

توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين في المنطقة العربية

تحليل الحواجز القائمة والممارسات
الناجحة في ضوء معايير الضمان
الاجتماعي الدولية

أيار مايو
٢٠٢٢

توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين في المنطقة العربية

تحليل الحواجز القائمة والممارسات الناجحة في ضوء معايير
الضمان الاجتماعي الدولية



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

هذا عمل مفتوح يتاح الوصول إليه ويوزع بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). ويمكن للمستخدمين إعادة استعمال العمل الأصلي ومشاركته وتعديله والبناء عليه، حسب التفاصيل الواردة في الترخيص. ويجب ذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي. ولا يُسمح باستخدام شعار منظمة العمل الدولية فيما يتصل بعمل المستخدمين.

النسب - يجب نسب العمل على الشكل التالي: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين في المنطقة العربية: تحليل الحواجز القائمة والممارسات الناجحة في ضوء معايير الضمان الاجتماعي الدولية، بيروت: منظمة العمل الدولية، 2023

ليست هذه الترجمة من إعداد منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية صادرة عن المنظمة. ولا تتحمل منظمة العمل الدولية أي مسؤولية عن محتوى هذه الترجمة أو دقتها.

لا يشمل ترخيص المشاع الإبداعي ما يتضمنه هذا المنشور من مواد حقوق المؤلف غير الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وإذا كانت المادة منسوبة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدميها مسؤول وحده عن الحصول على موافقة صاحب الحق على استخدامها.

يُحال أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص وتتعذر تسويته ودياً إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الصادرة عن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). وتلتزم الأطراف بأي قرار تحكيمي يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي في هذا النزاع.

يجب توجيه جميع الاستفسارات بشأن الحقوق والتراخيص إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص) على العنوان Geneva 22, Switzerland 1211 أو عن طريق البريد الإلكتروني: rights@ilo.org.

ISBN 9789220391792 (web PDF)

متوفر أيضاً في الإنجليزية:

ILO, *Extending social protection to migrant workers in the Arab region: An analysis of existing barriers and good practices in light of international social security standards*, Beirut: International Labour Office, 2023

ISBN 9789220392850 (Web PDF)

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

ومسؤولية الآراء المعرب عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب منظمة العمل الدولية على الآراء الواردة فيها.

والإشارة 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.

ترد المعلومات بشأن منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية على الموقع التالي: www.ilo.org/publns

◀ كلمة شكر وتقدير

أعدت هذه الدراسة المسؤولة التقنية المعنية بالحماية الاجتماعية ليا بو خاطر، وكبير المتخصصين في الحماية الاجتماعية في المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لمنظمة العمل الدولية في بيروت، لوكا بيليرانو. ويودّ فريق العمل أن يعرب عن امتنانه للتعليقات والمعلومات التي ساهمت بها المتخصصة في شؤون الهجرة سامية كازي عول، والمتخصصة في الحماية الاجتماعية في مقر منظمة العمل الدولية كلارا فان بانهويز، والمتخصص في الحماية الاجتماعية في مكتب القاهرة ريكاردو إيررا، والمتخصص في شؤون الهجرة في المكتب الإقليمي للدول العربية في بيروت ريزارد تشوليوينسكي. وهذه الدراسة من مخرجات مشروع منظمة العمل الدولية المعنون 'توسيع نطاق الحماية الاجتماعية فتشمل العمال المهاجرين: بحث استكشافي وحوار سياساتي في دول مجلس التعاون الخليجي'، الذي مؤلته الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون.

◀ محتويات

7	المقدمة.....
8	لمحة سريعة عن أنظمة الحماية الاجتماعية والعمال المهاجرين في المنطقة العربية.....
11	لماذا يجدر توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين؟.....
13	معايير العمل والضمان الاجتماعي الدولية والإقليمية المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين
	العوامل التي تؤدي إلى استبعاد العمال المهاجرين عن أنظمة التأمين الاجتماعي في المنطقة العربية -
19	الإطار المفاهيمي
23	1. الحواجز القانونية التي تحول دون الوصول إلى الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي
29	2. الحواجز العملية التي تحول دون الاشتراك في أنظمة التأمين الاجتماعي
31	3. العوامل التي تعيق التمتع الفعلي بإعانات التأمين الاجتماعي
35	4. شمل العمال المهاجرين عبر أنظمة بديلة، تقييم ناقد.....
	الممارسات الناجحة لإدماج العمال المهاجرين في أنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية في المنطقة العربية -
39	تحليل بحسب حالات الطوارئ.....
39	1. إعانات الشيخوخة والعجز والوفاة.....
43	2. التأمين ضد البطالة
45	3. التأمين ضد إصابات العمل
45	4. إعانات الأمومة
46	5. الإعانات العائلية
46	6. الرعاية الطبية
49	الخلاصات: الخيارات المقترحة لسدّ الثغرات البارزة.....
	الملحق 1. حالات استبعاد وشمل العمال الزراعيين في برامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات
52	في المنطقة العربية

◀ قائمة الجداول والرسوم

الرسوم 1 . النسبة المئوية للسكان المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية	9
الرسوم 2 . نسبة الاستجابات الحكومية في مجال الحماية الاجتماعية التي شملت غير المواطنين في المنطقة العربية	10
الرسوم 3 . الحواجز التي تعيق اشتراك العمال المهاجرين في الأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية - الإطار المفاهيمي	20
الجدول 1 . عدد البلدان التي صدقت على اتفاقيات منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية الأساسية المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم، في المنطقة العربية	16
الجدول 2 . تغطية الموظفين غير الوطنيين، التي توفرها الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي بحكم القانون. القطاع الخاص. بحسب نوع الطارئ والبلد	24
الجدول 3 . تغطية العمال المنزليين بحكم القانون بحسب نوع الطارئ والبلد	27
الجدول 4 . تغطية العاملين لحسابهم الخاص والعاملين بدوام جزئي والعمال المؤقتين والموسميين والعرضيين بحكم القانون بحسب نوع الطارئ والبلد	28
الجدول 5 . تغطية الموظفين الدائمين الفعلية بالتأمين الاجتماعي بحسب الجنسية في الأردن ولبنان والمغرب	29
الجدول 6 . لمحة عامة عن الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي في عدد من البلدان العربية المختارة	33
الجدول 7 . النهج البديلة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية فتشمل العمال المهاجرين	38
المرتب 1 . معايير منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية المتعلقة بالحماية الاجتماعية المتاحة للعمال المهاجرين	15
المرتب 2 . تغطية العاملين غير الوطنيين، التي توفرها الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي بحكم القانون - أمثلة عن بعض البلدان المختارة	26
المرتب 3 . المعاملة بالمثل والتأمين الاجتماعي في المنطقة العربية - أمثلة عن بعض البلدان المختارة	32
المرتب 4 . النظام الموحد لمد الحماية التأمينية في دولة عضو في المجلس 65	34
المرتب 5 . الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي ونظام الكفالة	36
المرتب 6 . أمثلة عن تدابير أحادية الجانب لصالح العمال المهاجرين اعتمدها عدد من أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان عربية مختارة	37
المرتب 7 . عمليات إصلاح أنظمة تعويض نهاية الخدمة الجارية حاليًا في دول مجلس التعاون الخليجي 75	40



المقدمة

تتجلى ثغرات بارزة في إعمال حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية. إذ تمنع سلسلة من الحواجز القانونية (بحكم القانوني) والإدارية (بحكم الواقع)، إلى جانب غياب التنسيق بين مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي القائمة في بلدان الأصل وبلدان المقصد، ملايين العمال في المنطقة وأسره من ممارسة حقهم الأساسي في الضمان الاجتماعي. لكن، على الرغم من ذلك، تبرز ممارسات ناجحة قد تشكل مصدر إلهام في هذا الصدد، حيث أدركت بلدان المنطقة في ظلّ تفشي جائحة كوفيد-19، التكلفة الاجتماعية والاقتصادية الباهظة لنظام الحماية الاجتماعية غير المتكافئ، فشعرت بضرورة تحقيق المساواة في الوصول إليها.

تهدف هذه الدراسة إلى النظر في الحواجز التي تعيق وصول العمال المهاجرين إلى الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية، وتحديد الممارسات القائمة حالياً والسبل الممكنة لإصلاح القطاع تدريجياً. وتتناول أولاً أهمية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين من منظور معايير العمل والضمان الاجتماعي الدولية. وتصفّ الدراسة في مرحلة ثانية دوافع الاستبعاد التي تمنع الوصول إلى الضمان الاجتماعي في جميع أنحاء المنطقة العربية. ثم تدرس الصكوك المتاحة للعمال المهاجرين في المنطقة العربية لمواجهة حالات الطوارئ المختلفة، مع التركيز على أفضل الممارسات في المنطقة. وأخيراً، تقترح في الخلاصات العناصر الأساسية لبرنامج إصلاح تدريجي يرمي إلى النهوض بالحقوق الشامل في الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في المنطقة.

تستضيف المنطقة العربية (منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا¹) نسبة كبيرة من العمال المهاجرين حول العالم. ومن الصعب للغاية تقدير حجم العمال المهاجرين الدقيق في المنطقة بسبب التعقيدات المتزايدة لتدفقات الهجرة، وارتفاع أعداد العمال غير الرسميين واللاجئين. وتشير آخر إحصاءات أعدتها منظمة العمل الدولية إلى أنّ المنطقة العربية²، التي تضم دول الشرق الأوسط ومجلس التعاون الخليجي، استضافت في العام 2019 حوالي 24.1 مليون عامل مهاجر، وشكلت بالتالي المنطقة دون الإقليمية التي تضم أعلى نسبة من المهاجرين في قوتها العاملة، وبلغت 41.4 في المائة في العام 2019 مقارنة مع 4.9 في المائة على المستوى العالمي³. والعمال المهاجرون متواجدون بشكل لافت في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث يشكلون النسبة الأكبر من سوق العمل، لا سيما في القطاع الخاص⁴. أما بلدان شمال أفريقيا⁵ فتشمل قواها العاملة نسبة أقل من العمال المهاجرين، حيث تضمّ المنطقة ككل ما مجموعه 74.3 مليون عامل، من بينهم 1.6 في المائة من العمال المهاجرين (1.2 مليون)⁶.

يؤدّي العمال المهاجرون دوراً أساسياً في أسواق العمل في المنطقة، لا سيما في قطاعات مثل البناء والعمالة المنزلية والزراعة وإنتاج الغذاء والضيافة والخدمات والرعاية الصحية. غير أن فرص استفادة العمال المهاجرين من الحماية الاجتماعية محدودة عامة في البلدان المضيفة بسبب وضعهم من الهجرة/ وضعهم الوظيفي والقطاع حيث يعملون.

1- الجزائر، البحرين، جيبوتي، مصر، العراق، الأردن، الكويت، لبنان، ليبيا، المغرب، الأراضي الفلسطينية المحتلة، عمان، قطر، المملكة العربية السعودية، السودان، سوريا، تونس، الإمارات العربية المتحدة، اليمن.

2 - يشمل مصطلح الدول العربية دول الشرق الأوسط (لعراق والأردن ولبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة وسوريا واليمن) ودول مجلس التعاون الخليجي (البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة) بحسب تصنيف منظمة العمل الدولية الوارد في المرجع التالي:

World Social Protection Report 2020–22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region, Geneva: ILO, 2021

3 - ILO. 2021. "Global Estimates on International Migrant Workers", Geneva. p.11;31; 33.

4 - ESCWA and IOM. 2020. "Situation Report on International Migration 2019: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the Context of the Arab Region". Beirut

5 - الجزائر ومصر وليبيا والمغرب والسودان وتونس بحسب تصنيف منظمة العمل الدولية الوارد في المرجع التالي:
ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020–22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region". Geneva.

6 - ILO. 2021. "Global Estimates on International Migrant Workers". Geneva. p.11;31; 33.

لمحة سريعة عن أنظمة الحماية الاجتماعية والعمال المهاجرين في المنطقة العربية

اتسمت أنظمة الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية عبر التاريخ بنقاط ضعف مترسخة، تجلّت في محدودية التغطية، وفي عدم كفاية الأحكام وعدم ملاءمتها وعدم شموليتها. فتجزئة البرامج تعكس تجزئة سوق العمل، ولها تأثير سلبي على الإنصاف والفعالية والاستدامة داخل الأجيال وفي ما بينها⁷. وعلى الرغم من التحسن الكبير في النتائج الصحية والتعليمية في المنطقة، لا تزال الفجوة بين أغنى خمس من السكان وأفقر خمس، وكذلك بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى، شاسعة⁸. وتولد إعادة التوزيع الأفقية والعمودية غير الفعالة عدالة اجتماعية محدودة، تمامًا كما تديم أنظمة الحماية الاجتماعية غير الفعالة عدم المساواة الاجتماعية⁹.

يشير آخر تقرير عالمي للحماية الاجتماعية، إلى أن 39.5 في المائة من السكان مشمولون بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، وهي نسبة متدنية كثيرًا عن المتوسط العالمي (46.9 في المائة). وباستثناء الإعانات الشاملة للأغذية والوقود، فإن أنظمة الرعاية الاجتماعية في المنطقة تتمثل تقليديًا ببرامج الضمان الاجتماعي القائمة على العمالة والمتوفرة للموظفين الرسميين المنخرطين في القطاعين الخاص والعام، فضلًا عن مزيج من المساعدات الاجتماعية العينية والنقدية المتاحة للفئات الضعيفة. وتلبي برامج التأمين الاجتماعي المجزأة والإقصائية احتياجات العاملين في القطاعين العام والخاص الرسميين حصريًا، وغالبًا ما تكون الإعانات متدنية كثيرًا مقارنة مع ما هو متاح للعاملين في القطاع الخاص. ويتوافق هذا الواقع مع نقص في الاستثمار في نظام المساعدة الاجتماعية الذي غالبًا ما يكون مجزأ وغير قائم على الاشتراكات¹⁰.

تتأني النساء والشباب والعمال غير الوطنيين، بمن فيهم اللاجئين، من أكبر الثغرات في تغطية الحماية الاجتماعية، ما يعكس التحديات الهيكلية التي تواجه سوق العمل في المنطقة، وهي انخفاض المشاركة في القوى العاملة وتفاقم البطالة وتفشي العمالة غير الرسمية¹¹. وللثغرات على مستوى التغطية أيضًا بعد جنساني بارز لأن النساء، لا سيما الشابات منهن، أكثر عرضة للحمول الاقتصادي والبطالة، وبالتالي يبقين غير مشمولات بالتأمين الاجتماعي، وعندما تسنح لهنّ فرصة العمل في القطاع الخاص يبقين أكثر عرضة للعمل في ترتيبات لا تستفيد بشكل ملائم من التغطية بحكم القانون والامتثال الفعلي للتأمين الاجتماعي، على غرار العمل الحر أو العمل من المنزل أو بدوام جزئي أو العمل في مؤسسات الأعمال الصغيرة¹².

يواجه العمال المهاجرون، مقارنة مع الوطنيين، تحديات إضافية في الوصول إلى حقوقهم في الحماية الاجتماعية تنطوي على الحواجز القانونية الناشئة عن الأطر القانونية في بلدان الأصل والمقصد، فضلًا عن العقبات العملية التي تعيق تمتعهم الفعلي بحقوقهم¹³. وغالبًا ما يكون الكثير من المهاجرين غير مشمولين ببرامج الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية في البلدان حيث يعملون أو في بلدان الأصل، أو قد يفقدون حقوقهم واستحقاقاتهم عندما يتنقلون عبر الحدود.

7 - ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020–22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region". Geneva.

8 - ESCWA. 2019. "Rethinking Inequality in Arab Countries: Overview". Beirut.

9 - Loewe, M. and Rana Jawad, 'Introducing social protection in the Middle East in North Africa: Prospects for a new social contract?', International Social Security Review, Vol 71, 2/2018.

10 - ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020–22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region". Geneva.

11 - ILO, 2021. "World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads in pursuit of a better future, International Labour Office". Geneva, and ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020–22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region". Geneva.

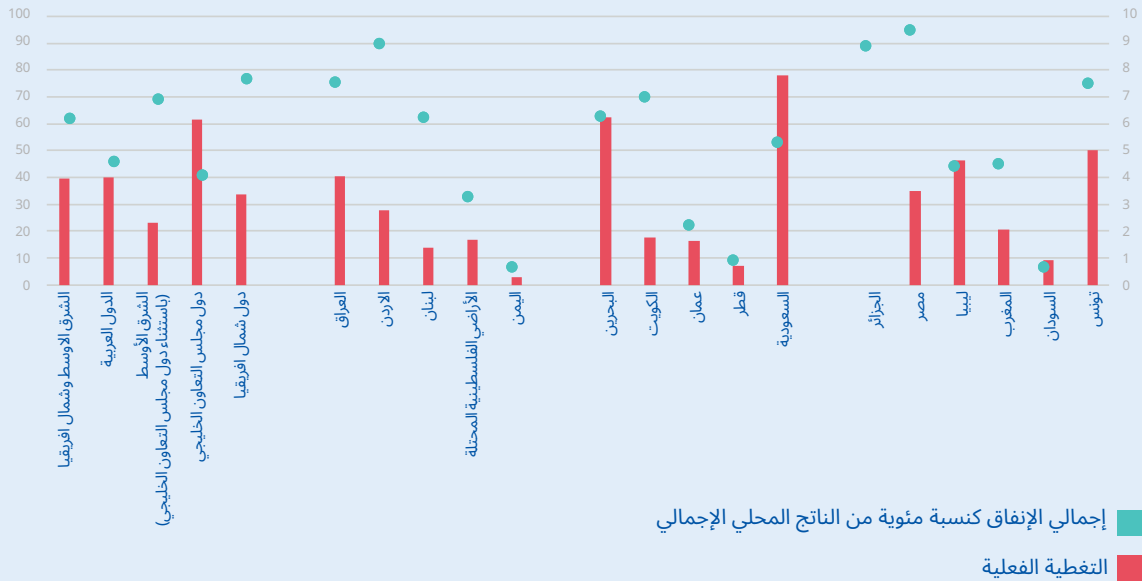
12 - المرجع نفسه

13 - ILO. 2021. "Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners", Geneva.

إنّ العمال المنزليين والعمال المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي والعاملين في الاقتصاد غير الرسمي معرضون أكثر من غيرهم لحالات الضعف والخطر، ويفتقرون إلى سبل الوصول إلى أشكال الحماية الاجتماعية الأساسية¹⁴. وعادةً ما يكونون مستبعدين عن التغطية بموجب تشريعات العمل والضمان الاجتماعي، وغالبًا ما لا يستفيدون من الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية، حتى بعد العيش والعمل في بلد المقصد لسنوات عديدة. وفي غياب الوضوح والدعم، يبقون أكثر عرضة لظروف العمل الخطرة والإساءة والاستغلال، بما في ذلك الاتجار¹⁵.

