث لأكثر من 30% (الكويت 55.5% وقطر 49.30%).

هذا وبالرغم من تحسن معدلات المشاركة للإناث فى بعض الدول العربية فى العقدين الأخيرين فمن الجدير بالملاحظة تراجع معدلات المشاركة للإناث فى عدد من الدول ... فى سوريا تراجعت النسبة من 26% عام 1995 الى 14.41% عام 2007، وفى الصومال تراجعت من 63.4% الى 35.21%، وفى لبنان تراجعت من 23.7% الى 20.40%، وفى اليمن من 28.2% الى 9.6% .

ولاشك أن ضعف معدل مشاركة الإناث فى القوى العاملة على المستوى العربى (24.02%) يوضح أن هناك طاقات بشرية هائلة خارج سوق العمل وأن هناك ضرورة لتنفيذ إستراتيجيات وسياسات لدعم التشغيل وخلق فرص عمل وخاصة للإناث، مما يتطلب تضافر الجهود العربية للنهوض بسوق العمل العربية بشكل يحقق التنمية المنشودة التى تستوعب كامل الطاقات البشرية فى الوطن العربى.

وعلى المستوى العربى تبدو الأهمية الشديدة للتأمين الإجتماعى مع إستمرار تزايد معدل الأمية ونسبة فقراء الدخل الذين تقل دخولهم عما يسمى بخط فقر الدخل

---

على النحو الذى تؤكد إحصائيات التنمية البشرية الواردة بالجداول الإحصائية الملحقة بالتقرير.

### 3/3 : الحماية الإجتماعية لمحاربة الفقر (والتهميش لذوى الحاجات الخاصة):

كشفت ظاهرة التضخم التى صاحبته العديد من الأزمات والمشاكل الإقتصادية عن عدم فاعلية تدابير الضمان الإجتماعى لضمان الدخل فى ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة حيث إتسعت دائرة الفقر والفقراء نتيجة لعدم العدالة فى توزيع الدخل من ناحية ولعدم توافر الخصائص السكانية للقدرة على الكسب من ناحية أخرى.

وقد إهتمت العديد من الدول بتنمية مواردها البشرية فارتفعت مستويات الدخل رغم فقر مواردها الإقتصادية ومن هنا تبين وجود إرتباط قوى بين الفقر الذى يتم قياسه وفقا لمستويات الدخل والإستهلاك وبين الحصول على خدمات التعليم والتدريب والتأهيل التى تؤدى إلى تحسين الخصائص والقدرة على الكسب لصالح الفقراء... وأصبح من الضرورى الإهتمام بتحسين خواص الأيدى العاملة العربية بدءا من معالجة مشكلة الأمية وتأتى بعد ذلك التنمية التعليمية والتدريبية التى تستهدف رفع مستوى ونوعية ومهارة الأيدى العاملة (مع مراعاة تباين الأمر بالنسبة لمجتمع الحضر عن مجتمع الريف حيث نلمس فى الأول مشكلة الفقر ويهبط الفقراء فى الثانى إلى مستوى الجوع والجهل والمرض).

وعلى الصعيد العربى تتبين ضرورة وحتمية تدعيم قدرة الفقراء على الكسب من خلال خدمات التعليم والتدريب والتأهيل بدءا بالمرأة من خلال قراءتنا التحليلية

---

للجداول الإحصائية الملحقة بالتقرير عن الأمية فى الدول العربية بالنسبة للإناث والذكور وعن نسبة دخل النساء إلى الذكور وعن نسبة الإنفاق العام على التعليم.

وقد إهتمت كل من منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية بوضع مستويات دنيا للضمان الإجتماعى فى مختلف مجالات الحماية والخدمات الإجتماعية.

وفى مجال التدرج فى التطبيق يتم البدء وفقاً لشدة الإحتياج وبمراعاة الأعباء الإدارية ومدى توافر الخبرة الإحصائية والأعباء المالية (ومن حيث شدة الحاجة يكون للفقراء الأولوية الأولى فى تعويض الدخل والخطر ويكون لخطر التعطل ذات الأولوية خاصة بالنسبة للشباب).

ووفقاً للاتفاقيات يتعين فى البداية شمول نظم التأمينات الإجتماعية للأخطار التأمينية (الشيخوخة والعجز والوفاه والتعطل والمرض والإصابة) وجميع فئات العاملين بما فى ذلك العاملين بالزراعة والصيد والعاملين لدى أنفسهم والمؤقتين والموسميين والعرضيين وبمراعاة التطور الأفقى والرأسى يحدد القانون مستوى التعويضات (عادة ما يطلق عليها المزايا التأمينية) وشروط وأحكام إستحقاقها كما يحدد القانون الإشتراكات ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر.

