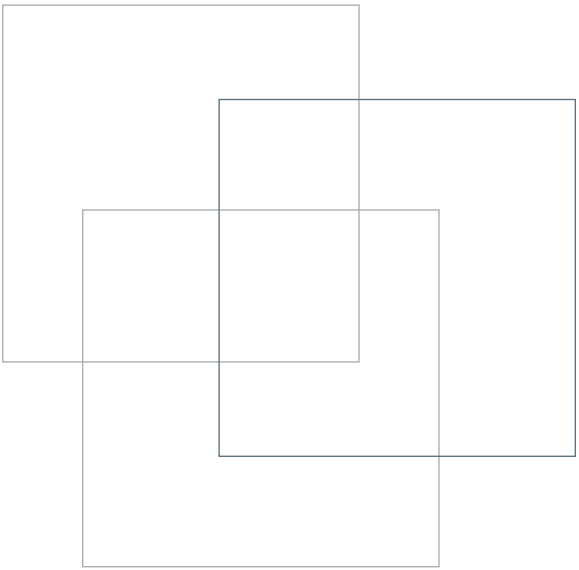
منظمة
العمل
الدولية

الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق



المعرفة ضرورة....

منشورات مشروع "تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية"

٢٠١٤

تمهيد

لقد أطلقنا في منظمة العمل الدولية/المكتب الاقليمي للدول العربية في بيروت، مشروعاً يستهدف الحركة النقابية والعمالية في عدد من بلدان المنطقة العربية تحت عنوان: "تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية". وقد جاءت هذه المبادرة تفاعلاً مع ما شهدته المنطقة العربية من حراك اجتماعي ومن تحولات اصطلح عليها تسمية "الربيع العربي"، حيث بدا واضحاً أنه من الأسباب الرئيسية الكامنة وراء موجة الاحتجاجات الأخيرة غياب أسس العمل اللائق وخصوصًا قضايا الحقوق والحماية الاجتماعية والحريّات النقابية والحوار الاجتماعي، فضلاً عن تغييب النقابات والعمال عن المشاركة في صياغة الخيارات الاقتصادية والاجتماعية نحو اعتماد نموذج تنموي يرتكز الى المعايير والمواثيق الدولية منطلقاً ومرجعاً.

إن من أهداف المشروع إذًا الارتقاء بالمنظمات العمالية وبكوادرها من خلال تطوير قدراتها المؤسساتية والتقنية، من أجل نقابات حرّة مستقلّة وديموقراطية وممثلة مؤهلة لأن تلعب دورًا جديدًا في بلدانها والدفاع عن حقوق ومصالح العمال. وقد شملت أنشطة المشروع كلاً من البحرين، سلطنة عُمان، اليمن، الكويت، لبنان، فلسطين والأردن.

من الآليات التي اعتمدها المشروع لإدراك الأهداف المحدّدة، بالإضافة الى الدورات التدريبية والبحوث والدراسات ذات الصلة، منشورات في إطار سلسلة معرفية تتناول التفسير وتبسيط بعض القضايا الاقتصادية والاجتماعية - ارتأيناها مساهمة في الارتقاء بالجانب المعرفي للمسؤولين النقابيين.

ويظل الهدف الأساسي تمكينهم من القدرة على مناقشة الخيارات التنموية ضمن مسار يعتمد تقييم القديم وتأثيراته وانعكاساته السلبية على العمال وكافة شرائح المجتمع والعمل عل صياغة أسس المجتمع العربي الجديد لغاية إقرار العدل والمساواة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين في كافة القطاعات، على أن يتم كل ذلك ضمن الإقرار بالحق في التنظيم وعبر اعتماد المفاوضة الجماعية المستندة إلى اتفاقيات العمل الدولية وباعتبار التفاوض القائم على احترام المؤسسات، شرطاً اساسياً من شروط الحوار الاجتماعي.

نرجو أن تحقق هذه الأوراق التثقيفية، التي هي ثمار تعاون بين خبراء اقتصاديين وفريق المشروع، الأهداف المرجوة ـ مع جزيل الشكر لكل من ساهم في إثراء النقاش وبلورة الأفكار.

ندى الناشف
المدير العام المساعد
والمدير الإقليمي للدول العربية
منظمة العمل الدولية

تقديم

إنّ ضمان العمل اللائق بكافة ركائزه ومكوّناته يظلُّ من الأهداف الأساسية لمنظمة العمل الدولية في سعيها المستمر من أجل عالم متوازن يسوده العدل والمساواة وتميّزه الحريّات وحقوق الانسان ويتحقق فيه الأمن والسلم والاستقرار.

هي الأهداف التي تأكدت أهميتها في المنطقة العربية على إثر ما شهدته من حراك اجتماعي أثبت خطورة تغييب المنحى الاجتماعي في مسار التنمية وفشل السياسات القائمة على اللاتوازن بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي وعلى عدم احترام معايير العمل الدولية في مجال الحقوق والحريات النقابية لاسيما الاتفاقيتين ٨٧ و٩٨ حول حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

لقد انعدمت تبعاً لذلك كل إمكانية لبناء حوار قوامه المؤسسات وجوهره المفاوضة الجماعية، من أجل معالجة ما قد يحصل من توترات اجتماعية بين أطراف الانتاج وللتجاوز الجماعي للانعكاسات السلبية الناجمة عن سوء التصرف الإداري والمالي وعن التحولات الاقتصادية التي شهدتها المنطقة جزءاً لا يتجزأ من الأزمات التي مر بها العالم.