على سبيل المثال لا الحصر، ترتبط الاختلافات الصارخة في تغطية الحماية الاجتماعية بين المناطق الفرعية والبلدان في المنطقة العربية، بمدى انتساب العمال المهاجرين فعلاً إلى أنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية وتوسيد اشتراكاتها. ففي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يتمتع 61.4 في المائة من السكان بشكل من أشكال الحماية الاجتماعية في مقابل 23.3 في المائة فقط في بلدان الشرق الأوسط، و33.8 في المائة في بلدان شمال أفريقيا. ويبرز اختلاف آخر على مستوى التغطية بين بلدان المنطقة الفرعية ذاتها. فعلى سبيل المثال، في حين أن 62.4 في المائة من سكان البحرين و77.8 في المئة من سكان المملكة العربية السعودية يستفيدون من إعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية، فإن النسبة تنخفض إلى أقل من 20 في المائة في بلدان مجلس التعاون الخليجي الأخرى (الرسم 1) وترتبط الاختلافات في التغطية عبر بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى حد كبير بمستوى الحماية المتوفرة لغير المواطنين عبر برامج التأمين الاجتماعي الوطنية.¹⁶

◀ **الرسم 1 . النسبة المئوية للسكان المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية (مؤشر أهداف التنمية المستدامة 1.3.1) والإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، باستثناء الصحة، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، 2020 أو آخر سنة متاحة**



14- تعتبر المادة 5 من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، أنّ العمال المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي هم أولئك الذين 'لم يؤذن لهم بالدخول والإقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر في دولة العمل بموجب قانون تلك الدولة وبموجب اتفاقات دولية تكون تلك الدولة طرفاً فيها':

ILO, 'Rationale for extending social protection to migrant workers and their families' in ILO. 2021. "Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners", Geneva, p.160-164

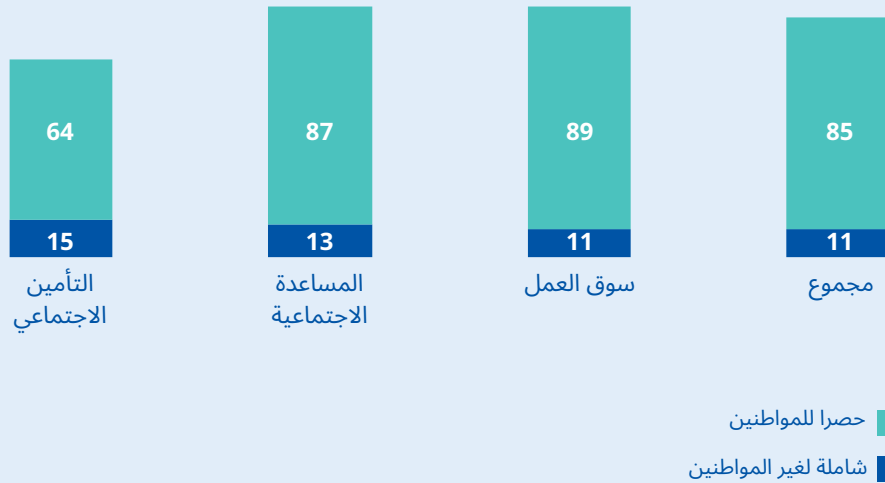
15 - ILO. 2021. "Intervention Model: For extending social protection to migrant workers in an irregular situation", Geneva.

16- البحرين والمملكة العربية السعودية هما الدولتان الوحيدتان في مجلس التعاون الخليجي اللتان توفران تغطية - محدودة - للتأمين الاجتماعي إلى العمال غير الوطنيين، لا سيما إصابات العمل في كلا البلدين والتأمين ضد البطالة في البحرين.

بالإضافة إلى ذلك، تبقى البرامج غير القائمة على الاشتراكات مجزأة وغير ممولة تمويلًا كافيًا ولا توفر سوى تغطية محدودة، وتبقى غير ملائمة للتعويض عن أوجه القصور البارزة في 'برامج التأمين الاجتماعي التي تعج بالثغرات' في المنطقة¹⁷. وتميل برامج المساعدة الاجتماعية، عندما لا تكون محدودة النطاق، إلى استبعاد العمال المهاجرين وأسرهم. كما تشكل التحويلات النقدية الإنسانية آلية هامة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية الطارئة في جميع أنحاء المنطقة، لا سيما في سياق أزمات اللاجئين، لكنها تستبعد عامة السكان المهاجرين الآخرين.

أدى تفشي جائحة كوفيد-19 إلى تفاقم أوجه عدم المساواة القائمة أصلاً وإلى تضخيم ثغرات التغطية الناجمة عن تجزئ أنظمة الحماية الاجتماعية. وكان العمال المهاجرون والعمال المنزليون واللاجئون أكثر الفئات ضعفًا إزاء أثر الجائحة الصحية، وقد استبعدوا عامة عن الاستجابات الوطنية للحماية الاجتماعية. وفي بعض البلدان، يشمل الدعم المخصص المتوفر للعمال المهاجرين حرية الوصول إلى الاختبارات والرعاية الصحية، فضلاً عن التدابير التي تهدف إلى ضمان تسديد الأجور والمساعدة الاجتماعية المباشرة مثل المدفوعات الغذائية، والسكن المجاني، وتأجيل استحقاقات الإيجار والغرامات. إلا أنه لم يتم دعم دخل العمال غير الوطنيين عبر برامج الحماية الاجتماعية الممولة من الضرائب¹⁸. وكان العمال المهاجرون الذين هم في وضع غير نظامي من أكثر المجموعات تضرراً لأن السلطات قد لا تدرك حتى وجودهم أو لم تأخذهم في الحسبان عند إعداد حملات الوقاية والاختبار والتلقيح. ومن بين الاستجابات الحكومية للحماية الاجتماعية الـ162 التي تم مسحها في 20 بلدًا من المنطقة العربية¹⁹، لم يضمن سوى 15 في المائة منها شكلاً من أشكال وصول غير المواطنين إلى الحماية الاجتماعية (الرسم 2).²⁰

الرسم 2 . نسبة الاستجابات الحكومية في مجال الحماية الاجتماعية التي شملت غير المواطنين في المنطقة العربية²¹



17 - ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020–22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region", Geneva; IOM and ILO. "Strengthening migrants' access to social protection in Lebanon". Forthcoming.

18 - UN. "Social protection responses to the COVID-19 crisis in the MENA region"; ILO. 2020. "Social protection responses to the COVID-19 crisis in the MENA/Arab States region".

19 - الجزائر، البحرين، جيبوتي، مصر، العراق، الأردن، الكويت، لبنان، ليبيا، المغرب، الأراضي الفلسطينية المحتلة، عمان، قطر، السعودية، السودان، سوريا، تونس، الإمارات العربية المتحدة، اليمن.

20 - IPC-IG and ILO. 2021. "Social Protection and COVID-19: Inclusive Responses for International Migrants and Forcibly Displaced Persons in the MENA region".

◀ لماذا يجدر توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين؟

إنَّ كلاً من المكاسب التي تُحقِّقها هجرة اليد العاملة في مجال التنمية، وحماية حقوق العمال المهاجرين غير قابلين للتجزئة²². فالعمال المهاجرون يساهمون مساهمة بارزة في تعزيز التنمية والحد من الفقر في بلدان الأصل من جهة، وفي دعم النشاط الاقتصادي في بلدان المقصد من جهة أخرى. إلا أنَّ فوائد هجرة اليد العاملة في مجال التنمية ينبغي ألاَّ تتحقَّق على حساب حماية العمال المهاجرين.

لقد ضاعفت الجائحة من أهمية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين.

لقد ضاعفت الجائحة من أهمية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين، نظراً إلى الفوائد التي تعود بها على الأفراد وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية والمجتمع ككل، فضلاً عن النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي²³. وقد برز قبول واسع النطاق بأن أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة تشكل عامل استقرار اجتماعي واقتصادي، كما يمكنها أن تدعم التعافي وأن تبني القدرة على الصمود ومواجهة الأزمات في المستقبل. وبالتالي، تستند خطة توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل تدريجياً العمال المهاجرين في المنطقة العربية إلى سلسلة من الحجج المتشابهة، هي:

◀ **أولاً، لكل شخص الحق الأساسي في الضمان الاجتماعي. وهذا الأمر أساسي لرفاه العمال وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية، وللإسهام في سير أسواق العمل الوطنية.** وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) على أنَّه لكل فرد الحق في الضمان الاجتماعي وفي مستوى معيشي لائق²⁴. كما أنَّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966) يحمي 'حق كل فرد في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي'²⁵.

◀ **ثانياً، إنَّ ضمان حقوق العمال المهاجرين في مجال الضمان الاجتماعي ضروري للغاية بغية الابتعاد عن نموذج التنمية الاقتصادية القائم على الأجور المنخفضة والإنتاجية المنخفضة.** فالوصول إلى التغطية الشاملة للحماية الاجتماعية يساهم في تعزيز العمل اللائق والعمالة المنتجة، كما يضمن بيئة مؤاتية للمؤسسات المستدامة، بما في ذلك مثلاً عن طريق جذب العمال أصحاب المهارات العالية واستبقائهم²⁶. وتساهم المساواة في معدّلات الاشتراكات في التخفيف من اختلالات سوق العمل المرتبطة بفجوة الأجور بين المواطنين وغير المواطنين في المنطقة²⁷.

◀ **ثالثاً، تشكّل الحقوق في الحماية الاجتماعية خطوة بارزة نحو إضفاء الطابع الرسمي على سوق العمل والتخفيف من المنافسة غير العادلة.** بما في ذلك الحوافز الضارة التي تشجّع أصحاب العمل على استخدام العمال المهاجرين باعتبارهم يد عاملة 'رخيصة وغير محمية'. كما يمكنها أن تعزز التنقل داخل سوق العمل لكل من العمال الوطنيين والأجانب. بالإضافة إلى ذلك، قد يخفف إضفاء الطابع الرسمي من استغلال العمال المهاجرين.

22 - ILO. 2010. "International Labour Migration. A rights-based approach", p. 215.

23 - ILO. 2020. "Social Protection Spotlight COVID-19: Social protection for migrant workers: A necessary response to the COVID-19 crisis".

24 - المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: 'لكلِّ شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حقٌّ في الضمان الاجتماعي'.

25 - المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

26 - ILO. 2021. "World Social Protection Report".

27 - على الرغم من الثغرات البارزة في البيانات التي تسمح بفهم الفرق بين أجور المهاجرين والمواطنين في المنطقة، تشير الإحصاءات الوطنية المجمعة في العام 2014 إلى أن العمال الوطنيين يتقاضون أجوراً تصل إلى ضعف أجور العمال المهاجرين. للحصول على المزيد من المعلومات في هذا الصدد، يمكن الاطلاع على المرجع التالي:

See ILO. 2020. "The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences between Migrants and Nationals".

◀ **رابعاً، قد يساهم ضمان وصول العمال المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية بشكل أفضل في استقرار الاقتصاد الكلي في بلدان الأصل وبلدان المقصد على حد سواء:** (أ) من الممكن حماية أصحاب العمل في دول مجلس التعاون الخليجي من القيود التي تولدها السيولة في أوقات الأزمات الاقتصادية والانكماش؛ (ب) يساهم تمتع العمال بأمن الدخل في موازنة درجة عالية من اليقين في هذا الصدد، في الحفاظ على الطلب الكلي، ما يشكل عاملاً مستقرًا للاقتصاد الكلي خلال أوقات الأزمات الاقتصادية؛ (ج) بإمكان حكومات بلدان الأصل والمقصد أن توجه اشتراكات أصحاب العمل ومُدخرات العمال نحو الصناديق الوطنية للضمان الاجتماعي، ومواءمة خياراتها الاستثمارية مع أولويات التنمية الوطنية، والتأثير إيجاباً على الاستدامة الاقتصادية والتحول الهيكلي.

◀ **خامساً، تعزز المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين على مستوى الحماية الاجتماعية، التماسك الاجتماعي.** فشمّل أكبر عدد ممكن من السكان، بما في ذلك العمال المهاجرون، وضمان عدم استبعاد شرائح محدّدة من السكان، قد يخفّف من عدم المساواة ومن تصاعد التوترات والنزاعات الاجتماعية. وقد يؤدي تعزيز انتساب العمال غير الوطنيين إلى أنظمة الحماية الاجتماعية، إلى توسيع نطاق تقاسم المخاطر والتضامن بين جميع شرائح المجتمع في دول مجلس التعاون الخليجي، وإلى الحد من عدم المساواة وتعزيز التماسك الاجتماعي والتضامن والاندماج. كما يحسّن توسيع التغطية فتشمل العمال المهاجرين على سمعة بلدان المقصد ومؤسسات الأعمال وبزبل العقبات التي تعيق الاستثمار الأجنبي في بلدان المقصد.

◀ **سادساً، يؤدي توسيع التغطية فتشمل العمال المهاجرين إلى تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية.** ويمكن أن يساهم اشتراك العمال المهاجرين في برامج التأمين الاجتماعي الوطنية في تحسين الصحة المالية العامة للأنظمة القائمة على الاشتراكات حيث يستطيع العمال المهاجرون المساهمة في تحسين المعدّلات الديموغرافية أي المعدّل بين المشتركين النشطين والأعضاء المؤمن عليهم المعالين في البرامج القائمة على الاشتراكات وتوسيع نطاق تقاسم المخاطر. ويخفّف الوصول إلى إعانات التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات من الضغوط على آليات الحماية الاجتماعية الممولة من القطاع العام، في كل من بلدان المقصد والأصل، بما في ذلك أفراد الأسرة المعالين.

◀ **وأخيراً، بالإضافة إلى إعمال حقوق الحماية الاجتماعية، تيسر هذه السياسات التنقل الدولي الآمن للعمال المهاجرين، بما في ذلك عودتهم إلى بلد الأصل في أي وقت كان.**

إن الإعلان الوزاري بشأن مستقبل الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية: بناء رؤية لواقع ما بعد كوفيد-19، الذي اعتمدته الوزراء المسؤولون عن الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء المنطقة العربية في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2021، يلزم البلدان في جميع أنحاء المنطقة بتكثيف "الجهود الرامية إلى توسيع الحماية الاجتماعية كي تشمل الفئات الضعيفة بشكل خاص مثل الأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة والنساء والعاملين في الاقتصاد غير الرسمي وفي الاقتصاد الريفي وجميع العمال المهاجرين واللّاجئين والأشخاص المتنقلين"²⁸.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الهدف 22 من اتفاق الأمم المتحدة العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (2018) ("إنشاء آليات من أجل تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي والاستحقاقات المكتسبة") تلزم الدول "بمساعدة العمال المهاجرين في جميع مستويات المهارات للحصول على الحماية الاجتماعية في بلدان المقصد والاستفادة من إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي والاستحقاقات المكتسبة السارية في بلدانهم الأصلية أو عندما يقررون العمل في بلد آخر"²⁹. كما يحدد الإجراءات الرئيسية للوفاء بهذا الالتزام، بما في ذلك إنشاء نظم حماية اجتماعية وطنية غير تمييزية للمواطنين والمهاجرين، وإبرام اتفاقات تتعلق بالضمان الاجتماعي بشأن إمكانية نقل الاستحقاقات المكتسبة للعمال المهاجرين، وإدراج أحكام تتعلق بإمكانية نقل الاستحقاقات هذه ضمن أطر النظم الوطنية للحماية الاجتماعية.

28 - إعلان المنتدى الوزاري: مستقبل الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية: بناء رؤية لواقع ما بعد كوفيد - 1

29 - الفقرة 38 من الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (2018).

◀ معايير العمل والضمان الاجتماعي الدولية والإقليمية المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين

إنّ الضمان الاجتماعي هو حق أساسي من حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 8491

إنّ الضمان الاجتماعي هو حق أساسي من حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، ويقع في صميم ولاية منظمة العمل الدولية المتمثلة في تعزيز "توسيع نطاق إجراءات الضمان الاجتماعي من أجل توفير دخل أساسي لجميع من يحتاج إليها والرعاية الطبية الشاملة"³⁰ ويقر دستور منظمة العمل الدولية بأهمية "حماية مصالح العمال عند العمل في بلدان أخرى غير بلدانهم" كما أنّ وصول الجميع إلى الحماية الاجتماعية، بما في ذلك العمال المهاجرون وأسرهم، من بين أولويات خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030. بالإضافة إلى ذلك، أقر الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية لعام 2018 بأهمية حماية العمال عبر الحدود وضمان حصولهم على الحماية الاجتماعية.

وللوفاء بهذه الولاية، وضعت منظمة العمل الدولية مجموعة شاملة من المعايير تهدف إلى ضمان الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، على أساس المبدأ الشامل للمساواة في المعاملة وعدم التمييز.³¹ ويعترف العديد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها بحق العمال المهاجرين وأسرهم في الحماية الاجتماعية، شأنها شأن اتفاقيات منظمة العمل العربية وتوصياتها (المربع 1) وتوفر معايير العمل الدولية المبادئ التوجيهية بشأن كيفية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كي تشمل العمال المهاجرين وترسي المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي، وهي³²:

- ◀ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين، حيث يتمتع المهاجرون بنفس الحقوق والالتزامات في مجال الضمان الاجتماعي التي يتمتع بها المواطنون في بلد المقصد؛
- ◀ تحديد التشريعات الواجبة التطبيق لضمان أن تخضع حقوق العامل المهاجر في الضمان الاجتماعي في أي وقت كان لتشريعات بلد واحد فحسب؛
- ◀ الحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع الإعانات في الخارج، حيث ينبغي ضمان أي حق مكتسب للعامل المهاجر في أي إقليم كان حتى ولو حصل عليه في إقليم آخر؛
- ◀ الحفاظ على الحقوق قيد الاكتساب، حيث ينبغي أن تُحتسب فترة أهلية الحصول على الإعانات من خلال جمع فترات الخدمة في كل البلدان؛
- ◀ المساعدة الإدارية المتبادلة التي تكفل التنسيق وتبادل البيانات والمعلومات اللازمة لتنفيذ اتفاقات الضمان الاجتماعي.³³

30 - الإعلان الخاص بأهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية، المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، الدورة السادسة والعشرون، فيلادلفيا، 10 أيار/ مايو 1944 (يشار إليه أيضًا باسم "إعلان فيلادلفيا، 1944").

31 - ILO. 2022. 'Securing social protection for migrant workers and their families: Challenges and Options for Building a Better Future', GB.344/POL/1, 2022.

32 - بالإضافة إلى هذه المبادئ الرئيسية، غالبًا ما يستند "الجيل الأول" من اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي إلى مبدأ المعاملة بالمثل، الذي تعهد بموجبه كل دولة طرف في اتفاق بتطبيق نفس الآليات التي تطبقها كل دولة طرف أخرى من أجل إتاحة استحقاقات الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين (القسم السابع أدناه المتعلق بالمخاطر المرتبطة بالتطبيق الضيق لهذا المبدأ).

إنّ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) 1952 (رقم 102) هي الصك الدولي الوحيد الذي يحدّد معايير دنيا عالمية لجميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة، بما في ذلك من منظور حماية العمال المهاجرين³³. وتنطوي الاتفاقية رقم 102 على أحكام واضحة مكرسة للمساواة في المعاملة بين المقيمين من غير الوطنيين، حيث أن مبدأ وجوب تمتع جميع المقيمين من غير الوطنيين بنفس الحقوق التي يتمتع بها المقيمون الوطنيون مبين بوضوح في الاتفاقية (المادة 68) وتنص الاتفاقية أيضًا على الالتزامات التالية بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي كي تشمل العمال المهاجرين:

- ◀ يجب أن تكون الإعانات شاملة وكافية. تحدّد الاتفاقية رقم 102 المعايير المناسبة في هذا الصدد بالإضافة إلى معايير محددة أخرى لجميع حالات الطوارئ.
- ◀ يجب أن تأتي الإعانات المقدمة إلى العمال المهاجرين بشكل دفعات دورية يمكن تقديرها.
- ◀ ينبغي أن يركّز إدماج العمال المهاجرين على مبدأ التضامن في التمويل وتقاسم المخاطر. فالتضامن الاجتماعي والتضامن في التمويل مترسخان في صميم الضمان الاجتماعي.
- ◀ على الحكومات أن تضمن إعمال الحقوق وإنفاذ المساءلة، وأن تسلّط الضوء على دور الدولة كجهة ضامنة لنظام الضمان الاجتماعي. ويجب أن تدير الحكومة الإعانات وأن تضمن أن تظل الأطراف المعترف بها لإدارتها خاضعة للمساءلة وأن تحمي حقوق العمال.

ومن بين الإشارات البارزة الأخرى إلى حق العمال المهاجرين وأسرههم في الضمان الاجتماعي، توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202) وتحدد التوصية أربعة ضمانات أساسية للضمان الاجتماعي هي الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل للأطفال وللأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ وكبار السن. 'ينبغي للدول الأعضاء، رهناً بالتزاماتها الدولية القائمة، أن توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية'.



33 - تشمل فروع الضمان الاجتماعي التسعة التي تنص عليها الاتفاقية رقم 102 ما يلي: الرعاية الطبية؛ إعانة المرض؛ إعانة البطالة؛ إعانات إصابات العمل؛ إعانة الشيخوخة؛ إعانات العجز؛ الإعانة العائلية؛ إعانة الأمومة؛ إعانة الورثة.