ورغم عدم إنتشار تأمين البطالة على المستوى العربى فإن الأمر يستلزم الأخذ به لدوره الهام فى توفير الحماية الإجتماعية والذى أدى إلى إنتشار تأمين البطالة على مستوى العديد من دول العالم ومنذ عشرات السنوات ليهتم بالبطالة المؤقتة (دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد بها الى نظم المساعدات والتشغيل)، وبمراعاة هذا المفهوم للبطالة والشروط التقليدية للمدة المؤهلة لإستحقاق التعويضات

---

والحد الأقصى لفترة الإستحقاق ذاتها أصبح خطر التعطل من الأخطار القابلة للتأمين وتمت إدارة تأمين البطالة باعتباره من التأمينات المؤقتة شأنه في ذلك شأن الأوبئة التي لم تعد تراعى عند تقدير نفقات التأمين الصحي حيث تعمل سلطات الصحة العامة دون إنتشارها، والأمر ذاته بالنسبة للبطالة العامة كما أن الخبرة أوضحت أن خطر التعطل لا يتحقق بمعدل واحد لقطاعات العاملين وإنما يتفاوت بين قطاعات العمل المختلفة.

وتتكامل تدابير التأمين الإجتماعى مع تدابير المساعدات الإجتماعية فى توفير المعاشات لكبار السن (لاحظ إقتصار تدابير التأمين الإجتماعى على المستوى العالمى تقتصر على 20% فقط من إجمالى القوة العاملة .. ولاحظ أنه فى معظم نظم المعاشات ذات التغطية القومية لا تتوافر للفقراء عند الشيخوخة مدد الإشتراك المؤهلة لإستحقاق معاش كاف) والمشكلة أكبر للنساء الفقيرات اللاتى لم يعملن خارج منازلهن.

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

---

وإلى جانب ذلك نهتم بالتوصية بتمكين الفقراء والنساء من الحصول على معاشات تقاعد تتلائم مع دخولهم من خلال نظم المعاشات الإجتماعية لكافة القوى العاملة فى المجتمع بما فى ذلك العاملين فى الزراعة ... ويتعين الإهتمام بتوفير تلك النظم بمراعاة دورها فى إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء.

### 3/4 : الحماية الإجتماعية لمواجهة الأزمات :

وإنطلاقاً من تعدد الأزمات وشدتها يصبح توفير العمل اللائق هدفاً محورياً للسياسات العربية الوطنية والقومية لى تتكامل وتتسارع لتحقيق هذا الهدف ... ولقد حان الوقت لتجديد الإلتزام بهدف العمل اللائق بوصفه أولى وسائل العدالة الإجتماعية وكونه فى ذات الوقت وسيلة لتحقيق نمواً أعلى وأكثر إستدامه لإنتاجية اليد العاملة، (التي سيتحتم على بلدان الأقليم أن تعتمد عليها بشكل متزايد حتى تدفع قدماً بالنمو الإقتصادى فى المستقبل) كما أن الأفاق المستقبلية تتطلب أن يكون النمو الإقتصادى متوازماً مع توسيع مجال العمل اللائق ... وسوف يتطلب ذلك من القيادات السياسية إقتناعاً وتوجهاً ورؤية وإلتزام بالمضى قدماً لتحقيق الحماية الإجتماعية سبيلاً للعدالة الإجتماعية المستدامة لجيل المستقبل.

وهنا تتبين الأهمية المتزايدة للإمتداد الأفقى والرأسى لنظم التأمين الإجتماعى بمراعاة السمات التالية:

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

---

2. تتعدد مصادر تمويل المزايا التي تتحدد أساساً بالإشتراكات التي تؤدي للنظام (بمعرفة أو لحساب المؤمن عليهم والمستحقين عنهم) وذلك كحق تؤكد الدساتير (دون أى إختبار للدخل).

3. يحدد القانون حالات وشروط المزايا وأسس حسابها.

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

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

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

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

ونؤكد هنا أن التأمين الإجتماعى نظام إجبارى قومى عالمى ينتشر فى مختلف الدول (وإن اختلفت أحكامه من دولة لأخرى) تأسيساً على أن الأخطار التى يتعامل

---

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

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

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

1. أهمية شمول تأمين الشيخوخة للعاملين فى مجالات الزراعة والريف بمراعاة أحوالهم الإقتصادية والسكانية.
2. التعامل التأمينى مع خطرى العجز المستديم والوفاء يوفر الحماية الإجتماعية بأعباء مالية يسيره لا تحول دون إمتداده لجميع فئات القوى العاملة وعلى المستوى القومى.
3. إمتداد تأمين إصابات العمل للعاملين بالزراعة خاصة المشتغلين على آلات والمعرضين للأمراض المهنية المتصلة بالثروة الحيوانية مع مراعاة تطور مفهوم الحادث والمسئولية المدنية (لإفتراض مسئولية أصحاب الأعمال).
4. إمتداد التأمين الصحى (تأمين المرض) للعلاج والرعاية الطبية للحمل والوضع.
5. أهمية شمول نظم التأمينات الإجتماعية لتأمين البطالة وفقاً لمفهومها التأمينى وكوسيلة لمعالجة آثار الركود الإقتصادى.



