

٠ تقرير سياسات

التمكين الاقتصادي بالمناطق الريفية في مصر

استراتيجيات لتوسيع مظلة الضمان الاجتماعي
لتشمل العاملين حاليًا في الاقتصاد غير الرسمي

هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف ٤.٠ دولي. للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص، يرجى زيارة الموقع التالي <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: منظمة العمل الدولية، استراتيجيات لتوسيع مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل العاملين حالياً في الاقتصاد غير الرسمي، التمكين الاقتصادي بالمناطق الريفية في مصر، مصر: مكتب العمل الدولي، ٢٠٢٤. © منظمة العمل الدولية.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

يجب توجيه جميع الاستفسارات بشأن الحقوق والتراخيص إلى وحدة مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص) على البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. ويمكن العثور على معلومات حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية على الرابط التالي: www.ilo.org/publns.

رقم ISBN (web PDF): 978-92-2-0413289; (print): 978-92-2-0413340

كما يتوفر أيضاً بالإنجليزية:

عنوان المنشور: Strategies for extending social security to workers currently in the informal economy, Economic empowerment in rural areas in Egypt

رقم ISBN (web PDF): 978-92-2-0413272; (print): 78-92-2-0413333

إنّ التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، ولا عرض البيانات الوارد فيها، لا تنطوي على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

الآراء وجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أنّ إغفال ذكر شركات أو منتجات أو عمليات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها.

◀ نبذة عن الإصدار

في إطار الشراكة بين منظمة العمل الدولية ووزارة التضامن الاجتماعي المصرية لتعزيز التمكين الاقتصادي للمجتمعات الأكثر احتياجًا من مستفيدي برنامج تكافل وكرامة للتحويلات النقدية، ساهم مشروع منظمة العمل الدولية "تشغيل الشباب في مصر: التمكين الاقتصادي في إطار برنامج فرصة"، الذي تموله النرويج، في دعم البرنامج الوطني "فرصة" الذي تديره وزارة التضامن الاجتماعي، وذلك على مدار أربعة أعوام. وكان هذا الدعم من خلال تقديم المساعدة الفنية اللازمة وتنفيذ برامج بناء القدرات المتخصصة وأنشطة دعم فرص العمل بالأجر والعمل الحر، وبهدف تقديم آلية دعم إضافية لأفراد الأسر الأكثر احتياجاً كجزء من نهج أكثر شمولاً لتوفير الحماية الاجتماعية في مصر.

ويستند المشروع إلى التعاون السابق والموسع بين منظمة العمل الدولية ووزارة التضامن الاجتماعي في صياغة وتحديد المعايير الأساسية لبرنامج "فرصة" الوطني، إيمانًا بأن العمالة المنتجة والعمل اللائق هما مفتاح الحد من الفقر.

وقد نجح مشروع "تشغيل الشباب في مصر: التمكين الاقتصادي في إطار برنامج فرصة" في تحسين مهارات التوظيف لأكثر من ١٥٠٠ باحث عن عمل في أسبوط والشرقية، بالإضافة إلى تنفيذ تدخلات لتعزيز العمل بأجر، بما في ذلك تنظيم أربعة معارض توظيف شارك فيها ١١٧٦٠ باحثًا عن عمل في المحافظتين، وتنفيذ برنامج تدريب من أجل التشغيل نتج عنه تشغيل ٨٠٠ باحث عن عمل.

وفي إطار مكونات المشروع المتعلقة بالتشغيل الذاتي/العمل الحر وريادة الأعمال، تم دعم ٣٤٠٠ مستفيد في إدارتهم للأنشطة والمشروعات المدرة للدخل من خلال تقديم تدريب على تطوير الأعمال ومهارات ريادة الأعمال، بالإضافة إلى توفير الأصول الإنتاجية لعدد ٤٠٠ مستفيد في أسبوط والشرقية.

كما حرص المشروع على تعزيز مشاركة الشركاء الوطنيين والاستدامة من خلال تأصيل برامج وأدواته، وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، بما في ذلك مجموعة أدوات بناء القدرات والتدريب التي تشتهر بها المنظمة في مجال المهارات الوظيفية والعمل الحر، وذلك لدى الأطراف المعنية الرئيسية للمشروع، ليس فقط على المستوى المركزي ضمن وزارتي التضامن الاجتماعي والشباب والرياضة، وإنما أيضًا على المستويات المحلية لدى جمعيات التنمية المجتمعية والمنظمات غير الحكومية.

ومن هذا المنطلق، وفي إطار أنشطة المشروع نقل المعرفة ونشرها، عمل مشروع "تشغيل الشباب في مصر: التمكين الاقتصادي في إطار برنامج فرصة"، بعد الانتهاء من تنفيذ المخرجات الرئيسية وتسليمها، على إنتاج عدد من أوراق السياسات/مذكرات المعلومات التي تستند إلى الخبرة والمعرفة المكتسبة خلال فترة تنفيذ المشروع، وتتضمن رسائل رئيسية توجيهية لوضع السياسات، وتقدم حلولاً عملية لمعالجة احتياجات الفئات الأكثر احتياجاً وتحدياتها بما في ذلك مستفيدي برنامج تكافل وكرامة للوصول إلى مصادر دخل مستدامة، من خلال فرص العمل بأجر أو العمل الحر، وكذلك الاستفادة من خدمات الحماية والأمان الاجتماعي المتاحة، للحفاظ على سبل عيشهم وتحسينها.

ويقع معظم المستفيدين من برنامج تكافل وكرامة، وهم الفئة المستهدفة الرئيسية للمشروع، ضمن إطار العمل غير الرسمي. إذ تعتمد شريحة كبيرة منهم على الدخل من أنشطة إنتاجية بسيطة يعملون بها لحسابهم الخاص من منازلهم، أو من خلال وظائف غير رسمية لا تشملها أي ترتيبات رسمية، بما في ذلك الضمان الاجتماعي والحماية اللازمة.

ويستعرض هذا التقرير الآليات الممكنة لتوسيع نطاق تغطية خدمات الضمان الاجتماعي التي تقدمها الدولة للمستفيدين من برنامج تكافل وكرامة، وخاصة من خلال وزارة التضامن الاجتماعي وغيرها من الجهات الحكومية، بالإضافة إلى مجموعة واسعة من أنظمة الضمان الاجتماعي. ويُعد الاعتراف بالخصائص المحددة وظروف معيشة المستفيدين من البرنامج أمرًا أساسيًا لتطوير أنظمة تأخذ في الاعتبار طبيعة وحجم التشغيل الذاتي/العمل الحر، وكذلك الظروف الخاصة السائدة في الاقتصاد غير الرسمي، حيث تتوفر العديد من فرص العمل الموسمية والعرضية للعمالة ذات المهارات المحدودة..

وإلى جانب الأساس النظري المقدم في البداية حول المفاهيم الرئيسية للاقتصاد غير الرسمي والأنواع المختلفة للعمالة الأكثر شيوعًا في هذا القطاع، والتحديات التي يفرضها على الوصول إلى أنظمة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية، يتناول هذا التقرير الوضع في مصر، مسلطاً الضوء على الإطار القانوني والخصائص الرئيسية لأنظمة الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي فيها، وتأثيراتها على العمالة غير الرسمية، مع التركيز على المستفيدين من برنامج تكافل وكرامة.

ويحدد التقرير بعد ذلك النهج الممكنة التي قد تضعها مصر في الاعتبار لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العاملين لدى أنفسهم والعاملين بأجر في القطاع غير الرسمي، مستعرضًا التجارب الدولية للاستفادة منها، إذ تمكنت دول مماثلة من تطوير آليات لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي.

كما يقدم هذا التقرير رسالة عملية توجيهية وقابلة للتنفيذ لدعم وضع السياسات في مجال الضمان الاجتماعي والحماية. وقد أعد هذا التقرير السيد بيير بلاموندون والسيدة آية جبر.

وخلال عملية صياغة التقرير، تلقينا تعقيبات من السيدة كريستينا بهريندت، رئيسة وحدة السياسة الاجتماعية في إدارة الحماية الاجتماعية بمنظمة العمل الدولية، والسيدة سيلين بيرون بيستا، أخصائية سياسات الحماية الاجتماعية والتشغيل، والسيدة شانا فابيان هوهر، مسؤولة فنية في مجال الحماية الصحية الاجتماعية.

مقدمة

يبحث موجز السياسات هذا في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في مصر، مع التركيز بشكل خاص على العاملين لدى أنفسهم والعاملين في القطاع غير الرسمي، والعاملين في المنشآت الخاصة الصغيرة.

وإذا نظرنا إلى توسيع نطاق التغطية من زاوية الطابع غير الرسمي، يصعب تطبيق المعايير الخاصة بالتغطية على أرض الواقع. عادة ما تضع إدارات الضمان الاجتماعي في اعتبارها ما إذا كان الشخص في علاقة تعاقدية مع صاحب عمل في حال وجود عقد مكتوب، أو إذا كانت الوحدة الاقتصادية مسجلة، وذلك من بين المعايير المحتملة. ومن ثم، يصبح من الصعب للغاية تحديد العمالة غير الرسمية وتحديد التدابير المناسبة لجذب هؤلاء العمال تحت مظلة الضمان الاجتماعي.

يتضمن ملخص السياسات الأقسام التالية:

- القسم ١: يقترح تعريفاً للعمالة غير الرسمية ويستعرض التحديات التي تحول دون توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي.
- القسم ٢: يعرض الوضع في مصر فيما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي ويسلط الضوء على التحديات الراهنة أمام توسيع نطاق التغطية.
- القسم ٣: يستعرض المناهج الشاملة لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي.
- القسم ٤: يستعرض التجارب الدولية المختلفة في مجال توسيع مظلة الحماية الاجتماعية، مع استخلاص ما يمكن تطبيقه في السياق المصري.
- القسم ٥: يقدم توصيات لإجراء سلسلة من التدابير التي تهدف إلى توسيع مظلة الحماية الاجتماعية في السياق الخاص بمصر.

١. تعريف العمالة غير الرسمية وتحديات توسيع مظلة تغطية الضمان الاجتماعي



تشير الأنشطة الإنتاجية غير الرسمية إلى جميع الأنشطة الإنتاجية التي يقوم بها الأفراد أو الوحدات الاقتصادية والتي لا تخضع - قانونياً أو عملياً - لترتيبات رسمية. ومن ثم، يمكن أن تتم الأنشطة الإنتاجية غير الرسمية داخل القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي وقطاع الاستخدام المنزلي والمجمعي.

