مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، ٢٠١٢

التقرير الرابع (١)

أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة

البند الرابع من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي، جنيف

ISBN 978-92-2-624493-1 (PRINT)
ISBN 978-92-2-624494-8 (WEB PDF)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١١

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

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications,
International Labour Office
CH–1211 Geneva 22, Switzerland.

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org.

زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع Confrep-ILC101-IV(1)[2011-07-0085]-Ar.docx

طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

مقدمة ١

الفصل ١: أرضية الحماية الاجتماعية: مفهوم لتأمين الضمان الاجتماعي الأساسي للجميع - لمحة عامة عن التحديات والفرص..... ٥

١-١ الخلفية ٥
١-٢ تطور المناقشة في منظمة العمل الدولية بشأن مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية..... ٦
١-٣ الفجوة في الحماية العالمية..... ٨
١-٤ الإطار القانوني الحالي لمنظمة العمل الدولية لمد نطاق الضمان الاجتماعي..... ٩
١-٤-١ التوصيتان رقم ٦٧ ورقم ٦٩: مخطط أولي للنُظم الشاملة للضمان الاجتماعي..... ١٠
١-٤-٢ اتفاقيات الضمان الاجتماعي: مرجع لوضع نُظم الضمان الاجتماعي..... ١٠
١-٥ الاستنتاج المرحلي: الحاجة إلى سد الثغرات القانونية في مجموعة صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي..... ١٣

الفصل ٢: القانون والممارسة في تقديم الضمانات الأساسية لأمن الدخل والرعاية الصحية الأساسية..... ١٥

٢-١ تغطية السكان..... ١٥
٢-١-١ الإطار القانوني والنظري الدولي..... ١٥
٢-١-٢ القوانين والممارسات الوطنية..... ١٦
٢-٢ طائفة الإعانات المقدمة فيما يتصل بضمانات أرضية الحماية الاجتماعية..... ١٨
٢-٢-١ الإطار القانوني والنظري الدولي..... ١٨
٢-٢-٢ القوانين والممارسات الوطنية..... ١٩
٢-٣ مستوى الإعانات المقدمة..... ٢١
٢-٣-١ الإطار القانوني والنظري الدولي..... ٢١
٢-٣-٢ القوانين والممارسات الوطنية..... ٢٣
٢-٤ الطبيعة القانونية للاستحقاقات..... ٢٦
٢-٤-١ الإطار القانوني والنظري الدولي..... ٢٦
٢-٤-٢ القوانين والممارسات الوطنية..... ٢٧
٢-٥ آليات تقديم الإعانات وتنظيمها..... ٢٩
٢-٥-١ الإطار القانوني والنظري الدولي..... ٢٩
٢-٥-٢ القوانين والممارسات الوطنية..... ٢٩
٢-٦ الاتساق مع الأهداف السياسية الأخرى..... ٣٠
٢-٦-١ الإطار القانوني والنظري الدولي..... ٣٠
٢-٦-٢ القوانين والممارسات الوطنية..... ٣١
٢-٧ ترتيبات التمويل..... ٣٤
٢-٧-١ الإطار القانوني والنظري الدولي..... ٣٤
٢-٧-٢ القوانين والممارسات الوطنية..... ٣٤

٢-٨ الإدارة السديدة ٣٧
٢-٨-١ الإطار القانوني والنظري الدولي ٣٧
٢-٨-٢ القوانين والممارسات الوطنية ٣٩
٢-٩ عمليات التوسيع ٤١
٢-٩-١ الإطار القانوني والنظري الدولي ٤١
٢-٩-٢ القوانين والممارسات الوطنية ٤٢
٢-١٠ الاستنتاج المرحلي: تحديد عناصر لتوصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية ٤٤
استبيان ٤٧
المرفق الأول ٦٣
المرفق الثاني ٦٤
المرفق الثالث ٧٣

مقدمة

١. قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٣١١ المنعقدة في حزيران/ يونيه ٢٠١١، أن يدرج بنداً لوضع معيار في جدول أعمال الدورة الواحدة بعد المائة (٢٠١٢) لمؤتمر العمل الدولي بشأن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، بهدف وضع توصية مستقلة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية (مناقشة مفردة)[١]. وقد اتُخذ هذا القرار عملاً بالقرار بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)[٢]، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة، ٢٠١١ (قرار بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)) والذي دعا مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى القيام بذلك بهدف متابعة المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة[٣]. واختتم مؤتمر العمل الدولي بأنه من الضروري اعتماد معيار عمل دولي على شكل توصية مستقلة بشأن هذا الموضوع بغية أن تستكمل معايير منظمة العمل الدولية القائمة بشأن الضمان الاجتماعي وأن توفر إرشاداً مرناً ومجدياً للدول الأعضاء في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية ضمن النُظم الشاملة للضمان الاجتماعي الموضوعة بما يتناسب مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية الوطنية[٤]. ومن ثم، قرر مجلس الإدارة أن تكون هذه المسألة موضوع مناقشة مفردة تمشياً مع المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمؤتمر[٥].

٢. وعليه، أعد مكتب العمل الدولي هذا التقرير الملخص بشأن القانون والممارسة، وهو يشمل أمثلة عن القانون والممارسة في الدول الأعضاء من مختلف الأقاليم والنُظم القانونية والتقاليد والظروف (مستويات الدخل والتنمية). ويقدم التقرير تحليلاً مقارناً لأهم التطورات والاتجاهات الناشئة في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية أو عناصر منها، على المستوى الوطني.

٣. ولا يسعى التقرير إلى توفير تحليل شامل ومتعمق بل إلى تسليط الضوء على بعض العناصر الأساسية التي يمكنها أن تكون ذات صلة بالنسبة إلى المناقشة بشأن توصية ممكنة كما جرى تحديدها في الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة عام ٢٠١١ (الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١))[٦]. وقد أعد التقرير استناداً إلى المعلومات الوقائعية التي جرى تجميعها خلال إعداد المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) (مؤتمر العمل الدولي، ٢٠١١)، والدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)[٧] والمصادر الأخرى المتاحة أمام منظمة العمل الدولية. وتشمل هذه الأخيرة، بشكل أكثر تحديداً، الردود التي قدمتها الدول الأعضاء في إطار الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي

---

[١] الوثيقة GB.311/6.

[٢] تمشياً مع دستور منظمة العمل الدولية، يشير مصطلح *الحماية الاجتماعية* المستخدم في هذا التقرير إلى الحماية المقدمة إلى المقيمين العاديين في أرض دولة عضو من خلال خطط الضمان الاجتماعي التي توفر أمن الدخل والحصول على سلع وخدمات الرعاية الصحية.

[٣] مكتب العمل الدولي: *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٢٤، تقرير لجنة المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية، قرار بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١.

[٤] مكتب العمل الدولي: *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٢٤، تقرير لجنة المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية، استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١، الفقرة ٣١.

[٥] الوثيقة GB.311/6.

[٦] مكتب العمل الدولي: *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٢٤، تقرير لجنة المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية، استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١.

[٧] مكتب العمل الدولي: التقرير الثالث (١باء) والإضافة، *الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي في ضوء إعلان ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة (جنيف، ٢٠١١).

(٢٠١١). كما يستند التقرير إلى التقارير التحليلية التي أعدتها إدارة الضمان الاجتماعي في مكتب العمل الدولي، تحضيراً للمناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) ولاسيما تقرير المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (تقرير بشأن المناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي).[٨] وينبغي قراءته بالاقتران مع هذه التقارير، بالإضافة إلى الوثائق والتقارير التالية المشار إليها خلال هذا التقرير:

- مكتب العمل الدولي: *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١: توفير التغطية في أوقات الأزمات وما بعدها* (جنيف، ٢٠١٠)؛[٩]
- مكتب العمل الدولي: *مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع. دليل عن التحديات والخيارات* (جنيف، ٢٠١٠)؛[١٠]
- ملخص رئيس اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في منظمة العمل الدولية: *تقرير المدير العام، التقرير التكميلي الثاني: اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن استراتيجيات توسيع تغطية الضمان الاجتماعي* (جنيف، ٢-٤ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩)، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩، الملحق؛
- مكتب العمل الدولي: *حماية الصحة الاجتماعية: استراتيجية منظمة العمل الدولية نحو حصول الجميع على الرعاية الصحية*. الوثيقة ١ من السلسلة الإعلامية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠٠٨)؛
- مكتب العمل الدولي: *إرساء معايير الضمان الاجتماعي في مجتمع عالمي*، تحليل الوضع الراهن والممارسة الجارية والخيارات المستقبلية لإرساء معيار الضمان الاجتماعي عالمياً في منظمة العمل الدولية، الوثيقة ٢ من السلسلة الإعلامية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠٠٨)؛
- مكتب العمل الدولي: *الاجتماع الثلاثي الأقاليمي بشأن مستقبل الضمان الاجتماعي في الدول العربية*، عمان، ٦-٨ أيار/ مايو ٢٠٠٩، الوثيقة ٥ من السلسلة الإعلامية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠٠٨)؛
- مكتب العمل الدولي: *الاجتماع الثلاثي الإقليمي بشأن مستقبل الحماية الاجتماعية في أمريكا اللاتينية*، سانتياغو، شيلي، من ١٢ إلى ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧، الوثيقة ٤ من السلسلة الإعلامية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠٠٨)؛
- مكتب العمل الدولي: *الاجتماع الإقليمي رفيع المستوى لآسيا والمحيط الهادئ بشأن الاستراتيجيات الشاملة اجتماعياً لمد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي*، نيودلهي، الهند، ١٩-٢٠ أيار/ مايو ٢٠٠٨، الوثيقة ٦ من السلسلة الإعلامية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠٠٨)؛
- مكتب العمل الدولي: *الضمان الاجتماعي للجميع. الاستثمار في العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية*، الوثيقة ٧ من السلسلة الإعلامية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠٠٩)؛
- مكتب العمل الدولي: *هل تستطيع البلدان منخفضة الدخل أن تتحمل تكلفة الضمان الاجتماعي الأساسي؟* الوثيقة ٣ من السلسلة الإعلامية بشأن سياسة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠٠٨)؛
- مكتب العمل الدولي: *إقامة أرضية للحماية الاجتماعية مع الميثاق العالمي لفرص العمل: منتدى ياوندي الأفريقي الثاني بشأن العمل اللائق*، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ (جنيف، ٢٠١٠)؛
- *إعلان ياوندي الثلاثي بشأن تطبيق أرضية الحماية الاجتماعية*، منتدى ياوندي الأفريقي الثاني بشأن العمل اللائق، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ (ياوندي، ٢٠١٠)؛

[٨] مكتب العمل الدولي: التقرير السادس، *الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١.

[٩] يشار إليه *بالتقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*.

[١٠] يشار إليه *بدليل التوسيع*.