◀ المربّع 1 . معايير منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية المتعلقة بالحماية الاجتماعية المتاحة للعمال المهاجرين³⁴

اعتمدت منظمة العمل الدولية، بالإضافة إلى الاتفاقية رقم 102 والتوصية رقم 202، صكوكاً محددة بشأن حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في مجال حقوق الضمان الاجتماعي.

- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، 1925 (رقم 19)، التي تكفل لمواطني أي دولة عضو صدقت على الاتفاقية، الذين يصابون في حوادث عمل المساواة في المعاملة مع العمال الوطنيين من دون أي شرط يتعلق بالإقامة.
- ◀ الاتفاقية بشأن العمال المهاجرين، 1949 (رقم 97) التي تنص على مبدأ المساواة في المعاملة في تغطية الضمان الاجتماعي بين المواطنين والمهاجرين بمنأى عن أي تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو الدين أو الجنس.
- ◀ الاتفاقية بشأن المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، 1962 (رقم 118) التي تنص على الحق في المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين وغير الوطنيين وأفراد أسرهم بغية معالجة أوضاع العمال المهاجرين على وجه التحديد في ما يتعلق بالضمان الاجتماعي.
- ◀ اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، (رقم 143) التي تنص على مبدأ المساواة في المعاملة كحق من حقوق الإنسان. كما توسع نطاق هذا المبدأ ليتجاوز الضمان الاجتماعي ويشمل تكافؤ الفرص وحرية تكوين الجمعيات والحقوق النقابية.
- ◀ الاتفاقية بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، 1982 (رقم 157) التي تنص على احتفاظ العمال المهاجرين بالحقوق في مجال الضمان الاجتماعي التي سبق واكتسبوها أو التي تكون قيد الاكتساب.
- ◀ الاتفاقية بشأن العمال المنزليين 2011 (رقم 189) التي تنص على حقوق العمال المنزليين، وتشمل حرية تكوين الجمعيات، والقضاء على العمل القسري والمساواة في الشروط مقارنة مع العمال عامة.
- ◀ أما منظمة العمل العربية فقد اعتمدت من جهتها أيضاً صكوكاً محددة بشأن حقوق العمال وأفراد أسرهم في الضمان الاجتماعي، وهي تعزز المبادئ الأساسية نفسها.
- ◀ الاتفاقية العربية رقم 3 لعام 1972 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية، التي تنص على المساواة في المعاملة، وعدم التمييز بين الوطنيين والأجانب في نظم الضمان الاجتماعي (المادة 6).
- ◀ الاتفاقية العربية رقم 12 لعام 1972 بشأن العمال الزراعيين، التي تكفل إدماج العمال الزراعيين في مؤسسات الضمان الاجتماعي والمساواة في المعاملة مع العمال في القطاعات الاقتصادية الأخرى. وإلى حين أن يتم ضمان تغطيتهم في مؤسسات الضمان الاجتماعي، ينبغي تغطية العمال الزراعيين من خلال البرامج القائمة على مسؤولية أصحاب العمل في ما يتعلق بالإجازات المرضية والإعانات الطبية وإصابات العمل (المادتان 21 و22).
- ◀ الاتفاقية العربية رقم 14 لعام 1981 بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الأقطار العربية، التي تضمن إشراك العمال العرب في أنظمة الضمان الاجتماعي الوافدين إلى أي قطر عربي (المادة 1)، بما في ذلك الرعاية الطبية والتعويض عن العجز ومعاشات التقاعد والتعويض عن إصابات العمل (المادة 3).
- ◀ الاتفاقية العربية رقم 16 لعام 1983 بشأن الخدمات الاجتماعية العمالية، التي تضمن توفير الخدمات الاجتماعية للعمال العرب في بلدان المقصد في المنطقة العربية، بما في ذلك الغذاء والسكن والنقل ورعاية الأطفال والخدمات الطبية.
- ◀ التوصية العربية رقم 9 لعام 2014 بشأن الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع الاقتصادي غير المنظم، التي توصي بتوفير الحماية الاجتماعية للعاملين في الاقتصاد غير الرسمي.

تتمثل الخطوة الأولى لإدراج المعايير الدولية المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في التشريعات المحلية، في التصديق على الاتفاقيات والتوصيات ذات الصلة وتطبيقها. ويعرض الجدول 1 حالة البلدان في المنطقة العربية التي صدّقت على اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم، حتى تشرين الأول/أكتوبر 2021. ويتطابق المستوى المنخفض للتصديق مع واقع أن عدداً ضئيلاً من دول المنطقة يكفل المساواة في المعاملة بين المهاجرين والمواطنين في ما يتعلق بالضمان الاجتماعي، على النحو المبين أدناه.

34 -نظام معلومات منظمة العمل الدولية الخاص بمعايير العمل الدولية NORMLEX: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001> وقائمة اتفاقيات مؤتمر العمل العربي متوفرة على الرابط التالي: <https://alolabor.org/conventions-and-recommendations>

الجدول 1. عدد البلدان التي صدقت على اتفاقيات منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية الأساسية المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم، في المنطقة العربية³⁵

قطر	عمان	لبنان	الكويت	الأردن	العراق	البحرين	اتفاقيات منظمة العمل الدولية
							الاتفاقية بشأن المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، 1925 (رقم 19)
							الاتفاقية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، 1949 (رقم 97)
							الاتفاقية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102)
							الاتفاقية بشأن المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، 1962 (رقم 118)
							الاتفاقية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143)
							الاتفاقية بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، 1982 (رقم 157)
							الاتفاقية بشأن العمال المنزليين، 2011 (رقم 189)
اتفاقيات منظمة العمل العربية							
							الاتفاقية رقم 3 لعام 1972 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية
							الاتفاقية رقم 12 لعام 1972 بشأن العمال الزراعيين
							الاتفاقية رقم 14 لعام 1972 بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الأقطار العربية
							الاتفاقية رقم 16 لعام 1983 بشأن الخدمات الاجتماعية العمالية

35 - نظام معلومات منظمة العمل الدولية الخاص بمعايير العمل الدولية: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001> NORMLEX: قائمة اتفاقيات مؤتمر العمل العربي متوفرة على الرابط التالي: <https://alolabor.org/conventions-and-recommendations> تخضع الاتفاقية التي صادقت عليها 3 دول أعضاء على الأقل للمتابعة والرصد من قبل المؤسسة المتخصصة التابعة لمنظمة العمل العربية (المادة 15 من نظام اتفاقيات وتوصيات العمل العربية)، وتخضع جميع الاتفاقيات العربية للمتابعة باستثناء الاتفاقية رقم 10.



العوامل التي تؤدي إلى استبعاد العمال المهاجرين عن أنظمة التأمين الاجتماعي في المنطقة العربية - الإطار المفاهيمي

تنص المعايير الدولية للضمان الاجتماعي بكل وضوح على أن إدراج الحماية الاجتماعية في الأنظمة الوطنية في بلدان المقصد هو السبيل الرئيسي لإعمال حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي.

بالغ الأهمية، وبالمقارنة مع العمال الذين يعيشون ويعملون في وطنهم الأم، يواجه العمال المهاجرون ومن يعولونهم عقبات إضافية بحكم القانون وبحكم الواقع تقوّض تمتّعهم بحقوقهم في الحماية الاجتماعية وممارستها³⁶. ونتيجة لذلك، فإن مبدأ المساواة في المعاملة، الذي يسعى إلى ضمان عدم معاملة العمال المهاجرين معاملة أقل مراعاة من العمال الوطنيين، بعيد كل البعد عن أن يتحقّق.

من الممكن تقسيم الحواجز والعقبات التي تواجه العمال المهاجرين عند السعي إلى الوصول على التأمين الاجتماعي المرتبط بالعمل والاستفادة منها في المنطقة العربية، إلى ثلاث فئات أساسية هي (الرسم 3)³⁷:

- ◀ **الحواجز القانونية التي تحول دون الاشتراك في التأمين الاجتماعي:** وتنطوي على العقبات المترسّخة في الإطار القانوني المعتمد في بلدان الاستخدام، الذي يستبعد العمال المهاجرين عن أنظمة التأمين الوطنية، إما على أساس جنسيتهم إما على أساس وضعهم الوظيفي إما على أساس القطاع حيث يعملون.
- ◀ **الحواجز العملية التي تحول دون الاشتراك في التأمين الاجتماعي:** وتنطوي على عقبات تؤدي إلى استبعاد العمال المهاجرين فعلياً عن أنظمة التأمين الاجتماعي، حتى عندما يتمتّعون بالحقوق القانونية في الاشتراك فيه. ومن العوامل التي تعيق اشتراك العمال المهاجرين الفعلي في برامج التأمين الاجتماعي ضعف الامتثال لالتزامات الضمان الاجتماعي، ومحدودية الاهتمام بالمشاركة أو عدم القدرة على تحمل كلفتها، والافتقار إلى المعلومات والمعرفة بالحقوق، وإجراءات التسجيل المعقدة.
- ◀ **الحواجز التي تعيق الحصول على / التمتع بالإعانات أو الاستفادة من إعانات التأمين الاجتماعي الملزمة:** يواجه العمال المهاجرون الذين يشتركون في أنظمة التأمين الاجتماعي تحديات إضافية تقوّض الاستفادة على نحو كاف من هذه الأنظمة لأسباب مختلفة، منها شروط الأهلية التقييدية، والافتقار إلى آليات فعالة للمطالبة بالإعانات المستحقّة. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدم اعتماد آليات تسمح بالتنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان الأصل وبلدان المقصد يحول دون إمكانية نقل الإعانات والاستفادة منها عند العودة.

36 - ILO. 2021. "Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners". Geneva.

37 - تمّ إعداد الإطار المفاهيمي مع التركيز على وجه التحديد على الحواجز التي تحول دون وصول العمال المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية عبر آليات التأمين الاجتماعي، ولكن معظم الأبعاد تنطبق أيضاً على الاستبعاد عن الآليات غير القائمة على الاشتراكات.

الرسم 3 . الحواجز التي تعيق اشتراك العمال المهاجرين في الأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية - الإطار المفاهيمي

الحواجز العملية التي ت التأمين الاجتماعي

2

المستوى المتدني

الافتقار إلى الجاذبية أو
عدم القدرة على تحمل التكلفة

القيود الإدارية وت
المتعلقة بالتسجيل

التغطية متوفر
ولكن غير م

الحواجز القانونية التي تحول دون الاشتراك في التأمين الاجتماعي - بحكم القانون

1

الجنسية، وضع الهجرة
أو الإقامة

طبيعة العمالة
(عرضية، موسمية، عمل حر)

طبيعة القطاعات الاقتصادية
(العمل المنزلي، الزراعة، البناء)

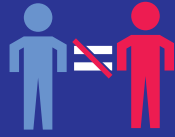
التغطية غير متوفرة بحكم القانون



International
Labour
Organization

الحواجز التي تعيق الاستفادة من إعانات التأمين الاجتماعي والتمتع بها - بحكم القانون وبحكم الواقع

3



انعدام المساواة في المعاملة في ما يتعلق بالإعانات والاستحقاقات



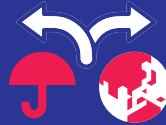
شروط الأهلية التقييدية



القيود الإدارية وتكاليف المعاملات عند المطالبة بالإعانات وتقديم الشكاوى والتظلمات



النقص في الوعي بالاستحقاقات



عدم التنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي (عدم إمكانية نقل الإعانات وتصديرها إلى الخارج) التطبيق التقييدي لمبدأ المعاملة بالمثل؛

العمال المهاجرون مشمولون بالتغطية لكنهم لا يستفيدون من التأمين أو هم غير محميين حماية ملائمة

حول دون الاشتراك في التأمين - بحكم الواقع

2



الامتثال والإنفاذ



النقص في الوعي



كالتكاليف المعاملات جيل والإشتراكات

بعضهم لا يستطيع الاشتراك في التأمين أو هم غير محميين حماية ملائمة

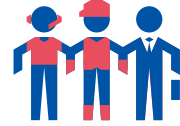


1. الحواجز القانونية التي تحول دون الوصول إلى الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي

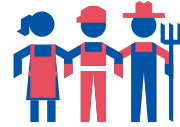
تبقى الحواجز القانونية التي تواجه العمال المهاجرين وتعيق وصولهم إلى الحقوق في الحماية الاجتماعية وفقاً على مبدئي الجنسية والإقليمية. فمبدأ الإقليمية يحصر تطبيق التشريعات الوطنية، بما في ذلك التشريعات الخاصة بالضمان الاجتماعي، على إقليم الدولة حيث تمّ سنّه. وقد يؤثر مبدأ الجنسية على حقوق المهاجرين في مجال الضمان الاجتماعي في بلدان المقصد عن طريق منعهم من الحصول على الإعانات على أساس جنسيتهم، أو تقييد وصولهم إليها. وبالإضافة إلى ذلك، تبرز حواجز قانونية تمنع العمال المهاجرين من الاشتراك في أنظمة التأمين الاجتماعي على أساس قطاع عملهم وطبيعة عقودهم ووضعهم الوظيفي³⁸.



عندما يتعلق الأمر بمنح العمال المهاجرين إمكانية الوصول إلى التأمين الاجتماعي بحكم القانون، تتجلى اختلافات بارزة بين الدول في جميع أنحاء المنطقة العربية. ففي حين أن أنظمة التأمين الاجتماعي في دول مجلس التعاون الخليجي تميل إلى استبعاد العمال المهاجرين على أساس مبدأ الجنسية، فإن معظم بلدان شمال أفريقيا والمشرق توسع نطاق تغطية أنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية لتشمل الموظفين غير الوطنيين العاملين في القطاع الخاص، على الأقل بالنسبة إلى الموظفين أصحاب الأجور المنتظمة وبعض الفروع (الجدول 2 أدناه)³⁹.



يختلف الحصول على التأمين الاجتماعي بحكم القانون اختلافاً بارزاً بين مختلف حالات الطوارئ. فالفروع الثلاثة التي تسمح بالاشتراك فيها على أساس المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين هي الشيخوخة والعجز والورثة (حيث اعتمدت 9 بلدان من أصل 17 نظاماً للتأمين الاجتماعي خاص بهذه الإعانات). وإصابات العمل (8 بلدان من أصل 15)، والتأمين ضد البطالة (7 بلدان من أصل 10). وفي دول مجلس التعاون الخليجي، تقوم بعض البلدان تدريجيًا بإدماج العمال المهاجرين في فروع محددة، انطلاقاً من إصابات العمل والتأمين ضد البطالة. ولا يوفر سوى عدد قليل فقط من البلدان في المنطقة إعانات المرض والأومومة والتعويضات العائلية عبر التأمين الاجتماعي، وفي حال توقرت هذه البرامج، فهي عادة ما تشمل المواطنين والعمال المهاجرين على حد سواء. للحصول على المزيد من المعلومات المفصلة بشأن التغطية بحسب حالات الطوارئ المختلفة، يمكن الاطلاع على القسم 6 أدناه.



38 - Van Panhuys C., S. Kazi-Aoul and G. Binette. 2017. "Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements". Geneva.

39 - ما من نظام للتأمين الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية المحتلة يغطي حاليًا العاملين في القطاع الخاص، وبالتالي فإن العمال الوطنيين والمهاجرين لا يتمتعون بالحماية إلا من خلال النظام القائم على مسؤولية أصحاب العمل.

الجدول 2 - تغطية الموظفين غير الوطنيين، التي توفرها الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي بحكم القانون. القطاع الخاص. بحسب نوع الطارئ والبلد

الموظفون الوطنيون في القطاع الخاص

									
دول مجلس التعاون الخليجي								البحرين	
						3		الكويت	
			9		9	9		عمان	
						2		قطر	
								السعودية	
								الإمارات	
الشرق الأوسط								العراق	
								اليمن	
		7						الأردن	
							8	لبنان	
								الأراضي الفلسطينية المحتلة	
								سوريا	
شمال أفريقيا								مصر	
								السودان	
								ليبيا	
								المغرب	
								تونس	
								الجزائر	

- الشيخوخة، العجز، الورثة 
- إصابات العمل 
- المرض 
- الرعاية الطبية 
- الأمومة 
- البطالة 
- الأسرة 

الموظفون غير الوطنيين في القطاع الخاص



(1) لا يقوم تعويض نهاية الخدمة مقام آلية التأمين الاجتماعي ولا يفي بالمعايير الدنيا للحماية من الشيخوخة والعجز وحماية الورثة

(2) يحق للورثة من المواطنين القطريين المؤمن عليهم عبر الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الاجتماعية الحصول على معاش دوري يساوي 100 في الأجر السابق في حالة الوفاة المرتبطة بالعمل بغض النظر عن سنوات الخدمة.

(3) لا تُطبَّق الأحكام المتعلقة بإصابات العمل على المواطنين. وتنص المادة 88 من قانون العمل على التأمين الخاص الإلزامي.

(4) البلاد في طور اعتماد التأمين الخاص الإلزامي.

(5) لم تكن التغطية إلزامية في السابق ولكن غير المواطنين يتمتعون بالحقوق في الوصول إلى النظام الوطني للصحة على أساس مدعوم بدلاً من المجاني. لا يزال اعتماد التأمين الخاص الإلزامي قيد المناقشة.

(6) التأمين الخاص الإلزامي في مركز دبي المالي العالمي ودبي والنظام الوطني للصحة في أبو ظبي.

(7) حسابات فردية

(8) محدودة

(9) الاصلاحات حارية

[illegible]

◀ المربع 2 . تغطية العاملين غير الوطنيين، التي توفّرها الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي بحكم القانون - أمثلة عن بعض البلدان المختارة

اعتمدت منظمة العمل الدولية، بالإضافة إلى الاتفاقية رقم 102 والتوصية رقم 202، صكوكاً محددة بشأن حقوق يقوم قانون العمل الأردني على مبدأ المساواة في الحقوق بين العمال من جميع الجنسيات، ويشترط قانون الضمان الاجتماعي (رقم 1 لسنة 2014) تغطية الموظفين "دون أي تمييز بسبب الجنسية، ومهما كانت مدة العقد أو شكله" وبغض النظر عن عدد العاملين في المؤسسة⁴⁰.

- ◀ في حالة مصر، يمنح الدستور المعدل لعام 2019 جميع المواطنين الحق في الضمان الاجتماعي (المادة 17) والتأمين الصحي (المادة 18) لكنه لا يشير صراحة إلى مبدأ المساواة في المعاملة على أساس الجنسية في ما يتعلق بهذه الحقوق. إلا أنّ الحكومة المصرية اعتمدت مؤخراً تشريعاً جديداً يفرض على الموظفين الأجانب العاملين في مصر الاشتراك في النظام الوطني للضمان الاجتماعي⁴¹.
- ◀ أما في لبنان، فينصّ قانون الضمان الاجتماعي لعام 1964 على أنّ "جميع الأجراء الأجانب عمالاً ومستخدمين، العاملين على الأراضي اللبنانية، لحساب رب عمل واحد أو أكثر، وأرباب العمل الذين يستخدمونهم، يخضعون لجميع الالتزامات الواردة في قانون الضمان الاجتماعي والشروط المتصلة به، في ما يتعلق بفرع التأمين الصحي والأمومة، وفرع التعويضات العائلية". غير أن الحصول على هذه الإعانات مقيد على أساس مبدأ المعاملة بالمثل (المربع 3). ولا يحق سوى للعمال الفلسطينيين الاشتراك في فرع نهاية الخدمة⁴².
- ◀ في العراق، تنطبق أحكام قانون الضمان الاجتماعي (رقم 39 لسنة 1971) على العمال المشمولين بأحكام قانون العمل وبالتالي تشمل العمال المهاجرين الذين يكونون في وضع نظامي.
- ◀ في الجزائر، ينص القانون رقم 83-11 المؤرخ 2 تموز/يوليه 1983 بشأن التأمين الاجتماعي، المادة 6، على أن "جميع الأشخاص، بغض النظر عن جنسيتهم، العاملين في الإقليم الوطني، بأجر أو يعملون، في أي صفة وفي أي مكان، بالنسبة لواحد أو أكثر من أرباب العمل، بغض النظر عن مقدار وطبيعة أجورهم، والشكل، (...)".
- ◀ وفي المغرب، يجب إبلاغ المجلس الوطني للضمان الاجتماعي بجميع العاملين بأجر، بمن فيهم الأجانب، وللمستخدمين الأجانب نفس الحقوق والالتزامات فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي والتأمين الصحي. يخضع جميع خدم المنازل لنظام الضمان الاجتماعي بغض النظر عن جنسيتهم (القانون رقم 19.12 لعام 2016 الذي يحدد شروط عمل خدم المنازل وتوظيفهم).