وفي إطار الوحدات الاقتصادية الرسمية، ترتبط الأنشطة الإنتاجية غير الرسمية بالموظفين والعاملين المساهمين في عمل الأسرة بالوظائف غير الرسمية، والعمال الذين يقومون بأعمال غير مدفوعة الأجر بشكل غير رسمي، والأفراد ذوي الوظائف الرسمية الذين لا يتم التصريح رسمياً بجزء من دخلهم أو ساعات عملهم أو أنشطتهم^١.

بناءً على ذلك، نلاحظ أن العمالة غير الرسمية لا ترتبط فحسب بفئة محددة من العمال، وتتضمن في كثير من الأحيان عدد أكبر من النساء عن الرجال.

١.١ تعريف العمل غير الرسمي والعمالة غير الرسمية

لا يقتصر تعريف منظمة العمل الدولية للطابع غير الرسمي على العمالة فقط، بل يمتد ليشمل أشكال أخرى من العمل^٢.

يشمل **العمل غير الرسمي** جميع الأنشطة الإنتاجية التي يقوم بها الأفراد والتي لا تخضع - قانونياً أو عملياً - لترتيبات رسمية، بما في ذلك الأنشطة الإنتاجية أي العمل الذي لا يخضع للترتيبات رسمية، والأنشطة الإنتاجية التي تُمارس لغرض مختلف عن تحقيق أجر أو ربح: مثل العمل الإنتاجي لأغراض الاستخدام الشخصي، والعمل التطوعي، وعمل المتدربين غير المدفوع الأجر، وغيرها من أنشطة العمل الأخرى التي لا تخضع لترتيبات رسمية. ويهدف مفهوم العمل غير الرسمي إلى أن يكون بمثابة مفهوم مرجعي شامل، وليس المقصود منه القياس بشكل كامل (لصعوبة ذلك وانخفاض فائدته العملية).

١ منظمة العمل الدولية، معايير جديدة، تحسين الرؤية: تحسين قياس الاقتصاد غير الرسمي،

<https://ilostat.ilo.org/new-standards-increased-visibility-improving-measurement-of-the-informal-economy/>.

٢ منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي - دروس مستفادة من الخبرات الدولية، 2021.

تشمل **العمالة غير الرسمية** أي نشاط يقوم به الأفراد لإنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل أجر أو ربح، ولا يخضع فعلياً لترتيبات رسمية مثل القوانين التجارية، وإجراءات الإبلاغ عن الأنشطة الاقتصادية، وضريبة الدخل، وتشريعات العمل، وقوانين الضمان الاجتماعي ولوائحه التي توفر الحماية من المخاطر الاقتصادية والشخصية المرتبطة بممارسة الأنشطة. وتشمل بعض أمثلة هذه الحماية الإخطار المسبق بالفصل وتعويض نهاية الخدمة والإجازات السنوية المدفوعة الأجر أو المرضية.

وتشمل العمالة غير الرسمية العمالة اليومية الذين يتقاضون أجوراً دون التعامل مع صاحب عمل ثابت، وهو أمر يُشاهد غالباً في مجال الزراعة والبناء. كما تشمل أيضاً الأشخاص الذين يمارسون العديد من أنواع العمل الحر أو العاملين لدى أنفسهم (العمل الحر دون الاستعانة بموظفين)، على سبيل المثال، قد يشمل ذلك الأشخاص الذين يعملون على معداتهم الخاصة في المنزل مقابل أجر بالقطعة دون إشراف مباشر. ويمكن أن يدرج في هذه الفئة كذلك العمال المساهمون في عمل الأسرة - وهم أفراد الأسرة الذين يساعدون في عمل تجاري عائلي دون أجر أو دون وضع وظيفي رسمي - وكذلك الأشخاص الذين يتم تشغيلهم بشكل غير مباشر من خلال وكالة مؤقتة.

يُعد مصطلح **”العمالة في القطاع غير الرسمي“** مفهوماً يعتمد على المنشأة، إذ يتم تعريفه وفقاً لخصائص مكان عمل العامل. يتكون القطاع غير الرسمي من وحدات تعمل في إنتاج السلع أو تقديم الخدمات بهدف أساسي هو توفير فرص العمل والدخل للأشخاص المعنيين. يعتبر القطاع غير الرسمي مجموعة فرعية تتضمن مؤسسات غير مسجلة رسمياً ولا تُشكل كيانات منفصلة مستقلة عن أصحابها، وعادة ما تعمل بمستوى تنظيمي منخفض وعلى نطاق صغير مع مستوى منخفض من تقسيم العمل ورأس المال كعوامل إنتاج (أو قد لا يوجد تقسيم على الإطلاق). يتكون القطاع غير الرسمي^٣ من منشآت خاصة صغيرة وغير مسجلة وغير اعتبارية تعمل، بشكل جزئي على الأقل، في إنتاج السلع والخدمات للسوق.

- تُعتبر المنشأة غير مسجلة عندما لا يتم تسجيلها بموجب القوانين الوطنية، مثل القوانين التجارية أو قوانين الضرائب أو الضمان الاجتماعي أو القوانين التنظيمية للجمعيات المهنية.
- تُعتبر المنشأة صغيرة إذا كانت تضم عدداً أقل من الموظفين الدائمين عن عدد معين (على سبيل المثال خمسة موظفين). يتم تحديد هذا العدد وفقاً للسياق الوطني.
- تُعتبر المنشأة غير اعتبارية إذا لم يكن لها كياناً قانونياً منفصلاً عن مالكيها. وعادةً ما يعني هذا عدم الاحتفاظ بمجموعة كاملة من الحسابات.
- لا يُحتسب إنتاج الأفراد للسلع أو الخدمات من أجل الاستهلاك المنزلي البحت، مثل الطعام أو رعاية الأطفال، ضمن أنشطة القطاع غير الرسمي.

٢.١ عقبات أمام التغطية بالضمان الاجتماعي^٤

يواجه بعض العمال ظروفاً تجعل من الصعب توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل فئاتهم. ومع ذلك، نجحت العديد من البلدان في توسيع نطاق التغطية لتشمل فئات من العمال وتوفير حماية أفضل لهم.^٥

على الرغم من وجود تنوع في أنظمة الضمان الاجتماعي في العديد من البلدان، يظل التأمين الاجتماعي القائم على العمل، في معظم الحالات، الركيزة الأساسية لأنظمة الضمان الاجتماعي. وتستند هذه الأنظمة إلى عقد صريح في المنشآت الرسمية في سياق علاقة عمل محددة بين العامل وصاحب العمل. وفي البلدان النامية، لا يغطي التأمين الاجتماعي القائم على العمل، بشكل عام، العمال الذين لا يتمتعون بمثل هذه الصفة بموجب القانون. تنطبق هذه الحالة على العاملين لدى أنفسهم الذين يمثلون نسبة كبيرة من العاملين في الاقتصاد غير الرسمي والذين لا يشملهم التأمين عادةً.

كما تُعد الفئة الأخرى المستبعدة عن تغطية التأمين الاجتماعي هي العدد المتزايد من العمال الذين تكون علاقة العمل لديهم غير واضحة أو غامضة أو مخفية. بالإضافة إلى ذلك، لا تشمل بعض قوانين العمل وتشريعات الضمان الاجتماعي المنشآت التي يقل عدد موظفيها عن حد معين، مما يُبقي هؤلاء العمال دون حماية من التأمين الاجتماعي القانوني. وفي حالات أخرى، حتى في حالة وجود القوانين، فقد لا يتم تطبيقها، مما يستبعد العمال بحكم الواقع عن حقوقهم العمالية. تنطبق هذه الحالة على سبيل المثال على العمال بأجر دون عقود في المنشآت الرسمية (عمال غير مُعلن عنهم)، الذين يمثلون نسبة عالية نسبياً من إجمالي العمالة غير الرسمية في البلدان ذات الدخل المتوسط.

٣ من: منظمة العمل الدولية، سياسات التشغيل الوطنية: دليل لمنظمات العمال، استجابات السياسات للاقتصاد غير الرسمي، ٢٠١٥.

٤ من: منظمة العمل الدولية، كيفية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين في القطاع غير الرسمي في منطقة آسيا، ٢٠١٩.

٥ منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي - دروس مستفادة من الخبرات الدولية، ٢٠٢١.

تواجه بعض فئات العمال تحديات إضافية مثل:

العاملون لدى أنفسهم



العاملون في المنشآت الصغيرة والمتوسطة



- **العوائق الإدارية:** حتى لو كان العاملون لدى أنفسهم مشمولين بالتشريعات، فإنهم قد لا يزالون يواجهون عوائق إدارية تتعلق بالإعلان عن دخلهم، وحفظ السجلات، ودفع الاشتراكات والحصول على الاستحقاقات.
- **التكاليف وترتيبات التمويل غير الكافية:** في كثير من الحالات، يواجه العاملون لدى أنفسهم "تحدي دفع الاشتراك المزدوج": في غياب صاحب العمل، يقع عليهم عبء دفع كامل الاشتراك (الجزء الخاص بصاحب العمل والجزء الآخر الخاص بالموظف).
- **الاستحقاقات لا تتماشى مع الاحتياجات ذات الأولوية:** اعتمادًا على وضع العاملين، ثمة حاجة إلى أنواع مختلفة من الاستحقاقات والخدمات لتلبية احتياجاتهم، ولا سيما احتياجاتهم الأكثر إلحاحًا.

- **العوائق الإدارية:** تكافح العديد من المنشآت متناهية الصغر والصغيرة من أجل الامتثال للمتطلبات الإدارية، يمكن للإجراءات والخدمات الإدارية المعقدة والمرهقة أن تعرقل إضفاء الطابع الرسمي على المنشآت وتنتهي أصحاب العمل عن تسجيل موظفيهم في نظام الضمان الاجتماعي.
- **علاقة العمل لا يمكن تحديدها بوضوح:** قد لا تنطبق الأطر القانونية على المنشآت التي يقل حجمها عن حد أدنى معين، مما يترك العاملين في المنشآت متناهية الصغر والصغيرة غير محميين بالتأمين الاجتماعي.
- **محدودية القدرة على دفع الاشتراكات:** إنتاجية العديد من المنشآت الصغيرة والمتوسطة منخفضة، وفي كثير من الحالات تكون الأجور وإيرادات الأعمال أقل، وأكثر تقلبًا في كثير من الأحيان، مما هي عليه في المنشآت الأكبر حجمًا. وهذا يحد من القدرة المالية لأصحاب العمل والعمال على الاشتراك في التأمين الاجتماعي.

العمال الزراعيون

غالبًا ما يؤدي ضعف قدرة الدولة على الوصول إلى المناطق الريفية (لإدارة الخدمات وتقديمها) إلى استبعاد العاملين الزراعيين من تغطية الحماية الاجتماعية.