---

## الفصل الرابع

### تكامل الجهود لتفعيل الحماية الإجتماعية

### سبيلاً للعدالة الإجتماعية وضماناً لجيل المستقبل

1/4: الآفاق الجديدة للحماية الإجتماعية لتحقيق المزيد من العدالة الإجتماعية:

وفقاً للوضع عام 1975 كان عدد سكان الدول العربية حوالى 145 مليون نسمة ... وبمعدل نمو سكاني سنوى 2.6% إرتفع عدد السكان فى عام 2001 الى حوالى 286 مليون نسمة وبالرغم من الإتجاه النزولى لمعدل النمول السنوى للسكان فقد إرتفع عددهم فى عام 2008 إلى حوالى 333.1 مليون نسمة ثم إلى حوالى 360.7 مليون نسمة عام 2010 ويتوقع إرتفاع العدد إلى 386 مليون نسمة عام 2015 (راجع الجدول 7، 8).

وهكذا نلاحظ الفجوة بين نمو الموارد الإقتصادية والموارد البشرية خاصة فى الدول العربية الغنية سكانياً (ومعظمها غير نفطية) والتي يقدر عدد سكانها فى 2008 بحوالى 295.3 مليون نسمة (تشمل من دول النفط السعودية وسكانها 7.34% من السكان العرب وليبيا 1.96% وتشمل من الدول غير النفطية مصر وسكانها 22% والسودان 11.17% والمغرب 9.59% والعراق 9.04% والصومال 9.1% واليمن 6.76% وفلسطين 1.15% ولبنان وسوريا وجيبوتى وموريتانيا، ..).

ويصور الجدول (16) توزيع السكان العرب عام 2008 (333.1 مليون) وفقاً لفئات العمر حيث يتبين أن حوالي 32.8% من السكان فى الفئة العمرية (أقل من 14 عاماً) (أى حوالى 109.7 مليون نسمة) وترتفع هذه النسبة إلى 36.9% من سكان الدول غير النفطية<sup>(1)</sup> (أى حوالى 100.8 مليون نسمة) ووفقاً لذلك فإن أغلب الدول العربية تعتبر فتية سكانياً مما يستلزم جهوداً كبيرة لتهيئة البيئة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لجيل المستقبل (حتى يتحقق الإستغلال الأمثل لهذه الطاقات المستقبلية لتحقيق النهضة الشمولية والتقدم فى شتى المجالات) وإلا أصبح النمو السكانى<sup>(2)</sup> عبئاً على سوق العمل حيث يؤدي إلى إرتفاع أعداد المتعطلين والمهمشين فضلاً عن تهديد الأمن والسلم الإجتماعيين ... مع مراعاة أن إرتفاع نسبة الأطفال دون سن العمل يعنى إرتفاع نسبة الإعالة (وهذا يؤدي إلى إتساع الفجوة بين الدخل والإنفاق للقوى العاملة وكذلك إلى إرتفاع ظاهرة الفقر فى تلك البلاد).

وهنا تجدر الإشارة إلى ضرورة التعاون المشترك بين جميع الدول العربية لتحقيق الإستثمار الأمثل لتهيئة المستقبل الإيجابى لتشغيل هؤلاء الأطفال.

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

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

---

وإذا ما إنتقلنا لفئة الشباب (15-24 عاماً) فسنجد أن نسبتهم على المستوى العربى 20.9% (حوالى 70.0 مليون) منهم ما نسبته 20.1% (حوالى 62.24 مليون) يقطنون فى الدول غير النفطية.

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

وعلى مستوى كل من الدول العربية فإن من الطبيعى تطور أساليب الحماية الإجتماعية بما يتوافق مع المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية لتعبر عن الواقع الفعلى للمجتمع الذى ينظم تلك الأساليب ويحكمها لتحقيق الهدف منها ... ووفقا لذلك أدت التحولات الإقتصادية (وبرامج الإصلاح الإقتصادى) إلى تطورات عديدة فى أنظمة التأمينات الإجتماعية التى نشأت إلى جوارها أساليب الخدمات المالية لتأخذ أحيانا صوره قومية وأحيانا صورا فئوية (وفردية) عديدة تنوعت بين صناديق الإدخار القومية والفئوية وصناديق التأمين الفئوية الخاصة وصناديق التقاعد وأساليب الحسابات الشخصية ومن ناحية أخرى تنوعت التدابير التى يقدمها قطاع التأمين (وعقود التأمين الجماعى) والتزامات أصحاب الأعمال بمكافآت وتعويضات نهاية الخدمة التى تقرها تشريعات العمل.