عندما لا تكون برامج التأمين الاجتماعي متوفرة، أو لا تنص على إدماج العمال المهاجرين، تضع تشريعات العمل ترتيبات يمولها صاحب العمل لتغطية الإعانات في حالة المرض والأمومة وإصابة العمل. وتمثل البرامج القائمة على مسؤولية أصحاب العمل الشكل الوحيد للحماية الاجتماعية المتوفرة للعمال المهاجرين في العديد من بلدان مجلس التعاون الخليجي (القسم 5.4 أدناه)

في البلدان التي تمنح العمال المهاجرين فرصة الوصول إلى التأمين الاجتماعي، قد يعتمد الاستبعاد بحكم القانون على نوع القطاع الاقتصادي حيث يعمل العمال المهاجرون. فغالباً ما تستبعد أحكام قانون العمل أو قانون الضمان الاجتماعي أو كليهما قطاعات العمالة المنزلية والزراعة والبناء، التي عادة

40 - ILO. 2021. "Opportunities for extending social security coverage in Jordan".

41 - دخل التشريع حيّز التنفيذ في 28 أيلول / سبتمبر 2021، عبر إصدار المرسوم رقم 2437 لسنة 2021.

42 - في العام 2010، أُنحت التعديلات التي أُدخلت على قانون العمل اللبناني للفلسطينيين الحاصلين على تصاريح عمل والمسجلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الحق في الاستفادة من تعويضات نهاية الخدمة. ويسدّد الموظفون الفلسطينيون الاشتراكات ويمكنهم الاستفادة من تعويض نهاية الخدمة. ILO. 2020. "Extending Social Health Protection to the uncovered in Lebanon. The role of the National Social Security Fund (NSSF) in achieving Universal Health Coverage". Beirut.

عادةً ما تستبعد برامج وإعانات التأمين الاجتماعي العمال الزراعيين

ما تستخدم أعدادًا كبيرة من العمال المهاجرين (الجدول 3) فالتأمين الاجتماعي في الأردن ولبنان مثلاً غير مطلوب لعمال المنزليين، لأنهم مستبعدون أصلاً عن نطاق تطبيق قانون العمل. وفي مقابل ذلك، فإن العمال المنزليين مشمولون في الجوائز بالنظام الوطني للحماية الاجتماعية بموجب لوائح قانون الضمان الاجتماعي، وذلك عبر نظام خاص إلزامي يوفر الرعاية الطبية، بالإضافة إلى المعاشات في حالات الشيخوخة والعجز، والإعانات إلى الورثة في حال وفاة العامل⁴³.

عادةً ما تستبعد برامج وإعانات التأمين الاجتماعي، مثل معاشات التقاعد وإعانات إصابات العمل والأمومة والتأمين الصحي، العمال الزراعيين. وفي حين أن العمال الزراعيين هم أكثر عرضة لمواجهة المخاطر الصحية والاقتصادية والبيئية والاجتماعية بسبب تعرضهم الشديد لمخاطر خاصة ومتغيرة، إلا أنهم من بين الفئات الأقل حماية عبر برامج التأمين الاجتماعي. وتمنع عدة حواجز العمال الزراعيين من التسجيل في برامج التأمين الاجتماعي ومن الوصول إليها، ويعود سبب ذلك بصورة أساسية إلى استبعادهم عن الأطر القانونية المُعتمدة (المرفق 1)، بالإضافة إلى الحواجز الأخرى المختلفة التي تواجههم، ومنها على سبيل المثال لا الحصر العوائق المالية والإدارية والمؤسسية⁴⁴.

في الكثير من الحالات، تتطلب لوائح العمل في قطاعات محدّدة مثل العمالة المنزلية والزراعة، المستبعدة عادةً عن نطاق التأمين الاجتماعي، من أصحاب العمل الحصول على تأمين خاص إلزامي (مثل الرعاية الطبية في المستشفى، والتأمين ضد العجز الدائم الناجم عن حادث ووفاة عرضية) أو اللجوء إلى النماذج القائمة على مسؤولية أصحاب العمل من أجل توفير الحماية، مع بعض القيود الأخرى المفصلة في القسم 5.4.

الجدول 3. تغطية العمال المنزليين بحكم القانون بحسب نوع الطارئ والبلد⁴⁵

البلدان	التغطية القانونية
الضمان الاجتماعي: الجزائر، مصر، ليبيا، تونس	الشيخوخة، العجز، والورثة
التأمين الاجتماعي: سوريا، اليمن، التأمين الخاص الإلزامي: الأردن، ليبيا، الإمارات العربية المتحدة تغطية محدودة: تونس	إصابات العمل
ولا بلد	البطالة
ولا بلد	المرض
التأمين الاجتماعي: مصر التأمين الخاص الإلزامي: البحرين، الأردن، الكويت، لبنان، عمان، سوريا، الإمارات العربية المتحدة	الرعاية الطبية
ولا بلد	الأمومة
ولا بلد	الإعانات العائلية

43 - ILO. 2016. "Social protection for domestic workers: key policy trends and statistics", Social Protection Policy Papers, Paper 16. Geneva.

44 - IPC IG, FAO and ILO. 2022. "The role of social insurance schemes in addressing the risks faced by agricultural workers in the Middle East and North Africa". Research Report, No. 80. Cairo, Beirut and Brasília.

45 - ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020–22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region". Geneva, p.35-38.

ترتبط الثغرات البارزة في تغطية التأمين الاجتماعي للعمال غير الوطنيين بحكم القانون في المنطقة العربية بطبيعة العمالة (الجدول 4)⁴⁶. وغالبًا ما تقتصر المشاركة في برامج التأمين الاجتماعي على الأجراء الرسميين، لكنها تستثني العاملين في أنواع أخرى من العمالة، على غرار العاملين لحسابهم الخاص والعاملين المؤقتين والموسميين، والعاملين بأجر يومي الذين لا تشملهم دومًا تشريعات العمل القائمة. وبما أن العمال المهاجرين، سواء أكانوا في وضع نظامي أو غير نظامي، رسمي أو غير رسمي، يتركزون إلى حد كبير في هذه الأشكال الضعيفة من العمالة، فإنهم مستبعدون بحكم القانون عن التأمين الاجتماعي، حتى عندما ينص الإطار القانوني الوطني على المساواة في المعاملة بشكل عام.

وعندما تشمل الحماية الاجتماعية العاملين في مختلف أشكال العمالة، عادةً ما تغطي التأمين ضدّ الشخوخة وإصابات العمل والمرض، وغالبًا على أساس طوعي حصريًا. وبما أن الإعانات التي تقع على مسؤولية صاحب العمل قابلة للتطبيق إلى حد كبير على هؤلاء العمال، فإن معظم المخاطر الأخرى لا تزال غير مشمولة بالتغطية (الجدول 4).

الجدول 4. تغطية العاملين لحسابهم الخاص والعاملين بدوام جزئي والعمال المؤقتين والموسميين والعرضيين بحكم القانون بحسب نوع الطارئ والبلد⁴⁷

التغطية القانونية	العمل الحر	العاملون بدوام جزئي	العمال المؤقتون	العمال الموسميون	العمال العرضيون
الشخوخة، العجز، والورثة	الجزائر، مصر، الأردن، الكويت، ليبيا، سوريا، السودان	مصر، لبنان، ليبيا، المملكة العربية السعودية	مصر، الأردن، ليبيا، المملكة العربية السعودية	مصر، الأردن، ليبيا	ولا بلد
إصابات العمل	الأردن، ليبيا	المملكة العربية السعودية	الأردن، سوريا، المملكة العربية السعودية، تونس، اليمن	الأردن، سوريا، المملكة العربية السعودية، اليمن	سوريا، المملكة العربية السعودية، تونس، اليمن
البطالة	ولا بلد	ولا بلد	الأردن	الأردن	ولا بلد
المرض	ليبيا	ولا بلد	ولا بلد	ولا بلد	ولا بلد
الرعاية الطبية	الجزائر، مصر، لبنان	مصر، لبنان	ولا بلد	ولا بلد	ولا بلد
الأمومة	ولا بلد	ولا بلد	الأردن	الأردن	ولا بلد
الإعانات العائلية	ليبيا	لبنان	ولا بلد	ولا بلد	ولا بلد

وأخيرًا، تنتج الاستثناءات بحكم القانون عن عدم التمتع بالحقوق في العمل والإقامة، كما هي الحال بالنسبة إلى العمال الذين يكونون في وضع غير النظامي. ويمسي العمال المهاجرون في وضع غير نظامي بسبب عدم قدرتهم على الوفاء بمتطلبات الحصول على الإقامة أو تصريح العمل أو تجديدهما، ما يحول دون حصولهم على إعانات الحماية الاجتماعية. ولا تشمل قوانين واتفاقات الضمان الاجتماعي عادة المهاجرين غير الشرعيين. وتنبع القيود القانونية المفروضة على التأمين الاجتماعي في العديد من بلدان المنطقة العربية من التشريعات الوطنية في بلدان الاستخدام التي تستبعد بكلّ وضوح عن برامج الحماية الاجتماعية، المهاجرين المؤقتين والمهاجرين الحاصلين على تأشيرات أو تصاريح إقامة محدّدة.

46 - ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020-22". Geneva. p.211;19.

47 - ILO. 2021. "World Social Protection Report 2020-22: Regional companion report for the Middle East and North Africa (MENA) region". Geneva, p.35-38.

2. الحواجز العملية التي تحول دون الاشتراك في أنظمة التأمين الاجتماعي

غالبًا ما تتجلى اختلافات بارزة بين التغطية التي ينص عليها القانون والتغطية الفعلية على أرض الواقع. فحتى عندما تكفل القوانين تغطية التأمين الاجتماعي للعمال المهاجرين، فإن ذلك لا يكفي عادة لتأمين التغطية لهم ولأسرهم وتوسيع نطاقها في غياب التدابير الإدارية وتدابير الامتثال، فضلاً عن الجهود الرامية إلى تعزيز القدرة على تكييف التأمين الاجتماعي والقدرة على تحمل تكاليفه.



ويشكل الإنفاذ المحدود للقوانين عاملاً أساسياً لاستبعاد العمال المهاجرين عن أنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية. وعلى الرغم من أن العمال المهاجرين الذين يكونون في وضع نظامي قد يتمتعون بالحماية بحكم القانون، فإنهم أكثر عرضة من العمال الوطنيين للاستبعاد بحكم الواقع. فعلى سبيل المثال، تبين الدراسات التي أجريت مؤخراً في الأردن ولبنان، أن 30 في المائة تقريباً من الموظفين الوطنيين الدائمين العاملين بدوام كامل الذين يتمتعون بالحقوق القانوني في التسجيل في التأمين الاجتماعي، غير مسجلين فيه عملياً. وترتفع هذه النسبة لتبلغ 87 في المائة عند احتساب الموظفين غير الوطنيين فقط (الجدول 5) ⁴⁸.

◀ الجدول 5 . تغطية الموظفين الدائمين الفعلية بالتأمين الاجتماعي بحسب الجنسية في الأردن ولبنان والمغرب ⁴⁹

الفئة	الأردن	لبنان
تغطية مجموع السكان (عقود دائمة)	70%	23%
معدل تغطية العمال الوطنيين (عقود دائمة)	86%	47%
معدل تغطية العمال غير الوطنيين (عقود دائمة)	13%	
تغطية العمال السوريين	4%	4%
تغطية العمال الفلسطينيين		5%

وعادة ما يكون الامتثال لالتزامات في مجال التأمين الاجتماعي أضعف في القطاعات الأقل تنظيماً، والقطاعات حيث تهيمن الأعمال التجارية غير الرسمية وترتيبات العمالة المتنوعة، وحيث يتركز العمال المهاجرون. ويعود سبب ذلك إلى محدودة قدرة إدارات الضمان الاجتماعي وإلى ضعف البيئة المؤسسية عامة.



كما يُستبعد العمال المهاجرون نتيجة معرفتهم المحدودة بأدوات التأمين الاجتماعي المتاحة لهم وتعقيد الإجراءات الإدارية. ويمكن أن يحول بُعد العمال المهاجرين وانعزالهم في مكان عمل غالبًا ما يعيشون فيه، فضلًا عن الحواجز اللغوية والتمييز في الحصول على المعلومات والأمية، دون حصول العمال على معلومات واضحة عن استحقاقاتهم في الحماية الاجتماعية. وقد لا تتوافر أيضًا المعلومات المتعلقة بالانتساب ودفع الاشتراكات وتلقي الإعانات بلغة العامل المهاجر. ويساهم الافتقار إلى آليات فعالة لتحديد هوية العمال المهاجرين والتواصل معهم في استبعادهم عن التأمين الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، غالبًا ما تكون الإجراءات الإدارية مصممة بطريقة لا تناسب العمال المهاجرين.⁵⁰



وأخيرًا، إن الاشتراك الفعلي المحدود في الضمان الاجتماعي قد يكشف أيضًا عن اهتمام محدود من جانب العمال المهاجرين بإعانات الحماية الاجتماعية المتاحة، نظرًا إلى قيمة البرامج وجاذبيتها المتصورتين، التي تركز بشكل حصري تقريبًا على الإعانات الطويلة الأجل، فضلًا عن عدم القدرة على تحمل تكاليف الاشتراكات ومدى ملائمة الإعانات وعدم إمكانية نقلها (القسم التالي)



50 - ISSA. 2014. "Handbook on the extension of social security coverage to migrant workers", p.45.

3 . العوامل التي تعيق التمتع الفعلي بإعانات التأمين الاجتماعي

حيثما يحق للمهاجرين بحكم القانون الاشتراك فعلياً بأنظمة التأمين الاجتماعي في بلدان المقصد، قد تعيق عوامل إضافية وصولهم الفعلي إلى الإعانات الملائمة. فشروط الأهلية التقييدية، والافتقار إلى آليات فعالة للتنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان الأصل وبلدان المقصد، وتطبيق شروط صارمة للمعاملة بالمثل هي من بين الجوانب التي قد تقوّض الوصول الفعلي إلى إعانات الضمان الاجتماعي.

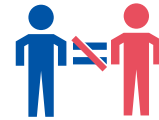
1. شروط الأهلية التقييدية. من غير المرجح أن يستفيد العمال المهاجرون، لا سيما المهاجرات، من أنظمة التأمين الاجتماعي التي تتطلب حدًا أدنى من فترات تسديد الاشتراكات في الاقتصاد الرسمي. وأنظمة التأمين الاجتماعي مُصمّمة عامة على أساس نموذج معيل من الذكور يعمل بشكل متواصل ومنتظم وبدوام كامل في الاقتصاد الرسمي. وبما أن العمال المهاجرين يعملون عادة لفترات أقصر وأكثر تجزئة، وبالتالي يسدّدون الاشتراكات على هذا النحو، فإن أهليتهم للحصول على الإعانات قد تتعطل.



2. العقوبات والحواجز الإدارية. يشكل تعقيد الإجراءات الإدارية حاجزاً بارزاً إضافياً يقوّض قدرة العمال المهاجرين على المطالبة بالإعانات المستحقة⁵¹. وقد ينطوي الوصول إلى العدالة وآلية المطالبة بالحقوق القانونية في التأمين الاجتماعي على الكثير من المشاكل بالنسبة إلى العمال المهاجرين، وأكثر بعد بالنسبة إلى الورثة، بسبب النقص في المعرفة والوسائل والدعم. ويواجه العمال المهاجرون قيوداً مختلفة في معالجة شكاواهم بسبب غياب آليات التظلم، والوساطة في العمل، وعمليات تسوية المنازعات سواء في ما يتعلق بالأهلية أو بالوصول الفعلي⁵².



3. التفسير الضيق لمبدأ المعاملة بالمثل. في عدة بلدان في المنطقة، تعيق الشروط الصارمة للمعاملة بالمثل حصول العمال المهاجرين على الإعانات المستحقة. وقد يحمل إخضاع اشتراك العمال المهاجرين أو استحقاقاتهم لمبدأ المعاملة بالمثل، أي أن توفّر بلدان الأصل المعنية التغطية والإعانات بنفس الشروط للعمال من بلد المقصد، أثراً محدوداً، لا سيما بالنسبة إلى اللاجئين وحيث تكون أنظمة الضمان الاجتماعي في البلدين في مراحل مختلفة من التطور، أي عندما لا تكون بلدان الأصل قد اعتمدت مثلاً أنظمة متطورة لجميع الفروع⁵³. بالإضافة إلى ذلك، فيما ينطبق مفهوم المعاملة بالمثل بشكل أكثر صرامة على أهلية الحصول على الإعانات الطويلة الأجل، مثل معاشات التقاعد، فإنه بالكاد ينطبق على الإعانات القصيرة الأجل، حيث تتوازي فترات تسديد الاشتراكات مع الإعانات المستحقة.



51 - Migrant-Rights.org. 2022. 'Bahrain's migrants pay into unemployment funds, but rarely access benefits', 14 February 2022.

52 - Migrant-Rights.org. 2020. "New Reforms and ongoing challenges in Saudi's labour justice system", 13 August 2020; Migrant-Rights.org. 2020. "Access to justice for migrant domestic workers in Lebanon", 14 June 2014.

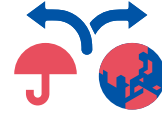
53- ILO. 2021. "Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners". Geneva, pp.51-53.

المرتب 3 . المعاملة بالمثل والتأمين الاجتماعي في المنطقة العربية - أمثلة عن بعض البلدان المختارة

يؤدي التطبيق الضيق لمبدأ المعاملة بالمثل في بعض البلدان إلى نتائج تنطوي على بعض المشاكل، بحيث لا يتمتع العمال المهاجرون بأهلية المطالبة بالإعانات المستحقة على الرغم من تسديد اشتراكات أنظمة التأمين الاجتماعي نيابة عنهم. فعلى سبيل المثال، لا يستفيد معظم العمال غير اللبنانيين العاملين في لبنان من برامج التأمين الصحي التي يوفرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، على الرغم من التسجيل فيها وتسديد الاشتراكات المطلوبة. ويعود سبب ذلك إلى التفسير الضيق لمبدأ المعاملة بالمثل، حيث يُمنع العمال المهاجرون من الحصول على الإعانات القصيرة الأجل مثل التأمين الطبي والتعويضات العائلية، باستثناء العمال من خمسة بلدان أبرم لبنان معها اتفاقات ثنائية للضمان الاجتماعي (هي فرنسا وبلجيكا والمملكة المتحدة وإيطاليا).⁵⁴

وقد اعترف عدد من البلدان بأن مبدأ المعاملة بالمثل قد يكون من القيود التي تعيق توسيع نطاق الحق في الضمان الاجتماعي كي يشمل العمال المهاجرين، فألغت شروط المعاملة بالمثل من التشريعات الوطنية عبر تنفيذ عمليات إصلاح متتالية. فعلى سبيل المثال، وسّع التشريع الأخير المُعتمد في مصر نطاق المشاركة كي تشمل نظام التأمين الاجتماعي الوطني واعترف بالحقوق في الإعانات لجميع الرعايا الأجانب الذين أبرموا عقود عمل عادية، بدلاً من تغطية العمال من البلدان التي أبرمت معها مصر اتفاقات في مجال المعاملة بالمثل، بحسب ما كان ينص عليه القانون السابق لسنة 2019.⁵⁵

4. غياب التنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان الأصل وبلدان المقصد. كي يتمكن العمال المهاجرون في نهاية المطاف من الحصول على ما يكفي من إعانات التأمين الاجتماعي، من الضروري الجمع بين الإعانات المستحقة عبر فترات تسديد الاشتراكات في مختلف البلدان (إمكانية النقل)، والتمتع بالإعانات عند العودة إلى بلدان المنشأ (إمكانية التصدير إلى الخارج).