حتى في الحالات التي لا يستبعد فيها التشريع صراحة العمال الزراعيين، فإن المعايير التي تتعلق بمدة العمل أو ساعات العمل قد تؤدي فعليًا إلى استبعاد مجموعات كبيرة من العمال الزراعيين، مثل العمال الموسميّين/المؤقتين، ولاسيما العمالة اليومية أو العمال بدوام جزئي.

بالإضافة إلى ذلك، لا يملك العديد من العمال الزراعيين علاقة عمل واضحة، وبالتالي قد لا يتم إدراجهم ضمن التشريعات التي تغطي الموظفين فقط. علاوة على ذلك، يساهم انخفاض الدخل وتقلباته بسبب الموسمية، وبُعد مكان العمل والمسكن، وزيادة تنقل اليد العاملة، وانعدام التنظيم، أيضًا في استبعاد العديد من العمال الزراعيين من التغطية القانونية أو الفعلية.



يعاني **العمال المهاجرون** في كثير من الأحيان من الاستبعاد من الحماية الاجتماعية سواء في بلدهم الأصلي أو في البلد المضيف. تقتصر تغطية بعض أنظمة الضمان الاجتماعي على المواطنين أو المقيمين الدائمين. ويشكل وضع العمال المهاجرين القانوني، وفي بعض الحالات استبعادهم القانوني، سبباً آخر لعدم التغطية.

- العوائق الإدارية: غالباً ما يفتقر العمال المهاجرون إلى الوثائق، ومن ثم فإن المتطلبات البيروقراطية والإدارية قد تحد من حصولهم على الاستحقاقات.
- عدم قابلية النقل: في ظل عدم وجود اتفاقيات للضمان الاجتماعي بين البلدين الأصلي والمقصد، يواجه العمال المهاجرون صعوبة في تجميع الاشتراكات لاستحقاق المزايا.
- يواجه **العمال المنزليين** معوقات خاصة بسبب طبيعة عملهم، إذ يتعرضون لتغيير متكرر في وظائفهم، وعدم انتظام دفع الأجور، وأحياناً تقاضي الأجور في شكل عيني، وعدم وجود عقود عمل. تخلق هذه الترتيبات الوظيفية عقبات خاصة.
- الاستبعاد القانوني: عادة لا يتم الاعتراف بعلاقة العمل الخاصة بهم بموجب قانون العمل. وكثيراً ما تستبعدهم التشريعات من أحكام الحماية الاجتماعية بموجب الحد الأدنى من متطلبات عقد العمل ومكان العمل والدخل ووقت العمل.
- الإنفاذ: نادراً ما يتم تكليف مفتشي العمل بدخول المنازل الخاصة. وحتى لو كان لديهم مثل هذا التفويض القانوني، فإن عملية التفتيش تنطوي على تكلفة عالية بسبب تشتت أماكن العمل.
- العزلة: بيئة العمل المعزولة تحد من الوصول إلى المعلومات حول الحماية الاجتماعية وتنظيم المفاوضة الجماعية.

٣.١ تحديات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي^٦

◀ الاستبعاد من التغطية القانونية

قد يستبعد الإطار القانوني أو يقيد مشاركة فئات معينة من العمال في خطط الضمان الاجتماعي، ونتيجة لذلك، تظل فئات معينة من العمال في الاقتصاد غير الرسمي. وفي العديد من البلدان، تعد علاقة العمل المحددة بين صاحب العمل والعمال هي المحدد الرئيسي لتغطية الحماية الاجتماعية، الأمر الذي يستبعد فئات العمال الذين يفتقرون إلى مثل هذه العلاقة.

حتى لو تمتع بعض فئات العمال بالتغطية من حيث المبدأ، فقد يتم استبعادهم فعلياً بسبب قواعد محددة في التشريعات الوطنية تتعلق بمكان العمل أو نوع العقد، أو بسبب وجود حدود دنيا فيما يتعلق بحجم المنشأة، أو مدة العقد، أو عدد ساعات العمل، أو الراتب. في الواقع، يكون العمال الذين لديهم عقود مؤقتة أو عقود بدوام جزئي أو يعملون لحسابهم الخاص أقل احتمالاً للشمول بالنظام مقارنة بالعمال الذين لديهم عقود دائمة.

بالنسبة لبعض فئات العمال، قد لا تكون تغطية الضمان الاجتماعي إلزامية، ومع ذلك، عادةً لا تؤدي التغطية الاختيارية إلى توسيع كبير للنطاق ليشمل المجموعات التي يصعب تغطيتها، مثل العمال المنزليين والعاملين لدى أنفسهم.

◀ إجراءات إدارية معقدة

يمكن للإجراءات الإدارية المعقدة أن تثبط عزيمة أصحاب العمل والعاملين عن التسجيل في برامج الحماية الاجتماعية، وبالتالي تحقيق الشروط اللازمة للحصول على الاستحقاقات، بالإضافة إلى ذلك فإن القدرات الإدارية لأصحاب المنشآت متناهية الصغر والصغيرة محدودة، كما أن العاملين لدى أنفسهم لا يستفيدون من الدور الوسيط الذي يلعبه صاحب العمل في التعامل مع الإجراءات المعقدة للتسجيل والدفع والتي تستغرق وقتاً طويلاً.

◀ مزايا لا تتوافق مع الأولويات

احتياجات العمال غير الرسميين قد تختلف وفقاً لحالتهم الاجتماعية والأسرية أو تعرضهم لأنواع معينة من المخاطر المرتبطة بظروف العمل/البيئة. وفي الحالات التي لا يُنظر فيها إلى المزايا على أنها تلبي الاحتياجات الأساسية، قد يتردد العمال وأصحاب العمل في الاشتراك.

◀ التكلفة وعدم كفاية ترتيبات التمويل

قد لا تتناسب مستويات الاشتراكات مع دخل العمال وقد يرى كل من أصحاب العمل والعمال أنها مرتفعة للغاية، خاصة إذا كانوا لا يرون قيمة الحماية الاجتماعية أو يفتقرون إلى المعلومات حول المزايا المتاحة. يواجه العاملون لدى أنفسهم على وجه الخصوص تحديات في الاشتراك في النظام لأن عليهم أيضاً تحمل حصة أصحاب العمل في دفع الاشتراكات.

تظهر عقبة محتملة أخرى عندما تكون ترتيبات التمويل، ولا سيما ترتيبات تحصيل الاشتراكات، غير متوافقة مع الدخل غير المستقر لبعض فئات العمال. على سبيل المثال، قد لا يتمكن العمال الزراعيون الذين تتبع دخولهم أنماطاً موسمية من دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بشكل منتظم.

◀ ضعف الإنفاذ والرقابة وانخفاض الالتزام

يؤدي ضعف تطبيق لوائح العمل والضمان الاجتماعي المعمول بها إلى إعاقة توسيع نطاق التغطية ويساهم في انخفاض مستوى الالتزام. وتزداد صعوبة عمليات التفتيش في الحالات التي يتم فيها إخفاء علاقات العمل أو عدم الإعلان عنها.

◀ قلة المعلومات والوعي

يُعد نقص المعلومات والوعي بالضمان الاجتماعي من العوامل الإضافية التي تساهم في ضعف الدافع للتسجيل. كما أن الأمية وحواجز اللغة، والتي عادة ما تكون أعلى بين السكان الريفيين، قد تجعل من الصعب على العمال فهم القواعد القانونية التي عادة ما تكون مكتوبة فقط باللغات الرسمية.

◀ ٢. الوضع في مصر

١.٢ العمالة غير الرسمية في جميع أنحاء العالم والوضع في مصر



يرتبط الاقتصاد غير الرسمي ارتباطاً وثيقاً بدرجة التطور الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي، فضلاً عن هيكل الاقتصاد وسوق العمل. وفي حين أن الاقتصاد غير الرسمي موجود في كل مكان، فإنه أكثر انتشاراً في البلدان المنخفضة الدخل، إذ يمثل ٨٩٪ من إجمالي العمالة، مقارنة بـ ٨٢٪ في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا و ٥٠٪ في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا، و ١٦٪ في البلدان مرتفعة الدخل. وعند النظر في نسبة العمالة الرسمية إلى إجمالي العمالة، فإن مصر تقع ضمن نطاق ما بين ٥٠-٧٤٪ (انظر الرسم البياني ١).^٧

الرسم البياني ١. نسبة العمالة غير الرسمية من إجمالي العمالة (%)، ٢٠١٩



المصدر: منظمة العمل الدولية، النساء والرجال في الاقتصاد غير الرسمي: تحديث إحصائي، ٢٠٢٣.

٢.٢ الأحكام القانونية المتعلقة بالتغطية

تحدد المادة ٢ من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات فئات العاملين المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي. وهي تشمل:

- العاملون في الخدمة المدنية والمنشآت العامة
- القطاع الخاص الخاضع لأحكام قانون العمل، على أساس انتظام علاقة العمل، باستثناء المقاولات ومناولة البضائع وصيد الأسماك والنقل البري
- العمال المنزليون والعاملون داخل الأسرة بأجر
- العاملون لدى أنفسهم
- العمال المهاجرون (العاملون في الخارج)
- العمالة غير المنتظمة

وبالتالي، ينطبق التغطية بالضمان الاجتماعي، قانوناً، على معظم فئات العمال في مصر. وهذا أمر إيجابي، ولكن ثمة حاجة إلى التزام أكبر، مما يتطلب أيضاً بعض الجهود للتغلب على العقبات المالية والإدارية ورفع مستوى الوعي.

فيما يلي الأحكام القانونية الخاصة بالعمال الزراعيين الذين تمثل التغطية لهم قضية خاصة.

التغطية القانونية للعمال الزراعيين

تطبق الشروط التالية فيما يتعلق بتغطية العمال الزراعيين:

العاملين براتب. يغطي القانون العاملين في القطاع الخاص الخاضعين لأحكام قانون العمل، على أساس انتظام علاقة العمل بين المؤمن له وصاحب العمل، باستثناء عمالة المقاولات ومناولة البضائع وصيد الأسماك والنقل البري.