- منظمة العمل الدولية/ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ الأكاديمية العالمية للتنمية القائمة على التعاون فيما بين بلدان الجنوب: *التجارب الناجحة لأرضية الحماية الاجتماعية: تقاسم الخبرات الابتكارية*، المجلد ١٨ (نيويورك، ٢٠١١)؛
- مكتب العمل الدولي: قرار بشأن وضع المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق والاستنتاجات، تقرير اللجنة المعنية بالمساواة بين الجنسين، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

٤. ويرافق هذا التقرير استبيان موضوع بهدف إعداد توصية بشأن أرضية الحماية الاجتماعية. والحكومات مدعوة إلى إرسال ردودها المسوّغة إلى مكتب العمل الدولي الذي سيقوم على أساسها بإعداد تقرير ختامي تمشياً مع الفقرة ٢ من المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمؤتمر، على أن يقدم هذا التقرير موجزاً عن وجهات النظر المعرب عنها في الردود ويقترح على هذا الأساس، مشروع توصية. وتمشياً مع قرار مجلس الإدارة بالسماح بفترات زمنية أقصر،[١١] على نحو ما يرد في الفقرة ٣ من المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمؤتمر، وبغية إعطاء مكتب العمل الدولي الوقت لصياغة التقرير الختامي، بحيث يصل إلى الحكومات قبل ثلاثة أشهر على الأقل من موعد افتتاح الدورة الواحدة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي، يُطلب من الحكومات إرسال ردودها بحيث تصل إلى مكتب العمل الدولي في موعد أقصاه ١ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١.

٥. وترغب منظمة العمل الدولية في أن تسترعي انتباه الحكومات إلى الفقرة ١ من المادة ٣٨ في النظام الأساسي للمؤتمر، والتي يُطلب بموجبها من الحكومات التشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال قبل وضع ردودها في صيغتها النهائية. وينبغي أن تتجلى نتيجة هذا التشاور في ردود الحكومات مع الإشارة إلى المنظمات التي تمت استشارتها.

٦. ويتسق الإطار المفهومي لأرضية الحماية الاجتماعية مع مكون التحويل للمبادرة المعنية بأرضية الحماية الاجتماعية التي اعتمدها مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩[١٢]. وتروّج هذه المبادرة المشتركة للأمم المتحدة مجموعة من التحويلات أو المستحقات الأساسية التي تسمح للأشخاص بالحصول على سلع وخدمات أساسية.

٧. ويعتمد هذا التقرير موقفاً عملياً بشأن التعاريف. فمصطلحات "الحد الأدنى من أمن الدخل" و"الرعاية الصحية الأساسية" و"الضمان الاجتماعي الملائم" وغيرها من المصطلحات المشابهة، موضوعة فقط بهدف إقامة أرضيات وطنية للحماية الاجتماعية وتعريفاتها متروكة لعناية الدول الأعضاء. والغرض منها ليس استبدال أي تعريف تم اعتماده لصالح مستويات أعلى أو مختلفة من الضمان الاجتماعي أو الحماية الاجتماعية أو الحماية الصحية ضمن منظمة العمل الدولية أو منظمة الصحة العالمية أو الأمم المتحدة، غير أنها تترك صراحة تحديد مضمون المصطلحات لعملية الحوار الوطني.

٨. وينقسم هذا التقرير إلى ثلاثة فصول. ويلخص الفصل ١ أهم التحديات والفرص القائمة أمام مد نطاق الضمان الاجتماعي. وبغية القيام بذلك، يبحث إطار معايير منظمة العمل الدولية القائمة في مجال الضمان الاجتماعي مقارنة بالثغرات في تغطية الضمان الاجتماعي الملحوظة في الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية (بما فيها من جانب *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*) ويقدم الحجج الداعية إلى وضع توصية جديدة لسد ثغرات الحماية التي تتركها المعايير القائمة؛ وبالتالي، فإنه يستجيب لاحتياجات السكان في العالم. أما الفصل ٢ فينظر في القانون والممارسة على الصعيد الوطني في مجال توفير ضمانات الدخل الأساسية والرعاية الصحية الأساسية في سياق الإطار القانوني والمفهومي الدولي ذي الصلة. ويضم الفصل ٣ استبياناً ويقدم بإيجاز الغرض منه.

[١١] الوثيقة GB.311/6، الفقرة ٧.

[١٢] انظر:
UN: CEB Issue Paper: *The global financial crisis and its impact on the work of the UN system*, 2009, p. 20 (available at www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_web.pdf).

الفصل ١

أرضية الحماية الاجتماعية: مفهوم لتأمين الضمان الاجتماعي الأساسي للجميع - لمحة عامة عن التحديات والفرص

١-١ الخلفية

٩. منذ إنشاء منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩، كان الضمان الاجتماعي عنصراً أساسياً في ولاية المنظمة وبالتالي، أحد مجالاتها الرئيسية لوضع المعايير. ودعا إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤)[١] منظمة العمل الدولية "إلى نشر الدعوة بين مختلف أمم العالم إلى برامج من شأنها أن تحقق ... مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة ...". والاعتراف العالمي بالضمان الاجتماعي كحق لجميع الأشخاص، تكرّس فيما بعد بإدراج الحق في الضمان الاجتماعي في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨[٢]، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦[٣]، وفي العديد من معاهدات حقوق الإنسان الإقليمية والدولية الأخرى.[٤]

١٠. وإدراج الضمان الاجتماعي في عدد من صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية، وكذلك في التشريعات الوطنية، إنما هو اعتراف بأنّ الضمان الاجتماعي حاجة إنسانية. ويُنظر إلى نُظم الضمان الاجتماعي الوطنية الفعالة على أنها أدوات فعالة لتوفير أمن الدخل وتجنب الفقر وانعدام المساواة والحد منهما وتعزيز الاندماج الاجتماعي والكرامة.[٥] والضمان الاجتماعي ضرورة اقتصادية أيضاً. والضمان الاجتماعي المصمم تصميماً جيداً والمرتبط بسياسات أخرى، يعزز الإنتاجية والقابلية للاستخدام ويدعم التنمية الاقتصادية. وفي أوقات الأزمة، يلعب دور مثبت اقتصادي واجتماعي وبالتالي فإنه يساهم في تخفيف الأثر الاقتصادي والاجتماعي للانكماش الاقتصادي، وفي تقوية القدرة على الصمود وتحقيق انتعاش أسرع نحو النمو الشمولي.[٦]

---

[١] الإعلان المتعلق بغايات وأهداف منظمة العمل الدولية (إعلان فيلادلفيا)، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والعشرين المعقودة في فيلادلفيا في ١٠ أيار/ مايو ١٩٤٤. ويشكل إعلان فيلادلفيا جزءاً من دستور منظمة العمل الدولية.

[٢] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، القرار ٢١٧ ألف (٣) الصادر عن الجمعية العامة، ١٩٤٨.

[٣] العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، القرار ٢٢٠٠ ألف (٢١) الصادر عن الجمعية العامة، ١٩٦٦.

[٤] تشمل ما يلي: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي اعتمدتها الجمعية العامة، القرار ١٨٠/٣٤ بتاريخ ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٩، المواد ١١(١)(ه) و١١(٢)(ب) و١٤(٢)؛ اتفاقية حقوق الطفل، التي اعتمدتها الجمعية العامة، القرار ٢٥/٤٤ بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٩، المواد ٢٦ و٢٧(١) و٢٧(٢) و٢٧(٤)؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي اعتمدتها الجمعية العامة، القرار ٢١٠٦(٢٠) بتاريخ ٢١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦٥، المادة ٥(ه)"٤"؛ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي اعتمدتها الجمعية العامة، القرار ١٥٨/٤٥ بتاريخ ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٠، المادتان ٢٧ و٥٤؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي اعتمدتها الجمعية العامة، القرار A/RES/61/106 بتاريخ ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٦؛ الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته، منظمة الدول الأمريكية، القرار ٣٠ الذي اعتمده المؤتمر الدولي التاسع للدول الأمريكية (١٩٤٨)؛ البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "بروتوكول سان سلفادور" (١٩٨٨)؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الذي اعتمدته الجمعية الثامنة عشرة لرؤساء الدول والحكومات، حزيران/ يونيه ١٩٨١، نيروبي، كينيا (١٩٨١)؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، الذي اعتمدته منظمة الوحدة الأفريقية بتاريخ ١١ تموز/ يوليه ١٩٩٠، الوثيقة CAB/LEG/24.9/49 (١٩٩٠)؛ اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (١٩٥٠)، الاتفاقية رقم ٥؛ الميثاق الاجتماعي الأوروبي (١٩٦١) بصيغته المنقحة عام ١٩٩٦.

[٥] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٥(ب).

[٦] المرجع نفسه، الفقرة ٥(ج).

١١. وبالرغم من الدور والوظائف الرئيسية التي يضطلع بها الضمان الاجتماعي، فإنه لا يزال بعيداً جداً عن أن يكون حقيقة واقعة بالنسبة إلى الغالبية الكبرى من سكان العالم الذين لا يتمتعون إلا بالقليل من حماية الضمان الاجتماعي، إن تمتعوا بها. ونظراً لهذه الثغرة الهائلة في التغطية، والتي تقدّر منظمة العمل الدولية أنها تترك قرابة ٨٠ في المائة من سكان العالم من دون تأمين مناسب للدخل و/ أو الحصول على الرعاية الطبية، قامت الهيئات المكونة في منظمة العمل الدولية في مناسبات عديدة خلال العقد المنصرم، بإعادة التأكيد على أهمية الضمان الاجتماعي والدور الرئيسي للمنظمة في مساعدة الدول الأعضاء فيها لمد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. وتنص الاستنتاجات التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة على أنّ ذلك ينبغي أن يتحقق ليس فقط عن طريق استخدام معايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، ولاسيما اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، بل أيضاً من خلال وضع توصية جديدة يكون من شأنها أن توفر إرشاداً للدول الأعضاء في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية من أجل توفير أمن الدخل الأساسي والرعاية الطبية لجميع المحتاجين، وتستكمل بالتالي المعايير القائمة.[٧]

٢-١ تطور المناقشة في منظمة العمل الدولية بشأن مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية

١٢. إنّ توافق الآراء الجديد بشأن الضمان الاجتماعي، الذي تم التوصل إليه في الدورة التاسعة والثمانين لمؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠١، أعطى الأولوية القصوى إلى سياسات ومبادرات من شأنها أن تتيح الضمان الاجتماعي أمام أولئك الذين ليسوا مشمولين بالخطط القائمة. وعليه، أطلقت منظمة العمل الدولية عام ٢٠٠٣ حملة عالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع. وقام إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، الذي اعتمدته الدورة السابعة والتسعون لمؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٨، بإعادة التأكيد على الالتزام الثلاثي بمد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل جميع الذين يحتاجون لمثل هذه المساعدة في إطار برنامج العمل اللائق.