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

1. دور جديد (وهيكل إقتصادى جديد) للدولة بعد أن أصبح لها النصيب الأكبر فى ملكية المشروعات الإقتصادية من خلال القطاع العام (الذى كان يسيطر على

---

المشروعات الاقتصادية، لتدار وفقاً لنظرة سياسية بعيداً عن القواعد الاقتصادية وآليات السوق)، الأمر الذي كان يستدعي هيكلاً قانونياً معيناً يحقق أهدافه، وتجاوزته مرحلة التحولات الاقتصادية إلى هياكل اقتصادية جديدة ذات آليات جديدة.

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

3. إهتمام مختلف الدول بتطبيق المعايير والإتفاقيات والتوصيات الدولية.

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

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

ومن هنا تعتبر تشريعات التأمينات الإجتماعية من أهم التشريعات التى تمس الحياة الاقتصادية والإجتماعية والسياسية فى مختلف الدول (المتقدمة والنامية والأقل نمواً) والتى تهتم بالأخطار التى تتعرض لها الموارد البشرية<sup>(1)</sup> كقيمة إنسانية وإجتماعية وإقتصادية (فبفضل تلك الموارد فى حجمها ونوعيتها وتنظيمها

---

إستطاعت المجتمعات المتقدمة أن تطوع الطبيعة والعلوم لخدمتها وأن تصل إلى درجات مختلفة من الثروات والدخول، تفاوتت بقدر جهد العمل المبذول وحسن أدائه وحسن تنظيمه).

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

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

وفى إطار التحولات الإقتصادية (الإصلاح الإقتصادى) ظهرت أهمية تطوير أساليب الحماية الإجتماعية لتنظيم تلك الحماية بما يتفق والتطور الجذرى الذى تمر به الدول إجتماعيا وإقتصاديا وحرية الأسواق و آليات السوق للمساهمة فى العمليات الإنتاجية والأنشطة الإقتصادية بما يسعى إلى تشجيع وتدعيم الإستثمار.

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

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

---

## 2/4: دور الحكومات فى التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية:

أولاً: التمويل القومى لنفقات ملاءمة المعاشات مع الأسعار والأجور:

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

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

ومن هنا تتجه العديد من نظم التأمين الإجتماعى بدول الإقتصاد الحر فى فترات التحولات الإقتصادية إلى تقرير حدود قصوى للأجور التى تؤدى على أساسها الإشتراكات مع رفع تلك الحدود من فترة لأخرى وفقاً للتغير فى الأسعار والأجور.. وفى ذات الوقت وضع حدود دنيا للمعاشات بمراعاة عدم إرهاق ذوى الأجور المنخفضة بأعباء الإشتراكات بحيث يتحمل أصحاب الأعمال أو المجتمع ككل حصتهم فى نفقات المزايا أو جزءاً منها.

---

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

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

تفتقد معظم فئات العمالة غير المنتظمة وفئات العاملين لدى أنفسهم والعاملين داخل منازلهم الحماية القانونية والإجتماعية.

ومن هنا تعمل العديد من الدول على تنمية قدرة العاملين فى تلك القطاعات على الكسب من خلال الإهتمام بتنمية مهاراتهم وتدعيم خدمات التعليم والصحة والتدريب حتى تتاح لهم فرص العمل بأجور أو دخول تكفل لهم حياة الكريمة ... ومن ناحية أخرى يتعين تطوير تدابير الضمان الإجتماعى للتعامل مع خطر التعطل وإمتدادها لكافة القوى العاملة من خلال تعويضات وإعانات التعطل.

هذا ويهدف تأمين البطالة إلى تقديم تعويضا للعمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطل الإجبارى حيث تودى مزايا أسبوعية كحق للعمال وذلك وفقا لجداول أو معدلات مقررة بالقانون، ويرتبط الحق فى المزايا وقيمتها بالإشتراكات التى سبق أداءها.

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

---

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

ويتضح لنا من دراسة نظم التأمينات الإجتماعية القائمة فى مختلف دول العالم تعدد الصور العامة لمساهمة الدولة فى تمويل تأمين البطالة وأن الدولة الواحدة قد تأخذ بأكثر من صورة منها مع تحمل نفقات مساعدات التعطل بالكامل (كما فى ألمانيا الإتحادية والمملكة المتحدة والنمسا وفرنسا وهولندا والمجر) وكذا نفقات تعويضات التعطل لما بعد فترة الإستحقاق المقررة بنظام التأمين (كما فى كندا).