العاملون لدى أنفسهم. من ضمن من يغطيهم القانون:

- العاملون لدى أنفسهم الذين يزاولون نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً. ويجب أن تنظم نشاطهم قوانين خاصة أو أن يحصلوا على ترخيص بمزاولة هذا النشاط من الجهة الإدارية المختصة.
- أصحاب الأراضي الزراعية التي تبلغ مساحتها فداناً فأكثر.
- أصحاب الصناعات المنزلية والبيئية والريفية والعائلية

العمالة غير المنتظمة. من ضمن من يغطيهم القانون:

- العمال المؤقتون في الزراعة سواء في الحقول أو الحدائق أو البساتين أو في رعاية الماشية أو الحيوانات الصغيرة أو مشاريع تربية الدواجن أو تربية النحل أو استصلاح الأراضي وزراعتها.
- العمال المؤقتون هم العاملون لدى صاحب العمل لمدة تقل عن ستة أشهر متصلة، أو العمال الذين يزاولون عملاً لا يدخل بطبيعته في نشاط صاحب العمل.
- حائزو الأراضي الزراعية التي تقل مساحتها عن فدان واحد، سواء كانوا ملاكاً أو مستأجرين بموجب عقد إيجار و/أو يزاولون نشاط الزراعة
- ملاك (غير حائزين) لأراضي زراعية تقل ملكيتهم عن فدان.

بالإضافة إلى ذلك، ثمة شروط محددة تنطبق على المزايا قصيرة الأجل بسبب طبيعة هذه المزايا وقابلية تطبيقها على فئات معينة من العمال (انظر الجدول ١.١).

الجدول ١.١. شروط الأهلية للحصول على الاستحقاقات قصيرة الأجل

المرض والأمومة	إصابة عمل	البطالة
- العاملون بأجر (القطاع الخاص) - المتقاعدون والباقون على الحياة: هؤلاء الأفراد مشمولون فقط بالرعاية الطبية (لا يحصلون على تعويض عن الأجر). - موظفو الخدمة المدنية والعاملون في المنشآت العامة: هؤلاء الأفراد يحصلون على تعويض عن الأجر مباشرة من جهة العمل.	- العاملون بأجر (موظفو الخدمة المدنية والمنشآت العامة والقطاع الخاص) - الاستثناءات: العاملون لدى أنفسهم، والعمالة غير المنتظمة، والمصريون العاملون بالخارج.	- العاملون بأجر (موظفو الخدمة المدنية والمنشآت العامة والقطاع الخاص) - الاستثناءات: موظفو الخدمة المدنية والعاملون لدى أنفسهم والعمالة غير المنتظمة والمصريون العاملون بالخارج.

٣.٢ التغطية الفعلية

يوضح الجدول ١.٢ أن العمال المشمولين بتغطية التأمين بالهيئة القومية للتأمين الاجتماعي لا يمثلون سوى ٣٠٪ فقط من إجمالي العمالة في البلاد. وهذا يمثل معدل تغطية فعلي منخفض للغاية. مع العلم أن معدل التغطية أعلى بالنسبة للنساء، وهذا يرجع إلى انخفاض ملحوظ في معدل مشاركة القوى العاملة بالنسبة لهذه الفئة.

الجدول ١.٢. عدد الأشخاص المشمولين بالتغطية التأمينية بالهيئة القومية للتأمين الاجتماعي

الإجمالي	إناث	ذكور	
٣,٨٨٨,٤٧١	١,٥٨٧,١٣٠	٢,٣٠١,٣٤١	موظفو الخدمة المدنية
٦,٧٩٩,٨١٨	٩٣٥,٨٦٢	٥,٨٦٣,٩٥٦	القطاع الخاص (العاملون بأجر)
٤١٦,٧٩٥	٧٠,١٦٥	٣٤٦,٦٣٠	المنشآت العامة
١,٥٩١,٤٦٢	٣٥٢,٠٥٦	١,٢٣٩,٤٠٦	العاملون لدى أنفسهم و العمالة غير المنتظمة
٢٠٨,٨٠٦	٥٠,٦٩٤	١٥٨,١١٢	أخرى
١٢,٩٠٥,٣٥٢	٢,٩٩٥,٩٠٧	٩,٩٠٩,٤٤٥	إجمالي التغطية
٤٣,١٦٣,٣٧٤	٦,٦٢٧,٤٩٢	٣٦,٥٣٥,٨٨٢	إجمالي العمالة
٣٠٪	٤٥٪	٢٧٪	معدل التغطية

المصدر: منظمة العمل الدولية، التقييم الاكتواري للاستحقاقات المقدمة بموجب قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات التقاعدية اعتبارًا من يونيو ٢٠٢١ (سيصدر قريبًا).

تشير التقديرات إلى أن ٢٨٧,٠٠٠ عامل زراعي فحسب مشمولين بتغطية الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، وهو عدد منخفض جدًا مقارنة بإجمالي القوى العاملة الزراعية في البلاد.

٤.٢ مستوى اشتراكات الضمان الاجتماعي

بناءً على تأثير مستوى الاشتراكات المفروضة على الأعضاء في تغطية الضمان الاجتماعي، نجد أنه من المفيد سرد نسب الاشتراكات لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي (كما هو موضح في الجدول ١.٣).

بعض الملاحظات:

- يبلغ نسبة الاشتراكات الإجمالية بالنسبة لتأمين العجز و الشيخوخة والوفاة ٢١٪. ومن المتوقع (بموجب القانون) أن ترتفع هذه النسبة تدريجيًا إلى ٢٦٪ حتى عام ٢٠٥٥.
- تشمل استحقاقات المرض والأمومة اشتراكات خاصة لتمويل الرعاية الطبية التي يتم تحويلها إلى وزارة الصحة والسكان.

الجدول ١.٣ نسب الاشتراكات في الضمان الاجتماعي

المعاشات التقاعدية والإعاقاة والوفاة:	نسب الاشتراكات
العاملون بأجر	العامل: ٩٪ من الراتب. صاحب العمل: ١٢٪ من الراتب.
العاملون لدى أنفسهم	العامل: ٢١٪ من أرباح محددة.
العمالة غير المنتظمة	المؤمن عليه: ٩٪ من الحد الأدنى للأجر الخاضع للتأمين. الخزينة العامة للدولة: ١٢٪ من الحد الأدنى من للأجر الخاضع للتأمين.
المرض والأمومة (بما في ذلك الرعاية الطبية):	المؤمن عليه: ١ من الراتب (ترتفع النسبة إلى ٤٪ للعاملين في المنشآت العامة والعمال المنزليين). صاحب العمل: ٣٪ من الراتب لموظفي الخدمة المدنية والعاملين في المنشآت العامة. ٣,٢٥٪ من الراتب للعاملين بأجر.
إصابات العمل:	صاحب العمل: ما بين ٠,٥ و ١٪ حسب درجة خطورة طبيعة العمل بالمنشأة (تصل إلى ٢٪ في قطاعات البناء والنقل البري والصيد).
البطالة	صاحب العمل: ١٪ من الراتب
نظام المكافأة (نظام الاشتراكات المحددة):	المؤمن عليه: ١٪ من الراتب صاحب العمل: ١٪ من الراتب

وفيما يتعلق بالعمال الزراعيين، فإن أصحاب الأراضي التي تقل مساحتها عن فدان واحد يعتبرون عمالة غير منتظمة ويتم دعم اشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي (يدفعون ٩٪ وتدفع خزانة الدولة ١٢٪). يعتبر ملاك الأراضي التي تزيد مساحتها عن فدان عمالاً لدى أنفسهم (أصحاب العمل) ويجب عليهم دفع إجمالي الاشتراك البالغ ٢١٪. ويعتبر غير الحائزين للأرض بمثابة عمالة غير منتظمة.

٢.٥ ملاحظات على تغطية الحماية الاجتماعية في مصر

تم صياغة هذه الملاحظات بناء على المعايير الدولية للضمان الاجتماعي ولا سيما الاتفاقية رقم ١٠٢ والتوصية رقم ٢٠٢.

◀ تتوفر تغطية قانونية موسعة، لكن الفعالية منخفضة

تشمل التغطية القانونية للضمان الاجتماعي معظم فئات العمال بمصر. ومع ذلك، فإن الفعالية منخفضة بسبب صعوبة ضمان الالتزام بالاشتراكات من العمال خارج الحكومة والقطاع العام والمنشآت الكبيرة. ويواجه الوصول إلى أصحاب العمل والعمال في المنشآت الصغيرة والعاملين لدى أنفسهم و العمالة غير المنتظمة العديد من التحديات. تدفع المنشآت الصغيرة أجوراً منخفضة، كما أن إيرادات أعمالها منخفضة أيضاً، مما يحد من القدرة المالية لأصحاب العمل والعمال على الاشتراك في التأمين الاجتماعي. ويواجه العاملون لدى أنفسهم، من جانبهم، عوائق إدارية تتعلق بالإعلان عن دخولهم ودفع الاشتراكات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب عليهم دفع كامل الاشتراك (حصة صاحب العمل والموظف).

◀ عبء الاشتراكات المرتفع على بعض الفئات

تعد نسب الاشتراكات مرتفعة مقارنة بأجور العمال، لا سيما فيما يتعلق بالاشتراكات الخاصة بالمزايا طويلة الأجل والاشتراكات الخاصة بمكون الرعاية الصحية ضمن إطار الاستحقاقات التي تمنح في حالة المرض والأفومة.

يؤدي هذا الارتفاع إلى عدم امتثال بعض فئات العمال ذوي القدرة المحدودة على المشاركة. بالإضافة إلى ذلك، قد تدفع مستويات الاشتراكات المرتفعة أصحاب العمل والعمال إلى إخفاء جزء من الأجور التي تُحتسب عليها الاشتراكات لتحويلها إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي، مما يؤدي إلى (١) حرمان الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي من عائدات اشتراكات مهمة و(٢) خفض مستوى المزايا التي سيحق للمساهمين الحصول عليها في النهاية.

وأظهرت بيانات الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء في وقت سابق أن الرواتب الحقيقية للعمال في القطاع الخاص قد تزيد عن ثلاثة أضعاف الرواتب المعلنة لأغراض الضمان الاجتماعي.^٨

يجدر التساؤل حول فعالية وعدالة دعم الاشتراكات المقدمة للعمالة غير المنتظمة. يحظى بعض العاملين لدى أنفسهم في قطاع الزراعة بظروف عمل مشابهة للعمالة غير المنتظمة (فقط يختلف وضعهم تجاه الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي بناءً على مساحة الأرض)، إلا أنهم غير مؤهلين للحصول على دعم الاشتراكات، مما يؤثر قضايا تتعلق بالمساواة.

لا يعد دعم الاشتراكات فعالاً للغاية في جذب العاملين الزراعيين إلى الضمان الاجتماعي بسبب قدرة العمالة غير المنتظمة المحدودة على دفع حتى حصتهم التي تبلغ ٩٪ من الأرباح. ويبدو مبلغ الاشتراك الشهري الذي يقدر بـ ١٨٠ جنيهًا على الحد الأدنى للأجر الخاضع للتأمين والبالغ ٢٠٠٠ جنيه مبالغاً فيه بالنسبة للعديد من هؤلاء العمال.