١٣. وفي نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، أطلق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المبادرة المشتركة لأرضية الحماية الاجتماعية. وفي حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، سلّم مؤتمر العمل الدولي، في دورته الثامنة والتسعين، بالدور الحاسم لسياسات الحماية الاجتماعية في الاستجابة للأزمة، كما دعا الميثاق العالمي لفرص العمل البلدان إلى "أن تولي الاهتمام إلى [...] توفير الحماية الاجتماعية الملائمة للجميع، استناداً إلى أرضية الحماية الاجتماعية الأساسية [...]".[٨]

١٤. وقد ناقشت الاجتماعات الثلاثية الإقليمية لمنظمة العمل الدولية في أمريكا اللاتينية والدول العربية وآسيا والمحيط الهادئ خلال عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، استراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي. وبرزت استراتيجية توسيع عمومية ذات بُعدين، تجمع بين مد نطاق التغطية للجميع من خلال أرضيات للحماية الاجتماعية محددة على المستوى الوطني وبين التنفيذ التدريجي لمستويات أعلى من الضمان الاجتماعي من خلال نُظم شاملة. وقد صادق على هذه الاستراتيجية إعلان ياوندي الثلاثي الذي اعتُمد في المنتدى الأفريقي الثاني للعمل اللائق، المعقود في ياوندي عام ٢٠١٠، وملخص رئيس الاجتماع الثلاثي للخبراء بشأن استراتيجيات توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لعام ٢٠٠٩.

١٥. وفي الوقت نفسه، أجرت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ دراسة استقصائية عامة بشأن تطبيق صكوك الضمان الاجتماعي[٩] في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. واستناداً إلى الردود المتلقاة من ١١٦ دولة عضواً، خلصت اللجنة في تقريرها[١٠] إلى أنّ "ولاية منظمة العمل الدولية في مجال الضمان الاجتماعي، على نحو ما أعاد تأكيدها

[٧] المرجع نفسه، الفقرة ٣١.

[٨] مكتب العمل الدولي: *الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل*، اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته ٩٨، جنيف، ١٩ حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، الفقرة ١٢(١)"٢".

[٩] الصكوك التي تشملها الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، هي: اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛ اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)؛ توصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧)؛ توصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩).

[١٠] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)؛ مكتب العمل الدولي: *تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات* (المواد ١٩ و٢٢ و٣٥ من الدستور)، التقرير الثاني (الجزء أولاً باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١.

وتحديثها إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام ٢٠٠٨، تجاوزت بشكل كبير المعايير التي يتعين تطبيقها بموجبها. والوسائل المتاحة لم تعد كافية لتلبية الأغراض الجديدة. ويتجلى ذلك بشكل خاص فيما يتعلق بهدف توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للجميع، ليتجاوز الاقتصاد المنظم ويصل إلى شرائح السكان الذين يعيشون في الفقر المدقع وانعدام الأمن، وهو في صميم ولاية منظمة العمل الدولية ومهمتها."[١١] وذكرت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات أنّ "مهمة عولمة الضمان الاجتماعي تتطلب من منظمة العمل الدولية استكمال المجموعة الحالية من المعايير المحدثة بصك جديد عالي التأثير يدمج الضمان الاجتماعي في نموذج جديد لسياسة التنمية ويكون مصمماً على نحو تقبله جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية."[١٢] كما ذكرت أنّ "فكرة دعم الاقتصاد العالمي بإقامة أرضية عالمية للضمان الاجتماعي، تتمتع بالقدرة على تغيير نموذج الضمان الاجتماعي مرة أخرى، إلى جانب الطرائق والوسائل التي سيتم من خلالها توفير الضمان الاجتماعي في المستقبل القريب، مع الانتقال من الحماية الاجتماعية القائمة على المخاطر إلى أشكال أكثر تكاملاً من الحماية الاجتماعية"[١٣]. وفي هذا الصدد، أعربت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات عن دعمها الكامل للاستراتيجية ذات البعدين بشأن مد نطاق الضمان الاجتماعي، إلا أنها أعادت التأكيد على أنّه "لا بد من تعزيز الإطار القانوني الذي توفره معايير الضمان الاجتماعي القائمة"[١٤].

١٦. ومنذ عهد أقرب، في حزيران/ يونيه ٢٠١١، أكّد مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة، في الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) أنّ "سد ثغرات التغطية من أولى الأولويات إذا ما أريدَ تحقيق النمو الاقتصادي المنصف والتماسك الاجتماعي والعمل اللائق لجميع النساء والرجال. والاستراتيجيات الوطنية الناجعة الرامية إلى مد نطاق الضمان الاجتماعي بما يتمشى مع الأولويات الوطنية والجدوى الإدارية والقدرة على تحمل التكاليف، تساهم في تحقيق هذه الأهداف. وينبغي لهذه الاستراتيجيات الوطنية أن تهدف إلى تحقيق التغطية الشاملة للسكان بتقديم مستويات دنيا من الحماية على الأقل (البعد الأفقي) وأن تضمن تدريجياً مستويات أعلى من الحماية تسترشد بمعايير الضمان الاجتماعي المحدثة لمنظمة العمل الدولية (البعد العمودي). ويتسق البعدان المتعلقان بتوسيع التغطية مع المضي قدماً نحو الامتثال لاشتراطات اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، ويتساويان في الأهمية وينبغي السعي إلى تحقيقهما في آنٍ واحد، حيثما أمكن ذلك. وينبغي أن يهدف البعد الأفقي إلى التنفيذ السريع لأرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية التي تشمل ضمانات أساسية من حيث الضمان الاجتماعي يكون بموجبها جميع الأشخاص الذين يحتاجون إليها، خلال دورة الحياة، قادرين على تحمل تكلفة الرعاية الصحية الأساسية والحصول عليها ويكون لديهم أمن الدخل على الأقل عند الحد الأدنى من المستوى المحدد وطنياً. وينبغي أن تهدف سياسات أرضية الحماية الاجتماعية إلى تسهيل سبل الحصول بفعالية على السلع والخدمات الأساسية وتعزيز الأنشطة الاقتصادية المنتجة والاضطلاع بها بتعاون وثيق مع سياسات أخرى تعزز القابلية للاستخدام وتحد من السمة غير المنظمة والهشاشة وتستحدث فرص عمل لائقة وتروج روح تنظيم المشاريع"[١٥].

١٧. وأخيراً، خلص مؤتمر العمل الدولي إلى أنّه "بالنظر إلى الدعم المتجدد لتقديم الضمان الاجتماعي على مستوى أساسي على الأقل من خلال إنشاء أرضيات للحماية الاجتماعية، هناك حاجة إلى توصية تستكمل المعايير القائمة ويكون من شأنها أن توفر إرشاداً مرناً ومجدياً للدول الأعضاء في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية ضمن نظم الضمان الاجتماعي الشاملة الموضوعة بما يتناسب مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية الوطنية"، واستطرد في تحديد عناصر توصية محتملة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية[١٦]. وتناقش هذه العناصر في الفصل ٢ من هذا التقرير. وتدعو الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) البلدان إلى وضع أطر زمنية للتنفيذ التدريجي، مع التشديد على الأولوية العالية المولاة إلى سد ثغرات التغطية في الضمان الاجتماعي[١٧].

---

[١١] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٣٠.

[١٢] المرجع نفسه، الفقرة ٣١.

[١٣] المرجع نفسه، الفقرة ٥٣.

[١٤] المرجع نفسه، الفقرة ٦٢٦.

[١٥] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرتان ٨ و٩.

[١٦] المرجع نفسه، الفقرة ٣١ والملحق.

[١٧] المرجع نفسه، الفقرتان ٨ و٣١.

١-٣ الفجوة في الحماية العالمية[١٨]

١٨. بالرغم من الاعتراف العالمي بالضمان الاجتماعي كحق أساسي من حقوق الإنسان وكمكون أساسي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، فإنّ غالبية سكان العالم لا يتمتعون بأي حماية. ويقدّر بأنّ هناك قرابة ٢٠ في المائة فقط من سكان العالم في سن العمل (وعائلاتهم) يحصلون على نُظم الضمان الاجتماعي الشاملة بصورة فعالة[١٩].

الثغرات في تغطية السكان

١٩. في حين شهدت بعض أرجاء العالم شيئاً من التقدم في مد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، شهدت مناطق أخرى ركوداً لا بل انكماشاً. وأدى الانتشار المتنامي للعمل غير المنظم في الكثير من البلدان، إلى ركود نسب التغطية وحتى إلى انخفاضها. وفي ما يتعلق بالإعانات الاكتتابية، كانت التطورات وثيقة الارتباط باتجاهات العمالة، لا سيما في ما يخص كمية الوظائف المتوفرة في الاقتصاد المنظم ونوعيتها. وقد أنشىء التأمين الاجتماعي في الأساس لخدمة العاملين بأجر أو راتب، الذين لديهم عقود صريحة ودخل منتظم وقابل للتحديد في شركات منظمة وفي سياق علاقة استخدام واضحة. وفي ظل هذه الظروف، يتسنى رصد المداخيل وإنفاذ التقيد بالالتزامات بدفع الاشتراكات. وعلى العموم، لا يغطي التأمين الاجتماعي العمال الذين يتمتعون بظروف عمل أقل تنظيماً، لاسيما في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض. وهذه هي الحال عادة بالنسبة إلى العاملين لحسابهم الخاص أو العاملين المستقلين أو غيرهم من العاملين في أشكال غير منتظمة من العمالة، والذين غالباً ما يشكلون الأغلبية الساحقة من العاملين في الاقتصاد غير المنظم. بالإضافة إلى ذلك، في بعض البلدان يعفى أصحاب العمل والعمال العاملون في المنشآت الصغيرة من اشتراكات الضمان الاجتماعي بموجب بعض أحكام قوانين العمل والضمان الاجتماعي. وفي بلدان أخرى، يكون العديد من العمال - بالرغم من تغطيتهم قانونياً - مستبعدين فعلياً من الحماية بواسطة الضمان الاجتماعي بسبب ضعف آليات الإنفاذ. وهم يمثلون نسبة عالية نسبياً من إجمالي العمالة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط.

٢٠. ومن جهة أخرى، في العديد من البلدان التي تتمتع بتغطية منخفضة للتأمين الاجتماعي - لاسيما البلدان منخفضة ومتدنية الدخل - هناك نقص في آليات الضمان الاجتماعي البديلة غير القائمة على الاشتراكات والممولة من الضرائب، التي يمكنها أن توفر على الأقل مستوىً أساسياً من التغطية لأولئك الموجودين خارج نطاق علاقة استخدام منظمة، وبالتالي أن تسد الفجوات في التغطية. وفي حين أن التطورات الأخيرة تبيّن من خلال أمثلة عديدة أن لخطط الضمان الاجتماعي غير القائمة على الاشتراكات إمكانيات كبيرة كي تغلق على الأقل الفجوات القائمة جزئياً في التغطية، لا يزال العديد من البلدان يعاني من مواطن عجز سياسية و/أو نقص في القدرة الإدارية والإرادة السياسية فيما يتعلق بتنفيذ مثل هذه الخطط وتخصيص الموارد اللازمة في الميزانية.