واقع يؤكد أن للنقابات والمنظمات العمالية أدواراً جديدة يجب أن تتحملها للدفاع عن مسار تنمية جديد يقطع مع الخيارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السابقة لما كان لها من تأثيرات مضرّة بالأجراء وعموم العاملين، ولكنّها الأدوار التي لن تقدر عليها ما لم تكن منظمات عمالية حرة مستقلة ديمقراطية فاعلة ومؤثرة، ومن أجل أن تكسب القدرة على الفعل وأن تضطلع بمهمة الدفاع عن عمل لائق للجميع، ولكي ترتقي إلى مستوى المشاركة الناجعة في مناقشة السياسات التنموية، وبالنظر إلى أهمية المعرفة شرطاً أساسياً من شروط توفّر الاطارات النقابية المؤهلة لأداء هذا الدور، ارتأينا من خلال مشروع تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، اصدار سلسلة تثقيفية تحت عنوان "معارف نقابية" مستعينين في ذلك بعدد من الخبراء والباحثين، حول مواضيع أهمها: الأزمة الاقتصادية وتأثيرها على العمال، سياسات الاقتصاد الكلي، الضرائب والعمال، الحماية الاجتماعية، الحد الأدنى للأجور، الشراكة الأورومتوسطية ومنظمة التجارة العالمية.

سلسلة أردناها عميقة في محتواها بسيطة في صياغتها من أجل أن تكون في متناول الاطارات والهياكل النقابية بالمنطقة العربية لتكمّل أهداف الدورات التدريبية المحلية والإقليمية لا لتكون بديلاً عنها.

عبيد بريكي
مدير مشروع تعزيز قدرات المنظمات العمالية
الإقتصادية والاجتماعية والقانونية

مفهوم الحق بالحماية الاجتماعية

يرتبط مفهوم الحق بالحماية الاجتماعية بجوهر مبادئ العدالة الاجتماعية وتعتبر الترجمة المباشرة لإعادة توزيع الثروة بشكل عادل من خلال استعمال الانفاق الحكومي لتمويل برامج تضمن للجميع الحق بالأمن الاجتماعي. وتضمن برامج الحماية الاجتماعية للأفراد استدامة حصولهم على الخدمات التي تساعدهم على تأمين مستوى عيش لائق وتحررهم من مخاطر الجوع والعوز وانعدام التغطية الصحية وعدم توفر خدمات تعليمية تمكّنهم من تطوير قدراتهم الشخصية. بالتالي فإن الحق بالحماية الاجتماعية يعتبر أساسياً في ضمان حصول الافراد على حقوقهم الاساسية في الصحة والتعليم والعمل والحياة الكريمة.

يعتبر تقرير منظمة العمل الدولية حول الحماية الاجتماعية (٢٠١٤\٢٠١٥) أن لسياسات الحامية الاجتماعية دوراً بارزاً في في دعم النمو التضميني وتسهيل تطوير الاقتصادات الوطنية كما يعتبر ان توسيع نطاق الحماية الاجتماعية يسهم في التعافي من الازمات الاقتصادية وتحقيق التنمية الشاملة.

شهدت العقود الثلاثة الماضية انتقالا بمفهوم الدولة ودورها من نموذج "دولة الرعاية الاجتماعية" الى الدولة الميسرة لحركة السوق والمنسحبة تدريجياً من مسؤولياتها الاجتماعية. وهذا ما تزامن مع تغيير كبير في مقاربة برامج الحماية الاجتماعية . في هذا السياق، اندفعت الحكومات، في إطار الخيارات الاقتصادية القائمة على اقتصاد السوق، الى إعادة هيكلة القطاع العام والتوجه صوب النمو الاقتصادي عوضاً عن التنمية الشاملة. وذلك من أجل تخفيض كلفة الانتاج فجمدت الأجور وقامت المؤسسات الدولية بتوجيه الحكومات نحو تقليص الانفاق الاجتماعي (تحديداً في قطاعات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية) بالإضافة الى خصخصة الشركات العامة الناشطة في قطاع الخدمات، على سبيل العرض لا الحصر.

وقد كان هذا التوجه مدفوعاً وبشكل رئيسي من قبل المؤسسات المالية الدولية والتي قادت ما يمكن تسميته بالحملة العالمية لإعادة تشكيل مفهوم الدولة وأولوياتها الاقتصادية. فبحجة الانتقال من الاقتصاد الموجه وسعياً وراء "مزيد من الانتاجية" وجهّت السياسات المالية والنقدية للحكومات نحو ممارسات تدعي ضمانها ل"فعالية الأسواق" من خلال التركيز على عجز الموازنة وميزان المدفوعات وسياسات التحكم بالتضخم وتثبيت أسعار الصرف. وهذا ما حرم برامج الحماية الاجتماعية من موارد أساسية كالأموال الحكومية وحدّ من فعاليتها. وبنتيجة فتح الأسواق وتحرير التجارة الدولية خسرت المالية العامة في الدول النامية عوائد الرسوم الجمركية والضرائب المباشرة على أرباح الشركات والمعاملات المالية في حين لم تتمكن من جني ثمار الانفتاح الاقتصادي وتحقيق معدلات النمو الموعودة. خاصة وأن الولوج الى أسواق الدول المتقدمة يبقى أسير العوائق غير الجمركية التي تفرضها تلك الدول. في المقابل تعرّضت أسواق العمل في الدول النامية الى مزيد من الضغوط على الاجور وشروط الاستخدام

حيث دفع نحو المزيد من المرونة في قوانين العمل واعتماد تعديلات تحد من مكتسبات العمال ومن أمنهم الوظيفي. ومما انتجه هذا النموذج، تراجع في دور الاتحادات والنقابات العمالية وتقهقر القوة التفاوضية للعمال. وهذا ما حد من مقدرة العمال على الدفاع عن حقوقهم الاساسية في الحصول على الخدمات الاجتماعية كحق مستقل عن الفعالية الاقتصادية. وأدى الى تراجع في حصة العمالة من الدخل الوطني بحسب التقرير العالمي للأجور والصادر عن منظمة العمل الدولية في العام ٢٠١٣.

وأتى تسليع العمل والخدمات الاجتماعية كأبرز النتائج لهيمنة التوجه الليبرالي الاقتصادي على السياسات العامة، حيث عمل على اخراجها شيئاً فشيئاً من ارتباطها بمبادئ العدالة الاجتماعية الى دائرة السلع الاستهلاكية التي لا يحصل عليها الا من يتمكن من تحمل كلفتها.