◀ إدخال إجراءات محددة لاستهداف من لا يشملهم الغطاء التأميني

توجد إجراءات محددة لتشجيع المشاركة في قطاعات معينة يصعب اجتذابها تحت مظلة الضمان الاجتماعي. تحدد اللوائح التنفيذية الأجر التأميني لفئات معينة من المؤمن عليهم، وطريقة احتساب الاشتراكات، والمسددين ومواعيد السداد. على سبيل المثال:

- يتم احتساب اشتراكات العمالة غير المنتظمة على أساس الحد الأدنى للأجور (في حالة عدم تمكنهم من إثبات مستوى دخلهم الفعلي). وبالإضافة إلى ذلك، يتم دعم اشتراكاتهم.
- العمال المنزليين وأفراد الأسرة الذين يتقاضون رواتب يحق لهم طلب تعديل قاعدة راتبهم الذي تحسب عليه الاشتراكات.
- يتم تعديل دخل المؤمن عليه للعمال الذين لا يتقاضون رواتبهم بشكل شهري.
- يجوز للمصريين العاملين بالخارج سداد الاشتراكات مقدماً كل ستة أشهر أو سنوياً.
- يمكن دفع الاشتراكات عبر وسائل مختلفة (تحويل مصرفي، بطاقة ائتمان، شيك، نقدًا، إلخ)

^٨ تم الحصول على هذه المعلومات من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في الوقت الذي أصدرت فيه منظمة العمل الدولية تقريراً اقتصارياً يدعم مقترحات إصلاح نظام التقاعد في فبراير ٢٠١٧.

بالإضافة إلى ذلك، فقد قامت الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي مؤخرًا بالتطوير التكنولوجي وأنشأت إدارة مختصة بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. تتكون هذه الإدارة من أربع وحدات، كل منها مخصصة لفئة من العمال (الموظفون، العاملون لدى أنفسهم، المصريون العاملون في الخارج، والعمالة غير المنتظمة)، ولكل وحدة خطة عمل محددة تتناسب مع كل فئة. تتضمن اختصاصات هذه الوحدات تعزيز التعاون مع الهيئات الحكومية الأخرى، ورفع مستوى الوعي بين العمال حول مزايا تغطية الضمان الاجتماعي، وإدخال وسائل إضافية لتسهيل دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي. ومن المتوقع أن تساهم هذه الإجراءات في تحسين فعالية تغطية الضمان الاجتماعي في البلاد.

◀ العقوبات في حالة عدم الإمتثال

ينص القانون على فرض مجموعة من العقوبات في حالة:

- عدم تسجيل الموظفين في هيئة الضمان الاجتماعي
- عدم دفع الاشتراكات وتقديم كشوفات بأعداد العاملين المشمولين بالتأمين إلى الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي
- منع موظفي الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي من دخول مكان العمل للوصول إلى المستندات وسجلات العاملين

تم تحديد العقوبات بشكل عام في سياق العمل بأجر مع وجود علاقة واضحة بين صاحب العمل والعامل. يتم فرض هذه العقوبات رغم الظروف الخاصة بالعمال الموسميين أو العمال اليوميين الذين قد يواجهون صعوبة في دفع الاشتراكات بشكل منتظم (شهريًا).

◀ غياب التنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة

لم يتم تطوير قنوات اتصال فعالة بين مختلف الجهات الحكومية بعد لتبادل البيانات حول مجموعات معينة من العمال الذين لا يشملهم الغطاء التأميني. على سبيل المثال، يجب أن يتم تبادل البيانات حول العمال الزراعيين بين وزارة الزراعة والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي للوصول إلى معرفة أفضل بهذه الفئة من العمال ووضع إجراءات تتناسب مع ظروفهم.

◀ برامج مستهدفة لفئات محددة

بجانب خطط التأمينات الاجتماعية (القائمة على الاشتراكات)، تم تطوير برنامجين لحماية الفقراء من خلال دعم الدخل، وهو ما يمثل وسيلة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الفئات الضعيفة.

- **تكافل:** هو برنامج دعم لدخل الأسرة التي لديها أطفال (من ٠ إلى ١٨ سنة). يهدف البرنامج إلى تحقيق نتائج في مجال التنمية البشرية، لا سيما التغذية وصحة الأم والطفل والالتحاق بالمدارس والاحتفاظ بالطلاب فيها.
- **كرامة:** هو برنامج إدماج اجتماعي للأفراد، لا سيما كبار السن الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ عامًا والمعاقين الذين لا يستطيعون العمل. يهدف البرنامج إلى توفير الحماية الاجتماعية والحياة الكريمة لأكثر الفئات ضعفًا. كما يشمل الأيتام (من ٠ إلى ١٨ عامًا) الذين يعيشون خارج المؤسسات والذين يعتني بهم أفراد أسرهم الممتدة.

تمثل شروط الأهلية لبرامج التحويلات النقدية عاملاً يثبط المشاركة في التأمينات الاجتماعية. يبلغ الحد الأقصى للدخل للوفاء بشروط الاستحقاق لكل من تكافل وكرامة ٤٠٠ جنيه شهريًا، بينما الحد الأدنى للدخل للاشتراك في الضمان الاجتماعي هو ٢٠٠٠ جنيه شهريًا. بالإضافة إلى ذلك، يخضع الأشخاص الذين يتلقون هذه التحويلات النقدية إلى عملية تحقق كل ثلاث سنوات. وبالتالي فهم يواجهون مخاطرة الخروج من البرنامج في أي وقت.

برنامج فرصة



يهدف برنامج فرصة إلى خلق عملية متكاملة للتخفيف من وطأة الفقر وتقليل تعرض الأشخاص الفقراء والمستضعفين للمخاطر، وذلك لتمكينهم في نهاية المطاف من الخروج من برامج المساعدات الاجتماعية والانتقال إلى سبل كسب عيش أكثر إنتاجية وقدرة على الصمود، ومن ثم مساعدتهم على تحقيق الاكتفاء الذاتي مالياً دون الاعتماد على المساعدات الاجتماعية.

يستهدف البرنامج الفئة العمرية التي هي في سن العمل من عمر ١٨ إلى ٥٥ عاماً من الأسر التي تم رفض طلبها للحصول على مزايا نظام التحويلات النقدية المشروطة، بالإضافة إلى الأسر المستفيدة من التحويلات النقدية التي يمكن أن تخرج من برامج التحويلات النقدية أو يمكن استبعاد أهليتها للحصول على هذه البرامج إذ تم إجراء تدخل بسيط يساعدهم في تحسين وضعهم الاجتماعي والاقتصادي وينقلهم إلى مستوى أعلى من خط الفقر.

معياري الأهلية الرئيسي للمشاركة في برنامج فرصة هو ما إذا كان الدخل الشهري لمقدم الطلب أقل من مستوى خط الفقر. ومن المتوقع أن يدعم برنامج فرصة الفقراء ولكن في الوقت نفسه هم غير مؤهلين للحصول على دعم برنامجي تكافل وكرامة (أي ليس لديهم أطفال في سن المدرسة أو لم يتجاوزوا ٦٠ عاماً أو غير معاقين)، وكذلك المستفيدين من برنامج تكافل وكرامة لتمكينهم من تحقيق دخل أعلى مع تقليل الاعتماد على المساعدات الاجتماعية وتقليل الضغط المالي على الحكومة. سيوافق أولئك الذين يتقدمون بطلبات للاستفادة من برنامج فرصة ويتم قبولهم للاستفادة منها على تلقي منحة نقدية محددة المدة (سنة واحدة) كدعم استهلاكي، لدعم الأسرة حتى تبدأ المسارات الخدمية المدرة للدخل لتوفير دخل ثابت.

٣. نهج عامة لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي

على الرغم من التحديات الكبيرة التي تواجه توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في القطاع غير الرسمي، نجحت بعض الدول في تصميم آليات محددة لتسهيل هذه التغطية^٩. وقد أثبتت جهود توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي نجاحها عندما تضمنت تكييفاً للمزايا والاشتراكات والعمليات لتتناسب مع خصائص بعض فئات العمال في القطاع غير الرسمي. وقد يشمل ذلك:

- النظر في دعم الاشتراكات لتعزيز انضمام فئات معينة من العمال للضمان الاجتماعي.
- توفير أساليب أكثر مرونة لدفع الاشتراكات تأخذ بعين الاعتبار تقلبات الدخل أو الإيرادات الموسمية (على سبيل المثال للعاملين في قطاع الزراعة).
- إدخال آليات محددة لتحديد مستويات الاشتراكات للموظفين وللعاملين لدى أنفسهم في الحالات التي يصعب فيها تقييم الدخل الحقيقية (نظام القسط الثابت أو المبلغ الإجمالي على أساس حجم النشاط الاقتصادي أو المساحة المزروعة، وما إلى ذلك).
- تخفيض تكاليف التسجيل وتقديم "برامج مبسطة" للمشاركين من ذوي الدخل المنخفض فيما يتعلق بكل من التسجيل والامتنال للالتزامات الضريبية.
- تحديث البنية التحتية وتقديم حوكمة رقمية مع منصات وخدمات اتصال تتناسب مع الفئات التي يصعب الوصول إليها.

١.٣ نهجان رئيسيان للسياسات العامة

تركز النماذج الناجحة في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع غير الرسمي على نهجين رئيسيين في مجال السياسات:

١. في العديد من البلدان، ركز توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل مجموعات أكبر من السكان على توسيع نطاق آليات الاشتراكات (عادة التأمين الاجتماعي)، وبالتالي ساهم في إضفاء الطابع الرسمي على العمالة. وغالبًا ما يعطي هذا النهج الأولوية لمجموعات العمال القريبة نسبيًا من القطاع الرسمي والذين لديهم قدرة على دفع الاشتراك، وبالتالي يسهل إدراجهم في آليات التأمين الاجتماعي. ولكي يكون هذا النهج فعالاً، فإنه عادة ما يجمع بين تغيير التشريعات واتخاذ التدابير اللازمة لإزالة الحواجز المالية والإدارية، مثل التدابير الرامية إلى تكييف معدلات الاشتراكات وحزم المزايا.
٢. في بلدان أخرى، تم توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل مجموعات أكبر من السكان من خلال التوسع الكبير في آليات الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات (الممولة من الضرائب) لتشمل الفئات غير المغطاة سابقاً، بغض النظر عن وضعهم الوظيفي. يتم تمويل هذه البرامج إلى حد كبير من إيرادات الحكومة المحصلة من الضرائب، وفي بعض الحالات من عائدات الموارد المعدنية أو المنح الخارجية أيضاً. يعتمد هذا النهج على توقع أن "الاستثمار في البشر" من خلال الحماية الاجتماعية يساعد على تسهيل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية، وتعزيز الأمن الداخلي، وتمكين العمال من تحمل مخاطر أكبر، ومن ثم تحقيق نتائج إيجابية من حيث رأس المال البشري والإنتاجية مما يسهل إضفاء الطابع الرسمي على العمالة على المدى المتوسط والطويل.