الثغرات في حالات الطوارئ المشمولة

٢١. الحماية الاجتماعية الشاملة (التغطية بجميع فروع الضمان الاجتماعي على الأقل عند مستوى أدنى من الإعانات كما تضمنته اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢))، ليست واقعاً للغالبية الساحقة من سكان العالم. فمن أصل ١٦٥ بلداً تتاح بشأنه المعلومات، هناك فقط ٥٩ بلداً يتمتع بنُظم شاملة للضمان الاجتماعي تغطي ما لا يقل عن ثمانية فروع للضمان الاجتماعي. وفي العديد من البلدان، تقتصر التغطية على بضعة فروع، ولا تحصل إلا أقلية من السكان على البرامج القائمة، سواءً من حيث القانون أو الممارسة.

٢٢. ويقوم كل بلد بوضع شكل من أشكال الأحكام المتعلقة بحماية الصحة الاجتماعية، وبالتالي يمكّن من الحصول ولو نظرياً على الأقل على مجموعة محددة من خدمات الرعاية الصحية. وهي تشمل بعض خدمات الرعاية الصحية العامة المجانية أو خدمات ممولة من خلال التأمين الصحي لبعض المجموعات السكانية. ولدى معظم البلدان برامج توفر معاشات الشيخوخة القائمة على الاشتراكات، بالرغم من أنّ التغطية في الكثير منها تقتصر على مجموعات محددة من العمال العاملين في الاقتصاد المنظم الصغير. والعديد من هذه البرامج جديدة نسبياً، وبالتالي فإنّ التغطية الفعلية المقاسة بالنسبة المئوية للأشخاص المسنين الذين يحصلون على أي إعانة، منخفضة جداً. وفي معظم البلدان، يتمتع الموظفون في الاقتصاد المنظم ببعض أشكال الحماية عند وقوع إصابة

[١٨] يرد المزيد من التفاصيل بشأن مستوى تغطية الضمان الاجتماعي ونوعيتها، في *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*.

[١٩] *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*، الصفحة ٣٣.

عمل، بالرغم من أنّ مثل هذه التغطية لا تفي غالباً باشتراطات الاتفاقية رقم ١٠٢ فيما يتعلق بمجموعة ونوع الإعانات المقدمة. وفي معظم البلدان، يحق على الأقل لبعض مجموعات الموظفين بالإجازة المرضية مدفوعة الأجر وإجازة الأمومة مدفوعة الأجر، سواء من خلال الأحكام الواردة في قانون العمل أو في الاتفاقات الجماعية. ولكن، نظراً إلى أنّ النفاذ الفعلي لهذه الأحكام غالباً ما يكون متدنياً، فإنّ التغطية الفعلية تكون أيضاً متدنية.

الثغرات في ملاءمة الإعانات المقدمة

٢٣. ينبغي للحماية المقدمة من خلال إعانات الضمان الاجتماعي أن تضمن على الأقل أن يكون في استطاعة الناس، بمختلف أعمارهم، أن يشتروا جميع السلع والخدمات الأساسية أو أن يحصلوا عليها، بما في ذلك الخدمات الصحية، مما يجعلهم يعيشون حياة كريمة. وهذا يعني أنّه ينبغي رفع مدخولهم فوق عتبة الفقر أو الحد الأدنى من الدخل، كما ينبغي أن يكونوا قادرين على الحصول على نحو فعال على مجموعة من السلع والخدمات في مجال الرعاية الصحية، يتم تحديدها من خلال عملية وطنية شفافة. ويشير استمرار مستويات الفقر والاستبعاد الاجتماعي وأعباء المرض الممكن تجنبها إلى أنّ إعانات الضمان الاجتماعي غالباً ما لا تتمشى مع التحدي الكامن في توفير حياة كريمة للجميع. وقد لاحظت لجنة الخبراء في الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) "فجوة بين البلدان ذات الدخل المرتفع من جهة، والبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض من جهة أخرى، من حيث قيمة وملاءمة الإعانات التي تقدمها نُظم الضمان الاجتماعي في كل منها. وفي حين تتسم الإعانات في المجموعة الأولى من البلدان، كقاعدة عامة، بأنها أعلى حتى من المعايير المتقدمة المحددة بموجب اتفاقيات الضمان الاجتماعي اللاحقة، غالباً ما يكون لدى البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض مستوى من الإعانات لا يصل إلى الحد الأدنى من المعالم الأساسية ... للسماح للمستفيد بأن يقوم بأود نفسه وأسرته "في صحة وكرامة"[٢٠].

٤-١ الإطار القانوني الحالي لمنظمة العمل الدولية لمد نطاق الضمان الاجتماعي

٢٤. اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية هي الأدوات الأساسية التي يمكن للمنظمة من خلالها أن تسعى إلى الوفاء بولايتها الرامية إلى مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع الذين يحتاجون إلى حماية. وهناك توصيتان مهمتان هما توصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وتوصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩) وست اتفاقيات يعتبرها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي[٢١] محدثة، تجسّد الصكوك القانونية الأساسية لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي وحماية الأمومة:

- اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛
- اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [الجدول الأول بصيغته المعدلة في ١٩٨٠] (رقم ١٢١)؛
- اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)؛
- اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)؛
- اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)؛
- اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

٢٥. بالإضافة إلى ذلك، تُعتبر اتفاقيتان بشأن حقوق العمال المهاجرين بالضمان الاجتماعي، محدثتين وهما اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨) واتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧).

٢٦. وتشكل هذه الصكوك، في مجموعها، إطاراً مرجعياً فريداً ومفيداً لتصميم النُظم الوطنية للضمان الاجتماعي. غير أنها تترك بعض الثغرات المهمة التي ينبغي ردمها من خلال صك استكمالي يقدم الإرشاد.

[٢٠] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٤٦٠، مع الإشارة إلى المادة ٦٧ من الاتفاقية رقم ١٠٢.

[٢١] مكتب العمل الدولي: الوثيقة GB.276/LILS/WP/PRS/1، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩.

١-٤-١ التوصيتان رقم ٦٧ ورقم ٦٩: مخطط أولي للنُظم الشاملة للضمان الاجتماعي

٢٧. إنّ توصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وتوصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩)، هما في أساس وضع صكوك منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، وكان من المتوقع، وقت اعتمادهما، أن تتحولا إلى أحكام ملزمة ومألوفة. وقد أرست هاتان التوصيتان معاً نظاماً شاملاً لأمن الدخل وحماية الرعاية الطبية لكل فرع من الفروع التسعة العادية للضمان الاجتماعي، إلى جانب الاحتياج العام (المسمى "الحاجة العامة" في ١٩٤٤)، بهدف تخفيف الحاجة ومنع العوز[٢٢].

٢٨. وتوصي التوصية رقم ٦٧ بوضع نظام شامل للضمان الاجتماعي لتوفير أمن الدخل (الإعانات النقدية) فيما يتعلق بثماني حالات طارئة هي: المرض، الوضع، العجز، الشيخوخة، وفاة العائل، البطالة، المصروفات الطارئة، إصابات العمل[٢٣]. ومن بين المبادئ التوجيهية الرئيسية لهذه التوصية هناك التغطية الشاملة، التي ينبغي من خلالها مد نطاق تأمين الدخل ليشمل السكان برمتهم، وذلك من خلال مزيج يجمع بين التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية[٢٤]. كما توصي، على وجه التحديد، بأنه ينبغي تنظيم تأمين الدخل قدر المستطاع على أساس التأمين الاجتماعي الإلزامي لتغطية جميع العمال وعائلاتهم، بمن فيهم العاملون لحسابهم الخاص، وينبغي استكمال ذلك ببرامج للمساعدة الاجتماعية لتغطية من هم خارج نطاق الخطط المنظمة للضمان الاجتماعي وبالتالي ضمان التغطية الكاملة للسكان[٢٥]. وينبغي أن تشتمل المساعدة الاجتماعية على التدابير العامة للمساعدة من أجل ضمان رفاه الأطفال المعالين، وعلى علاوات الإعالة الخاصة بمعدلات مقررة لصالح العجزة والمسنين والأرامل غير المؤمن عليهم تأميناً إلزامياً، وعلى المساعدة العامة لكل المحتاجين الذين لا يكون هناك ما يستوجب احتجازهم للرعاية العلاجية[٢٦] (المبدأ التوجيهي ٣).

٢٩. وفي صميم التوصية رقم ٦٩ هناك أيضاً المبدأ التوجيهي بشأن التغطية الشاملة، استناداً إلى الاعتراف بأنّ إتاحة الرعاية الطبية المناسبة تشكل عنصراً أساسياً في الضمان الاجتماعي[٢٧]. ووفقاً للتوصية رقم ٦٩، يمكن توفير خدمات الرعاية الطبية بطريقتين: إما من قبل قسم للتأمين الاجتماعي وتستكمل بمساعدة اجتماعية، أو من قبل إدارة عامة للرعاية الطبية[٢٨]. ومهما تكن الطريقة المستخدمة، ينبغي لخدمة الرعاية الطبية أن تشمل جميع أفراد المجتمع، سواء أكانوا يزاولون أم لا عملاً مدراً للدخل[٢٩].

١-٤-٢ اتفاقيات الضمان الاجتماعي: مرجع لوضع نُظم الضمان الاجتماعي

٣٠. إنّ اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، هي الاتفاقية الرائدة ضمن الاتفاقيات الست المحدثة بشأن الضمان الاجتماعي. وهي الاتفاقية الدولية الوحيدة التي تحدد الفروع التقليدية التسعة للضمان الاجتماعي (الرعاية الطبية، إعانة المرض، إعانة البطالة، إعانة الشيخوخة، إعانة إصابات العمل، الإعانة العائلية، إعانة الأمومة، إعانة العجز وإعانة الورثة)[٣٠]، وتحدد المعايير الدنيا لكل منها.

٣١. والأهداف الدنيا محددة لكل حالة من حالات الطوارئ فيما يتعلق بما يلي:

- *النسبة المئوية الدنيا* من السكان المحميين في حال وقوع واحدة من الحالات الطارئة؛[٣١]

---

[٢٢] التوصية رقم ٦٧، الفقرات ١-٤.

[٢٣] المرجع نفسه، الفقرة ٧.

[٢٤] المرجع نفسه، الديباجة.

[٢٥] المرجع نفسه، الفقرتان ٢ و٣.

[٢٦] المرجع نفسه، الفقرة ٣.

[٢٧] التوصية رقم ٦٩، الفقرة ٨.

[٢٨] المرجع نفسه، الفقرة ٥.

[٢٩] المرجع نفسه، الفقرة ٨.

[٣٠] ترد على التوالي في المواد ٨ و١٤ و٢٠ و٢٦ و٣٢ و٤٠ و٤٧ و٥٠ و٥٤ من الاتفاقية رقم ١٠٢.

[٣١] الاتفاقية رقم ١٠٢، المواد ٩ و١٥ و٢١ و٢٧ و٣٣ و٤١ و٤٨ و٥٥ و٦١.

- *المستوى الأدنى من الإعانات* الواجب توفيرها في حال وقوع واحدة من الحالات الطارئة؛[٣٢]
- *شروط ومدة استحقاق* الإعانات المقررة[٣٣].