تدعو معايير العمل الدولية إلى إبرام اتفاقات ثنائية و/أو متعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي وتنفيذها بفعالية بغية تعزيز التنسيق بين مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان المنشأ وبلدان المقصد. فالاتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف هي معاهدات تهدف إلى التنسيق بين برامج الضمان الاجتماعي في بلدين أو أكثر بغية التصدي للحوافز التي قد تمنع العمال المهاجرين من الحصول على الإعانات المستحقة بموجب أنظمة أي من البلدان حيث عملوا.⁵⁶ وتكفل هذه الاتفاقات الحفاظ على الحقوق في الضمان الاجتماعي المكتسبة أو قيد الاكتساب. كما أنها تسمح بدفع الإعانات في الخارج.⁵⁷

لا تشمل اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية أو متعددة الأطراف أغلبية العمال المهاجرين المشتركين في أنظمة الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية (الجدول 6). ما يحّد من إمكانية وصول العمال أصحاب المهن المجزأة والمختلطة إلى آليات نقل إعانات الضمان الاجتماعي والاستفادة منها في الخارج. وحيثما يتم إبرام الاتفاقات، يبقى عدد الاتفاقات غير كافٍ وضرورة تحديث شروطها قائمة دوماً. وقد تم توقيع عدد من الاتفاقات ولكن لم يتم التصديق عليها أو تنفيذها.⁵⁸ بالإضافة إلى ذلك، لا تشمل اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية جميع فئات العمال ولا جميع الإعانات. فعلى سبيل المثال، غالباً ما تميل هذه الاتفاقات إلى عدم شمول العاملين لحسابهم الخاص الذين يشكلون فئة بارزة من العمال المهاجرين. ومن القيود الأساسية الأخرى المرتبطة بتطبيق هذه الاتفاقات، واقع أنها غير متاحة للمهاجرين الذين من الأرجح ألا يكونوا على اطلاع على مضمونها.

54 - ILO, *Extending Social Health Protection to the uncovered in Lebanon. The role of the National Social Security Fund (NSSF) in achieving Universal Health Coverage*, ILO, 2020. IOM and ILO, 'Strengthening migrants' access to social protection in Lebanon', Forthcoming.

55 - IPC IG and UNICEF. 2021. "Improving social protection for migrants, refugees and asylum seekers in Egypt: An overview of international practices". Research Report No. 57. Brasília and Cairo.

56 - Hirose, K., M. Nikač and E. Tamagno. 2011. "Social Security for Migrant Workers: A Rights- based Approach". Geneva, p.19.

57 - إن هذه الاتفاقات ملزمة عندما تدخل حيز التنفيذ وتنشئ إطاراً قانونياً للتنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي القائمة في البلدان المعنية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن إدراج أحكام الضمان الاجتماعي في اتفاقات العمل الثنائية بما يتماشى مع معايير العمل الدولية.

58 - اعتباراً من العام 2017، وقّع المغرب 18 اتفاقية للضمان الاجتماعي ولكنه لم ينفذ سوى 15 منها. كما وقعت تونس 17 اتفاقية للضمان الاجتماعي ولكنها لم تصادق سوى على 14 منها.

الاتفاقات العربية الداخلية محدودة، باستثناء الاتفاقية المتعددة الأطراف لدول مجلس التعاون الخليجي.

وفقاً لقاعدة بيانات الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي بشأن اتفاقيات الضمان الاجتماعي، هناك 89 اتفاقية ثنائية للضمان الاجتماعي سارية تشمل بلداناً في إفريقيا⁵⁹. «ينص أكثر من 70 في المائة من الاتفاقات على استحقاقات الشيخوخة والعجز وإصابة العمل والورثة»⁶⁰. وبصفة عامة، فإن الفروع المشمولة هي انعكاس لأحكام مخططات الضمان الاجتماعي الوطنية في المنطقة. والاتفاقان بين مصر وتونس، ومصر والمغرب اتفاقان هامين تم التصديق عليهما بين دول شمال أفريقيا، ولكنّ تنفيذهما بقي ضعيفاً للغاية⁶¹. ومنذ العام 2006، نصّ الاتفاق المتعدد الأطراف بين دول المجلس على قانون موحد بشأن توسيع نطاق الحماية التأمينية، غير أن فائدة هذه الآلية في مجال التنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي تقتصر على مواطني دول مجلس التعاون الخليجي العاملين خارج بلدانهم في أي من الدول الأعضاء (المرتفع أدناه).

الجدول 6. لمحة عامة عن الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي في عدد من البلدان العربية المختارة⁶²

الاتفاقات الثنائية/ المتعددة الأطراف القائمة مع				
	بلدان عربية أخرى	بلدان أوروبية	بلدان أخرى	المجموع
المغرب ⁶³	5	11	2	18
تونس ⁶⁴	5	11	1	17
مصر ⁶⁵	3	3	0	6
لبنان ⁶⁶	0	4	0	4
دول مجلس التعاون الخليجي كافة	6 دول من مجلس التعاون الخليجي عبر اتفاقات متعددة الأطراف	0	0	6

5. الاعتماد المفرط على الإعانات المسدّدة بمبلغ مقطوع.

في غياب الآليات الفعالة للتنسيق بين مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي والمعلومات الكافية عن الاستحقاقات، يميل العمال المهاجرون إلى سحب الإعانات بشكل مبلغ مقطوع عند مغادرتهم بلد الاستخدام، وبالتالي يفقدون حقوقهم في معاشات التقاعد الدورية، عندما تكون متوفرة. ونظراً إلى أن المدفوعات المسدّدة بمبلغ مقطوع غير مرتبطة بحالات الطوارئ، فإنها توفر حماية محدودة على الأمد الطويل. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تُحتسب الاستحقاقات المُسدّدة بمبلغ مقطوع بطريقة لا تعود بالفائدة على العمال (مثل إعادة الاشتراكات المسدّدة فقط، أو مجموع الاشتراكات من دون فوائد). وتسحب الغالبية العظمى من العمال المهاجرين إعاناتها قبل استيفاء شروط استحقاق المعاشات الدورية، لذلك فإن القيمة الإكتوارية للإعانات المسدّدة بمبلغ مقطوع أقل بكثير من تكلفة معاشات التقاعد الدورية، ما يعني أن اشتراكات العمال المهاجرين توازي ضمناً دعمًا يقدّمه العمال المهاجرون لأنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية.



59 - African Union Commission and JLMF partners (ILO, IOM, UNECA). 2021. "Report on Labour Migration Statistics in Africa".

60 - المرجع نفسه

61 - ILO. 2017. "Study on Bilateral Labour Agreements and Social Security Agreements in North Africa".

62 - ليس لدى العراق والأردن أي اتفاق ثنائي للضمان الاجتماعي. ولم يتسن جمع معلومات كاملة للبلدان الأخرى.

63 - وقع المغرب اتفاقات للضمان الاجتماعي مع مصر وليبيا وتونس والجزائر وفرنسا وبلجيكا وهولندا وإسبانيا والسويد وألمانيا والدانمرك ورومانيا وإيطاليا وكندا وكيبك ولكسمبرغ. كما وقع اتفاقاً مع اتحاد المغرب العربي. للحصول على المزيد من المعلومات في هذا الصدد، يمكن الاطلاع على المرجع التالي:

ILO, Study on Bilateral Labour Agreements and Social Security Agreements in North Africa, 2017, wcms_621046.pdf - ilo.org

64 - ILO. 2017. "Study on Bilateral Labour Agreements and Social Security Agreements in North Africa".

65 - وقّعت مصر ست اتفاقات ثنائية للضمان الاجتماعي مع قبرص واليونان وهولندا والسودان والمغرب وتونس. للحصول على المزيد من المعلومات في هذا الصدد، يمكن الاطلاع على المرجع التالي: ILO, Study on Bilateral Labour Agreements and Social Security Agreements in North Africa, 2017.

66 - ILO. 2020. "Extending Social Health Protection to the uncovered in Lebanon. The role of the National Social Security Fund (NSSF) in achieving Universal Health Coverage". Beirut.

◀ المربع 4 . النظام الموحد لمد الحماية التأمينية في دولة عضو في المجلس⁶⁷

غالبًا ما يتم إبرام اتفاقات متعددة الأطراف ضمن إطار عمليات التكامل الاقتصادي الإقليمية، التي تزيد من تنقل اليد العاملة ومن أوجه التشابه بين سياسات الحماية الاجتماعية وسياسات العمل في مختلف البلدان (Van Ginneken, 2013). وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، برزت بعض الخطوات نحو تعزيز الحماية المتوفرة لمواطني الخليج العاملين في غير دولهم في أي دولة عضو في المجلس، على غرار اعتماد القانون بإصدار النظام الموحد لمد الحماية التأمينية لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية العاملين في غير دولهم في أي دولة عضو في المجلس في العام 2006، فيما لم يتم بعد توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل السكان من غير رعايا دول مجلس التعاون الخليجي.

وتقصر تغطية الضمان الاجتماعي في معظم بلدان منطقة مجلس التعاون الخليجي على مواطنيها حصراً. وبغية معالجة هذه القضية، اعتمدت دول الخليج النظام الموحد لمد الحماية التأمينية لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية العاملين في غير دولهم في أي دولة عضو في المجلس في العام 2006. وخلافاً للاتفاقات المتعددة الأطراف الأخرى التي تحدد أحكام اتفاقات الضمان الاجتماعي وشروطها، يقترح القانون الموحد نماذج للضمان الاجتماعي قابلة للدرس والبحث.

كما يتضمن أحكاماً للإعانات الطويلة الأجل الخاصة بالشيخوخة والتقاعد والعجز والمرض ووفاء أحد أفراد الأسرة، مستمدة من برامج الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون الخليجي. ومن يستحق هذه التغطية هم مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي، والعاملون في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، والأفراد الخاضعون لتشريعات الضمان الاجتماعي في بلد العمل إذا كانوا من مواطني تلك الدولة، والأفراد الخاضعون لتشريعات الضمان الاجتماعي في بلد جنسيتهم إذا تم أداء العمل في ذلك البلد.



4. شمل العمال المهاجرين عبر أنظمة بديلة. تقييم ناقد

عندما لا تغطي الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي العمال المهاجرين، تتم تغطيتهم تغطية محدودة وجزئية .

عندما لا تغطي الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي العمال المهاجرين، تتم تغطيتهم تغطية محدودة وجزئية عبر مزيج من الأنظمة القائمة على مسؤولية أصحاب العمل، والتدابير الانفرادية التي تقدمها بلدان الأصل، والحلول القائمة على التأمين الخاص. وتثير هذه النهج شواغل بارزة في ما يتعلق بالمعايير الدولية للضمان الاجتماعي (الجدول 7)

تُلزم تشريعات العمل في البلدان العربية أصحاب العمل بتمويل إعانات الحماية الاجتماعية مباشرة في حال لم يكن العمال مشتركين في برامج التأمين الاجتماعي. وبالنسبة إلى المرض والأمومة، والبطالة وإصابات العمل أيضًا في بعض البلدان، تشكل البرامج القائمة على مسؤولية أصحاب العمل الآلية الرئيسية لحماية جميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون. وينطبق نموذج مسؤولية أصحاب العمل على جميع حالات الطوارئ في العديد من بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث ينبثق مباشرة عن نظام الكفالة (المربع 5). وتنطوي تعويضات نهاية الخدمة التي يسددها صاحب العمل عادة، على مبلغ ثابت (أجر شهر واحد مثلاً) يُسدّد عن كل سنة من سنوات الخدمة. وفي حال مَوَّل صاحب العمل الرعاية الصحية، فإنه ملزم بتوفير تغطية الرعاية الصحية للعمال إما عن طريق تغطية التكلفة مباشرة عند الحاجة إما عن طريق شراء تأمين الرعاية الصحية. وفي حالة إصابة العامل، تقع على عاتق صاحب العمل مسؤولية دفع تكلفة العلاج، إما مباشرة إما من خلال شراء تأمين للرعاية الصحية.

إن البرامج التي يمولها صاحب العمل والقائمة على مسؤوليته مشوبة بعدة قيود ولا تتماشى مع مبادئ الضمان الاجتماعي الأساسية التي تنصّ عليها معايير العمل الدولية. وعندما تنطبق على العمال المهاجرين حصراً، فيما يشترك العمال الوطنيون في التأمين الاجتماعي، فإنها تتعارض مع مبدأ المساواة في المعاملة. وفي جميع الحالات، فإنّ العناصر الأساسية للتضامن في التمويل وتجميع المخاطر الجماعية غير متوفرة لأن المبالغ لا تجمع لمنع المخاطر الاجتماعية. كما أنها تعاني من محدودية على مستوى قابلية الإنفاذ والمساءلة حيث لا توفر الحماية في حال عدم امتثال صاحب العمل أو إفلاسه، ما يترك العامل في انتظار نتائج آليات منازعات العمل والتقاضي، المعقدة والمكلفة وغير الفعالة في الكثير من الأحيان.



المربع 5. الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي ونظام الكفالة

شكّل نظام الكفالة عاملاً هيكلياً أعاق وصول العمال المهاجرين بحكم القانون إلى الحماية الاجتماعية في الخليج بصورة أساسية، وبدرجة أقل في لبنان والأردن. فبموجب الكفالة، يرتبط الوضع القانوني للهجرة والإقامة بكفيل فردي طوال فترة العقد الذي يبرمه العامل المهاجر. ونظام الكفالة، الذي يربط بين وضع المهاجر القانوني من الهجرة والإقامة وبين الكفيل الفردي، هو أساس تجزئ سوق العمل، وينعكس أيضاً في نظام الحماية الاجتماعية المزدوج حيث يقتصر مفهوم الحماية الاجتماعية على تقديم صاحب العمل الإعانات، ولا يلحظ حق العامل الممكن نقله. ومن خلال إلقاء المسؤولية المالية والقانونية عن إعانات الحماية الاجتماعية على عاتق الكفيل، تنطوي الآثار المترتبة على نظام الكفالة من منظور الحماية الاجتماعية على مسؤولية محدودة تتحملها الدولة لتوسيع نطاق التغطية فتشمل العمال المهاجرين، فضلاً عن التطبيق المحدود لمبدأ التضامن في التمويل عبر العمال وأصحاب العمل والقطاعات.

في ظل نظام الكفالة، لا يتمتع العمال إلا بقدرة محدودة على المطالبة بالحقوق، ويواجهون التحديات المتمثلة في ضعف إنفاذ تشريعات العمل والحماية الاجتماعية وعدم كفاية آليات الامتثال. بالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي الافتقار إلى المعلومات في ما يتعلق بآليات الحقوق والمظالم، إلى اختلال في القوى بين العمال وأصحاب العمل، ما يضع العمال في وضع غير مؤاتٍ عند المطالبة بحقوقهم.

تُنَفَّذ حاليًا مبادرات لإصلاح نظام الكفالة في جميع أنحاء الخليج، بما في ذلك إلغاء شروط تصاريح الخروج لجميع العمال في قطر، وإمكانية تغيير العمال المشمولين بقانون العمل صاحب العمل ومغادرة البلاد بعد عام واحد من الخدمة، من دون إذن صاحب العمل (بشروط معينة) في المملكة العربية السعودية⁶⁸. وبروز أنواع جديدة من العمالة "المرونة" وزيادة تنقل اليد العاملة المستمدة من إصلاحات نظام الكفالة، يتطلب إعادة التفكير في نهج الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين الذين يتركون أصحاب العمل الفرديين. وهذا هو أساس العديد من الإصلاحات الجارية حاليًا في دول مجلس التعاون الخليجي.

يمكن أيضاً استخدام التدابير الأحادية الجانب التي تتخذها بلدان الأصل بغية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية فتشمل مواطنيها ومن يعولونهم. وبإمكان الدول أن تسمح لمواطنيها العاملين في الخارج مع من يعولونهم، باكتساب العضوية أو الاحتفاظ بها أو الحفاظ على الحقوق المكتسبة في بلدان الأصل من خلال نظام الحماية الاجتماعية العام القائم على أساس طوعي، أو برنامج طوعي أو إلزامي مخصص للعمال المهاجرين وحدهم. وبإمكان الدول أيضاً أن تتحلّى بالمرونة في تصميم برامج الضمان الاجتماعي بطريقة تسمح للمهاجرين باستيفاء الشروط المؤهلة والشروط الدنيا، عبر السماح مثلاً للمهاجرين بتسديد مدفوعات مع مفعول رجعي عن فترات الاشتراك الضائعة، وإعفاء المهاجرين من الشروط المؤهلة والشروط الدنيا للضمان الاجتماعي، والسماح بدفع الاشتراكات أو قبضها بمبلغ مقطوع للمواطنين الذين ينتقلون إلى الخارج ويتركون البرنامج، وتقديم إعانات لفئات معينة من العمال (مثل المهاجرين العائدين) للتعويض عن فترات الاشتراك الضائعة. وبإمكان بلدان الأصل أيضاً أن تسمح من جانب واحد بدفع الإعانات في الخارج إلى العمال المهاجرين المؤمن عليهم عند عودتهم.

68 - Kagan, S. and R. Cholewinski. 2022. "Reforming the sponsorship system in the Gulf Cooperation Council countries: Opportunities and challenges as a result of Covid-19 and the fiscal crisis". GLMM.

◀ المربع 6 . أمثلة عن تدابير أحادية الجانب لصالح العمال المهاجرين اعتمدها عدد من أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان عربية مختارة

تدابير أحادية الجانب تهدف إلى توسيع نطاق التغطية كي تشمل العمال الوطنيين في الخارج

- ◀ في الأردن، بإمكان الأردنيين العاملين في الخارج الانتساب إلى برنامج المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي للتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة. ويتعين على العمال الأردنيين المهاجرين دفع نصيب كل من العامل وصاحب العمل من الاشتراك.
- ◀ في لبنان، لا يستفيد الأجاء اللبنانيون العاملون في الخارج إلا من أحكام تعويض نهاية الخدمة "إذا كانوا باشرُوا أعمالهم في لبنان وتُقلوا للعمل في الخارج"، باستثناء "إذا كانوا يخضعون ويستفيدون في البلاد التي يعملون فيها من تقديرات مماثلة على الأقل للتقديرات المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي".
- ◀ في مصر، وضع قانون التأمين الاجتماعي والمعاشات التقاعدية رقم 148 لعام 2019 مخططاً طوعياً للمواطنين العاملين في الخارج بعقد شخصي، كعمال مستقلين وبحريين في سفن تابعة لدولة أجنبية. وهذه الفئة من العمال مشمولة بالتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة والتأمين ضد المرض. ومثلما هو الحال في الأردن، يدفع المصريون العاملون في الخارج الاشتراك الكامل، الذي سيتم تقاسمه بالنسبة للفئات الأخرى مع صاحب العمل (المستخدمون مع أطراف ثالثة) أو المدعوم من الخزنة (العمال غير النظاميين)
- ◀ وتقدم تونس تأميناً طوعياً للمواطنين العاملين في الخارج من أجل الشيخوخة والعجز والورثة والاستحقاقات الطبية، الذين لا يشملهم البلد المضيف أو اتفاق متبادل.
- ◀ بالنسبة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، الاطلاع على المربع 4 بشأن الاتفاق المتعدد الأطراف.

التدابير الأحادية الجانب المعتمدة للسماح بتسديد الإعانات إلى العمال المهاجرين في الخارج

- ◀ في العراق، يقتصر دفع الإعانات في الخارج على الحالات التالية: (أ) المهاجرون الشرعيون العراقيون، (ب) العمال العرب العائدون إلى بلدان المنشأ ومن يعولونهم، (ج) العمال الأجانب الآخرون الخاضعون لشروط المعاملة بالممثل أو الاتفاقات الدولية القائمة.

أنشأ عدد من بلدان المنشأ صناديق لرعاية العمال المهاجرين في الخارج. فمن أجل التصدي للعقبات التي تعترض سبيل الحماية الاجتماعية ويواجهها العمال المهاجرون في بلدان المقصد (على غرار الوضع القانوني أو الجنسية، عدم كفاية مدة العمل والإقامة، الافتقار إلى اتفاقات الضمان الاجتماعي) واستبعاد فئات محددة من العمال (على غرار العمال المنزليين) عن نطاق تطبيق القوانين الوطنية، أنشأت الفلبين صندوقاً للرعاية الاجتماعية في الخارج في العام 1977، وتبعتها باكستان وبنغلاديش وسريلانكا ونيبال والهند⁶⁹. إلا أن إعانات الحماية الاجتماعية التي تقدمها غالباً ما تكون محدودة من حيث النطاق والمستوى.