الاطار الحقوقي للحماية الاجتماعية[1]

تعتبر الحماية الاجتماعية مكوناً أساسياً للإعلان العالمي لحقوق الانسان؛ حيث نصت المادة ٢٢ منه على أنه "لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق بالضمانات الاجتماعية وفي أن تحقق بواسطة المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته". كما أشارت إحدى فقرات المادة ٢٣ وبصراحة الى أنه و"لكل فرد يقوم بعمل الحق في أجر عادل مرض يكفل له ولأسرته عيشةً لائقة بكرامة الإسنان تضاف اليه، عند اللزوم، وسائل أخرى للحماية الاجتماعية"

وأكد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر في العام ١٩٦٦، وفي المادة ٩ منه، على حق كل إنسان بالضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمينات الاجتماعية. بالإضافة الى الحق بالعمل اللائق والرعاية الصحية للبالغين والأطفال (المواد ١٠،١١،١٢).

تقع الحماية الاجتماعية تحت جملة من الاتفاقات الدولية التي تضمن مجموعة من الخدمات الاجتماعية المرتبطة بتمكين المرأة والقضاء على كافة أشكال التمييز تجاهها، اتفاقية حقوق الطفل، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين والاتفاقية الخاصة بحقوق المعوقين.

١) تقرير الراصد العربي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ــ مشروع الورقة المرجعية حول الحماية الاجتماعية ــ د. عزام محجوب ومحمد المنذر بلغيث ــ شبكة المنظمات العربية غير الحكومية، أوكتوبر ٢٠١٣.

ولقد تطورت الضمانات الاجتماعية في مرحلة الاربعينات والستينات من القرن الماضي، لتتجه نحو "تأمين حد أدنى يكفل الحياة لكل فرد". وشملت تغطية الاستشفاء والرعاية الصحية بالإضافة الى مختلف الخدمات العائلية. وفي المرحلة الثانية (١٩٦٥-١٩٨٨) رفع مستوى الخدمات المقدمة ووسعت التغطية لفئات أخرى غير مشمولة سابقاً تحديداً الفئات غير الناشطة اقتصاديا. وشهدت النصوص القانونية المرتبطة بالحماية الاجتماعية في العقدين الماضين اتجاها نحو مزيد من المرونة في ضمان الحماية الاجتماعية للأفراد والجماعات الا أنه قد صدر في العام ٢٠٠١ نص بعنوان "الاجماع الدولي حول الضمان الاجتماعي" والذي كفل صراحة أن الضمان الاجتماعي حق أساسي من حقوق الانسان.

بدورها ومنذ تأسيسها اعتمدت منظمة العمل الدولية مجموعة من الاتفاقيات التي تضمن حقوق العمال في مختلف مجالات الحماية الاجتماعية. إلا أن الاتفاقية ١٠٢ والتي تحدد المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي تعتبر بمثابة النص المرجع للحقوق والواجبات المرتبطة بمجالات الحماية الاجتماعية التسعة، وهي؛

اعتبرت منظمة العمل الدولية (٢٠١١) أنه يجب أن تتضمن برامج الحماية الاجتماعية كل الضمانات الأساسية التي تمنح لجميع الأفراد الحق وفي كل فترات حياتهم بالوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية وحدّ أدنى من الدخل بما يتماشى مع المستويات الوطنية. الا أن هذا يجب أن يترافق مع دعم برامج التمكين الاقتصادي واعتماد سياسات تحفز الإنتاجية وخلق فرص العمل المنظّم واللائق والذي يضمن حقوق العمال ومكتسباتهم الاجتماعية خلال وبعد مرحلة التقاعد. هذا بالإضافة إلى الحق بالوصول الى تعليم ورعاية صحية نوعية تمكّن الفرد من النمو والازدهار.

أبعاد الحماية الاجتماعية بالنسبة لمنظمة العمل الدولية؛

نقدي

نقدي مباشر من خلال تعويضات نهاية الخدمة، معونات البطالة.

عيني

عيني، من خلال تسويل برامج التعليم، والخدمات الصحية، وبرامج رعاية المسنين، دعم المنازل لمحدودي الدخل

وقد نصت توصية ٢٠٢ الصادرة عن منظمة العمل الدولية بان أرضية الحماية الاجتماعية تتضمن مجموعة من السياسات المتداخلة والمتكاملة فيما بينها والتي تضمن حماية شاملة للأفراد والجماعات من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية التي من الممكن أن تهدد حقهم بالعيش الكريم وذلك من خلال ضمان حدّ أدنى من الدخل والخدمات بما يمكّنهم من تأمين حاجاتهم الغذائية وغير الغذائية الأساسية.

تفصيلياً، تتضمن التوصية ٢٠٢ ما يلي:

- تأمين الحصول على الخدمات الأساسية والتي تشمل الرعاية الصحية الأساسية (بما في ذلك رعاية الأمومة).
- توفير الرعاية الخاصة بالأطفال من حيث توفير الغذاء والتعليم والرعاية الأساسية. هذا يحول دون عمالة الاطفال ويحمي الاسر من الاستضعاف الاقتصادي.
- تأمين حد أدنى من الدخل للأفراد المتعطلين عن العمل وتحديداً في فترات البطالة والأمومة وحالات الإعاقة. تلعب مخصصات البطالة دوراً محورياً بالحد من الفقر والانخراط في الانشطة الاقتصادية غير النظامية كما تساعد على رفع الطلب العام والاستهلاك بما يساهم في التعافي الاقتصادي.
- تأمين رعاية المسنين من خلال توفير حد أدنى من الدخل.

يتماشى هذا المفهوم مع استراتيجية الأمان الاجتماعي والتي تسعى إلى تأمين الحماية الاجتماعية للجميع (الحماية الأفقية) والتطبيق التدريجي لمعايير الحماية الاجتماعية (الحماية العمودية).