٣٢. وينبغي تحقيق هذه الأهداف الدنيا من خلال تطبيق المبادئ الرئيسية المكرسة في الاتفاقية رقم ١٠٢، والتي ينبغي التقيّد بها بغض النظر عن نوع النظام القائم:

- المسؤولية العامة للدولة في أن تقدم حسب الأصول الإعانات والإدارة السليمة للمؤسسات والإدارات المعنية بتأمين توفير الإعانات[٣٤].
- مشاركة الأشخاص المحميين في إدارة خطط الضمان الاجتماعي[٣٥].
- التمويل الجماعي لخطط الضمان الاجتماعي[٣٦].
- ضمانة الدولة للإعانات المحددة[٣٧].
- تكييف المدفوعات السارية في المعاشات التقاعدية[٣٨].
- الحق في الطعن في حال رفض تقديم الإعانة أو الشكوى من نوعيتها أو كميتها[٣٩].

٣٣. وتتمتع الاتفاقية رقم ١٠٢ بسمة أساسية هي أنها تنص على بنود مرنة تتيح للدول الأعضاء المصدقة عليها أن تتوصل تدريجياً إلى التغطية الشاملة. واستناداً إلى مفهوم مفاده أنّه ينبغي لكل بلد أن يمتلك سلطة تحديد كيفية ضمان أمن الدخل على أفضل وجه، وبالتالي أن تتجلى في خياراته قيمه الاجتماعية والثقافية وتاريخه ومؤسساته ومستوى تنميته الاقتصادية، فإنّ الاتفاقية تحدد مجموعة من الأهداف أو المعايير القائمة على المبادئ المتفق عليها عموماً والتي تشكل حداً أدنى مقبولاً اجتماعياً لجميع الدول الأعضاء. وهي تنص بالتالي على بعض الاشتراطات الدنيا التي يتعين على الدول الأعضاء المصدقة مراعاتها في سعيها إلى التحقيق التدريجي لحماية أكثر شمولية، سواء من حيث عدد الحالات الطارئة المشمولة أو الأشخاص المحميين. ويتم ذلك أولاً من خلال السماح للدول المصدقة أن تقبل على الأقل ثلاثة فروع من أصل تسعة فروع للضمان الاجتماعي، على أن يغطي فرع واحد على الأقل من هذه الفروع الثلاثة حالة طارئة أو بطالة طويلة الأجل، وبهدف مد نطاق التغطية لتشمل الحالات الطارئة الأخرى في مرحلة لاحقة[٤٠].

٣٤. بالإضافة إلى ذلك، يوفر نطاق التغطية الشخصية بموجب الاتفاقية رقم ١٠٢ بدائل تراعي الاختلافات في هيكلية العمالة وفي الوضع الاجتماعي والاقتصادي للدول الأعضاء، وفيما بين مختلف فئات المقيمين داخل الدولة. وبالتالي، تمنح الاتفاقية الدول الأعضاء، عن كل فرع مقبول، إمكانية تغطية قسم محدد من سكانها. بالإضافة إلى ذلك، عند تنفيذ فروع الضمان الاجتماعي، فإنها تسمح للدول الأعضاء التي لا تتمتع بمرافق اقتصادية وطبية كافية بأن تلجأ إلى استثناءات مؤقتة تتعلق، على سبيل المثال، بنسبة الأشخاص المشمولين[٤١]. كما تنص الاتفاقية على المرونة فيما يتعلق بنوع الخطط التي قد تضعها الدول الأعضاء لتنفيذ الاتفاقية وتحقيق أهدافها. ومن الممكن تحقيق هذه الأهداف من خلال:

- خطط شاملة يستند فيها الحق في الإعانات إلى مدة الإقامة فقط؛
- خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات؛

---

[٣٢] المرجع نفسه، المواد ١٠ و١٦ و٢٢ و٢٨ و٣٤ و٣٦ و٤٩ و٥٠ و٥٦ و٦٢.

[٣٣] المرجع نفسه، المواد ١١ و١٧ و٢٣ و٢٩ و٣٧ و٥١ و٥٧ و٦٣.

[٣٤] المرجع نفسه، المادة ٧١، الفقرة ٣.

[٣٥] المرجع نفسه، المادة ٧٢، الفقرة ١.

[٣٦] المرجع نفسه، المادة ٧١، الفقرتان ١ و٢.

[٣٧] المرجع نفسه، المادة ٧١، الفقرة ٣.

[٣٨] المرجع نفسه، المادة ٦٥، الفقرة ١٠ والمادة ٦٦، الفقرة ٨.

[٣٩] المرجع نفسه، المادة ٧٠.

[٤٠] المرجع نفسه، المادة ٢.

[٤١] المرجع نفسه، المادة ٣.

- خطط المساعدة الاجتماعية القائمة على شرط إثبات الحاجة، المقدمة إلى جميع الأشخاص الذين يحق لهم بالإعانات شريطة ألا تتجاوز وسائل العيش المتاحة أمامهم خلال الحالة الطارئة الحدود المقررة.

ويمكن أن تكون الإعانات المقدمة إما مرتبطة بالدخل أو بمعدل مقطوع.

٣٥. وتحدد اتفاقيات محدثة أخرى في مجال الضمان الاجتماعي معايير أعلى في ما يخص مختلف فروع الضمان الاجتماعي، لا سيما في ما يتعلق بمجال التغطية الشخصية والحد الأدنى من الإعانات الواجب توفيرها (انظر الإطار ١).

الإطار ١
الخصائص الأساسية لمعايير منظمة العمل الدولية
المحدثة الأخرى في مجال الضمان الاجتماعي

اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [الجدول الأول بصيغته المعدلة عام ١٩٨٠] (رقم ١٢١) - إنّ الحالات الطارئة التي تغطيها الاتفاقية رقم ١٢١ تشمل ما يلي: حالة المرض، العجز عن العمل، فقد القدرة أو نقص المقدرة بسبب حادث عمل أو حادث مهني محدد، فقد وسيلة التعيش نتيجة وفاة العائل جراء إصابة عمل. ويعود إلى الدول الأعضاء المصدقة أن تحدد مفهوم "حادث العمل"، بما في ذلك الشروط التي يطبق بموجبها هذا المفهوم على حوادث الطرق. وتشير الاتفاقية رقم ١٢١ إلى الحالات التي ينبغي أن تعتبر فيها التشريعات الوطنية الحوادث على أنها حوادث عمل، وإلى الشروط التي ينبغي بموجبها افتراض المنشأ المهني للمرض. وينبغي أن تشمل القائمة الوطنية للأمراض المرتبطة بالاستخدام على الأقل الأمراض الواردة في الجدول الأول من الاتفاقية. وتنص الاتفاقية رقم ١٢١ على وجوب حماية جميع الموظفين، بمن فيهم التلامذة الصناعيون في القطاعين العام والخاص وفي التعاونيات. كما تضع الاتفاقية ثلاثة أنواع من الإعانات: الرعاية الطبية، الإعانات النقدية في حالة العجز عن العمل وفقد القدرة على الكسب (العجز)، الإعانات النقدية في حالة وفاة العائل.

اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨) - تشمل الاتفاقية رقم ١٢٨ جميع الموظفين، بمن فيهم التلامذة الصناعيون، أو ما لا يقل عن ٧٥ في المائة من إجمالي السكان النشطين اقتصادياً، أو جميع المقيمين الذين لا تتجاوز وسائل عيشهم خلال الحالة الطارئة حدوداً معينة. وينبغي أن يبلغ معدل المدفوعات الدورية بالنسبة لإعانة العجز ما لا يقل عن ٥٠ في المائة من الأجر المرجعي. بالإضافة إلى ذلك، تنص الاتفاقية على اعتماد تدابير لتوفير خدمات إعادة التأهيل. كما ينبغي أن يقابل الحد الأدنى من إعانات الشيخوخة والورثة ما لا يقل عن ٤٥ في المائة من الأجر المرجعي.

اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠) - تشمل هذه الاتفاقية الحالة الطارئة المتمثلة في إعانات الرعاية الطبية وإعانات المرض النقدية. وينبغي أن تشمل هاتان الحالتان الطارئتان جميع الموظفين، بمن فيهم التلامذة الصناعيون، أو ما لا يقل عن ٧٥ في المائة من إجمالي السكان النشطين اقتصادياً، أو جميع المقيمين الذين لا تتجاوز وسائل عيشهم خلال الحالة الطارئة حدوداً معينة. وفيما يتعلق بالرعاية الطبية، فإنّ زوجات الموظفين وأولادهم مشمولون أيضاً. وبالإضافة إلى الرعاية الطبية المطلوبة بموجب الاتفاقية رقم ١٠٢، تنص الاتفاقية رقم ١٣٠ على علاج الأسنان وإعادة التأهيل الطبي، بما في ذلك توفير البدائل الصناعية وأجهزة تقويم الأعضاء وصيانتها وتجديدها. كما تنص الاتفاقية رقم ١٣٠ على الحق في الإعانات طوال الحالة الطارئة وتسمح بإمكانية أقل في تحديد مدة إعانات المرض؛ ولا يُسمح بالحد البالغ ٢٦ أسبوعاً إلا عندما لا يعود المستفيد منتمياً إلى فئات الأشخاص المحميين أو إذا حلّ المرض بالمستفيد عندما كان لا يزال ينتمي إلى تلك الفئات.

اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨) - ينقسم الهدف الرئيسي للاتفاقية رقم ١٦٨ إلى قسمين: حماية العاطلين عن العمل من خلال توفير الإعانات على شكل مدفوعات دورية ومن خلال النهوض بالعمالة. وينبغي أن يبلغ الحد الأدنى من معدل تعويض الإعانات المقدمة في حالة البطالة ٥٠ في المائة من الأجر المرجعي. وعلى الدول الأعضاء المصدقة أن تعتمد خطوات مناسبة لتنسيق نظام الحماية من البطالة لديها وسياسة العمالة الخاصة بها. ويتعين على نظام الحماية من البطالة، وتحديداً أساليب توفير إعانات البطالة، الإسهام في تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية ولا يتعين أن يثبط عزيمة أصحاب العمل في عرض العمالة المنتجة ولا عزيمة العمال في البحث عنها. ولا بد للأشخاص المحميين من أن يشملوا فئات مقررة من الموظفين، تشكل ما لا يقل عن ٨٥ في المائة من إجمالي الموظفين، بمن فيهم موظفو القطاع العام والتلامذة الصناعيون، أو جميع المقيمين الذين لا تتجاوز مواردهم خلال الحالة الطارئة حدوداً معينة.

اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) - بموجب الاتفاقية رقم ١٨٣، يجب أن يكون ضمن الأشخاص المحميين جميع النساء المستخدمات، بمن فيهنّ اللاتي يمارسن أشكالاً غير نمطية من العمل لدى الغير. كما تتطلب الاتفاقية للتمتع بالحق في إعانات الأمومة فترة زمنية دنيا من ١٤ أسبوعاً (منها فترة إجازة إلزامية بعد ولادة الطفل مدتها ستة أسابيع). ويحق للنساء المتغيبات عن عملهنّ في إجازة ترتبط بالأمومة، بإعانة نقدية لا تكون عموماً أقل من ثلثي أجورهنّ السابقة. ويجب أن تشمل الإعانات الطبية المقدمة إلى الأشخاص المحميين، الرعاية في فترات ما قبل الولادة وأثناءها وما بعدها. وتحدد الاتفاقية رقم ١٨٣ أيضاً الحق في فترات توقف عن العمل للإرضاع، إلى جانب الأحكام المتعلقة بحماية الصحة وحماية العمل وعدم التمييز.