بإمكان بلدان الأصل أن تتيح للمواطنين الذين يعودون فرصة الحصول على إعانات الحماية الاجتماعية الممولة من الضرائب على الصعيد الوطني: الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة؛ ضمان الدخل الأساسي للأطفال والأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ في حالة المرض والبطالة والأمومة والعجز وما إلى ذلك، وضمان الدخل الأساسي لكبار السن.

إنّ التدابير الأحادية الجانب وآليات التأمين الطوعية الخاصة محدودة إلى حد كبير من حيث نطاقها وكفائتها ومداهها. فهي غالباً ما تكون طوعية وممولة من قبل العمال حصراً، وتعفي أصحاب العمل من مسؤوليتهم عن تسديد الاشتراكات وتوفر تغطية محدودة لمجموعة محدّدة من الإعانات. وهي تشكل في الواقع تديراً احتياطياً أو تكميلياً هاماً ولكن لا يمكنها أن تحل محل الاشتراك في أنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية. ويُلخّص الجدول 7 أدناه الجانب الرئيسي الذي يجدر تناوله في ما يتعلق بالآليات البديلة لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي كي يشمل العمال المهاجرين.

69 - ILO. 2021. "Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners", Geneva.

الجدول 7. النهج البديلة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية فتشمل العمال المهاجرين

بلدان المقصد	النهج البديلة	المخاطر الأساسية	المساواة في المعاملة	التضامن في التمويل	إعمال الحقوق وإنفاذ المساءلة	مسؤولية الدولة
بلدان المقصد	الإدماج في برامج التأمين الاجتماعي في بلدان المقصد	يتماشى مع معايير الضمان الاجتماعي الدولية	✓	✓	✓	✓
	برامج التأمين على مسؤولية صاحب العمل	عدم التضامن في التمويل وفي تقاسم المخاطر جماعيًا، بما في ذلك في ما بين أصحاب العمل آلية معقدة لتسوية منازعات العمال أو المنازعات القضائية احتمال عدم الدفع في حالة الإفلاس أو الإهمال	70 X	X	X	X
	برامج التأمين الخاص الإلزامي	عدم كفاءة التكاليف بسبب تجزئ المخاطر الافتقار إلى التنظيم دور الدولة المحدود في ضمان الوصول إلى الإعانات	71 X	محدود	محدود	X
	التأمين الخاص/ الطوعي وحسابات التوفير	لا توفر البرامج الطوعية سوى تغطية محدودة في الكثير من الأحيان حماية محدودة في حال المرونة العالية في السحوبات غياب مبدأ التضامن في التمويل بما أنّ أصحاب العمل لا يسددون الاشتراكات	X	X	X	X
بلدان الأصل	الإدماج الأحادي الجانب في برامج التأمين الاجتماعي في بلدان الأصل	غياب مبدأ التضامن في التمويل بما أنّ أصحاب العمل لا يسددون الاشتراكات لا توفر البرامج الطوعية سوى تغطية محدودة في الكثير من الأحيان	X	X	محدود	✓
	برامج الرعاية الاجتماعية الأحادية الجانب	توفر حماية محدودة للغاية، لحالات الطوارئ وكملاذ أخير غياب مبدأ التضامن في التمويل بما أنّ أصحاب العمل لا يسددون الاشتراكات	X	X	X	محدود

70 - في حال كان المواطنون خاضعين لترتيبات أخرى

71 - في حال كان المواطنون خاضعين لترتيبات أخرى

الممارسات الناجحة لإدماج العمال المهاجرين في أنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية في المنطقة العربية - تحليل بحسب حالات الطوارئ

في ظل هذه الخلفية من العوامل التي تساهم في استبعاد العمال المهاجرين عن أنظمة الضمان الاجتماعي، يعرض هذا القسم الممارسات الناجحة والعوامل التي تمكّن من إدماج العمال المهاجرين في الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي في جميع أنحاء المنطقة العربية.

1. إعانات الشيخوخة والعجز والوفاة



تم توسيع نطاق أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية وبرامجها الطويلة الأجل الخاصة بالشيخوخة والإعاقة والوفاة كي تشمل العمال المهاجرين في العراق والأردن والمغرب وتونس والجزائر وليبيا والسودان ومصر.

- ◀ في المغرب، يتمتع غير المواطنين بإمكانية الوصول إلى أربع برامج مختلفة توفر إعانات التقاعد لموظفي القطاع العام والخاص. ففي ما يتعلق بالقطاع الخاص مثلاً، يحق لجميع الموظفين المكلفين بالضريبة، سواء أكانوا من المواطنين المغاربة أو من غير المواطنين، الحصول على معاش من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، شرط أن يكونوا قد سدّدوا ما يكفي من الاشتراكات. وبالتالي، ما من معاملة تفضيلية على أساس جنسية الموظف. كما أنّ معاشات التقاعد قابلة للتصدير. فإذا قرر الموظفون العيش في الخارج، تُنقل حقوقهم المكتسبة إلى بلد الإقامة الجديد.⁷²
- ◀ في الجزائر، يشترك العمال المهاجرون في نظام التقاعد بغض النظر عن جنسيتهم أو مقدار أجرهم أو طبيعته أو شكله، أو شكل عقد العمل أو طبيعته أو صلاحيته.⁷³ ويُدفع معاش التقاعد والتعويض للورثة في الخارج بموجب اتفاقات المعاملة بالممثل.⁷⁴
- ◀ في تونس، بإمكان الأجانب الحصول على معاش تقاعد قائم على الاشتراكات بموجب معايير الأهلية نفسها التي يتمتع بها المواطنون التونسيون. إلّا أنّ الإقامة إلزامية في تونس وقت المطالبة بمعاش التقاعد. ومع ذلك، لا ينطبق هذا الشرط على مواطني البلدان المرتبطة باتفاقات ثنائية في مجال الضمان الاجتماعي، الذين يمكنهم تجميع الحقوق المكتسبة نتيجة العمل في بلدان مختلفة والاستفادة من معاش التقاعد بغض النظر عن قرارهم بالبقاء في تونس أو لا.⁷⁵
- ◀ في الأردن، يتم التعامل مع الموظفين غير الأردنيين بنفس الطريقة التي يُعامل بها الموظفون الأردنيون في ما يتعلق بالتغطية الإلزامية. إلّا أنّ نظام معاشات التقاعد يفتقر إلى آليات تسمح بتصدير المعاشات إلى الخارج وبتجميعها، بما أنّ الأردن لم يُبرم أيّ اتفاقات ثنائية في مجال الضمان الاجتماعي. كما يتم دفع التعويض بشكل مبلغ مقطوع للمؤمن عليهم غير الأردنيين عند انتهاء الخدمة ومغادرة البلاد.

72 - Oulidi, A. and Keivan Diakit. 2020. "Access to Social Protection by Immigrants, Emigrants and Resident Nationals in Morocco" in Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States, Springer, p. 221-229.

73 - UN, Replies of Algeria to the list of issues, 'International Convention on the Protection of the rights of all migrant workers and members of their families', 28th session, 2018.

74 - Algeria, Country Profile, ISSA, <https://ww1.issa.int/node/195543?country=787>

75 - Gelb Laura and Marouani Ali. 2020. "Access to social protection by immigrants, emigrants and resident nationals in Tunisia", in Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States, Springer.

- ◀ في لبنان، لا يقدم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي معاشات تقاعد دورية عند التقاعد أو في حالة العجز، بل إعانة نقدية مقطوعة تُدفع مرة واحدة في نهاية الخدمة. ولا يحقّ لغير اللبنانيين الاشتراك في النظام كما أنهم لا يستفيدون منه ما لم يكن هناك اتفاق ثنائي مبرم بين بلدان الأصل ولبنان. ونتيجة لذلك، فإن معظم غير اللبنانيين لا يستفيدون من تعويض نهاية الخدمة حتى عند التسجيل، باستثناء عدد قليل من حاملي الجنسيات الأوروبية، بعد أن تمّ تنظيم وصولهم الفعلي إليها عبر اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية. كما تمّ توسيع نطاق إعانات نهاية الخدمة كي تشمل الفلسطينيين في لبنان الذين يحملون إجازة عمل سارية المفعول. ومع ذلك، فإن ما يزيد عن 98 في المائة من الفلسطينيين لا يشغلون وظائف رسمية. كما أنّ اللوائح التي تلزم العمال الفلسطينيين وأصحاب عملهم بالاشتراك في جميع فروع الحماية الاجتماعية التي يوفرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فيما لا يتلقون سوى إعانات نهاية الخدمة، قد تثبط محاولة التسجيل في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.⁷⁴
- ◀ في جميع دول مجلس التعاون الخليجي، لا يحق للمهاجرين الاستفادة من معاش التقاعد لأن المشاركة في البرامج الوطنية للضمان الاجتماعي تقتصر على المواطنين. إلّا أنّ المنطقة تشهد سياسات وإصلاحات جديدة لأنظمة نهاية الخدمة (المربع 7).

المربع 7 . عمليات إصلاح أنظمة تعويض نهاية الخدمة الجارية حاليًا في دول مجلس التعاون الخليجي⁷⁷

تشكّل إعانات نهاية الخدمة الآلية الأساسية للحماية الاجتماعية المتاحة للعمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي. وتشابه أنظمة تعويض نهاية الخدمة للعمال المهاجرين عبر دول مجلس التعاون الخليجي كافة وتتألف من مكافأة ثابتة تُدفع بشكل مبلغ مقطوع عند إنهاء الاستخدام وتحتسب على أنها مضاعف لآخر أجر مُسَدّد. وهي تقوم مقام برامج التأمين على مسؤولية صاحب العمل وتلزمهم بتمويل الإعانات التي يستفيد منها العمال المهاجرون عند انتهاء عقد العمل ويتم تحديدها بموجب قوانين العمل السارية. وفي الواقع، يخضع العمال الوطنيون وغير الوطنيون في دول مجلس التعاون الخليجي لنظامين مختلفين من أنظمة الحماية الاجتماعية. وفيما يبقى العمال المهاجرون غير مشمولين في قوانين الضمان الاجتماعي، توفر أنظمة تعويض نهاية الخدمة مستوى منخفض من الحماية الاجتماعية.

ليست طبيعة استحقاقات نهاية الخدمة واضحة المعالم من منظور الضمان الاجتماعي. تُعتبر إعانات نهاية الخدمة بحكم الواقع بديلاً عن الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي الكاملة، التي يتمتع بها العمال الوطنيون غير الخاضعين لنظام تعويض نهاية الخدمة. إلّا أنّ إعانات نهاية الخدمة تقوم عملياً مقام المدخرات المضمونة التي لا ترتبط مباشرة بالمخاطر مثل الإعاقة أو الشيخوخة أو الوفاة الطبيعية، ولا ترتبط دائماً بالبطالة، أو أنها بالكاد ترتبط بها.

غالبًا ما يتم انتقاد نظام تعويض نهاية الخدمة على أساس أنّه نظام لا يوفر للعمال سوى حماية غير كافية وغير موثوقة، ولأنه يلقي بأعباء مالية على عاتق أصحاب العمل، ولأنه يفتقر التضامن في التمويل. فبدلاً من تقاسم المخاطر، يتحمّل أصحاب العمل المسؤولية المالية صورة فردية. ويواجه أصحاب العمل الذين لم يخصّصوا ما يكفي من الموارد لتمويل إعانات نهاية الخدمة، مخاطر تتعلق بالسيولة عند الدفع، كما يترك هذا النظام العمال من دون أي حماية في حالات الإفلاس. كما أنّ الوصول الفعلي إلى تعويض نهاية الخدمة يقوّضه غياب آلية تظلم فعالة والوصول إلى العدالة، لا سيّما بالنسبة إلى أكثر العمال ضعفاً.

76 - ILO. 2020. "Extending Social Health Protection to the uncovered in Lebanon 4. The role of the National Social Security Fund (NSSF) in achieving Universal Health Coverage" Beirut.

77 - المناقشة الكاملة في وثيقة منظّمة العمل الدولية (2023): إصلاح أنظمة تعويض نهاية الخدمة للعمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي: لمحة عامة عن الخيارات السياسية في ضوء معايير الضمان الاجتماعي الدولية

خلال السنوات الأخيرة، بادر العديد من دول مجلس التعاون الخليجي إلى إصلاح أنظمة نهاية الخدمة بشكل جزئي أو أولي . إلا أنَّ نهج المُعتمَدة تختلف اختلافاً شاسعاً بين بلد وآخر ولا تنطوي جميعها على الانتقال بطريقة تقدّمية نحو معايير الضمان الاجتماعي الدولية.

برامج لضمان تعويض نهاية الخدمة

اعتمدت قطر والإمارات العربية المتحدة برامج ضمان عامة وقائمة على السوق لضمان تسديد الأجور وتعويض نهاية الخدمة من دون إصلاح طبيعة الإعانات والاستحقاقات. وأنشأت قطر صندوق دعم وتأمين العمال، الذي تموله ميزانية الدولة. ومن أهداف الصندوق مساءلة أصحاب العمل ومؤسسات الأعمال ماليًا عند عدم تسديد الأجور والإعانات الأخرى كاملة إلى العمال. وفي نيسان/ أبريل 2022، صدر قرار عن الصندوق حدد الشروط واللوائح المتعلقة بصرف استحقاقات وإعانات العمل المستحقة، بما فيها الأجور المُستحقة غير المُسدّدة وتعويض نهاية الخدمة. ويقوم الصندوق بصرف الأموال بناءً على القرارات النهائية للجنة فضّ المنازعات أو قرارات المحكمة المختصة أو في الحالات الطارئة والاستثنائية وبما يتماشى مع الصالح العام. وسيتم إنشاء منصة إلكترونية مخصصة لتسديد المدفوعات، وفي حالة الوفاة، يجوز للورثة التقدم بطلب بغية تحصيل إعانات العمال المُستحقة. وقد تأسّس الصندوق في العام 2019، واعتبارًا من آذار/ مارس 2022، صرف 358,000,000 ريال قطري لأكثر من 35,000 عامل. وفي ضوء المخاوف المتعلقة بإمكانية الوصول المحدود إلى الحماية التي يوفّرها الصندوق، أُطلقت دعوات لإنشاء نظام متين ومحترف يُعنى بإدارة القضايا ويضمن المعالجة الفعالة للمطالبات ويوفّر التمويل اللازم والإنفاذ الفعال لإجراءات التعويض الصادرة بحق أصحاب العمل

في الإمارات، بدأت وزارة الموارد البشرية والتوطين في العام 2018 بتنفيذ قرار مجلس الوزراء بشأن الاستبدال الاختياري للضمان المصرفي الإلزامي لاستخدام وتوظيف العمال في القطاع الخاص بنظام تأمين منخفض التكلفة. وقد أطلقت مجموعة من شركات التأمين الوطنية الخاصة التي تديرها دبي للتأمين نظامًا تأمينيًا جديدًا لعمال المؤسسات كنظام بديل عن نظام الضمان المصرفي بهدف حماية الحقوق والاستحقاقات المالية لجميع العاملين في القطاع الخاص والموظفين المحليين المسجلين لدى الوزارة. ويهدف النظام إلى حماية الموظفين من أصحاب العمل الذين يرفضون أو هم عدم قادرين على دفع استحقاقات العمالة، مع تغطية قصوى تصل إلى 20,000 درهم. وفي حال إفلاس أصحاب العمل، تغطي وثيقة التأمين إعانات نهاية الخدمة بالإضافة إلى الأجور غير المدفوعة، وتكلفة تذكرة السفر إلى الوطن، بالإضافة إلى التعويض عن إصابات العمل، وتكلفة إعادة جثمان العامل المتوفى إلى الوطن لكل من العاملين في القطاع الخاص وفي العمل المنزلي، وكافة حقوق العمل المالية المنصوص عليها في القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1980 بشأن تنظيم علاقات العمل. وتبلغ تكلفة وثائق التأمين للعاملين في القطاع الخاص 120 درهمًا وهي صالحة لمدة عامين. أما بالنسبة إلى العمال المنزليين فتبلغ 60 درهمًا وهي صالحة لمدة عام واحد. ويغطي المجمع التأميني استحقاقات العمال وفقًا لأمر صادر عن إدارة تنفيذ العمل في المحكمة المختصة، عندما يكون صاحب العمل غير قادر على تسديد الاستحقاقات إلى العمال. وهذا لا يعني أن أصحاب العمل غير مسؤولين، بل يُطلب منهم سداد المبالغ في بعض الحالات التي تغطيها وثيقة التأمين.

برامج ادخار معاشات التقاعد في حسابات فردية للعاملين ذوي الياقات البيضاء

إنّ الإمارات العربية المتحدة بصدد اعتماد برامج لادخار معاشات التقاعد في حسابات فردية فتحل محل نظام تعويض نهاية الخدمة لفئات مختارة من الموظفين العاملين في القطاع المالي أو في الحكومة أو في الشركات الكبرى، بهدف معلن يتمثل في جذب الموظفين أصحاب المهارات العالية واستبقائهم وتيسير الإدارة المالية لالتزامات أصحاب الدخل المرتفع المتعلقة بتعويض نهاية الخدمة. ففي مركز دبي المالي العالمي، دخلت خطة صناديق مدخرات الموظفين في مكان العمل للعمال الوافدين حيز التنفيذ في شباط/ فبراير 2020. وهي خطة محددة لمعاشات التقاعد خاصة بالموظفين الوافدين ذوي الياقات البيضاء العاملين في مركز دبي المالي العالمي، تحل محل استحقاقاتهم في برامج نهاية الخدمة، بهدف "جذب أفضل المواهب المحترفة واستبقائها في المنطقة من خلال العرض على الموظفين كسب عوائد على الإعانات"، و"خلق قدر أكبر من اليقين بشأن التدفق النقدي في ما يتعلّق باستحقاقات نهاية الخدمة" بالنسبة إلى أصحاب العمل و"توضيح مسؤولية أصحاب العمل في مجال تعويض نهاية الخدمة مع ضمان عدم وجود أي التزامات أخرى بعد الدفع". ويدير الخطة القطاع الخاص عبر شركة

زيورخ ومن المتوقع أن تحمي حوالي 25,000 موظف من خلال الاستفادة من مزيج من مقدمي خدمات التأمين. ومن الممكن استثمار اشتراكات الأعضاء في صندوق "افتراضي" واحد، على الرغم من أن خيار حساب متوافق مع الشريعة متاح أيضًا. ويدفع أصحاب العمل حدة أدنى من الاشتراكات قدره 5.83 في المائة من الأجر الأساسي للأعضاء الذين تقل مدة خدمتهم عن خمس سنوات، و8.33 في المائة للأعضاء الذين تمتد خدمتهم على خمس سنوات أو أكثر. ويدّعي البرنامج أن أصحاب العمل يسدّون مدفوعات للبرنامج من المحتمل أن تكون قيمتها أدنى مما كانوا سيدفعونه بموجب نظام مدفوعات نهاية الخدمة القديم حيث يتم تسديد المدفوعات شهريًا على أساس الأجر الحالي وليس على أساس الأجر عند نهاية الاستخدام. كما تقدم المبادرة خطة ادخار تكميلية طوعية للموظفين. في تموز/ يوليو 2022، أطلقت حكومة دبي خطة تستهدف المهاجرين العاملين في حكومة دبي تسمى "صندوق الادخار للموظفين في حكومة دبي" مع مركز دبي المالي العالمي ككيان مسؤول عن الإشراف على التنفيذ. ومنذ ذلك الحين، تم فتح الصندوق في مكان العمل ليشمل الموظفين الأجانب في 61 شركة تابعة لحكومة دبي. ويهدف توسع هذا نظام عبر الكيانات الحكومية في دبي إلى تعزيز الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي الذي تقدمه الحكومة إلى العاملين في دبي وتعزيز مكانة دبي كمركز مالي عالمي وفقًا لأفضل الممارسات الدولية. "ما يصبّ في مصلحة القوى العاملة وتطويرها ضمن نظام متكامل يعزز جاذبية سوق العمل ومرونتها في الإمارة"⁷⁸.