وقد أوضحت خبرة الدول المختلفة مساهمة الدولة فى تمويل 75% من نظم تأمين البطالة التى تنتشر فى الدول المتقدمة وبعض الدول النامية، (وترتبط المساهمة العامة هنا أيضا بغنى الدولة وأيدولوجيتها فنجدها فى 93% من نظم الدول المتقدمة بالمقابلة إلى 46% من نظم الدول النامية).

ومن المفضل الربط بين تأمين البطالة وبرامج خدمات تشغيل العمال placement service programs (خاصة بالنسبة للمستويات الدنيا) لمن يستحقونها .. ويساهم ذلك فى تأكيد فاعلية مكاتب التشغيل بتحفيز المتعطل على التردد عليها وتسجيل نفسه بها وقد تشترط بعض الدول على العاملين المتعطلين الإنتظام فى برامج إعادة التأهيل أو التدريب retraining programs (وإلا أوقف التعويض) لتيسير التنقل والعمل على تلافى أسباب التعطل بالتأهيل وإعادة التأهيل.



---

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

**ثالثاً: تدعيم وتمويل لنظم القومية للمعاشات الموحدة : Universal**

### **Programs**

تتزايد مشكلة الفقر فى العديد من الدول العربية وتشتد حدتها مع الأزمات الاقتصادية خاصة تلك الناشئة عن العولمة كأثر سلبى لبرامج الإصلاحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة وما يصاحبها من ارتفاع فى معدلات البطالة وشدتها. ومن هنا تشتد حاجتنا فى الدول العربية إلى تقرير حد أدنى للمعاشات يكفى لمتطلبات الحياة الأساسية (كحق إنسانى أصيل ودستورى لكل مواطن وقد يمتد لكل مقيم فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة) دون ربط الإستحقاق بمدة عمل أو تحمل قدر محدد من الإشتراكات. وفى تلك النظم تكون المعاشات موحده ويتحدد مستواها بمراعاة القدرة الاقتصادية للدولة التى عادة ما تمثل المصدر الرئيسى للتمويل إلى جانب إشتراكات المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال التى تتفق وقدراتهم المالية.

**رابعاً: تفعيل نظم التأمينات والمساعدات العامة (المساعدات الإجتماعية):**

إلى جانب الدور المتفق عليه لمسئولية الحكومات عن تدعيم وتفعيل نظم التأمينات الإجتماعية فإنها تلتزم بتفعيل نظم المساعدات الإجتماعية لتوفير الإعانات الضرورية من خلال قياس موارد الفرد أو الأسرة (لبيان مدى كفايتها للوفاء بإحتياجات المعيشة الضرورية subsistence needs) وتقديم المزايا عندئذ كمعاشات إجتماعية Social Pensions عادة ما يتم تمويلها أساساً من موارد عامة. (تسرى فى شأن الفئات التى لا يشملها تأمين العاملين أو حيث لا تكفى مزايا النظم

---

المرتبطة بالدخل ونظم الموارد وغيرها من الموارد الفردية والعائلية)... وبوجه عام فإن المساعدات الإجتماعية تعتبر من مسؤوليات الدولة العصرية، كواجب على السلطة صاحبة الأمر والنهى والولاية العامة (وقد إنتشرت نظم المساعدات الإجتماعية مع إنتشار الحركات العمالية كنظم أساسية مكملة، لنظام التأمين الإجتماعى تحقيقا للضمان الإجتماعى).

### **3/4 : إمتداد دور الضمان والتأمينات للأعباء الإجتماعية وللعمالة غير المنتظمة والعاملين لدى أنفسهم:**

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

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

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

---

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

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

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

- حصة من الدخل القومى an appropriation from general revenue (تتحدد بنسبة من الأجور الإجمالية للعاملين لتساهم جزء أو كل تكلفة النظام).
- إعانة لتغطية أى عجز بين الموارد والنفقات.
- تحمل إشتراكات ذوى الأجور والدخول المنخفضة Contributions for Low-Paid Workers (وذلك كله علاوة على إلتزام الحكومات بالإشتراكات بإعتبارها صاحب عمل عندما يمتد النظام إلى العاملين بالحكومة).

#### **4/4 : تأكيد دور (التعاونيات والمشروعات الصغيرة والخدمات المالية التى يوفرها أصحاب الأعمال):**

1- أكدت المؤتمرات والندوات التى إهتمت منظمة العمل العربية بعقدها فى الفترة الأخيرة على الدور الفعال للتعاونيات وللمشروعات الصغيرة والمتوسطة فى

---

خلق فرص العمل وتحسين الإنتاجية وجاءت توصيات تلك المؤتمرات والندوات بأهمية تدعيم تمويل التعاونيات والمشروعات الصغيرة والمتوسطة (إلى جانب دعم المشروعات بالغة الصغر) من خلال التدريب وتنمية مهارات العاملين لدى أنفسهم.