١-٥ الاستنتاج المرحلي: الحاجة إلى سد الثغرات القانونية في مجموعة صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي[٤٢]

٣٦. على نحو ما أعاد تأكيده مؤتمر العمل الدولي في الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، توفر معايير منظمة العمل الدولية المحدثة بشأن الضمان الاجتماعي، ولاسيما الاتفاقية رقم ١٠٢، مجموعة فريدة من المعايير الدنيا للنُظم الوطنية للضمان الاجتماعي المقبولة دولياً. ولا تزال الاتفاقية رقم ١٠٢ تقوم مقام المعلم والمرجع في التطوير التدريجي للتغطية الشاملة للضمان الاجتماعي على المستوى الوطني. وقد قامت دول أعضاء عديدة تنفذ حالياً سياسات مد نطاق الضمان الاجتماعي الناجحة والمبتكرة، بالتصديق منذ عهد قريب على الاتفاقية رقم ١٠٢، وأعربت دول أخرى عن نيتها في القيام بذلك. بالإضافة إلى ذلك، تبين التجارب الدولية أنّ اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعنية بالضمان الاجتماعي، وبخاصة الاتفاقية رقم ١٠٢، تُستخدم للحيلولة دون الهبوط بمستوى نظم الضمان الاجتماعي في العالم إذ أنها تشكل المعالم المرجعية لتقييم مدى تحقيق شروطها، وتساهم في إرساء أرضية متكافئة للظروف الاجتماعية في العالم.[٤٣]

٣٧. غير أنّ أثر هذه المعايير، في العالم النامي، غالباً ما كان مقتصراً على العمالة المنظمة، ومرد ذلك أنّ النطاق الشخصي للتغطية بموجب النظام التقليدي للضمان الاجتماعي، والذي تكرسه الاتفاقيات، لا يمتد إلى المزارعين والعمال الآخرين في زراعة الكفاف والعمال الريفيين والعاملين في الاقتصاد غير المنظم وعائلاتهم، وهم يشكلون الجزء الأكبر من سكان هذه البلدان. وكما استنتجت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، "في حين تتوق التوصيتان رقم ٦٧ ورقم ٦٩، اللتان تطبقان إعلان فيلادلفيا، إلى تحقيق الإدماج الاجتماعي والتغطية الشاملة، لم تتمكن اتفاقيات الضمان الاجتماعي حتى الآن من تحقيق هذه الأهداف، تاركة المجال مفتوحاً أمام إمكانية استبعاد جزء كبير من السكان من التغطية"[٤٤]. وبالتالي، استنتجت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات كذلك أنّ النهج الشامل إزاء الضمان الاجتماعي، والأهداف والمبادئ الأساسية للتوصيتين رقم ٦٧ ورقم ٦٩، لا تزال ذات أهمية "من حيث المبادئ التوجيهية التي تضعها بالنسبة إلى القانون والممارسة على المستوى الوطني وبالنسبة إلى النشاط الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية بشأن مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع"[٤٥]. غير أنها محدودة من حيث الوسائل التي تضعها بغية ضمان تغطية جميع السكان ولا تراعي الأشكال والمفاهيم الحديثة لتغطية الضمان الاجتماعي التي تم وضعها في الكثير من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل خلال العقدين الأخيرين[٤٦].

٣٨. ولا تتطلب الاتفاقية رقم ١٠٢ تغطية شاملة أو توفير مجموعة أساسية كاملة من إعانات الضمان الاجتماعي (أي الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية) لضمان الحماية الأساسية للجميع طوال دورة الحياة. كما أنها لا تتطلب تقديم الإرشاد إلى البلدان بشأن تحديد أولويات وتتابع الإعانات الواجب تقديمها، بل تراعي الاحتياجات الأكثر إلحاحاً من حيث الحماية والموارد المتاحة ضمن أي بلدٍ.

٣٩. ونظراً للقدرة المحدودة التي تتسم بها اتفاقيات منظمة العمل الدولية المحدثة والمعنية بالضمان الاجتماعي، فيما يتعلق بجعل الحق في الضمان الاجتماعي واقعاً ملموساً للجميع، تبرز الحاجة إلى توصية جديدة. وينبغي أن توضع بهدف جعل مبدأ توفير تغطية الضمان الاجتماعي الكاملة لجميع الذين يحتاجون إلى هذه الحماية في القانون والممارسة، بأسرع وقت ممكن، واقعاً ملموساً. والأهم من ذلك، من شأنها أن ترمي في الدرجة الأولى إلى حماية الأشخاص غير المحميين حالياً والفقراء والأكثر استضعافاً، بمن فيهم العاملون في الاقتصاد غير المنظم وعائلاتهم، لضمان أنهم يستطيعون أن يتمتعوا فعلياً بالضمان الاجتماعي الأساسي طوال دورة الحياة. وينبغي لهذا الصك أن يدعم أيضاً استراتيجية إنمائية حديثة تقوم على السعي المتزامن إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال الحد من الفقر وانعدام المساواة والاعتلال الصحي، ومساعدة الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية على توفير الضمان الاجتماعي الأساسي لجميع المحتاجين بأسرع وقت ممكن، لسد الفجوات المستمرة في التغطية.

---

[٤٢] لمزيد من المعلومات، انظر مكتب العمل الدولي:
Setting social security standards in a global society: An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization, Social Security Policy Briefings, Paper 2 (Geneva, 2008).

[٤٣] تقرير للمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفقرة ٤٣٦.

[٤٤] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٦٢٨.

[٤٥] المرجع نفسه، الفقرة ٥٣.

[٤٦] انظر التقرير للمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٣-٦.

الفصل ٢

القانون والممارسة في تقديم الضمانات الأساسية لأمن الدخل والرعاية الصحية الأساسية

٤٠. تشير الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) إلى إنشاء أرضيات حماية اجتماعية مصممة على الصعيد الوطني لضمان الحد الأدنى من أمن الدخل والرعاية الصحية الأساسية باعتبار ذلك أولوية بالنسبة إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي[١]. ويبحث هذا الفصل الطريقة التي تنظم بها ضمانات أمن الدخل الأساسي والرعاية الصحية الأساسية على مدى دورة الحياة في بلدان مختلفة في ضوء أحكام معايير منظمة العمل الدولية المنطبقة والإطار القانوني والنظري الدولي ذي الصلة[٢]. ويستند هذا الفصل أيضاً إلى الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١). ويشير إلى القوانين والممارسات في بلدان توفر هذه الضمانات للسكان، ويتضمن تحليلاً لعملية وضع النظم وإداراتها ونوعية الإعانات المقدمة من حيث شروط الأهلية ومستويات الإعانات ومدتها ومدى سهولة الحصول عليها وما إلى ذلك. وبالنظر إلى هدف التوصية الممكنة ومقصدها، سيركز هذا الفصل تركيزاً شبه حصري على النظم غير الاكتتابية والرامية تحديداً إلى تغطية غير المشمولين بالحماية أو بالحماية الكافية بواسطة النظم الإلزامية. ويعالج الفصل مسائل من يحصل على ماذا ومتى وكيف ولِمَ، فيما يتصل بأمن الدخل الأساسي والرعاية الصحية الأساسية.

٤١. ويستند الفصل إلى المعلومات الواردة في التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي وفي الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) وفيما سبق لمنظمة العمل الدولية أن قامت به من دراسات وبحوث ذات صلة، كما أنه يكمل تلك المعلومات.

٢-١ تغطية السكان[٣]

٢-١-١ الإطار القانوني والنظري الدولي

٤٢. كرر مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١١ الإقرار بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي، على نحو ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، شأنه في ذلك شأن التزام المنظمة ببلوغ هدف توفير الضمان الاجتماعي

[١] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الملحق.

[٢] لغرض الدقة، يركز هذا الجزء على صكوك الأمم المتحدة الرئيسية ومعايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، تلك التي حظيت بأكبر نصيب من التصديق و/أو التي تعتبر مراجع، لاسيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢، والتوصية رقم ٦٧ والتوصية رقم ٦٩. وتجدر الإشارة إلى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ذو طابع إعلامي فحسب ولا يحتوي على أحكام ملزمة وبالتالي لا يتوفر على آلية إشراف، فيما يعد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي ينفذ بواسطته الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ملزماً للدول المصدقة عليه. ويشرف على تطبيقه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولهذا الغرض، يشار على امتداد هذا الفصل إلى تفسير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لحق كل فرد في الضمان الاجتماعي المنصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

[٣] للمزيد من المعلومات أنظر أيضاً *دليل التوسيع*، الفصل ٢-١-١؛ والتقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٥-١؛ والدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الجزء الثالث، الفصل ١ باء.

المناسب للجميع في إطار أداء ولايتها الدستورية[٤]. وهكذا اعتُبرت التغطية الشاملة مبدأ أساسياً ينبغي أن تقوم عليه وأن تسعى إلى بلوغه، الاستراتيجيات الوطنية لتوسيع الضمان الاجتماعي[٥].

٤٣. وإلى جانب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي صدّقت عليه ١٦٠ دولة، على حق كل فرد في الضمان الاجتماعي.[٦] وتعرض اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٧]، في تعليقها العام رقم ١٩ بشأن الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩)[٨]، العناصر الرئيسية لهذا الحق ومحتوى التزامات الدول في هذا الصدد. وتبين أن من واجب الدول الأطراف أن تكفل تدريجياً حق الضمان الاجتماعي لجميع الأفراد الموجودين على أراضيها[٩]. ولهذا الغرض، ينبغي أن يغطي نظام الضمان الاجتماعي كل الأشخاص، لاسيما أفراد المجموعات الأكثر حرماناً وتهميشاً، وذلك دون تمييز على أي من الأسس المحظورة بموجب العهد[١٠]. كما تضيف أنه: "من أجل تأمين التغطية لكل شخص، يتعين وضع مخططات غير قائمة على الاشتراكات"[١١].

٤٤. وتفسر الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) مبدأ الشمولية على أنه يشير إلى الحماية الشاملة لجميع السكان بواسطة مجموعة محددة من الضمانات الاجتماعية الأساسية (بما يشكل أرضية وطنية للحماية الاجتماعية) وهي حماية يتعين بلوغها بأسرع ما يمكن[١٢]. وهذا الأمر "لا يعني بالضرورة أن طبيعة الإعانات والمنظمة المكلفة بالمستفيدين هي ذاتها بالنسبة إلى جميع السكان"[١٣]. "وتكتسي التغطية الشاملة في بعض الحالات بالضرورة طابع هدف إنمائي تدريجي يتعين بلوغه في غضون إطار زمني محدد. وليس باستطاعة جميع البلدان توفير طائفة كاملة من إعانات الضمان الاجتماعي أو إرساء النظم اللوجيستية لتغطية جميع السكان على الفور"[١٤]. ومع ذلك، ينبغي اعتبار الحماية الشاملة هدفاً واضحاً قد يتعين بلوغه تدريجياً.