في تشرين الأول/ أكتوبر 2022، أطلقت شركة الصكوك الوطنية الإماراتية، وهي شركة ادخار واستثمار مملوكة لمؤسسة دبي للاستثمار، مبادرة منفصلة تُعرف ببرنامج التقاعد الذهبي. ويلبي نظام التقاعد الاختياري هذا احتياجات المؤسسات الكبرى التي تصبح قادرة على المساهمة بمبلغ مقطوع أو بدائش شهرية من الموظفين أو نيابة عنهم، بدلاً من نظام تعويض نهاية الخدمة. وبإمكان الشركات التسجيل في برنامج التقاعد الذهبي لشركة الصكوك الوطنية عن طريق استثمار إعانات موظفيها لنهاية الخدمة المتراكمة على مر السنين كمبلغ مقطوع أو حتى استثمار قسم منه. وتلبي هذه المبادرة الهدف المزدوج المتمثل في السماح للعمال "بسد فجوة الادخار والتخطيط بشكل أفضل لاحتياجاتهم التقاعدية" وكذلك "دعم مؤسسات الأعمال في جهودها الرامية إلى استبقاء الموظفين، ومساعدتها على التخطيط لالتزاماتها المالية في نهاية الخدمة، بدلاً من تسديد الإعانات من سيولة الشركة عند استحقاقها"⁷⁹.

حسابات التوفير المتنقلة

تدرس السعودية إمكانية اعتماد القطاع الخاص حسابات توفير متنقلة للعمال المهاجرين تتكون من حسابات توفير إلزامية متوسطة أو طويلة الأجل، تسمح للعمال المهاجرين وأصحاب العمل بتسديد اشتراكات شهرية. ومن الممكن ربطها ببرامج مدخرات التقاعد. وبإمكان المهاجرين أيضًا الاستفادة من هذه المدخرات في حالات البطالة.

نحو إنشاء صندوق ادخار وطني عام

بلغت عمان وكويت والبحرين مرحلة مختلفة من درس اقتراحات لاستبدال نظام تعويض نهاية الخدمة بصناديق ادخار وطنية، بغية إدارة إعانات الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين. وتجمع هذه الصناديق الاشتراكات الإلزامية التي يسدّها أصحاب العمل ويدير إعانات العمال غير الوطنيين، بما في ذلك في حال التقاعد والوفاء والعجز وعند العودة إلى بلدان الأصل. وقد ينطوي النموذج المقترح على خيارات مختلفة لتحويل الإعانات المسدّدة بمبلغ مقطوع إلى أقساط سنوية، وعلى حد أدنى من الضمانات على عوائد الاستثمار. بالإضافة إلى ذلك، يُعتبر خيار تحويل الأموال المتراكمة والاشتراكات المستقبلية إلى أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان الأصل عبر اتفاقات الثنائية أو النظام الدولي، من الخطوات المستقبلية لبعض الدول الرامية إلى تطوير النظام المقترح. وتدير صندوق الادخار هذا المؤسسة العامة نفسها التي تدير نظام الضمان الاجتماعي الخاص بالمواطنين أو من خلال مؤسسات منفصلة. وبإمكان المواطنين المشتركين في نظام التقاعد الرئيسي الانضمام إلى صندوق الادخار على أساس تطوعي بغية الحصول على إعانات تقاعد تكميلية. وفي سياق الإصلاحات المخطط لها، تدرس عُمان أيضًا إمكانية إدماج العمال المهاجرين تدريجيًا في خطط الضمان الاجتماعي الوطنية الخاصة بتأمين الأمومة والمرض وإصابات العمل.

المناقشة الكاملة في وثيقة منظّمة العمل الدولية (2023): إصلاح أنظمة تعويض نهاية الخدمة للعمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي: لمحة عامة عن الخيارات السياسية في ضوء معايير الضمان الاجتماعي الدولية⁸⁰

78 - "Al-ijna al-tawjihiya li sanduq al-idikhar lil muwazzafin al-ajaneb fi hukumat Dubai tulin tafassil aliyat al-ishtirak wa al-tanfiz", Emirates News Agency - WAM, 15 March 2022.; "DIFC Discusses Plans to Implement the Savings Scheme for Employees in Government of Dubai", Economic Times, 14 June 2022.

79 - "UAE National Bonds launches Golden Pension Plan for expats, nationals", Arabian Business, 12 October 2022, Available at: UAE National Bonds launches Golden Pension Plan for expats, nationals - Arabian Business.



2. التأمين ضد البطالة

تشمل برامج التأمين ضد البطالة العمال غير الوطنيين في الأردن والمغرب والجزائر وتونس ومصر والبحرين. أما البرامج في الكويت وعمان والمملكة العربية السعودية فتستثني العمال المهاجرين. وقد تم مؤخراً اعتماد نظام تأمين خاص إلزامي ضد البطالة في الإمارات العربية المتحدة. وما من نظام تأمين ضد البطالة معتمد في البلدان العربية الأخرى.

- ◀ في بلدان شمال أفريقيا، على غرار تونس والمغرب والجزائر⁸⁰ ومصر، يخضع العمال غير الوطنيين للاشتراكات وهم مؤهلون للحصول على إعانات البطالة، وفق نفس شروط المفروضة على الوطنيين. أما في تونس فما من معايير محددة بحسب الجنسية للاستفادة من برنامج التأمين ضد البطالة⁸¹. وفي المغرب، يوفر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للموظفين الذين يفقدون وظائفهم بشكل غير طوعي ويسعون بنشاط للحصول على عمل، حدًا أدنى من الدخل يُعزف بالتعويض عن فقدان الشغل. وبإمكان المواطنين والأجانب المقيمين المطالبة بهذا التعويض وفق الشروط نفسها⁸².
- ◀ الأردن هي الدولة الوحيدة في المنطقة العربية التي تتمتع بنظام تأمين ضد البطالة قائم على الاشتراكات. ويوسع قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014 نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، بما في ذلك تغطية البطالة، كي تشمل جميع العمال. أما الفئات المستبعدة فتشمل العمال الزراعيين والعمال المنزليين والعمال العرضيين والعمال لحسابهم الخاص، وأغلب هؤلاء من العمال غير الوطنيين. ويقوم برنامج الحماية من البطالة مقام نظام ادخار فردي يسمح للأفراد بالاعتماد على مدخراتهم عندما يكونون عاطلين عن العمل أو على استحقاقات معاشات التقاعد المستقبلية للمواطنين الأردنيين عندما تكون اشتراكاتهم المتراكمة ضمن إطار برنامج الحماية من البطالة غير كافية. ولا يمكن لغير الأردنيين الحصول على أي سلفة من هذا القبيل.
- ◀ مملكة البحرين هي الدولة الوحيدة من بين دول مجلس التعاون الخليجي التي يشمل نظام التأمين فيها ضد البطالة المعتمد في العام 2006، غير المواطنين⁸³. فالتأمين ضد التعطل هو نظام إلزامي قائم على الاشتراكات يغطي جميع المواطنين والمقيمين العاملين في القطاعين الرسمي وغير الرسمي. غير أن العديد من الحواجز البارزة على ما يبدو تحول دون التمتع الفعلي بالحماية من البطالة. فالتقارير الأخيرة تشير إلى أن العمال المهاجرين، الذين يشكلون غالبية القوى العاملة في البحرين، يدفعون اشتراكاتهم إلى صندوق التعطل ولكنهم نادراً ما يستفيدون منه. وفي الواقع، لا يحصل المهاجرون الذين يفقدون عملهم سوى على 30 يوماً لتسوية أوضاعهم عن طريق الانتقال إلى وظيفة أخرى، أو يصبحون في وضع غير قانوني وبالتالي يمسون غير مؤهلين للاستفادة من الإعانات. ويبدو أن الأمر يستغرق عادةً ما يصل إلى شهرين لتقديم طلب إلى وزارة العمل والبدء في تلقي إعانة البطالة وبالتالي، ومن المستحيل عملياً على العمال المهاجرين الاستفادة من هذا البرنامج⁸⁴.
- ◀ قدمت سلطنة عمان أول خطة تأمين ضد البطالة في آب/ أغسطس 2020. وهو أول برنامج في عمان يشمل جميع العمال العمانيين ضمن إطار صندوق واحد، سواء أكانوا يعملون في القطاعات الخاصة أو العامة أو العسكرية أو الأمنية⁸⁵. إلا أن نظام البطالة هذا لا يشمل العمال غير العمانيين، على الرغم من أنه يُموّل جزئياً من خلال زيادة إصدار تصاريح العمل أو تجديدها للعمال غير العمانيين، في محاولة لتعزيز تجميع القوى العاملة⁸⁶.

80 - ANND. n.d. "The social protection System: Algeria", <https://www.annd.org/uploads/summernote/three31614341217.pdf>

81 - Gelb Laura and Marouani Ali. 2020. "Access to social protection by immigrants, emigrants and resident nationals in Tunisia" in Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. "Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States". Springer, 2020, p. 363-374.

82 - Oulidi, A. and Keivan Diakit. 2020. "Access to Social Protection by Immigrants, Emigrants and Resident Nationals in Morocco" in Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. "Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States". Springer, 2020, p. 221-229.

83 - مرسوم بقانون رقم (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل

84 - Migrant-Rights.org. 2020. "Bahrain's unemployment benefits for migrants sparks backlash, backpedalling from Ministry" 11 November 2020

85 - منظمة العمل الدولية، "سلطنة عُمان تدرش أول نظام أمان وظيفي فيها" https://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_758291/lang-ar/index.htm

86 - الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، 2023 <https://www.pasi.gov.om/?lang=ar#employment-security-scheme>

◀ في العام 2022، قدمت الإمارات العربية المتحدة نظام التأمين ضدّ التعطّل عن العمل الذي يغطي العمال الوطنيين والمهاجرين على حدّ سواء. وينطوي هذا النظام على برنامج تأمين خاص إلزامي يموله الموظفون ويشمل العمال الوطنيين والمهاجرين سواء أكانوا منخرطين في القطاع الخاص أم العام، باستثناء العمال المنزليين. ويحق للعمال الذين سدّدوا أقساط التأمين لمدة لا تقل عن 12 شهرًا متتاليًا الحصول على تعويض يعادل 60 في المائة من الراتب الأساسي ولمدة ثلاثة أشهر من تاريخ التعطّل عن العمل وهي المدة القصوى للتعويض عن كل مطالبة. ويمكن للموظف اختيار دورية دفع القسط التأميني إما بصورة سنوية، أو نصف سنوي، أو ربع سنوي، أو شهريًا. وبما أن القسط يُحتسب كمبلغ سنوي ثابت ولكن الاستحقاق يُحتسب كجزء من الراتب، فإن معدل الاشتراك الفعلي أعلى بكثير بالنسبة إلى الأشخاص ذوي الأجور المنخفضة⁸⁷. وفي حين أنّ هذا النظام بشكل تطوّرًا بارزًا، تجدر الإشارة إلى أنّه يفتقر إلى التدرج في الاشتراكات وإلى تجميع المخاطر ومشاركة أصحاب العمل في التموي⁸⁸.



87 - العمال الذين يتقاضون راتبًا أساسيًا مقداره 16 ألف درهم وأقل، يحدد قسطهم التأميني بخمسة دراهم شهريًا. العمال الذين يتجاوز راتبهم الأساسي 16 ألف درهم، يحدد قسطهم التأميني بـ 10 دراهم شهريًا.

88 - ILO. 2023. "Review of the national social protection legislation and legal frameworks for migrant workers in the Gulf Countries".

3. التأمين ضد إصابات العمل



إنّ العمال المهاجرين الدوليين مشمولون بأنظمة التأمين ضد إصابات العمل في الجزائر والبحرين ومصر والعراق والأردن وليبيا والمملكة العربية السعودية والمغرب وتونس. أمّا الكويت وعمان وسوريا والسودان والإمارات العربية المتحدة واليمن فتستبعد العمال المهاجرين عن هذه الإعانة. وليس في البلدان المتبقية أي تأمين اجتماعي ضد إصابات العمل.

- ◀ والتأمين ضد إصابات العمل متوفّر لغير المواطنين في المغرب وتونس والجزائر. كما أنّ الجزائر توفّر للعمال المهاجرين المنتسبين إلى نظام الضمان الاجتماعي التأمين ضدّ الحوادث المهنية بصرف النظر عن طبيعة عقد عملهم أو صلاحيته⁸⁹. ومن بين دول مجلس التعاون الخليجي، لا يتوفر التأمين الاجتماعي ضد إصابات العمل للعمال المهاجرين إلا في البحرين والمملكة العربية السعودية.
- ◀ في الإمارات العربية المتحدة، يوفّر برنامج حماية العمال في الإمارات العربية المتحدة (الإطار 7 أعلاه) التغطية التأمينية الاختيارية بمبلغ مضمون يصل إلى 20,000 درهم (400 دولار أميركي) ويشمل المطالبات المتعلقة بالأجور غير المسدّدة وتعويض نهاية الخدمة وتذكّرة العودة والإعادة إلى الوطن في حالة الوفاة وإصابات العمل في حال عدم تسديد صاحب العمل التكاليف. وفي حال عدم تمكن صاحب العمل من تسديد التعويض المتعلق بإصابة العمل، يغطي برنامج حماية العمال المطالبات المتعلقة بإصابات العمل.

4. إعانات الأمومة



يحقّ للعاملات المهاجرات الحصول على إعانات الأمومة في العراق والأردن والمغرب وتونس والجزائر. أمّا البلدان الأخرى فليس لديها أي برنامج لإعانات الأمومة.

وإعانات الأمومة متوفّرة للمهاجرات في تونس والمغرب والجزائر. وفي المغرب، تتلقّى جميع الأجيريات اللواتي يتوقفن عن العمل بسبب الحمل والولادة تعويضات تغطّي 14 أسبوعاً شرط أن يكنّ قد سدّدن الاشتراكات المتوجّبة لشهرين خلال الأشهر العشرة الماضية⁹⁰. وفي الجزائر، يحقّ للعاملات المهاجرات الحصول على إعانات الأمومة بصرف النظر عن طبيعة عقد عملهن أو صلاحيته⁹¹.

في الأردن، وفقاً لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2019، فإن جميع العاملات العاديات المسجلات في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مؤهلات للحصول على تأمين الأمومة، بما في ذلك غير الأردنيات الحاصلات على تصاريح عمل والمسجلات لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي⁹².

89 - UN, Replies of Algeria to the list of issues, 'International Convention on the Protection of the rights of all migrant workers and members of their families', 28th session, 2018.

90 - Gelb Laura and Marouani Ali. 2020. "Access to social protection by immigrants, emigrants and resident nationals in Tunisia" in Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. "Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States". Springer, 2020, p. 363-374.

91 - UN, Replies of Algeria to the list of issues, 'International Convention on the Protection of the rights of all migrant workers and members of their families', 28th session, 2018.

92 - ILO. 2021. "Assessment of the Maternity Insurance in Jordan". Amman, p.22.

5. الإعانات العائلية



ليست الإعانات العائلية بشائعة في المنطقة العربية. فوحدها الجزائر والبحرين ولبنان وليبيا والسودان وتونس توفر الإعانات العائلية للموظفين الوطنيين عبر أنظمة التأمين الاجتماعي. وحيثما توقّرت، لا تشمل الإعانات العائلية القائمة على الاشتراكات العمال المهاجرين إلا في لبنان (جزئيًا) والمغرب وتونس والجزائر.

- ◀ في لبنان، لا تُقدّم الإعانات العائلية إلا إلى العمال الأجانب القادمين من بلد يُعامل فيه المواطنون اللبنانيون بالمثل (الجدول 2). بالإضافة إلى ذلك، ومن أجل الحصول على التعويضات العائلية، ينبغي أن يكون أفراد أسرة المؤمن عليهم مقيمين في لبنان⁹³.
- ◀ والإعانات العائلية متوقّرة للعمال المهاجرين في الجزائر وتونس والمغرب. ففي المغرب، يُفرض شرط إقامة الأطفال بغية الاستفادة من إعانات الأطفال الممنوحة بغض النظر عن جنسية المستفيدين ولكن لا يمكن تصديرها. كما لا يمكن للمواطنين المقيمين خارج المغرب المطالبة بهذا النوع من الإعانات. ويحق للمقيمين الأجانب الذين يسدّدون الاشتراكات إلى نظام الضمان الاجتماعي التونسي الحصول على نفس الإعانات العائلية المتوقّرة للمقيمين الوطنيين. وتتيح معظم الاتفاقات الثنائية التي وقعتها تونس إمكانية تصدير التعويضات العائلية، باستثناء الاتفاقات الأخيرة المبرمة مع النمسا ولكسمبرغ وسويسرا⁹⁴.

6. الرعاية الطبية



يتم شمل العمال المهاجرين بالتغطية الطبية في كلّ من الكويت والعراق ولبنان والمغرب وتونس والجزائر والسودان ومصر. وهذا النوع من التغطية غير متاح في البلدان المتبقية.

- ◀ في المغرب، تستند خطة المساعدة الطبية إلى مبدأ التضامن الوطني لصالح السكان الفقراء. ويتألف نظام التغطية الطبية من نظام التأمين الصحي الإلزامي (نظام التأمين الإجباري الأساسي) ونظام المساعدة الطبية (راميد). ويوفر نظام التأمين الإجباري الأساسي إعانات عينية في حالة المرض وإعانات نقدية في حالة المرض والعجز الجسدي. وبإمكان المواطنين وغير المواطنين الحصول على الإعانات العينية بشروط الأهلية نفسها. أما الإعانات المرضية النقدية فمتوقّرة للموظفين حصراً. وبإمكان المواطنين وغير المواطنين المطالبة بتعويض المرض وفق الشروط نفسها. كما أنّ معاشات العجز متاحة للموظفين والأجانب والمواطنين على حدّ سواء⁹⁵.
- ◀ في تونس، لا يغطي النظام العام للرعاية الصحية سوى العمال المهاجرين النظاميين وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل⁹⁶. ويدير الصندوق الوطني للتأمين الصحي الإعانات المتعلقة بالصحة. وبإمكان العمال الأجانب وأسرهم الحصول على هذه الإعانات وفق نفس الشروط التي يستفيد منها المواطنون التونسيون⁹⁷.
- ◀ في الجزائر، يشترك العمال المهاجرون في برنامج الضمان الاجتماعي للصحة بغض النظر عن جنسيتهم أو مقدار أجرهم أو طبيعته أو شكله، أو شكل عقد العمل أو طبيعته أو صلاحيته (بما في ذلك المهاجرون في وضع غير نظامي)⁹⁸.

93 - Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. "Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States". Springer.

94 - المرجع نفسه

95 - المرجع نفسه

96 - Nasraoui, M. 2017. «Les travailleurs migrants subsahariens en Tunisie en face aux restrictions législatives sur l'emploi des étrangers», Revue Européenne des Migrations Internationales, Vol. 33, N.4, 2017.

97 - Gelb Laura and Marouani Ali. 2020. "Access to social protection by immigrants, emigrants and resident nationals in Tunisia" in Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. "Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States". Springer, 2020, p. 363-374.

98- UN, Replies of Algeria to the list of issues, 'International Convention on the Protection of the rights of all migrant workers and members of their families', 28th session, 2018.

- ◀ في لبنان، لا تغطي إعانات الرعاية الصحية إلا الموظفين غير اللبنانيين الرسميين القادمين من أحد البلدان الأوروبية الخمسة التي تُعامل بالمثل المواطنين اللبنانيين وأبرمت اتفاقية ثنائية للضمان الاجتماعي مع لبنان. ويشترك الموظفون الرسميون غير اللبنانيين من جنسيات أخرى في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لكنهم لا يستفيدون من الإعانات التي يقدمها. وفي الواقع، يستخدم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الاشتراكات المسددة نيابة عن العمال غير اللبنانيين لدعم التأمين الصحي للمواطنين اللبنانيين.⁹⁹ وبالنسبة إلى العمال المنزليين المهاجرين، فإن التأمين الصحي الخاص الممول من قبل صاحب العمل إلزامي، لكنه ينص على مجموعة إعانات محدودة للغاية¹⁰⁰.
- ◀ تقع مسؤولية توفير الرعاية الطبية للعمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي على عاتق أصحاب العمل والكفاءة. وفي منطقة مجلس التعاون الخليجي، يغطي عدد متزايد من القوانين المتعلقة بالقطاع الصحي العمال المهاجرين، حيث توفر جميع الإمارات العربية المتحدة، باستثناء خمس، تغطية التأمين الصحي الأساسي للعمال المهاجرين في القطاع الخاص بحدها الأدنى، ويتمويل من صاحب العمل. إلا أن هذه الرعاية الصحية متوفرة عامة بشروط مختلفة عن الشروط المفروضة على المواطنين: ففي حين برزت في الماضي سوابق عن استفادة العمال المهاجرين من نظام الصحة العامة نفسه الذي يستفيد منه مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي (أحياناً مقابل رسوم سنوية رمزية)، برز مؤخراً تحول متزايد نحو فرض تأمين صحي خاص للعمال المهاجرين وتوفير الخدمات لهم في مرافق صحية منفصلة. وقد أثار ذلك مخاوف بشأن نظام محتمل من مستويين في ما يتعلق بنوعية وتكلفة الرعاية المتوفرة للمهاجرين مقارنة مع المواطنين¹⁰¹.