وهذان النهجان لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لا يستبعد أحدهما الآخر، ولكنهما قد يدعم كل منهما الآخر بطرق عديدة. في الواقع، فإن العديد من البلدان التي نجحت في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية قد جمعت بين النهجين في استراتيجيات متكاملة ثنائية المسار للحماية الاجتماعية تسعى إلى تحقيق مبدأ الحماية الشاملة، مع مراعاة قدرات دفع الاشتراكات لدى مختلف الفئات السكانية.

كلا النهجين، ودمجهما في نهج متكامل، يتمثلان في توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، لعام ٢٠١٢، والتوصية رقم ٢٠٤ بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، لعام ٢٠١٥.

يتفق كثيرون على أن الطريق نحو الحماية الاجتماعية الشاملة يتطلب مزيجاً من آليات الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات والآليات الأخرى غير القائمة على الاشتراكات. تؤدي البرامج غير القائمة على الاشتراكات دوراً هاماً في ضمان أن يتمتع الجميع بمستوى أساسي من الحماية، لا سيما الفئات السكانية التي لا تمتلك وسائل للوصول إلى أي آليات أخرى للحماية الاجتماعية. في الوقت نفسه، تواصل الآليات القائمة على الاشتراكات في تآدية دور حيوي في توفير فوائد كافية، نظراً لأنها تقدم نطاقاً أوسع ومستويات أعلى من الحماية.

يتطلب توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي استراتيجية شاملة للتغلب على مختلف العوائق التي تحول دون توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية. في معظم الحالات، يلزم الجمع بين تدابير مختلفة لمعالجة العوائق المختلفة وتقديم حل فعال ومنصف ومستدام. في حين أن الحلول تحتاج دائماً إلى الاستجابة للتحديات الملموسة التي يواجهها العمال وأصحاب العمل، يمكن تقديم عدد من الدروس العامة المستفادة مثل:

- تعزيز استراتيجية شاملة ومتكاملة لتوسيع التغطية
- توسيع التغطية القانونية وتكييف الإطار القانوني
- تلبية احتياجات العمال وتصميم الحلول المناسبة لهم
- رفع مستوى الوعي وتبادل المعلومات وتعزيز الثقة
- مراعاة القدرة المالية للعاملين في الاقتصاد غير الرسمي
- تبسيط الإجراءات الإدارية
- ضمان إنفاذ القانون وتعزيز الامتثال له
- إدراج الحماية الاجتماعية في نهج متكامل لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي.

٢.٣ وضع نهج محدد للعمال الزراعيين

يجب أن تأخذ التدابير الرامية إلى إدراج العمال الزراعيين تحت مظلة الضمان الاجتماعي وتشريعات العمل في الاعتبار الظروف المحددة للعمل في القطاع الزراعي، لا سيما الطبيعة الموسمية للعمل و بُعد أماكن العمل والسكن.

٤. التوسع في الحماية الاجتماعية: خبرات دولية

يعرض هذا القسم إجراءات محددة تم اتخاذها في بلدان مختلفة لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية.

١.٤ توسيع نطاق التغطية في قطاع الزراعة

الإكوادور: يتم تنظيم التأمين الاجتماعي للمزارعين (Seguridad Social Campesino) باعتباره جزءاً من قانون الضمان الاجتماعي العام، وهو يوفر تغطية للعاملين لدى أنفسهم في مجال الزراعة. يغطي التأمين الاجتماعي للمزارعين الرعاية الصحية وتغطية الأمومة لجميع أفراد الأسرة والتغطية في حالة الشيخوخة والعجز و وفاة الشخص المؤمن عليه. يدير معهد الضمان الاجتماعي الإكوادوري (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)، التأمين الاجتماعي للمزارعين وهو يدير أيضاً نظام الضمان الاجتماعي العام. يمكن للعاملين الزراعيين التسجيل بشكل فردي أو من خلال منظمة المزارعين، المسؤولة عن تحصيل الاشتراكات وتحويلها إلى المعهد.

يسهم في سهولة الوصول إلى البرنامج توفر بنية تحتية جيدة وموثوقة للخدمات في جميع المقاطعات. وبناءً على مبدأ التضامن، يتم تمويل البرنامج من خلال مزيج من اشتراكات المؤمن عليه، والدعم المشترك من أصحاب العمل والموظفين المسجلين في برنامج التأمين العام، واشتراكات من هيئات التأمين العامة والخاصة، بالإضافة إلى دعم حكومي.

مكّن التأمين الاجتماعي للمزارعين سكان الريف في الإكوادور من الاستفادة من التأمين الاجتماعي القائم على مبدأ التضامن. وهو يمثل آلية الضمان الاجتماعي الرئيسية للعمال الزراعيين، حيث يغطي ٧٣٪ منهم (مقابل ٢٣٪ تحت مظلة نظام التأمين العام التابع لمعهد الضمان الاجتماعي الإكوادوري).

٢.٤ إزالة العقبات الإدارية أمام التغطية بالضمان الاجتماعي

الأردن: رافق عملية توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في المنشآت متناهية الصغر والصغيرة حملة إعلامية استهدفت على وجه التحديد العمال وأصحاب العمل على حد سواء وذلك ضمن استراتيجية الوصول إلى الجميع. وتهدف الحملة إلى رفع مستوى الوعي بأهمية الضمان الاجتماعي. وقد أطلقتها الحكومة بالتعاون مع منظمات أصحاب العمل والعمال، كما شارك فيه الطلاب.

الفلبين: صاحب تطبيق قانون العمال المنزليين في عام ٢٠١٣ حملة إعلامية نظمتها منظمات المجتمع المدني، لم تقتصر الحملة على استهداف العمال المنزليين وأصحاب عملهم فحسب، بل شملت أيضاً عامة الناس بهدف تغيير النظرة الاجتماعية تجاه العمال المنزليين، وذلك من بين أمور أخرى. ويتم إجراء تدريبات التواصل الإعلامي بشكل منتظم، وقد أعلنت الحكومة يوم ٣٠ أبريل اليوم الوطني للعمال المنزليين.

أوروغواي: أعقب اعتماد القانون رقم ١٨,٠٦٥ الذي ينظم العمل المنزلي حملة إعلامية واسعة النطاق في عام ٢٠٠٦، مما ساعد على نشر القانون على نطاق واسع.

٣.٤ تسهيل جمع الاشتراكات وآلية التمويل

◀ إعادة تحديد الدخل المرجعي

قد لا يكون تحديد اشتراكات الضمان الاجتماعي بناءً على الدخل الشهري مناسباً للعاملين في القطاع غير الرسمي الذين يواجهون تقلباً كبيراً في الدخل بشكل يومي أو موسمي. لذلك، قد يكون من الضروري تعديل الدخل المرجعي ليلائم وضع الفئة المستهدفة. بالنسبة لبعض فئات أصحاب العمل والعمال، فإن تحديد الاشتراكات على أساس سنوي أو ربع سنوي يسهل عملية التغطية بالنسبة لأصحاب العمل والعمال وإدارة الضمان الاجتماعي.

البرازيل. يتطلب برنامج Simples Nacional، الذي يغطي المنشآت متناهية الصغر، دفعة سنوية واحدة فقط لدفع الاشتراكات.

◀ فئات الاشتراكات

كوستاريكا: يستخدم الضمان الاجتماعي الإلزامي للعاملين لدى أنفسهم فئات الاشتراكات. وفقاً لدخل الفرد العامل لدى نفسه، تتحمل الدولة جزءاً من اشتراك الفرد لتحقيق معدل اشتراك إجمالي قدره ١١٪ من دخله الشهري للرعاية الصحية و ٧,٧٥٪ لتأمين التقاعد. لتسهيل حساب الدخل، يتم تجميع العاملين لدى أنفسهم في فئات دخل مختلفة بناءً على الحد الأدنى للأجور الوطني. لتحديد الدخل المرجعي، يُطلب منهم تقديم إثبات للدخل والمصروفات لستة أشهر ماضية بالإضافة إلى بيان ضريبة الدخل وغيره من النماذج الإدارية والشهادات.

جمهورية كابو فيريدي: لديها نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي للعاملين لدى أنفسهم، معدل الاشتراك ثابت ويبلغ ١٩,٥٪ من الدخل المرجعي الذي يعكس الحد الأدنى للأجور للعاملين في القطاع العام. معدل الاشتراك البالغ ١٩,٥٪ من الدخل أقل من معدل الاشتراك الإجمالي البالغ ٢٥٪ من راتب العمال الذين يتم الاستعانة بهم، ولكنه أعلى من معدل اشتراك الموظف البالغ ٨٪، والذي يكمله معدل اشتراك صاحب العمل البالغ ١٧٪.

البرازيل: يتم تصنيف العمال الريفيين إلى ثلاث فئات ويتم وضع قواعد اشتراكات مختلفة لكل فئة: الموظفون، والمشاركون الأفراد و"المؤمن عليهم بشكل خاص" (segurados especiais).

- يُصنف الموظفون إلى ثلاث فئات دخل، تنطبق عليها معدلات اشتراك مختلفة (٨-١١٪ من الدخل المرجعي).
- تتضمن فئة المشاركين الأفراد العاملين لدى أنفسهم من المزارعين الذين تزيد مساحة أراضيهم عن ٤ وحدات مالية (تشير الوحدة المالية الواحدة إلى ما بين ٥ و ١١٠ هكتارات، اعتماداً على بلدية كل منطقة) والذين يستخدمون عمالة بعقود محددة المدة. يحق للمشاركين الأفراد اختيار معدل الاشتراك. يمكنهم الاشتراك بالحد الأدنى الذي يبلغ ٢٠٪ من الحد الأدنى للأجر الشهري أو مبلغ اشتراك محدد كحد أدنى يبلغ ١١٪ من دخلهم. يوفر النظام مرونة لزيادة أو خفض نسبة الاشتراك في أي وقت.
- تشمل فئة "المؤمن عليهم بشكل خاص" المزارعين الذين يعيشون على الكفاف في المناطق الريفية والذين لا يستعينون بعمالة سوى أفراد العائلة وتكون مساحة أراضيهم أقل من ٤ وحدات مالية. يساهمون بنسبة ٢,١٪ من إجمالي قيمة مبيعات منتجاتهم (بالإضافة إلى ٠,٢٪ لصالح خدمة التعلم الريفية الوطنية (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR، (وزارة الرعاية الاجتماعية، غير مؤرخ). يحق لأعضاء الفئات الثلاث الحصول على نفس المزايا التي يحصل عليها المشاركون في نظام الرعاية الاجتماعية العامة. يتم احتساب معاشهم التقاعدي على أساس الحد الأدنى للأجور.