ويحتاج تطبيق هذه السياسات تعاون وتنسيق بين مختلف المتدخلين في عملية الرعاية والحماية الاجتماعية من مؤسسات حكومية ومؤسسات المجتمع المدني وبالأخص النقابات التي يجب أن تلعب دور المراقب لمدى شمولية السياسات المعتمدة وكيفية تطابق السياسات

المحلية مع المعايير العالمية لحقوق الإنسان والتي تشكّل المرجعية الأساس لمفهوم الحق بالحماية الاجتماعية.

يعرض الرسم أدناه التقاطع ما بين مفاهيم التنمية البشرية وبرامج التدخل التي تستهدف الأطفال وأسرهم، العمال الفقراء والمتعطلين عن العمل والمسنين.

يساعد هذا المفهوم على إضفاء الطابع الإنساني على التحليل الاجتماعي والاقتصادي، حيث يقترن مفهوم الهشاشة والفقر بالحرمان من الحاجات الأساسية والعيش الكريم ما يعيد مفهوم الفقر إلى الواقع الاجتماعي المعاش ويبعده عن تقنيات العمل الاقتصادي التي لا تأخذ بعين الاعتبار الواقع الذي يعيش فيه الأفراد والجماعات كلٌ بحسب مجتمعه وحتى في نفس المجتمع والفوارق الاجتماعية والثقافية السائدة فيه. وهذا ما يسمح باعتماد معايير مختلفة من مجتمع إلى آخر بحسب بنية الحرمان أو معايير الحماية المتوفرة، كما يؤكد هذا المفهوم على العلاقة ما بين سياسات التشغيل والحماية الاجتماعية والتكامل فيما بينها وكيف أن العمل هو حق كغيره من الحقوق وليس امتيازاً أو فرصة للبعض على حساب البعض الآخر.

يبقى أن اعتماد محاور الحماية الاجتماعية يرتبط بأولويات وقدرات الدول ويجب أن يبني على أطر الحماية الاجتماعية الموجودة أصلاً والاستدامة في تقديم هذه الحماية، أي أن الحماية الاجتماعية هي حق لا يتجزأ لكن تطبيقها في السياسات والبرامج التنفيذية يجب ألا يشكل عبئا يستنزف الموارد من دون الأخذ بعين الاعتبار الإنتاجية المتأتية منها. ولا يجب أن تتحول الصعوبات الاقتصادية الى مبرر لتقليص الخدمات الاجتماعية. فالإنتاجية بالمفهوم الشامل للكلمة تشمل التعليم والصحة وضمان الشيخوخة التي تعتبر حقوقاً وجودية للإنسان

تتقاطع فيما بينها لضمان استمراريته ومعيشته اللائقة، غير أنها في الوقت عينه ذات أبعاد أخرى كالاستثمار المنتج في الرأسمال البشري بما يساعد على تطوير القدرات البشرية وتحفيز عملية الإبداع والإتقان والتي تشكل عاملاً رئيساً في عملية النمو والتنمية. وينسحب الوضع نفسه على العامل الذي حين يدرك أن تقاعده مضمون سيكون أكثر تحفيزاً للإنتاج من ذاك الذي يعيش حالة القلق على أمنه الاجتماعي بسبب غياب الحق بالحماية الاجتماعية في حال التوقف عن العمل.

كما يظهر الرسم أعلاه، يؤمن هذا الطرح الحماية الاجتماعية في مختلف مراحل الحياة ما يلغي الامتيازات التي يمكن أن تقدمها شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف فئات محددة دون سواها بناء على ظروفها المعيشية. وهذا ما يتناقض مع تحديد الحماية الاجتماعية كحق إنساني لا يمكن حرمان أي فرد منه بغض النظر عن العمر، الجنس أو الحالة الوظيفية. كما يساعد هذا المفهوم على إعادة الاعتبار إلى الحق بالعمل اللائق والمنتج ما يتقاطع مع الدعوات إلى إعادة توجيه السياسات الاقتصادية نحو أنماط النمو المحفز للعمل والإنتاجية. خاصة بعد فشل نموذج النمو غير الدامج الذي اندفعت الحكومات نحوه في العقدين الماضيين والذي يقوم على تشجيع العمليات الاقتصادية الريعية (مضاربات مالية وعقارية) على حساب توسيع الإنتاجية الحقيقية وزيادة فرص العمل. غير أن هذا الربط يأتي من مقاربة مختلفة عن مفهوم الامتيازات الاجتماعية التي عادة ما تمنح كتعويض عن تدني الأجور، ليصبح بالتالي العمل حقّاً كالتعليم والطبابة.

كما يجيب هذا الطرح عن أبرز التحديات التي تواجه العاملين الفقراء أو أولئك الناشطين في القطاعات غير النظامية والذين غالباً ما يعانون من انعدام الأمان الاجتماعي بسبب الحرمان من الحاجات الأساسية للنمو والازدهار فيكونون الأكثر عرضة للوقوع في الفقر عند الخضّات الاقتصادية أو حتى لخسارة ثروتهم الذاتية (الصحة) بسبب ظروف العمل.

ارضية الحماية الاجتماعية مقابل شبكات الامان الاجتماعية

لا بد من الانتقال بالتقديمات الاجتماعية من مفهوم الامتيازات والبرامج التقنية إلى كونها جزءاً لا يتجزأ من الادوات التنفيذية لتحقيق العدالة الاجتماعية وكأحد المكونات الاساسية لمفهوم التنمية الدامجة. لذا فإن ربط الحماية الاجتماعية بالحق الانساني بالنمو والازدهار يعتبر من أبرز الخلاصات التي يجب التأكيد عليها حيث أنها تضمن شمولية جميع الأفراد من دون أي تمييز (سلبي أو إيجابي). وهذا ما يميز الحق بالحماية بشكل كبير عن شبكات الأمان الاجتماعية التي تستهدف الفقراء أو فئات أخرى محددة والتي ينادي بها البنك الدولي ويروج لها على أنها المكوّن الاجتماعي لسياسات اعادة هيكلة دور وحجم القطاع العام.