99 - ILO. 2020. "Extending Social Health Protection to the uncovered in Lebanon. The role of the National Social Security Fund (NSSF) in achieving Universal Health Coverage". Beirut.

100 - Lafleur Jean-Michel and Daniela Vintila (eds). 2020. "Migration and social protection in Europe and Beyond (Volume 3): A Focus on Non-EU sending States". Springer, 2020.

101 - يخفف الانتقال إلى الأنظمة القائمة على التأمين الخاص من عناصر التضامن بشكل كبير، ويؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة في الوصول إلى الرعاية الصحية، ويزيد من أوجه القصور والتكاليف.
ILO. 2023. Review of the national social protection legislation and legal frameworks for migrant workers in the Gulf Countries.



◀ الخلاصات: الخيارات المقترحة لسدّ الثغرات البارزة

إنّ ضمان الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين ومن يعولونهم أمر ضروري للغاية نظرًا إلى الفوائد التي تعود بها على الأفراد وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية والمجتمع ككل، فضلاً عن النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي. وفي حين لم يصدّق سوى عدد قليل من البلدان في المنطقة العربية على اتفاقيات منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية الأساسية في ميدان الضمان الاجتماعي، لا سيما الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين، أدّرج العديد من البلدان في جميع أنحاء المنطقة المبادئ المكرسة في هذه الاتفاقيات في أطرها القانونية الوطنية، ما سمح بتوسيع نطاق التغطية القانونية لتشمل العمال المهاجرين ومن يعولونهم بما يتماشى مع المعايير الدولية والممارسات الناجحة.

ينبغي للممارسات الناجحة التي يعتمد عليها العديد من البلدان في جميع أنحاء المنطقة العربية أن تشجع البلدان الأخرى على أن تحذو حذوها. فعلى سبيل المثال، يفرض معظم بلدان المغرب العربي، وكذلك الأردن والعراق، شمل الأجراء المهاجرين في برامج التأمين الاجتماعي الوطنية على أساس المساواة في المعاملة مع العمال الوطنيين. كما يتخذ بعض دول مجلس التعاون الخليجي الخطوات اللازمة لإشراك العمال المهاجرين تدريجيًا في الأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي في ما يتعلق بعدد من الفروع المختارة. كما أبرمت عدة بلدان اتفاقيات ثنائية للضمان الاجتماعي تتيح إمكانية نقل إعانات الضمان الاجتماعي وتصديرها إلى الخارج، أو اتفاقيات متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي، كما هي الحال في دول مجلس التعاون الخليجي. وأخيرًا، تقدّم عدة بلدان بعض آليات الحماية الأحادية الجانب عبر السماح للعمال الوطنيين المهاجرين بالاشتراك طوعًا في الضمان الاجتماعي، وبتسديد الإعانات في الخارج عند العودة.

على الرغم من هذه الإشارات الإيجابية، لا تزال غالبية العمال المهاجرين في المنطقة العربية، بمن فيهم عدد كبير من العمال المهاجرين العرب، غير محميين بحكم القانون ولا في الممارسة العملية. ويعتمد العمال المهاجرون في دول مجلس التعاون الخليجي إلى حد كبير على البرامج القائمة على مسؤولية صاحب العمل أو على ترتيبات التأمين الخاص، التي لا توفر سوى حماية محدودة. وتبقى الحلول التي تقع على مسؤولية صاحب العمل والممولة من قبله، على غرار تعويض نهاية الخدمة والتأمين ضد الإصابات المهنية، غير فعالة إلى حد كبير لأنها تنطوي على عدد من التحديات، بما في ذلك توفير الحد الأدنى من الإعانات والخدمات، وانخفاض قابلية الإنفاذ، وخطر إعسار أصحاب العمل أو إهمالهم. كما أنّ العمال المهاجرين المنخرطين في العمالة المنزلية، وفي القطاعات غير المنظمة مثل الزراعة والبناء، والنساء والعاملين في أشكال العمالة المختلفة على غرار العمال الموسميين والعرضيين، والعمال غير الرسميين والعاملين في وضع غير نظامي، يميلون إلى التسرّب من ثغرات أنظمة التأمين الاجتماعي، حتى في البلدان القوية في المنطقة العربية.

يعيق عدد من العوامل الوصول الفعلي إلى ما يكفي من إعانات الحماية الاجتماعية، بما في ذلك محدودية الامتثال للتشريعات الشاملة وإنفاذها حيثما تكون متوقّرة

وأخيرًا، يعيق عدد من العوامل الوصول الفعلي إلى ما يكفي من إعانات الحماية الاجتماعية، بما في ذلك محدودية الامتثال للتشريعات الشاملة وإنفاذها حيثما تكون متوقّرة، وشروط الأهلية التقييدية والتطبيق الضيق لمبدأ المعاملة بالمثل، ومحدودية الوصول إلى المعلومات والعقبات الإدارية التي تقوّض التسجيل والمطالبة بالإعانات، والاعتماد المفرط على الإعانات المسدّدة بمبلغ مقطوع، وعدم كفاية آلية التنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان الأصل وبلدان والمقصد.

واستلهاً من النماذج الإيجابية في المنطقة والالتزامات العالمية والإقليمية الأخيرة بتحقيق الحق في الضمان الاجتماعي على أرض الواقع للجميع في المنطقة، بمن فيهم العمال المهاجرون من الرعايا الأجانب والعرب، ينبغي بذل المزيد من الجهود من أجل¹⁰²:

- ◀ التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها المعنية وتنفيذها؛
- ◀ إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي وتنفيذها بفعالية بغية تعزيز التنسيق بين مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان الأصل وبلدان المقصد و/أو إدراج أحكام الضمان الاجتماعي في الاتفاقات الثنائية لسوق العمل؛
- ◀ اعتماد تدابير أحادية الجانب، بما في ذلك إنشاء أراضيات حماية اجتماعية بهدف توسيع نطاق التغطية فتشمل العمال المهاجرين ومن يعولونهم؛
- ◀ اعتماد تدابير تكميلية خاصة بالحوافز الإدارية والتنظيمية المحددة التي تعيق التغطية الفعلية، بما في ذلك تصميم تدابير تراعي احتياجات العمال المهاجرين ومن يعولونهم، وإطلاق حملات للتواصل والتوعية، وتبسيط إجراءات التسجيل وتيسيرها، وتوفير التدريب قبل المغادرة وبعدها، ونشر المواد والمبادئ التوجيهية باللغات المعنية.

وعلى وجه التحديد، ينبغي أن ينظر أصحاب المصلحة في المنطقة العربية في الجوانب التالية:

- ◀ مواصلة بذل الجهود الرامية إلى استبدال الترتيبات القائمة على مسؤولية أصحاب العمل بأنظمة التأمين الاجتماعي الوطنية وتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي كي يشمل العمال في جميع أشكال العمالة. كما يجب أن تركز الحكومات حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي في التشريعات الوطنية وأن تسمح لهم بالانتساب إلى برامج التأمين الاجتماعي الوطنية على أساس أحكام المساواة في المعاملة؛ وأن توسّع نطاق أنظمة التأمين الاجتماعي لجميع الفروع، بما في ذلك الأمومة والمرض والبطالة وإصابات العمل. ومن شأن التوسيع التدريجي لآليات التأمين الاجتماعي الممولة تمويلًا جماعيًا، فتشمل العاملين في قطاع العمالة المنزلية والزراعة والبناء والعمال الموسميّين والعرضيين، وبمناى عن أي تمييز على أساس الجنسية، أن يفيد العمال الوطنيين والمهاجرين على حد سواء، وأن يدعم الاستدامة المالية للأنظمة الوطنية للتأمين الاجتماعي، وأن يخفف من عبء آليات الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات المنهكة أصلًا.
- ◀ التخفيف من شروط الأهلية والحصول على إعانات التأمين الاجتماعي بهدف توسيع نطاق الحماية فتشمل العمال المهاجرين. يجب أن تتيح الحكومات المرونة في تصميم برامج التأمين الاجتماعي في ما يتعلق بشروط الأهلية والشروط الدنيا، من أجل التصدي للعقبات التي تحول دون حصول العمال أصحاب المهن المجزأة والقصيرة الأجل على الإعانات، لا سيما النساء من بينهم؛ وأن تمتنع عن تطبيق شروط المعاملة بالمثل الضيقة التي تحول دون حصول العمال على الإعانات، حتى عندما تدفع الاشتراكات نيابة عنهم، وأن تتجنب المعاملة غير العادلة للعمال المهاجرين في ما يتعلق باحتساب الإعانات (الإعانات المسدّدة بمبلغ مقطوع مثلاً)؛ وأن تسمح بتسديد الإعانات في الخارج من جانب واحد لغير المواطنين والمواطنين المؤهلين للحصول على الإعانات التي يقدمها بلد الاستخدام (قابلية التصدير إلى الخارج).
- ◀ معالجة قضايا التنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي ضمن إطار اتفاق للضمان الاجتماعي، وذلك عبر اعتماد اتفاق إقليمي متعدد الأطراف في جميع أنحاء المنطقة العربية كخطوة أولى. وقد يشكّل اعتماد منظور إقليمي لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية فتشمل العمال المهاجرين في المنطقة العربية، أمرًا بالغ الأهمية نظرًا إلى التدفقات الكبيرة للهجرة داخل المنطقة. وتبين التجارب الإيجابية في مجال اتفاقات الضمان الاجتماعي الإقليمية في أوروبا وأميركا اللاتينية ومنطقة الخليج أن التنسيق الإقليمي قد يشكّل أداة فعالة لتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية فتشمل العمال المهاجرين الذين ينتقلون داخل المنطقة. وقد يساهم النهج الإقليمي في التوصل إلى حلول سياسية أكثر فعالية وكفاءة وإنصافًا، تفيد العمال المهاجرين وبلدان الأصل وبلدان المقصد في جميع أنحاء المنطقة العربية.
- ◀ تعزيز إنفاذ السياسات والقوانين نظرًا إلى الثغرات البارزة بين تشريعات الحماية الاجتماعية المدوّنة وإمكانية وصول العمال المهاجرين فعليًا إلى أحكامها. ويمكن تحقيق ذلك من خلال دعم رقمنة الأنظمة، وتعزيز قدرات مفتشي العمل والجهاز القضائي، فضلًا عن تيسير الوصول إلى آليات الشكاوى وتسوية المنازعات.

102 - ILO. 2022. "Securing social protection for migrant workers and their families: Challenges and options for building a better future", GB.344/POL/1.

- ◀ التخفيف من الاعتماد على البرامج الطوعية وحلول التأمين الخاصة والنهج التي لا تُشرك أصحاب العمل في التمويل الجماعي. وتنطوي أنواع عقود العمال المهاجرين ووظائفهم وظروف عملهم وما يتصل بذلك من قدرة محدودة على تسديد الاشتراكات، على تحديات أساسية من حيث كفاية هذه البرامج واستدامتها المالية. بالإضافة إلى ذلك، إنّ هذه الأنواع من البرامج لا تستند إلى المبادئ الأساسية للتضامن في التمويل وتقاسم المخاطر على نطاق واسع.
- ◀ إذكاء الوعي بحقوق العمال المهاجرين في الحماية الاجتماعية، من أجل معالجة النقص في المعلومات المتعلقة بالحماية الاجتماعية عامة، عبر تنظيم حملات توعية بشأن الاستفادة من الإعانات المتوفرة، وتوفير تدريب مفصل قبل المغادرة يلبي خصوصيات المنطقة العربية، وتعميم المعلومات المتاحة من خلال النوادي الثقافية ومراكز المهاجرين والبعثات الدبلوماسية.
- ◀ تعزيز الحوار الاجتماعي بشأن مسألة توسيع نطاق الحماية الاجتماعية فتشمل العمال المهاجرين وبناء قدرات العمال وأصحاب العمل على الانخراط في خطة العمل المقترحة، من خلال توفير المعلومات والأدوات، والتشاور أثناء تصميم السياسات الجديدة ورصدها، وإشراك أصحاب المصلحة كافة في العمليات الشاملة لبناء توافق الآراء.

الملاحق 1 حالات استبعاد وشمل العمال الزراعيين في برامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات في المنطقة العربية

البلد	النوع	التأمين	الاعتبارات القانونية التي تؤثر على العمال الزراعيين	
			المجموعات المشمولة	المجموعات غير المشمولة
الجزائر	التأمين الاجتماعي	الشيخوخة والعجز والوفاة	بعض فئات صيادي الأسماك والعمالون لحسابهم الخاص	غير متوفر
	التأمين الاجتماعي	البطالة	المستخدمون في القطاع الخاص بعقد عمل دائم	المستخدمون من دون عقد عمل دائم
	التأمين الاجتماعي	1. المرض والأمومة 2. إصابات العمل 3. التعويضات العائلية	غير متوفر	العمالون لحسابهم الخاص
مصر	التأمين الاجتماعي	الشيخوخة والعجز والوفاة	المستخدمون، بمن فيهم العمال الأجانب المشمولون باتفاقات ثنائية. للعمال العرضيين والعمالين لحسابهم الخاص نظام خاص بهم	غير متوفر
	التأمين الاجتماعي	المرض والأمومة	غير متوفر	العمال الزراعيون المؤقتون والعرضيون؛ العمالون لحسابهم الخاص.
	التأمين الاجتماعي	إصابات العمل	غير متوفر	العمال العرضيون؛ العمالون لحسابهم الخاص؛
	التأمين الاجتماعي	البطالة	غير متوفر	العمال الزراعيون المؤقتون والموسميون والعرضيون؛ العمالون لحسابهم الخاص.
	التأمين الاجتماعي-التأمين الاجتماعي الريفي	1. الشيخوخة والعجز والوفاة 2. إصابات العمل 3. البطالة	يغطي صندوق التأمين الاجتماعي الريفي المزارعين والمواطنين الذين يعيشون في المناطق الريفية. التغطية طوعية	غير متوفر
إيران	التأمين الاجتماعي-التأمين الاجتماعي العام	1. المرض والأمومة 2. إصابات العمل 3. التعويضات العائلية	غير متوفر	العمالون لحسابهم الخاص

البلد	النوع	التأمين	الاعتبارات القانونية التي تؤثر على العمال الزراعيين	
			المجموعات المشمولة	المجموعات غير المشمولة
الأردن	التأمين الاجتماعي	1. الشيخوخة والعجز والوفاة 2. إصابات العمل	العمالون لحسابهم الخاص	العمال العرضيون
	التأمين الاجتماعي	1. الأمومة 2. البطالة	غير متوقّر	العمال العرضيون؛ العمالون لحسابهم الخاص
	على مسؤولية صاحب العمل	المرض	غير متوقّر	بعض فئات العمال الزراعيين؛ العمالون لحسابهم الخاص
لبنان	التأمين الاجتماعي	الشيخوخة والعجز والوفاة	العمالون في قطاع الزراعة	العمالون الزراعيون المؤقتون، مواطنو البلدان التي لم تبرم اتفاقات بشأن المعاملة بالمثل مع لبنان، العمالون لحسابهم الخاص
	التأمين الاجتماعي	الإعانات الطبية (المرض والأمومة)	بعض فئات العمال الزراعيين. التغطية طوعية للعمالين لحسابهم الخاص	العمالون الزراعيون المؤقتون، مواطنو البلدان التي لم تبرم اتفاقات بشأن المعاملة بالمثل مع لبنان
	على مسؤولية صاحب العمل	إصابات العمل	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص
	التأمين الاجتماعي	التعويضات العائلية	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص
ليبيا	التأمين الاجتماعي	1. الشيخوخة والعجز والوفاة 2. المرض والأمومة 3. إصابات العمل	العمالون لحسابهم الخاص	غير متوقّر
موريتانيا	التأمين الاجتماعي	1. الشيخوخة والعجز والوفاة 2. إصابات العمل	المستخدمون بأجر، بمن فيهم العمال المؤقتون والعرضيون	العمالون لحسابهم الخاص
	التأمين الاجتماعي	1. الأمومة 2. التعويضات العائلية	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص (يمكنهم الاستفادة من الإعانات الطبية حصراً)
	على مسؤولية صاحب العمل	المرض	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص
المغرب	التأمين الاجتماعي	1. الشيخوخة والعجز والوفاة 2. المرض والأمومة 3. التعويضات العائلية 4. البطالة		
	على مسؤولية صاحب العمل	إصابات العمل	المستخدمون بأجر، العمالون لحسابهم الخاص. يسدد العمالون لحسابهم الخاص أقساط التأمين شركة التأمين الخاصة	غير متوقّر

البلد	النوع	التأمين	الاعتبارات القانونية التي تؤثر على العمال الزراعيين	
			المجموعات المشمولة	المجموعات غير المشمولة
السودان	التأمين الاجتماعي	1. الشيخوخة والعجز والوفاة 2. إصابات العمل	المستخدمون في القطاع الخاص والعمالون لحسابهم الخاص	العمالون في المزارع والأحراج
	على مسؤولية صاحب العمل	المرض والأمومة (إعانات نقدية)	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص، العمالون الزراعيون لحسابهم الخاص، العمالون العرضيون
سوريا	التأمين الاجتماعي	الشيخوخة والعجز والوفاة	العمال الزراعيون؛ العمالون لحسابهم الخاص	العمال المنزليون، بعض فئات العمال المهاجرين
	التأمين الاجتماعي	إصابات العمل	العمال الزراعيون	العمالون لحسابهم الخاص، العمال المنزليون، بعض فئات العمال المهاجرين
	على مسؤولية صاحب العمل	المرض والأمومة (إعانات نقدية)	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص
تونس	التأمين الاجتماعي	الشيخوخة والعجز والوفاة	العمالون لحسابهم الخاص. يغطّي برنامج خاص العمال الزراعيين والعامليين في المزارع وبعض فئات صيادي الأسماك وأصحاب الدخل المتدني	غير متوقّر
	التأمين الاجتماعي	المرض والأمومة (إعانات نقدية)	العمالون لحسابهم الخاص، صيادو الأسماك	غير متوقّر
	التأمين الاجتماعي	إصابات العمل	المستخدمون بأجر، بمن فيهم العمال الزراعيون؛ العمال العرضيون والمؤقتون والعمال المنزليون؛ أعضاء التعاونيات؛ صيادو الأسماك، التغطية طوعية للعامليين لحسابهم الخاص	غير متوقّر
	التأمين الاجتماعي	البطالة	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص، العمال المنزليون
	التأمين الاجتماعي	التعويضات العائلية	المستخدمون في القطاع الخاص، بمن فيهم العمال العرضيون والمؤقتون؛ صيادو الأسماك؛ أعضاء التعاونيات الزراعية؛ العمالون في مزارع تستخدم ٣٠ عاملاً أو أكثر	العمال المنزليون، العمالون في مزارع تستخدم أقل من ٣٠ عاملاً
	التأمين الاجتماعي	الشيخوخة والعجز والوفاة	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص، العمال العرضيون، العمال الزراعيون، البحارة وصيادو الأسماك
اليمن	على مسؤولية صاحب العمل	المرض والأمومة (إعانات نقدية)	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص، العمال العرضيون، بعض فئات العمال الزراعيين والعمال المهاجرين
	التأمين الاجتماعي	إصابات العمل (إعانات نقدية)	غير متوقّر	العمالون لحسابهم الخاص