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

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

وفى الوقت نفسه ينبغى أن تكون هناك فرص لزيادة العمالة غير الزراعية – من خلال المنشآت الصغيرة والمتوسطة والتعاونيات والإهتمام بالمرأة الريفية للقيام بأعمال منتجة وغيرها من المنظمات المجتمعية وتزايد أهمية المنشآت الريفية بصفقتها مصدراً مهماً للعمالة ويمكنها إستغلال إقتصاديا للدخول فى أسواق جديدة إتفاقاً وإرتفاع الطلب المحلى.

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

2- أكد النمو المتسارع والتقدم الإقتصادى لدول جنوب شرق آسيا واليابان والعديد من الدول المتقدمة إقتصادياً الدور الرئيسى والفعال والمتنامى للموارد البشرية فتعددت التدابير والجهود لتنمية تلك الموارد وتسابق أصحاب الأعمال فى توفير العديد من صور الخدمات المالية وإنشاء الصناديق الإدخارية والتأمينية لتقديم

---

حماية تأمينية تكميلية لتلك التي توفرها نظم التأمين الإجتماعى سواء لضمان التعويض الكامل لعناصر الدخل دون حدود قصوى أو لمواجهة بعض الأخطار أو الأعباء الإجتماعية التي لا تهتم بها التأمينات الإجتماعية.

#### 5/4: دور التنظيمات النقابية وتنظيمات المجتمع المدني لتوفير الحقوق العمالية والعمل اللائق:

أولاً: تفعيل وتدعيم الحوار الإجتماعى فى علاقته بالتنظيمات النقابية:

تعتبر معايير العمل وتوصياتها من أهم الوسائل لمواجهة الأزمات المالية والإقتصادية حيث تهتم بتفعيل حقوق العمال وغيرها من الجوانب الأساسية للعمل اللائق (كالعمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، والمشاورات الثلاثية، وحقوق أصحاب العمل والعمال، ووسائل تسوية المنازعات فيما بينهم بحرية عن طريق ممثليهم، والحقوق الأساسية الخاصة بعدم التمييز والتحرر من العمل الجبرى وعمالة الأطفال، والحماية الإجتماعية). ومن هنا تبدو أهمية الحوار الإجتماعى ودور التنظيمات النقابية على المستوى المحلى وعلى المستوى العربى (على مستوى القطاع وفى أماكن العمل فى القطاعين العام والخاص)، لإدراك المبادئ والحقوق الأساسية للعاملين بمراعاة سوق العمل.

وقد إهتمت منظمة العمل العربية فى ندواتها ومؤتمراتها بتأكيد أهمية إلتزام الدول العربية بمعايير العمل (مع تقديم الدعم الفنى أو التقنى اللازم لتنفيذ الإلتزامات) وتشجيع التفاهم المتبادل والممارسة المشتركة من خلال الحوار الإجتماعى فى علاقته بالحريية النقابية والمفاوضة الجماعية، والمشاورات الثلاثية وما يستلزمه ذلك من إحترام للحقوق الأساسية للحريية النقابية (والمفاوضة

---

الجماعية) وقدرتها التقنية والمعرفية فى مجال الحوار الإجماعى ومدى فعالية مشاركتها وتأثيرها على السياسات الإجماعية والإقتصادية.

#### ثانيا: دور تنظيمات المجتمع المدنى (محلياً ودولياً):

تعمل التعاونيات وتنظيمات المجتمع المدنى دوراً أساسياً فى التصدى للتحديات التى تعوق تنمية القطاع الخاص والمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر فى الدول العربية ودعم وتوفير قدرتها التنافسية والإنتاجية وتعزيز روح المبادرة والعمل الحر وإتاحة الخدمات الأساسية فى تلك المجالات.

**6/4 : تفعيل الحماية الإجماعية من خلال منظمة العمل العربية وأنشطتها لتنمية الموارد البشرية للتدريب المهنى والفنى ونشر الوعى التأمينى على النحو التالى:**

#### أولاً: من خلال المراكز والمعاهد التابعة للمنظمة:

- 1- يهتم المركز العربى للتأمينات الإجماعية فى الخرطوم بتطوير معارف وقدرات العاملين فى مجال الضمان الإجماعى والتأمينات الإجماعية فى الوطن العربى، ونشر الوعى التأمينى لدى أطراف الإنتاج الثلاثة .
- 2- يهتم المعهد العربى للصحة والسلامة المهنية بدمشق بتطوير القدرات الفنية للعاملين فى أجهزة الصحة والسلامة المهنية فى الدول العربية ونشر الوعى الصحى والوقائى فى هذا المجال لدى أطراف الإنتاج الثلاثة .
- 3- يهتم المركز العربى لتنمية الموارد البشرية فى طرابلس بالآتى:

---

- إعداد أجيال من المدربين المتخصصين لللازمين للتدريب بمراكز التدريب المهنية القطرية والمساهمة في توفير إحتياجات الدول العربية من العمال المهرة في المهن المختلفة.