وتتناقض فكرة شبكات الأمان الاجتماعي مع جوهر حقوق الإنسان وتأتي مكمّلة للسياسات الليبرالية الاقتصادية. يرتكز داعمو شبكات الامان الاجتماعي على أن النمو الاقتصادي المتأتي من تحرير التجارة وفتح الاسواق وخصخصة قطاعات الخدمات العامة قد يكون له بعض الأثار السلبية على فئات محددة من المجتمع وهي تلك التي لن تتمكن من قطف ثمار النمو الاقتصادي. بالتالي يكون لشبكات الامان الاجتماعي دور في استهداف هذه الفئات من خلال مساعدات ودعم مقنن ومشروط بمعايير اجتماعية واقتصادية. وهذا ما يؤمل من خلاله بتمكين الفئات الاكثر تهميشا من الاستفادة من النمو المحقق.

الا أن التجربة أثبت، تحديداً في الدول النامية، أن أعداد الفقراء والمهمشين ما تزال في ازدياد مضطرد وعندما حلت الازمة الاقتصادية الاخيرة لم تتمكن هذه الشبكات من القيام بدورها في ضمان الأمن الاجتماعي للفئات الأكثر فقراً.

مقارنة ما بين مفهوم الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي

مفهوم الحماية الاجتماعية	شبكات الأمان الاجتماعي
الرعاية الاجتماعية مكوّن أساسي للعقد الاجتماعي بين الفرد والدولة	الرعاية الاجتماعية هي خدمات تعويضية تمنح للفقراء والمتضررين من اقتصاد السوق لفترة زمنية محددة
شامل بمعنى أنه لجميع الأفراد الحق بالحماية الاجتماعية من دون أي شكل من أشكال التمييز	مجتزأ، أي أنه يستهدف فقط شرائح محددة من المجتمع ولفترة محدودة
ذو بعد تنموي، حيث أنه يضع مكونات الحماية الاجتماعية (تعليم، صحة، عمل، غذاء) في إطار تمكين الأفراد والجماعات من النمو والازدهار والتحوّل إلى طاقات منتجة	ذو بعد ريعي زبائني، حيث غالباً ما يكون لشبكات الأمان الاجتماعية آثار عكسية بما لا يحفز المستفيدين من برامج الاستهداف على تغيير أحوالهم
يعيد الاعتبار إلى العمل كحق من حقوق الإنسان ما يدعم سياسات التشغيل	يحيد الحق بالعمل عن الميدان الاجتماعي ويتقاطع مع سياسات النمو الريعي غير المنتج لفرص العمل
يحفز الإنتاجية والنمو الاقتصادي من خلال تكامله مع سياسات التشغيل	يستنزف الأموال العامة بطريقة أقل إنتاجية

المنطقة العربية، تدهور في شروط العمل

تعتبر المنطقة العربية بشكل عام من أكثر المناطق على المستوى الدولي تسجيلاً للزيادة السنوية في حجم القوة العاملة، فعلى سبيل المثال دخل سوق العمل حوالي ٤ ملايين فرداً في العام ٢٠٠٩ يتركّز أكثر من نصفهم في أربعة دول عربية (مصر، السودان، الجزائر والمغرب).[٢] وسجلت المنطقة زيادة متواضعة في عدد العاملين خلال العشر سنوات الماضية ، بالإضافة إلى نسب مرتفعة من البطالة بشكل عام وفي صفوف النساء والشباب بشكل خاص. ويعود هذا بشكل كبير إلى الزيادة المهمة في نسبة المتعطلين في دول كاليمن والسودان ومصر والعراق في حين تتراجع النسب في دول الخليج العربي على سبيل المثال مدفوعة بالتوظيف في القطاع العام بشكل رئيسي وفي النسب المرتفعة للعمالة المهاجرة والتي تعاني على الأغلب من ظروف عمل صعبة. كما يمكن الجزم بأن التراجع في نسب البطالة المسجلة يعود الى التوسع في حجم العمالة غير المنظمة والتي لا تتمتع بأدنى معايير الحماية الاجتماعية. وتعتبر الفجوة الجندرية أبرز التحديات التي تواجه عملية التشغيل في المنطقة العربية، حيث تنخفض نسبة المشاركة في العمل عند النساء في منطقة مجلس التعاون الخليجي إلى حوالي ٢٦٪ بالمقارنة مع ٨٢٪ بين الذكور، وتنسحب هذه الفجوة على مختلف المناطق الفرعية كالمشرق والمغرب العربيين بالإضافة إلى مجموعة الدول الأقل نمواً (اليمن، السودان، الصومال). لمرأة العربية في صفوف الشابات حيث أنه من بين كل عشرة شابات عربيات يوجد فقط ثلاثة ناشطات اقتصادياً وحين تسجل نسب مرتفعة من المشاركة الاقتصادية للإناث فإن ذلك غالباً ما يكون على حساب شروط العمل اللائق وأبسط الحقوق الاجتماعية الواجب تأمينها حيث غالباً ما تنشط في الأعمال البدائية المتركزة في الأنشطة الزراعية (ساعات عمل طويلة، غياب التأمينات الصحية، عدم توفّر مدخول ثابت...).