٢-١-٢ القوانين والممارسات الوطنية

٤٥. اعتمدت البلدان طائفة واسعة من الاستراتيجيات المختلفة لبلوغ هدف توفير مستوى أدنى من الحماية الاجتماعية لأفراد المجتمع كافة بالاستناد إلى: أساليب تمويلية مدعومة أو اكتتابية أو غير اكتتابية؛ توفير الاستحقاقات للجميع أو بحسب مستويات دخل أو فئات أعمار أو مناطق جغرافية أو قطاعات أو مستويات مهارات محددة؛ جعل الإعانات مشروطة أو غير مشروطة وتقديمها نقداً أو عيناً.

---

[٤] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٥.

[٥] المرجع نفسه، الفقرة ١٢.

[٦] العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٩.

[٧] اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: التعليق العام رقم ١٩: الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩). اعتمد في الدورة التاسعة والثلاثين، ٥-٢٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، الوثيقة E/C.12/GC/19 (الأمم المتحدة).

[٨] لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي هيئة مستقلة لخبراء الرصد معنية بشرح التزامات الدول والتصديق عليها وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبحث امتثال الدول لالتزاماتها وفقاً لهذا الصك. انظر التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

[٩] التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٤.

[١٠] المرجع نفسه، الفقرة ٢٣. كما هو مبين في الفقرة ٢٩، فإن هذه الأسس تشمل "... العرق أو اللون أو نوع الجنس أو السن أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب أو العجز البدني أو العقلي، أو الحالة الصحية (بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز)، أو الميول الجنسية، أو المركز المدني أو السياسي أو الاجتماعي أو غيره، مما يرمي أو يؤدي إلى إبطال أو عرقلة التمتع على قدم المساواة بالحق في الضمان الاجتماعي أو ممارسته".

[١١] التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٢٣. وفيما يتعلق بالنظم غير القائمة على اشتراكات، وبالأخص نظم المعاش، انظر أيضاً توصيات خبيرة الأمم المتحدة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع بشأن برامج التحويلات النقدية ونظم المعاشات غير القائمة على اشتراكات، وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة A/HRC/14/31 (٣١ آذار/ مارس ٢٠١٠).

[١٢] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٩.

[١٣] تقرير للمناقشة المتكررة بشأن الضمان الاجتماعي، الفقرة ٣٦٣.

[١٤] المرجع نفسه، الفقرة ٣٦٤.

البلدان ذات النظم العتيدة[١٥]

٤٦. بلغت بعض البلدان كالنمسا وبلجيكا والدانمرك وفنلندا وألمانيا وهولندا والسويد تغطية شبه شاملة، في حين تظل التغطية غير مكتملة في بلغاريا واليونان وإيطاليا ولاتفيا وليتوانيا ومالطة وبولندا وبلدان أخرى. وفيما عدا اليونان وإيطاليا، تطبق جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المؤلف من ٢٧ دولة[١٦]، نوعاً من أنواع نظم الدخل الأدنى غير الاكتتابية والمرتبطة بشرط إثبات الحاجة على الصعيد الوطني. وهذه النظم بمثابة ملاذ أخير لجميع المحتاجين غير المشمولين بمدفوعات التأمين الاجتماعي أو من استنفدوا استحقاقاتهم، ساعية بذلك إلى ضمان تغطية شاملة. وتركز معظم النظم على العاطلين عن العمل، لكنها تكمل في بعض الدول أيضاً دخل العمال ذوي الأجور شديدة الانخفاض. ويختلف مدى نجاح الدول في توفير التغطية للجميع. وكثيراً ما يبلّغ عن ثغرات في تغطية فئات محددة حتى في أكثر النظم شمولاً، ويذكر من تلك الفئات مثلاً المهاجرون بلا وثائق أو المشردون أو الشباب. وتفيد بعض البلدان مثل لاتفيا وسلوفينيا وسلوفاكيا أن الاتجاهات الأخيرة نحو تشديد شروط الأهلية وزيادة المشروطية قد أدت إلى تقليص التغطية. علاوة على ذلك، يشكل عدم الاستيعاب بسبب تعقيد النظام أو الوصم أو ضعف الإدارة أو نقص المعلومات المتعلقة بالاستحقاقات عائقاً أمام التغطية الشاملة في بلدان مثل النمسا وبلجيكا والجمهورية التشيكية والدانمرك وفنلندا وألمانيا وهنغاريا والبرتغال والمملكة المتحدة.

البلدان التي استطاعت بسرعة سد ثغرات معينة في الحماية

٤٧. وضعت بعض البلدان التي واجهت ثغرات كبيرة في التغطية نظماً مبتكرة مكنّتها من أن توفر الضمان الاجتماعي بسرعة لجميع السكان (تقريباً) في حالات طوارئ معينة أو توفر حزمة كاملة من الضمانات الاجتماعية. ويمكن أن يلاحظ على مدى العقود الماضية تقدم سريع في تغطية السكان بالحماية الصحية الوطنية في عدة بلدان. ففي آسيا، بلغت بلدان مثل الصين وجمهورية كوريا والهند وسري لانكا وتايلند تغطية كاملة أو شبه كاملة في فترة وجيزة نسبياً. وتقوم معظم هذه النظم على نماذج تمويل مختلطة.

٤٨. وترد في الجدول ١ أدناه أمثلة أخرى على جهود ناجحة في مجال توسيع نطاق الضمان الاجتماعي. ويعزى إحراز هذا التقدم إلى عوامل نجاح حاسمة هي الالتزام السياسي القوي وتخصيص الموارد المالية اللازمة واتباع نهج مبتكرة واستخدام تكنولوجيات جديدة لتصميم الإعانات وتقديمها وإداراتها ورصدها وتطبيق نهج قائم على المشاركة في مراحل التصميم والتنفيذ والإدارة. وفي بعض الحالات، ساهم في نجاح هذه النظم أيضاً توخي نهج عملي في تصميم أشكال مختلطة من التمويل.

الجدول ١: مستويات تغطية نظم مختارة للتحويلات الاجتماعية الممولة من الضرائب ومن مصادر مختلطة في بلدان متوسطة الدخل

البرنامج	النوع	التغطية
الأرجنتين، المساعدة العامة عن كل طفل - المساعدة الأسرية (Asignacion Universal (Asignacion familiar-por Hijo	علاوة عامة مشروطة خاصة بالأطفال علاوة أسرية قائمة على الاشتراكات	٨٦ في المائة من أطفال الأرجنتين والمراهقين دون سن ١٨
دولة بوليفيا المتعددة القوميات، معاش الكرامة (Renta Dignidad)	معاش شيخوخة عام	٩٧ في المائة من مجموع المستفيدين المؤهلين
البرازيل، الحافظة الأسرية (Bolsa Familia)	تحويلات نقدية مشروطة بإثبات الحاجة	٢٦ في المائة من مجموع السكان (ما يقدر بنسبة ٩٤ في المائة من المجموعة المستهدفة من الأسر شديدة الفقر ذات الأطفال)

[١٥] تلخص هذه الفقرة النتائج المستقاة من *تقرير تولیفي بشأن نظم الحد الأدنى من الدخل داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي*، أعدّته شبكة الاتحاد الأوروبي للخبراء المستقلين المعنيين بالاستبعاد الاجتماعي، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٩. ومن أجل المزيد من المعلومات بشأن تغطية مختلف الطوارئ، انظر *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*، الفصول من ٣ إلى ٦؛ والتقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٣؛ *والدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي* (٢٠١١) الجزء الثالث، الفصل ١؛ *ودليل التوسيع*، الفصلان ٢-١ و٢-٢.

[١٦] الاتحاد الأوروبي المؤلف من ٢٧ بلداً يضم البلدان التالية: النمسا، بلجيكا، بلغاريا، الجمهورية التشيكية، قبرص، الدانمرك، فنلندا، ألمانيا، استونيا، فرنسا، اليونان، أيرلندا، إيطاليا، لاتفيا، ليتوانيا، لكسمبرغ، هنغاريا، مالطة، هولندا، بولندا، البرتغال، رومانيا، سلوفينيا، سلوفاكيا، اسبانيا، السويد، المملكة المتحدة.

البرنامج	النوع	التغطية
البرازيل، برنامج التأمين الاجتماعي الريفي	معاش اجتماعي للشيخوخة والورثة والإعاقة والمرض والأمومة	٨٠ في المائة من صغار المزارعين العاملين للحساب الخاص، و٦٦ في المائة من سكان الأرياف
الصين، ضمان مستويات المعيشة الدنيا	مساعدة اجتماعية	جميع الأسر المعيشية التي لا يصل دخلها إلى العتبات الرسمية (تلقى ٥,٤ في المائة من السكان إعانات من هذا النظام في عام ٢٠١٠)
كولومبيا، النظام العام للضمان الاجتماعي الصحي	تغطية صحية شاملة	٩٠ في المائة من السكان
غانا، النظام الوطني للتأمين الصحي	رعاية صحية شاملة	٣٠-٧٠ في المائة من السكان
المكسيك، برنامج الفرص (Oportunidades)	تحويلات نقدية مشروطة بإثبات الحاجة، تقدم أيضاً إعانات عينية مثل الحصول على الرعاية الصحية الأساسية والمكملات الغذائية	٢٥ مليون شخص أي ما يعادل ٢٥ في المائة من مجموع السكان[1]
جنوب أفريقيا، منحة دعم الأطفال	تحويلات نقدية شرط إثبات الحاجة	٧٨-٨٠ في المائة من مجموع الأطفال المؤهلين.
تايلند، نظام التغطية الشاملة	رعاية صحية شاملة	٧٥ في المائة من السكان.

[1] انظر:

SEDESOL, 2008, *Oportunidades*, Presentation during the Operational Workshop 2008, http://archivos.diputados.gob.mx/Comites/Inf_Gest_Quejas/Taller_Operacion_2008/PONENCIAS/10_Oportunidades.pps [accessed 10 July 2011].

المصدر:

ILO–UNDP–Global South–South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Vol. 18 (New York, 2011); and country information.

٢-٢ طائفة الإعانات المقدمة فيما يتصل بضمانات أرضية الحماية الاجتماعية[17]

١-٢-٢ الإطار القانوني والنظري الدولي

٤٩. يتضمن ملحق الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) إشارة صريحة إلى أنواع الإعانات أو الضمانات التي ينبغي تقديمها في سياق أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية. وهذه الضمانات الاجتماعية الأساسية الأربعة هي الحدود الدنيا الوطنية لأمن الدخل في مرحلة الطفولة وفي سن العمل وفي الشيخوخة والوصول المتيسر إلى الرعاية الصحية.

٥٠. وتوافق هذه الضمانات المحتوى الأساسي للعناصر العامة لحق الضمان الاجتماعي المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[18]، علاوة على الطوارئ الواجب تغطيتها بموجب توصيتي منظمة العمل الدولية رقم ٦٧ ورقم ٦٩.