تونس: يتم تصنيف العاملين لدى أنفسهم إلى عشر شرائح دخل بناءً على المجموعة المهنية (طبيب، صاحب متجر، مهندس معماري، حرفي، إلخ) وحجم الشركة أو المزرعة. يعتمد هذا التصنيف على متوسط الدخل لكل مهنة وتتراوح شرائح الدخل من ١ إلى ١٨ ضعفاً عن الحد الأدنى للأجور بين المهن المختلفة أو الحد الأدنى للأجور في مجال الزراعة. يلتزم المؤمن عليهم بدفع الاشتراك وفقاً لشريحة الدخل المحددة لهم في هذا التصنيف. يحق لهم اختيار الاشتراك بناءً على شريحة دخل أعلى، كما يمكنهم طلب الانتقال إلى شريحة أقل إذا أثبتوا أن دخلهم الحقيقي أقل من الدخل المحدد لفئتهم.

◀ آليات مبسطة لدفع الاشتراك

أوروغواي: طبقت نظام المشتركين في إطار الدفع الموحد *Monotributors* لجمع اشتراكات الضمان الاجتماعي، ولكن يتم تنفيذه كلفة ضريبية للعاملين لدى أنفسهم ذوي الإيرادات المحدودة والأنشطة التجارية الصغيرة في المجتمعات والبيئات العامة. تركز بشكل كبير على تعزيز التغطية بالضمان الاجتماعي للعاملين في الاقتصاد غير الرسمي.

يمكن للشركات الصغيرة التي تندرج تحت فئة *Monotributors* اختيار دفع ضريبة واحدة على الإيرادات المحصلة عن أنشطتهم، تحت مسمى (*monotributo*)، بدلاً من دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي الخاصة والضرائب الوطنية القائمة، باستثناء الإيرادات في حالة التصدير. يتم بعد ذلك تحويل جزء من الضرائب التي تحصلها السلطات الضريبية من خلال هذا النظام إلى معهد الضمان الاجتماعي *Institute of Social Security* لتمويل تغطية الضمان الاجتماعي (باستثناء حالة إعانات البطالة).

شهد هذا النظام في الأرجنتين إصلاحات ضريبية حديثة أدت إلى إلغاء بعض القيود التي كانت تحول دون اعتبار الشركات ضمن فئة "العاملون لحسابهم الخاص- *monotributistas*"، ومن أهمها إلغاء القيد المتعلق بالموقع الذي يتم فيه النشاط، ونوع الأنشطة (بما في ذلك بعض الأنشطة الإنتاجية)، ونوع الشركات (تمتد التغطية للشركات الفعلية العاملة حتى وإن لم تكن مسجلة رسمياً)، وشروط البيع (قبول الشركات التي تباع بالدين (الأجل) للملاء)، والحد الأقصى للفاخرة، وفتح إمكانية البيع (بالنسبة لبعض الأنشطة) ليس فقط للمستهلك النهائي، ولكن أيضاً للشركات الأخرى والحكومة.

ونتيجة لهذه الإصلاحات، وفي أقل من ثلاث سنوات من تاريخ نفاذ القانون الجديد (يونيو ٢٠٠٧)، تضاعف عدد الشركات والعمال المشمولين سابقاً بهذه الفئة من التغطية ثلاث مرات. وقد أسفرت آليات التصميم الأكثر مرونة للتمويل وجمع الاشتراكات عن تأثيرات مهمة للغاية. ويأتي هذا النظام نتيجة لجهود مشتركة بين مؤسسات الضمان الاجتماعي والجهات المسؤولة عن تحصيل الضرائب.

الأرجنتين: يمكن للمشاركين في إطار الدفع الموحد *Monotributo* إجراء دفعة واحدة بدلاً من الاضطرار إلى الدفع لأربعة أنظمة مختلفة، وتتم عمليات الدفع بشكل شهري قبل العشرين من الشهر التالي نقداً أو عبر الإنترنت أو باستخدام بطاقة الائتمان أو الخصم. كما لا يطلب من المشتركين تقديم إقرارات قسيمة ضريبة فيما يتعلق بالقيمة المضافة وضرائب الدخل، كما أنهم غير ملزمين بحفظ سجلات محاسبية. ويجب عليهم إجراء تصنيف ذاتي كل أربعة أشهر ضمن إحدى الفئات الإحدى عشرة، وهذه التصنيفات تخضع للتحقق من خلال الجهة المسؤولة.

البرازيل: أصبح بإمكان الشركات تقديم إقرار ضريبي سنوي موحد بدلاً من تقديم العديد من إقرارات الضرائب والضمان الاجتماعي المختلفة التي كانت مطلوبة سابقاً على مستوى البلديات والولايات والمستوى الفيدرالي. لم تعد الحاجة إلى حساب ودفع كل ضريبة أو اشتراك على حدة أو بموجب حسابات مختلفة.

◀ دعم الاشتراكات للعمال ذوي القدرات المالية المحدودة

الأردن: يحق لأصحاب العمل في القطاع الخاص تخفيض مشاركتهم في فئة الشيخوخة والعجز والوفاء بنسبة تصل إلى ٥٠٪ للعاملين الجدد المؤمن عليهم ممن تقل أعمارهم عن ٣٠ عاماً.

العراق: تم إصدار قانوناً حديثاً ادخل اشتراكاً تدفعه الحكومة للعمال باستثناء العاملين في قطاع النفط والعمال المهاجرين.

تبلغ قيمة الاشتراك الحكومي ٨٪ من الدخل الخاضع للتغطية للعاملين المسجلين رسمياً، و١٥٪ من شريحة الدخل (التي يحددها المؤمن عليه طوعاً) للعاملين لدى أنفسهم والعمال في القطاع غير الرسمي.

تركيا: نفذت سلسلة من برامج دعم التشغيل خلال عام ٢٠١٧. وقدمت السياسة في البداية دعماً للشركات التي تقوم بتشغيل عمال من بين الأشخاص الذين كانوا عاطلين عن العمل لمدة لا تقل عن شهرين وعشرين يوماً في الأشهر الثلاثة السابقة (لم يشمل البرنامج العمالة غير الرسمية). وغطى الدعم جميع اشتراكات الضمان الاجتماعي على مستوى الحد الأدنى للأجور.

في عام ٢٠١٨، تم تمديد هذه البرامج حتى عام ٢٠٢٠ وتم زيادة الدعم بشكل كبير في بعض القطاعات. وحددت مدة الدعم ١٨ شهراً للموظفين من الإناث والذكور الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨ و ٢٥ عاماً) و ١٢ شهراً للآخرين، على ألا تتجاوز ديسمبر ٢٠٢٠.

كما طرحت تركيا في عام ٢٠١٨ برنامجاً آخر يستهدف تشغيل الشباب (الفئة العمرية ١٨-٢٥ عاماً) في شركات التصنيع التي كان لديها ما بين موظف واحد وثلاثة موظفين في العام السابق. يشترط البرنامج أن يحمل أصحاب العمل "شهادة احتراف/ كفاءة" في ذلك العمل. تقوم الدولة بدفع راتب الموظف (على مستوى الحد الأدنى للأجور) وجميع اشتراكات الضمان الاجتماعي للموظف كل شهرين حتى ديسمبر ٢٠١٨ وذلك عن موظفين اثنين جدد كحد أقصى.

كما تلتزم الحكومة بدفع حصة صاحب العمل من اشتراكات الضمان الاجتماعي المرتبطة بالحد الأدنى للأجور للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨ و ٢٩ عاماً والذين يتم توظيفهم خلال ثلاثة أشهر من التدريب داخل العمل. ويُدفع الدعم لمدة ٤٢ شهراً في قطاع التصنيع و ٣٠ شهراً في القطاعات الأخرى، ويغطي برامج التدريب التي تبدأ اعتباراً من عام ٢٠١٨.

الأرجنتين: استجابة لحل لأزمة الاقتصادية، أدخلت الأرجنتين في عام ٢٠٠٨ نظام تشجيع وحماية العمالة المسجلة. وتم تخفيض الاشتراكات التي يدفعها أصحاب العمل في الضمان الاجتماعي للعمال المسجلين حديثاً بنسبة ٥٠٪ للسنة الأولى و ٢٥٪ للسنة الثانية، وتم تسهيل إجراءات الدفع والتسجيل.

٤.٤ الامتثال والحوافز: تكييف آليات التفتيش وتعزيز الحوافز لإضفاء الطابع الرسمي

أوروغواي: وضع القانون رقم ١٨,٠٦٥، المعتمد في عام ٢٠٠٦، معايير لتنظيم العمل المنزلي تتطلب من جميع أصحاب العمل، بما في ذلك أصحاب عمل العمال المنزليين، التسجيل لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي (Banco de Prevision Social). وتقوم وحدة خاصة تابعة لمفتشية العمل برصد امتثال العمال المنزليين وانتظامهم فيما يتعلق بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي (المفتشية العامة للعمل والضمان الاجتماعي). ويحق للمفتشية تفتيش أماكن العمل، بما في ذلك المساكن الخاصة.

كوستاريكا: نفذت مؤسسة التأمين الاجتماعي مجموعة من الإجراءات لتحسين تحصيل اشتراكات التأمين الاجتماعي من العاملين لدى أنفسهم وأصحاب العمل. وتوظف المؤسسة مجموعة من المفتشين المتخصصين للإشراف على تسجيل العاملين لدى أنفسهم. ويعمل المفتشون في عدة قطاعات اقتصادية ووفق جداول زمنية مختلفة، وذلك لتمكينهم من الإشراف ليلاً ونهاراً. بالإضافة إلى ذلك، تم تعيين المزيد من الموظفين الإداريين والمفتشين لتعزيز القدرة الإدارية على متابعة حالات التهرب. كما خصصت المؤسسة المزيد من الموارد للحصول على الموارد المادية والتكنولوجية اللازمة لتنفيذ هذه الاستراتيجية بنجاح، مما سمح بتوسيع تغطية الاشتراكات لتشمل جميع أنحاء البلاد، بما في ذلك العاملين لدى أنفسهم في المناطق الريفية.