هذا وتجدر الإشارة إلى قيام المنظمة بعقد مؤتمر للضمان الإجتماعى بعنوان " نحو سياسات إجتماعية وتأمينية فاعلة فى الوطن العربى " (شرم الشيخ، ديسمبر 2009)، وفى ضوء نتائجه وافق مؤتمر العمل العربى فى دورته الـ 37 (التي عقدت فى المنامة بمملكة البحرين فى مارس / آذار 2010) على إنشاء الجمعية العربية للضمان الإجتماعى، وإقرار نظامها الأساسى (تحل محل اللجنة التنسيقية لمؤسسات الضمان الإجتماعى) ومقرها الجمهورية اللبنانية.

**ثانياً: من خلال دور المنظمة فى مجال تنمية من حيث تنمية الموارد البشرية العربية:**

تهتم المنظمة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية للموارد البشرية من خلال:

1. تخطيط القوى العاملة.
2. تطوير الاستخدام ومكافحة البطالة بجميع أشكالها.
3. تهيئة فرص العمل للمرأة بما يتناسب وقدراتها وظروفها.
4. تيسير تنقل القوى العاملة العربية داخل الوطن العربى، ومساواتها بالعمال الوطنيين فى الحقوق والواجبات، والعمل على إحلالها محل الأيدى العاملة الأجنبية.

---

5. الاهتمام بأوضاع العمال العرب المهاجرين، والدفاع عن حقوقهم، والحفاظ على هويتهم الثقافية وانتمائهم القومي، والعمل على تحفيزهم للعودة إلى الوطن العربي للمساهمة في التنمية والبناء.

**ثالثاً: تعمل المنظمة على رفع الكفاءة الإنتاجية للقوى العاملة العربية عن**

**طريق:**

1. تطوير إدارات العمل، ودعم أجهزة منظمات العمال وأصحاب الأعمال.

2. توسيع قاعدة التدريب المهني، وتطوير أساليبه وبرامجه.

3. نشر الثقافة العمالية المستمدة من خصائص المجتمع العربي.

4. التأهيل المهني للمعاقين، وكفالة فرص العمل المناسبة لهم.

وفي هذا المجال عقدت المنظمة منتدى عربي عن "التدريب التقني والمهني وإحتياجات سوق العمل" (الرياض، يناير/ كانون الثاني 2010)، وفي ضوء نتائجه أصدر مؤتمر العمل العربي في دورته الـ 37 القرار 1424 بالآتي:

1. إقرار وثيقة متطلبات تحقيق العقد العربي للتشغيل وما تضمنته من توجهات عامة وآليات وبرامج تنفيذية خاصة بالعقد.

2. إقرار الإستراتيجية العربية للتدريب والتعليم التقني والمهني، مع الأخذ بعين الإعتبار الملاحظات المقدمة.

3. إنشاء الجمعية العربية لمؤسسات التدريب والتعليم التقني والمهني وإقرار نظامها الأساسي ومقرها الرياض في المملكة العربية السعودية.



---

## خاتمة

يسمح التقرير باستنتاجات متعددة وردت بتوسع فى المحور الرابع له . ويهمننا فى هذه الخاتمة التركيز على قضايا ذات أولية تهم أطرافا عربية عديدة .

أولا : مؤسسة القمة العربية :

من المناسب السعى لدى القمة العربية للتأكيد على القضايا التالية :

1. الضمان الاجتماعى حق من حقوق الإنسان على نحو ما جاء فى المادة (22) من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ( لكل شخص ، بوصفة عضوا فى المجتمع ، حق فى الضمان الاجتماعى ) .
2. الضمان الاجتماعى ضرورة اجتماعية وحاجة اقتصادية به يتوفر أمن الدخل وتجنب الفقر والاسهام فى تحقيق العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعى وبناء السلم الاجتماعى . كما أن الضمان الاجتماعى يخفف من اثر الأزمات الاقتصادية وما قد يتبعها من انكماش كما أنه يعزز الإنتاجية والقابلية للتشغيل .
3. تمثل العناية بالحماية الاجتماعية استجابة مباشرة لطلب الجماهير العربية فى العديد من البلدان التى خرجت تطالب بقوة بعدالة اجتماعية وفرص عمل أكثر وأفضل .
4. تدعو القمة فى إطار من التضامن والتعاون العربيين إلى :

---

(أ) الدراسة الجادة لإقرار نظم للتأمين ضد التعطل والاستفادة من التجارب القائمة.