وتترافق نسب المشاركة الاقتصادية المحدودة مع نسبة مرتفعة من العاطلين عن العمل (١٠٪) وهي النسبة الأعلى في العالم، وبحسب المعطيات المتوفرة تصنف خمس دول عربية (العراق، الأردن، تونس، اليمن وفلسطين) من بين العشر دول الأقل تسجيلاً لنسبة العاملين لإجمالي السكان على المستوى العالمي. وهذا ما يشير إلى قدرة الاقتصاد العربي المحدودة على خلق فرص عمل لائقة تستوعب الزيادة السكانية في المنطقة العربية. يعزى هذا بشكل رئيسي إلى تركّز الاستثمارات في القطاعات غير المنتجة لفرص العمل فكما يشير تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والذي يدعو إلى تغيير نموذج التنمية في المنطقة العربية، فإن حوالي ٣٣ من إجمالي الاستثمارات في المنطقة العربية خصصت للقطاع العقاري والذي لم يخلق أكثر من ٥٪ من إجمالي فرص العمل في المنطقة العربية في حين أنتج قطاع

(٢) Employment, Vulnerability, Social Protection and the Crisis of Arab Economic Reforms, Background paper for Arab Development Challenges Report 2011, Khalid Abu-Ismail, Gihan Abo Taleb, Jennifer Olmsted and Mohamed Mohieddin, UNDP,2011

التصنيع أكثر من نصف فرص العمل على الرغم من حصوله على حوالي ٢٠٪ فقط من إجمالي الاستثمارات الخارجية المباشرة. ما يعني أن الاقتصاد السياسي الذي تحكم بالمنطقة العربية خلال العشرين سنة الماضية كان وبشكل مباشر يتناقض مع مصلحة العمال من حيث زيادة نسب التشغيل اللائق حيث تم التركيز وبشكل مباشر على نماذج التنمية الريعية المرتكزة على القطاعات غير المنتجة للعمل اللائق والتي تخلق تضخماً مالياً وتزيد من حدة الفوارق ما بين الأغنياء والفقراء. وتسجّل نسباً مرتفعة من هشاشة العمل في معظم الدول العربية، حيث أن ٩١٪ من العمال اليمنيين غير مشمولين بأي تقديمات اجتماعية وتسجل المغرب ثاني أعلى نسبة (٨٢٪) في حين لا تقل عن حوالي ال٤٤٪ في الأردن من بين الدول التي تتوفر لها المعلومات.[٣]

تشير المعطيات المتوفرة إلى زيادة في حجم العمالة غير النظامية (والتي غالباً ما تكون محرومة من أبسط التقديمات والضمانات الاجتماعية والصحية بالإضافة إلى تدهور في شروط العمل) في معظم الدول العربية، فعلى سبيل المثال تسجل المنطقة العربية أقل نسبة للعمال المشمولين بتعويضات نهاية الخدمة بالمقارنة أميركا اللاتينية (الأرجنتين، البرازيل...)، جنوب شرق آسيا (كوريا الجنوبية، ماليزيا، إندونيسيا...). ويختلف الوضع بين الدول العربية نفسها حيث أن نسبة العاملين غير النظاميين في القطاعات غير الزراعية قد ارتفعت منذ التسعينات في كل من الجزائر والمغرب ومصر.

تربط منظمة العمل الدولية الأنشطة غير النظامية بغياب عدالة التنمية الاقتصادية، وتعتبر أنه لا يمكن معالجتها بمعزلٍ عن قضايا التنمية الأوسع.[٤] فالأنشطة النظامية مصدرها الدولة، وتاريخيًا اعتُبر القطاع غير النظامي ظاهرة ناجمة عن غياب الدولة أو ضعفها وخصوصًا في الدول حديثة النشأة، لاسيما في المناطق الهامشية التي لم تكن الدولة قد بسطت سلطتها فيها بعد. لكن في أيامنا هذه، أخذت الأنشطة غير النظامية بعدًا آخر، إذ أصبحت نتيجة لسياسات الدولة التي تلعب الدور الأساسي في المجالات الاجتماعية والاقتصادية. وشهدت المنطقة العربية كما مناطق أخرى من العالم تناميًا للريوع في الاقتصاد لاسيما قطاعات المال والتأمين والعقارات المعروفة بالقطاعات "النارية"،[٥] بالتوازي مع تنامي البطالة والبطالة الجزئية وتراجع العمل النظامي.[٦] وكان لهذين التطورين المتوازيين تداعيات جمّة على العمال ومنظماتهم في المنطقة.[٧] أضعفت التغييرات في بنية العمل من قدرة هذه المنظمات على تأطير العمال والدفاع عن مصالحهم والمساهمة في صياغة السياسات وتطبيقها.

---

٣) Micro-determinant of Informal Employment in the Middle East and North Africa, World Bank, 2012, p.7.

٤) لمزيد من التفاصيل، راجع عميره ٢٠١٣

٥) Finance, Insurance, Real Eastate (FIRE).

٦) يمكن مراجعة منظمة العمل الدولية وص.ا.م.ت، ٢٠١٣: نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة، وعميره، ٢٠١٣: إعادة النظر في الأنشطة غير النظامية على ضوء الانتفاضات العربية.

٧) Omeira, M.; Eşim, S.; Alissa, S. 2008. Labor governance and economic reform in the Middle East and North Africa: Lessons from Nordic countries, Economic Research Forum Working Paper No. 436 (Cairo).

فتفاقم حجم الأنشطة غير النظامية المسجل في المنطقة ليس سوى انعكاساً لإعادة توزيع الثروة والدخل بشكل رجعي، وهو شكل من أشكال ضغط الرأسمال على الأجور بصفتها كلفة عليه وليس بصفتها دخلاً للعمال، ما أدّى إلى تراجع الأمن الاقتصادي لشرائح واسعة من المجتمع شكّلت الأكثرية المجتمعية في كثير من الأحيان. خصوصًا إذا أخذنا الأجر الاجتماعي بمفهومه الواسع والذي يضم الحماية الاجتماعية على أشكالها. بالتالي يمكن استخلاص حال التدهور في شروط العمل في المنطقة العربية، وان بأشكال متفاوتة ومختلفة من بلد الى آخر، بجوانب أربعة أساسية هي: زيادة ما يسمى "مرونة أسواق العمل" وزيادة اللامساواة في الدخل وتراجع الموقع التفاوضي للعمال إضافة إلى التحوّلات في العوامل المؤسسية كأنماط الملكية والإنتاج والتوزيع وكذلك الأدوار المحددة اجتماعيًا في مجتمع بعينه أو في الأسر المعيشية.[٨]

الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية

تتمتع المجتمعات العربية بإرث قديم من التعاضد والتضامن الاجتماعي الذي انعكس في البرامج والتدخلات الحكومية والتي كثيراً ما تختصر بالضمان الاجتماعي. وهو يقدم خدمات التأمين والاستشفاء للموظفين الحكوميين والسلك العسكري بشكل رئيسي وموظفي القطاع الخاص النظامي (أي المصرّح عنهم رسمياً والموقعين على عقود عمل خطيّة) والذين غالباً ما يشكلون نسبة ضئيلة من العاملين في القطاع الخاص. تستثني هذه البرامج العمال المياومين والموسميين بالإضافة إلى العمال الزراعيين، وعمال المنازل والعمال المهاجرين. وبالتالي فإن القسم الأكبر من اليد العاملة في المنطقة العربية تعاني الأمرين إن من حيث ضآلة الأجور التي تحصل عليها وإن من حيث انعدام أبسط شروط الحماية الاجتماعية الواجب توفيرها. غير عدد قليل من الدول العربية وضعت سياسات وطنية متسقة للضمان الاجتماعي. وكما أشرنا يغلب على تقديمات الحماية الاجتماعية أنظمة تأمين اجتماعي توفر فقط منافع طويلة المدى (ضمان الشيخوخة، الاعاقة، تقاعد، طوارئ العمل). في حين توفر كافة الدول منافع إصابات العمل من خلال التأمين الاجتماعي باستثناء لبنان وفلسطين.

ولا يوفر الا عدد قليل من الدول العربية منافع قصيرة المدى:

- يقتصر ضمان البطالة على مجموعة صغيرة من الدول العربية؛ البحرين والاردن هما البلدان الوحيدان في منطقة الشرق الأوسط اللذان يوفران ضمان البطالة (لدى الأردن برنامج حساب الادخار للبطالة معتمد)، بينما يقتصر الامر على الجزائر ومصر في دول شمال أفريقيا وهي تعتمد خطط تأمين ضد البطالة.

٨) Benería, L., & Floro, M. (2005). Distribution, gender, and labor market informalization: A conceptual framework with a focus on homeworkers, in N. Kudva and L. Benerìa (eds.) Rethinking informalization: Poverty, precarious jobs and social protection.

- الاردن هو البلد الوحيد في منطقة الشرق الأوسط الذي يملك خطط تأمين للأمومة، إلى جانب بلدان شمال أفريقيا.
- لبنان البلد الوحيد في منطقة الشرق الأوسط الذي يوفر المنافع الأسرية (تقديمات نقدية وعينية للأولاد حتى التوقف عن الدراسة) للأشخاص المؤمن عليهم. بينما بلدان شمال أفريقيا (الجزائر، المغرب، وتونس) توفر تلك المنافع من خلال التأمين الاجتماعي أو ضريبة تمويل المنافع الأسرية.
- ويُعتبر لبنان البلد الوحيد في الشرق الأوسط الذي يقدّم إعانات نقدية لحالات المرض عن طريق الضمان الاجتماعي، إلى جانب بلدان شمال أفريقيا.

لا تملك أي دولة في المنطقة برامج مساعدة اجتماعية مبنية على اساس الحق. حيث تطبق جميع البلدان نوعًا من برامج المساعدة الاجتماعية المؤقتة التي تسعى إلى التخفيف من وطأة الفقر على المحتاجين والفقراء وتأتي هذه البرامج على شكل شبكات أمان إجتماعي تستهدف فئات بعينها أو من خلال برامج الدعم على سبيل المثال دعم المواد الغذائية ودعم أسعار المنتجات النفطية بشكل عام.

لم تصدق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي المحدثة الا مجموعة صغيرة من الدول العربية:

- الاتفاقية ١٠٢، وهي الاتفاقية الأكثر أهمية للضمان الاجتماعي، التي تحدد معايير دنيا ومبادئ الضمان الاجتماعي المتفق عليها في جميع أنحاء العالم وقد صدقت فقط من قبل ليبيا (الأردن البلد الأول في الشرق الأوسط، في الوقت الراهن في عملية التصديق على الاتفاقية).
- كما صادقت كل من مصر، العراق، الأردن، ليبيا، سوريا، وتونس على الاتفاقية رقم ١١٨ حماية الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين.

يبقى أن العمالة المهاجرة والتي تشكل نسباً مرتفعة من إجمالي السكان في بعض الدول الخليجية (الى حدود ٥٠٪) تعمل من دون أي حماية اجتماعية باستثناء تعويضات حوادث العمل ما يترك شريحة كبيرة من العمال في المنطقة العربية من دون أي حد أدنى من الحماية الاجتماعية والصحية.

وتعتبر التغطية الصحية من أبرز التحديات التي تواجه العمال في المنطقة العربية حيث لم ينعكس الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية تراجعاً في نسبة المدفوعات المباشرة التي يتكبدها الأفراد بسبب ضعف برامج التغطية الصحية وفعاليتها المحدودة خاصةً بالنسبة

للعمال غير النظاميين الفقراء.

وتعاني برامج الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية من تشوهات بنيوية، ترتبط بشكل رئيسي:

- بآلية عملها حيث لا يتساوى حجم التقديمات الممنوحة للمنتسبين إلى هذه البرامج مع النسبة التي يمثلونها من إجمالي السكان في ظل بقاء العاطلين عن العمل والعمال غير النظامين (محليين ومهاجرين) خارج هذه التغطية. هذا بالإضافة إلى السماح بالتقاعد المبكر، المدفوع بالنزعة التي سيطرت على السياسات الاقتصادية في الفترة الماضية والتي ركّزت على الحدّ من العمالة النظامية كوسيلة لتقليل الإنفاق تحديداً في القطاع العام، ما ساهم في حرمان الصناديق من المساهمات التي كان سيدفعها المتقاعدون. وينخفض عمر التقاعد المبكر في بعض الدول الخليجية إلى حوالي ٤٢ سنة ما يخفض مدة الخدمة الأدنى التي تعتبر شرطاً أساسياً للتقاعد مع كامل الخدمات والامتيازات إلى حوالي ١٣ سنة في المنطقة العربية في حين تصل المدة نفسها إلى حوالي ١٨ سنة في الدول المتقدمة وأحياناً إلى حوالي ٢٥ سنة في دول أوروبا الشرقية.
- إدارة غير منتجة لاحتياط الأموال الخاصة بصناديق التعاضد والضمان، حيث غالباً ما تستثمر من دون استراتيجية استثمار طويلة الأمد ما يؤدي إلى تراجع العوائد وتسجيل بعض الخسائر على المدى الطويل (كحالة مصر وتونس والجزائر). هذا بالإضافة إلى استعمال أموال صناديق الحماية الاجتماعية لتمويل الإنفاق الحكومي في قطاعات أخرى أو حتى في برامج الدعم الاجتماعي المباشر.
- ارتفاع في قيمة المتقطعات الشهرية من إجمالي الدخل والتي تصل إلى حوالي ٢٣٪ في مصر و٣٦٪ في دول أخرى وهذا ما يزيد العبء على العمال ويشكل نوعاً من المحفز السلبي للتوجه نحو القطاع غير النظامي.
- الاختلافات في نوعية التقديمات بين قطاع وآخر ما يحد من حرية انتقال اليد العاملة، فعلى سبيل المثال تعتبر الفجوة في نوعية وحجم التقديمات الاجتماعية من أبرز المحفزات للعمل في القطاع العام وهذا ما يحيد الكثير من الموارد البشرية عن التوجه إلى القطاع الخاص ويجعل التوظيف في القطاع العام أداة للفزيائية السياسية كما يحصل في الكثير من الدول العربية.

النقابات العمالية - أي دور؟

شكلت النقابات طيلة مراحل تاريخها قوة نضال من إقرار البعد الاجتماعي في نماذج التنمية فدافعت عن المكتسبات الاجتماعية للعمال بما يضمن التوازن ما بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي.

٧٠٪ من اليد العاملة في المنطقة العربية لا تستفيد من تعويضات نهاية الخدمة، بالإضافة الى ١٠٪ فقط من كبار السن

وقد اعتبرت الكونفدرالية العالمية للنقابات أن مقاربة الحماية الاجتماعية لا بد وأن تكون من خلفية حقوقية بالدرجة الأولى حيث أنها حق أساسي من حقوق الإنسان غير قابل للتجزئة او للتطبيق المؤقت عند الازمات. بناء عليه اعتمدت أرضية الحماية الاجتماعية (الرسم أعلاه) كالحد الأدنى للدخل الواجب تأمينه للأفراد على المستوى الوطني. وقد أشارت العديد من التقديرات الى أن اعتماد أرضية الحماية الاجتماعية لا يتطلب أكثر من ١ أو ٢٪ من الناتج المحلي حتى في الدول الاكثر فقراً. يبقى أن مصادر التمويل ممكنة من خلال إعادة النظر بأوليات الانفاق العام والتوجه نحو الانفاق الذي يمكن القدرات البشرية ويضمن نموها وتطورها. بالإضافة الى اعتماد سياسات ضريبية أكثر عدالة تستهدف الريوع بمختلف أشكالها (النفط، العقارات والمضاربات المالية).

من هنا لا بد للحركات النقابية أن تعمل بشكل متناسق وعلى المستويين القطري والإقليمي:

- من أجل العمل على التصديق وتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢، والمتعلّقة بالحق بالحماية الاجتماعية للجميع وبشكل مستدام. وذلك من خلال الضغط السياسي على الحكومات الوطنية وبناء قدرات الهيئات النقابية في مجال مراقبة وتقييم نظم الحماية الاجتماعية المعتمدة في المنطقة العربية.
- العمل على صياغة خطة عمل وطنية شاملة للوصول إلى نظم حماية اجتماعية عادلة للجميع بغض النظر عن حالة العمل أو العمر أو الجنس ويكون للدولة المسؤولية الأكبر في ضمان الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية للجميع.
- تطوير برامج تستهدف تأمين حصول العمال غير النظاميين على تقديمات الحماية الاجتماعية بصورتها الشاملة.
- توسيع القاعدة التمثيلية للحركات النقابية من خلال شمولها للعمالة المهاجرة بما يحسّن من الموقع التفاوضي للحركات العمالية ويحدّ بشكل كبير من الاستغلال الذي يتعرض له العمال المهاجرون وظروف العمل غير الإنسانية التي تفرض عليهم.

المشمولين بتقديمات الحماية الاجتماعية في الدول العربية[٩]

	الموظفين الحكوميين	آخرون	عمال مع عقود عمل	العمال في الشركات الصغيرة	العمال الزراعيين	العمال الموسميين	عمال الخدمة المنزلية	العمال المهاجرين	التشغيل الذاتي
الجزائر	✓	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
البحرين	✓	✓	☐	☐	جزئي	X	X	X	غير إجباري
مصر	✓	✓	☐	☐	☐ ث	☐ ث	☐ ث	☐ ث	غير إجباري
الأردن	☐	☐ ا		☐ هـ	☐ و	X	☐ و		غير إجباري
الكويت	☐		☐	☐	☐	...	...	X	غير إجباري
لبنان	☐ د	☐ ب/د	☐	☐	☐	X		جزئي	X
ليبيا		☐ ا	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
المغرب	☐	☐	☐	☐	☐	...	...	...	جزئي
عمان	☐	☐	☐	☐	X	X	X	X	—
السعودية	☐ ث	☐ ا	☐	☐	X		X	X	غير إجباري
السودان	☐	☐	☐	☐	X	X	X	...	
سوريا	☐ ث		☐	☐	☐	☐		X	☐
تونس	☐ ث		☐	☐	☐	☐	☐ ث	X	☐ هـ
اليمن	☐	☐	☐	☐	X	X	X		X

٩ Employment, Vulnerability, Social Protection and the Crisis of Arab Economic Reforms, Background paper for Arab Development Challenges Report 2011, Khalid Abu-Ismail, Gihan Abo Taleb, Jennifer Olmsted and Mohamed Mohieddin, UNDP,2011

من أجل التأثير في الواقع