فرنسا: يُسهّل نظام قسائم الخدمة (Chèque emploi service universel - CESU) توفير تغطية التأمين الاجتماعي للعمال المنزليين، وقد ساهم بشكل كبير في إضفاء الطابع الرسمي على هذا القطاع منذ عام ٢٠٠٦. ومن خلال هذه الآلية، يمكن لأصحاب عمل العمال المنزليين تسجيل عمالهم ودفع الاشتراكات بسهولة. يجوز لأصحاب العمل خصم نصف اشتراكات التأمين الاجتماعي للعمال المنزليين من ضريبة دخلهم بحد أقصى ٦٠٠٠ يورو سنوياً. وبالإضافة إلى ذلك، يحق لأسر الأشخاص ذوي الإعاقة (درجة الإعاقة المقدرة بنسبة ٨٠٪ على الأقل) وبعض الفئات الأخرى الحصول على إعفاء كامل. أظهرت الدراسات أن ثلثي مستخدمي نظام قسائم الخدمة قد صرحوا عن عامل لم يُعلن عنه سابقاً.

◀ استخدام الأدوات الرقمية

ماليزيا: أدى إدخال تطبيق الهاتف المحمول للتحقق من تسجيل المنشأة وتطبيقاً آخر للهاتف المحمول يحدد موقع المنشآت غير المسجلة باستخدام نظام تحديد المواقع (GPS) عبر خرائط جوجل إلى تقليل الوقت اللازم لاكتشاف الشركات غير المسجلة والتحقق منها بشكل كبير. وبين عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦، ارتفع إجمالي عدد المنشآت التي تمت زيارتها بنسبة ١٤٪، في حين زاد عدد المنشآت غير المسجلة التي تمت زيارتها بنسبة ٢٣٪.

المملكة العربية السعودية: نفذت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية نظاماً جديداً لتوحيد كافة بيانات التفتيش (الورقية والإلكترونية) وتقليل مدة عمليات التفتيش من خلال تنظيم عمليات التفتيش الميداني بناءً على الموقع الجغرافي للمفتش وخبرته. يستخدم نظام ذكاء الأعمال الكامل هذا بيانات الفحص الميداني في الوقت الفعلي، وهو قادر على حساب البيانات في ثوانٍ، مما يسمح بزيادة كبيرة في عدد الزيارات الميدانية.

الصين: قامت مفتشية العمل والضمان الاجتماعي في تشينغداو بمقاطعة شانغونغ، الصين، بتطوير مجموعة من الأدوات التي تعزز توزيع المفتشين وجمع البيانات وتحليلها.

◀ تطبيق عقوبات رادعة و متناسبة

شيلي: يعتمد مستوى الغرامات على حجم المنشأة وعدد العمال المتضررين. وينص إطار العقوبات أيضاً على إمكانية إعفاء المنشآت الصغيرة من العقوبات من خلال تسجيل العمال بشكل نظامي وحضور الدورات التدريبية.

◀ ٥. توصيات خاصة بمصر

بعد توسيع نطاق التغطية بين العاملين لدى أنفسهم والعاملين العرضيين هدفاً سياسياً مهماً للغاية. وعلى الرغم من تعقيدات هذا الأمر، تكتسب العديد من الدول خبرات قيمة وتطبق ممارسات جيدة كما رأينا في الأمثلة السابقة.

عند وضع توصيات خاصة لزيادة تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين لدى أنفسهم، والعمال غير الرسميين، والعاملين في المؤسسات الخاصة، يجب مراعاة العناصر التالية:

- **مستويات اشتراك جذابة للمزايا قصيرة الأجل.** عموماً، يكون للعمال غير المسجلين فائدة أساسية في الحصول على تأمين ضد المخاطر قصيرة الأجل (مثل الصحة والأمومة وإصابات العمل والبطالة) بدلاً من المعاشات التقاعدية طويلة الأجل. وينبغي تحديد معدلات الاشتراك المرتبطة بالاستحقاقات قصيرة الأجل عند مستويات معقولة لا تثبط مشاركتهم.

وفي التقييم الاكتواري لنظام التأمين الاجتماعي في مصر الذي سيصدر لاحقاً، تم ملاحظة أن معدلات الاشتراكات في المزايا قصيرة الأجل (التأمين ضد المرض والأمومة وإصابات العمل والتأمين ضد البطالة) أعلى بكثير من التكلفة الفعلية لهذه المزايا. وقد يكون ذلك نتيجة لقلّة وعي المشتركين في الضمان الاجتماعي بحقوقهم في الحصول على هذه المزايا. ولكن من الممكن أيضاً أن يكون أصحاب العمل قد اعتمدوا ممارسة الاستمرار في دفع الرواتب أثناء إجازة المرض أو إجازة الأمومة للموظفين، أو أن بعض ممارسات العمل قد تمنع الأشخاص المؤمن عليهم من المطالبة بإعانات البطالة (مثل إساءة استخدام خطابات الاستقالة من أصحاب العمل). وينبغي تحديد اشتراكات الضمان الاجتماعي عند مستويات جذابة، مع ضمان التمويل المناسب لمختلف الاستحقاقات.

يُشتبه في أن العديد من العمال وأصحاب العمل يصرحون عن رواتب أقل بكثير مما يُدفع للعمال فعلياً، أو أن جزءاً من الأجر يدفع كمكافآت أو بشكل عيني، مما يقلل من الأجر الخاضع لاشتراكات الضمان الاجتماعي. وقد لا يميل الناس إلى المطالبة بالمزايا المستحقة على أساس هذه الرواتب المنخفضة.

أخيراً، على حد علمنا، لا توجد محاسبة دقيقة تضمن أن الاشتراكات المدفوعة للتغطية الصحية في الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي تتوافق مع التكلفة الفعلية لهذه المزايا. إن الاشتراك الأعلى من التكلفة الفعلية من شأنه أن يثبط المشاركة. ويجب أن يتم تحديد نسبة الاشتراك في فئة المرض (والأمومة) التي يتم تحويلها إلى وزارة الصحة والسكان بعناية شديدة لتتناسب مع التكلفة الحقيقية للتغطية الصحية.

- **الاشتراكات المدعومة:** من الممكن أن يُسهل دعم الاشتراكات في زيادة التغطية. ومع ذلك، يُعد دعم الاشتراكات الذي يمثل أكثر من نصف الاشتراك عبئاً مالياً على خزانة الدولة ومبالغاً فيه، لا سيما بالنسبة للأشخاص الذين يعملون لدى أنفسهم وذوي الدخل المرتفع.

- **التكيف مع أنماط العمل المختلفة:** ومن المهم التمييز بين الأحكام ونُهج التغطية اعتماداً على نوع ترتيبات العمل، إذ لا يمكن التعامل مع العاملين في القطاع غير الرسمي باعتبارهم فئة واحدة.

■ يجب على الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي الاستمرار في اعتماد آليات مبسطة لدفع الاشتراك تتلاءم مع واقع العاملين لدى أنفسهم والعمالة غير المنتظمة.

■ تحديد وتيرة دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بناءً على وضع فئات خاصة، مثل اعتماد فترات سنوية أو ربع سنوية للعمال المنزليين وللعمال الزراعيين والمصريين بالخارج، مما يسهل التغطية لأصحاب العمل والعمال وإدارة الضمان الاجتماعي.

■ ينبغي للتدابير الرامية إلى إدراج العمال الزراعيين في إطار الضمان الاجتماعي وتشريعات العمل أن تعترف بالظروف المحددة للعمل في القطاع الزراعي، بما في ذلك الموسمية وبعُد مكان السكن والعمل.

- **تحسين عمليات التفتيش وتطبيق العقوبات:** ينبغي تحسين كفاءة عمليات التفتيش في الموقع وتطبيق الغرامات في حالة عدم الامتثال بشكل صحيح. ويتطلب هذا متابعة وثيقة لأصحاب العمل المتخلفين عن السداد من خلال فريق من مفتشي الضمان الاجتماعي (أو مفتشي العمل) المجهز تجهيزاً جيداً والمزود بالموارد الكافية.
- **تحقيق تواصل أفضل بين الجهات الحكومية المختلفة:** يجب تطوير قنوات الاتصال بين مختلف الجهات الحكومية لتبادل البيانات حول مجموعات محددة من العمالة غير المغطاة.
- **رفع الوعي:** ينبغي أن تستمر الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي في تطوير آليات لنشر المعلومات المتعلقة بالتأمين لرفع مستوى الوعي بين مجموعات العمالة غير المغطاة بوجود الضمان الاجتماعي ومزايا التغطية.

المراجع

- المفوضية الأوروبية، تركيا تطبق دعم تشغيل واسع النطاق، في تقرير شبكة السياسة الاجتماعية الأوروبية (ESPN) ٢٠١٨/٣٢، يونيو ٢٠١٨.
- منظمة العمل الدولية، التقييم الاكثوري للاستحقاقات المقدمة بموجب قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات اعتباراً من يونيو ٢٠٢١ (سيصدر قريباً).
- منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل سكان الريف: آفاق لنهج مشترك بين منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة العمل الدولية، ٢٠٢١.
- منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي – دروس مستفادة من الخبرات الدولية، ٢٠٢١.
- منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. دروس مستفادة من الخبرات الدولية – حزمة موارد السياسات،
<https://www.social-protection.org/gimi/Course.action?id=3>
- منظمة العمل الدولية، كيفية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين في القطاع غير الرسمي في منطقة آسيا، ٢٠١٩.
- منظمة العمل الدولية، سياسات التشغيل الوطنية: دليل لمنظمات العمال، استجابات السياسات للاقتصاد غير الرسمي، ٢٠١٥.
- منظمة العمل الدولية، معايير جديدة، تحسين الرؤية: تحسين قياس الاقتصاد غير الرسمي،
<https://ilostat.ilo.org/new-standards-increased-visibility-improving-measurement-of-the-informal-economy/>
- منظمة العمل الدولية، الاقتصاد غير الرسمي والعمل اللائق: دليل موارد السياسات (٨،١): توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل الاقتصاد غير الرسمي).
- منظمة العمل الدولية، النساء والرجال في الاقتصاد غير الرسمي: تحديث إحصائي، ٢٠٢٣.
- البنك الدولي، الطابع غير الرسمي هو الأمر السائد الجديد، البنك الدولي، عرض موجز – رقم ٢. البنك الدولي،
<https://www.worldbank.org/en/results/2020/11/17/takaful-and-karama-a-social-safety-net-project-that-promotes-egyptian-women-empowerment-and-human-capital>



مكتب منظمة العمل الدولية بالقاهرة

٩ ش. د. طه حسين، الزمالك، القاهرة

تليفون: ٢٧٣٦٩٢٩٠ +٢٠٢

البريد الإلكتروني: cairo@ilo.org

Belal@ilo.org

الموقع: www.ilo.org/cairo

www.ilo.org/egypt-youth-employment

© منظمة العمل الدولية ٢٠٢٤