(ب) إقرار برامج واسعة لدعم الشباب الباحثين عن عمل من خلال نظم مساعدة شفافة وكريمة وبرامج تشغيل فعالة تناسب حاجة مختلف فئات الشباب .

(ج) إقرار برنامج عربى بهدف توفير الخدمات الصحية الأساسية للجميع .

(د) بحث إمكانية قيام صندوق عربى تضامنى لمواجهة الآثار الاجتماعية للكوارث .

### ثانيا : الحكومات العربية :

1. اقرار الحكومات بأن التوسع فى الحماية الاجتماعية أمر ممكن لا تحده موازين الدخل والانفاق ولكن يحكمها السعى لمزيد من العدالة الاجتماعية وتحقيق السلم الاجتماعى . فما يزال نصيب الحماية الاجتماعية فى الناتج المحلى الإجمالى للبلدان العربية ضئيل عما عليه الحال فى كثير من بلدان العالم . ومجالات التوسع الضرورية للحماية الاجتماعية تتضمن :

-المتعطلين عن العمل والباحثين عنه .

-العاملين فى القطاع غير المنظم وفى القطاع الزراعى .

-المرأة المعيلة أو ضعيفة الدخل أو المنكوبة بفقد معيّلها .

-الأشخاص ذوى الإعاقة أو الأمراض المزمنة .

-الطلاب والمتعلمين فى مختلف مراحل التعليم .

---

2. تقر الحكومات سياسات تناسب أوضاع بلدانها على أن تتضمن هذه هدف البعد الأفقى فى التنفيذ السريع للضمانات الأساسية من قدرة على توفير الخدمات الصحية الأساسية للجميع وضمان حد أدنى من الدخل وغير ذلك من مجالات . كما تسعى للتوسع عموديا بصورة متدرجة . وتكون هذه السياسات فى إطار برنامج مجتمعى للتنمية تترابط فيه الحماية الاجتماعية ودعم التشغيل وتشجيع قيام المؤسسات الإنتاجية .

3. تتولى الدولة خاصة من خلال الحكومات إدارة الحماية الاجتماعية التى يجب أن تكون فعالة وشفافة وعادلة . ومن ضمانات تحقيق ذلك الحوار الاجتماعى المتكافئ والمفاوضة الجماعية الملزمة بنشريات مناسبة .

4. العمل بكل الوسائل لتحويل الاقتصاد غير المنظم إلى اقتصاد منظم مع مراعاة ظروف التشغيل ومناسبة التدرج فى تحقيق ذلك .

5. نشر الوعى بالحماية الاجتماعية كأداة للعدالة الاجتماعية وإدماج ذلك فى مناهج التعليم وتشجيع الاتجاه للتخصصات العلمية ذات العلاقة بما فيها الدراسات الاكتوارية .

### ثالثا : دور اصحاب الأعمال :

1. المشاركة الفعالة فى الحوار الاجتماعى خاصة بشأن الحماية الاجتماعية .
2. الالتزام التام بتطبيق التشريعات الخاصة بالحماية الاجتماعية والاستفادة من حالات الأغفاء من التزامات الحماية الاجتماعية لتوفير المزيد من فرص التشغيل .

---

3. المساهمة فى نظم المعاشات المهنية وصناديق الادخار العامة كلما توفر الاطار التشريعى والإدارى لذلك .

4. المساهمة فى تقليص الاقتصاد غير المنظم لصالح الاقتصاد المنظم والمشاركة فى محاربة كل أشكال الاتجار بالبشر أو التمييز .

#### رابعاً : دور المنظمات النقابية العمالية :

1. المشاركة بفعالية وإيجابية فى متابعة تطبيقات نظم الحماية الاجتماعية .
2. تشجيع قيام جمعيات تأمين تعاونية وصناديق نظم تقاعد فئوية .
3. المساهمة فى تقديم خدمات صحية للأعضاء وعائلاتهم ومتابعة تطوير نظم الصحة والسلامة المهنية .

#### خامساً : دور منظمة العمل العربية :

1. المساهمة فى نشر الوعى بأهمية الحماية الاجتماعية كأهم وسيلة للعدالة الاجتماعية .
2. التنسيق مع مؤسسات العمل العربى المشترك لدعم الحماية الاجتماعية وعرض قضاياها الملحة على القمة العربية .
3. متابعة التصديق على الاتفاقيات العربية ذات العلاقة والعمل على تطوير استراتيجية عربية للحماية الاجتماعية .
4. المساهمة فى تطوير أنشطة الجمعية العربية للضمان الاجتماعى .
5. دعم جهود التدريب والبحث فى مجال الحماية الاجتماعية والسعى للتعاون فى ذلك مع المؤسسات العربية والأفريقية والدولية .
6. متابعة الانجاز فى مجال الحماية الاجتماعية وعرض ذلك على دورات مؤتمر العمل العربى .