٥١. وعلى هذا الأساس، ينبغي لمجموعة الضمانات الأساسية المقدمة في إطار أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، كي تكفل الحماية من المخاطر الرئيسية على مدى دورة الحياة، أن تتوخى بلوغ حالة تتسم بما يلي:

- يكون لجميع السكان الحماية المالية اللازمة لاقتناء مجموعة محددة وطنياً من خدمات الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك خدمات صحة الأم، والحصول على هذه المجموعة؛
- يتمتع جميع الأطفال بأمن الدخل، على الأقل في مستوى أدنى محدد وطنياً، وذلك من خلال إعانات الأسر/الأطفال النقدية أو العينية الرامية إلى تيسير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية؛

[17] للمزيد من المعلومات بشأن نطاق التغطية انظر *دليل التوسيع*، الفصل ٢-٣ ؛ والتقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٣؛ *والتقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١* ، الفصل ١-٢.

[18] انظر التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبشكل أخص الفقرات ٢ ومن ٥٩ إلى ٦١.

- يتمتع جميع السكان من الفئات العمرية النشطة، الذين يتعذر عليهم كسب دخل كاف في سوق العمل، بحد أدنى من أمن الدخل بفضل المعونة الاجتماعية وإعانات الأمومة وغيرها من نظم التحويلات الاجتماعية النقدية أو العينية أو بواسطة برامج التوظيف العامة؛
- يتمتع جميع السكان من كبار السن وجميع السكان المصابين بإعاقة تقصيهم عن فرص النشاط المجزي، بأمن الدخل على الأقل في مستوى أدنى محدد وطنياً، من خلال إعانات نقدية أو عينية خاصة بالشيخوخة والإعاقة.

٢-٢-٢ القوانين والممارسات الوطنية

٥٢. في حين تسلّم معظم الدول بأهمية تغطية كل طارئ من الطوارئ وتبذل جهوداً في كل من هذه المجالات، لم يضع سوى القليل من الدول خارج أوروبا ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سياسة صريحة لإرساء أرضية حماية اجتماعية كاملة لا ينزل تحتها أحد من حيث توفير مجموعة محددة من الضمانات الدنيا المنسقة لأمن الدخل والحصول على الرعاية الطبية على مدى دورة الحياة. ومع ذلك توجد أمثلة[١٩] على بلدان أقرت طائفة واسعة جداً من الضمانات الدنيا:

- في البرازيل، يقدم النظام الموحد للمساعدة الاجتماعية والنظام الوطني لأمن الغذاء والتغذية ونظم التحويلات النقدية (الحافظة الأسرية - المنحة الأسرية وإعانات كبار السن والمعوقين والفقراء) حزمة شاملة من الإعانات الموجهة إلى المحتاجين.
- في شيلي، يدعم نظام الحماية الاجتماعية المسمى "Red Protege" والمستحدث في الفترة ما بين ٢٠٠٦ و٢٠١٠، سكان البلد، ويقدم التوجيه إليهم على مدى دورة حياتهم. وتنقسم شبكة الحماية هذه إلى ثلاثة أجزاء أو نظم فرعية أساسية هي: نظام الحماية الاجتماعية من الفقر والاستضعاف (Chile Solidario)؛ نظام الحماية الاجتماعية الشاملة للأطفال (Chile Crece Contigo)؛ نظام الحماية الاجتماعية للعمال.
- في المكسيك، يمثل نظام "معيشة أفضل" (Vivir Mejor) استراتيجية اجتماعية متكاملة للتنسيق بين المؤسسات، تأخذ بعين الاعتبار كامل دورة حياة الأفراد وأسرهم. وهو يتضمن جميع البرامج التي تتيح الحصول على التعليم والغذاء والصحة والسكن اللائق لأفقر أسر المكسيك وبرامج شبكات الأمان التي تمكن المواطنين من التصدي على نحو أفضل للطوارئ والمخاطر العارضة على مدى الحياة.
- في جنوب أفريقيا، اعتمدت الحكومة إطار حماية اجتماعية أوسع يرمي إلى ضمان التحويلات الاجتماعية (الحصول على الرعاية الصحية والدعم المالي للأطفال وكبار السن، وحماية السكان في سن العمل) والخدمات الاجتماعية الأساسية (خدمات أساسية مجانية تشمل السكن المدعوم وحدّاً أساسياً مجانياً من الكهرباء).

٥٣. وتحلل الفروع التالية ردود البلدان على الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بغية الوقوف على درجة بلوغ البلدان لضمانات أرضية الحماية الاجتماعية الأربعة المذكورة آنفاً. وذكرت عدة بلدان[٢٠] أنها تزمع إقرار مجموعة من الضمانات الأساسية لأمن الدخل وسبل الحصول على الرعاية الطبية للجميع.

أمن الدخل على مدى دورة الحياة[٢١]

٥٤. تبلورت في العقدين الماضيين مجموعة من التجارب الوطنية لبلدان ملتزمة بتوفير أرضية حماية اجتماعية لسكانها. وتمثل المعاشات الاجتماعية، تليها إعانات الأطفال أو الأسر أكثر أشكال ضمانات الدخل الأدنى غير الاكتتابية انتشاراً. ولا يوفر سوى القليل من الدول أمن الدخل للسكان البالغين سن العمل، وذلك من

[١٩] مستمد من الوثيقة

ILO–UNDP–Global South–South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Vol. 18 (New York, 2011), Chapters 3, 7, 13 and 16.

[٢٠] أنتيغوا وبربودا، بنن، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، البوسنة والهرسك، الصين، كوت ديفوار، جيبوتي، السلفادور، إندونيسيا، مدغشقر، ناميبيا، السنغال، السودان، الجمهورية العربية السورية، جمهورية تنزانيا المتحدة. الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الجدول ٦ في الصفحات من ١٢٤ إلى ١٢٨.

[٢١] للمزيد من المعلومات انظر التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصول من ٣-٢ إلى ٣-٦؛ و*دليل التوسيع*، الفصل ٣-٣؛ و*التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*، الفصول ٣ إلى ٧.

خلال التأمين من البطالة أو الإعانات الاجتماعية أو نظم ضمان العمالة. ونظم المعونة الاجتماعية والتأمين من البطالة شائعة في الدول ذات الاقتصادات المنظمة الكبيرة ونظم الضمان الاجتماعية العتيدة. وعادة ما تكون المعونة الاجتماعية في شكل إعانات بشرط إثبات الحاجة، تقدم إلى الأشخاص العاجزين عن كسب دخل كافٍ من خلال العمل والأشخاص غير المؤهلين أو الذين ما عادوا مؤهلين للحصول على التأمين من البطالة أو غيره من إعانات الضمان الاجتماعي (الاكتتابية). وتقدم بلدان أخرى المعونة الاجتماعية أو غيرها من الإعانات إلى فئات السكان المستضعفة، وهي إعانات بمثابة عناصر من أرضية الحماية الاجتماعية لكنها كثيراً ما تكون مجزأة وتقديرية.

٥٥. وطبّقت الهند، بواسطة قانون ضمان العمالة الريفية الوطني للمهاتما غاندي نهجاً مبتكراً لنظم ضمان العمالة، يهدف إلى توفير أمن الدخل عن طريق عدد أدنى من أيام العمالة المضمونة لكل أسرة معيشية سنوياً أو عن طريق إعانات البطالة.[٢٢] وتتيح بلدان كثيرة فرص عمل مخصصة أو وحيدة ضمن نظم الأشغال العامة لكن النظام الهندي وعنصر ضمان العمالة في برنامج شبكات الأمان المنتجة في إثيوبيا وبرنامج زيبامبيلي صغير النطاق في جنوب أفريقيا، تقدم إعانات قائمة على الحقوق إلى السكان البالغين سن العمل.

٥٦. وبخصوص إعانات الأسر أو الأطفال، أفادت بلدان كثيرة[٢٣] في الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بأنها تقدم إعانات لمساعدة الأسر على تكاليف تربية الأطفال وتعليمهم ولمنع عمل الأطفال. وتقوم معظم نظم الإعانات الأسرية على مدفوعات نقدية دورية كثيراً ما تكملها إعانات عينية أو نقدية متنوعة منها الخدمات الاجتماعية أو خدمات الرعاية النهارية المجانية أو المدعومة أو إعانات الفئات المستضعفة مثل الأطفال المعوقين أو اليتامى أو الأسر المتأثرة بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز. وأبرزت البلدان أيضاً أهمية التشريعات المتعلقة بالتعليم الإجباري وتوفير التعليم الابتدائي المجاني وتدابير دعم أخرى من قبيل توفير الكتب أو اللوازم المدرسية أو اللباس المدرسي أو النقل إلى المدارس ومنها مجاناً.

٥٧. وفي بعض البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع ينتفع الجميع بالإعانات الأسرية التي تدفع عن كل طفل وتكملها أحياناً استحقاقات إضافية للأسر الفقيرة. وتخصص بلدان أخرى[٢٤] الإعانات الأسرية للأسر المعيشية الفقيرة دون غيرها. وكثيراً ما تكون هذه الإعانات مشروطة باتباع سلوك محدد مثل الحضور المدرسي أو التزود بخدمات صحية معينة، الخ.

٥٨. ويقدم ما لا يقل عن ٨٢ بلداً شكلاً من أشكال المعاش الاجتماعي للمسنين في عمر معين، ومعظم هذه المعاشات مرتبط بشرط إثبات الحاجة وموجه إلى من يحصلون على إعانات جد متواضعة[٢٥]. وكثيراً ما تستكمل هذه المعاشات بخدمات أو إعانات إضافية بحسب الاحتياجات مثل ترتيبات الرعاية أو إعانات السكن أو التدفئة أو النقل. وفي البلدان ذات نظم الضمان الاجتماعي العتيدة، عادة ما تكون المعاشات الاجتماعية نظم الملاذ الأخير لأصحاب سجلات الاشتراكات غير الكافية أو المنقوصة في نظم المعاشات القائمة على تلك الاشتراكات. أما في البلدان ذات الاقتصادات المنظمة الكبيرة التي تواجه تحديات مستمرة فيما يتصل بفقر المسنين، فقد أصبحت المعاشات الاجتماعية آليات إدماج اجتماعي مهمة تؤثر تأثيراً إيجابياً على الأسرة المعيشية برمتها.

---

[٢٢] قانون ضمان العمالة الريفية الوطني، رقم ٤٢، الصادر في عام ٢٠٠٥، نيودلهي، ٧ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥، صحيفة *The Gazette of India*.

[٢٣] بما في ذلك جميع البلدان الأوروبية، علاوة على الجزائر وأنغولا والأرجنتين وأذربيجان وبنغلاديش وشيلي وجيبوتي وفيجي وغابون وموريشيوس والمكسيك والمغرب ونيوزيلندا. الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرات من ١٩٢ إلى ٢٠٤ والمعلومات القطرية.

[٢٤] مثلاً بيلاروس، البوسنة والهرسك، البرازيل، إكوادور، السلفادور، غواتيمالا، موزامبيق، السنغال، جنوب أفريقيا، سورينام، أوغندا، الولايات المتحدة، أوروغواي، جمهورية فنزويلا البوليفارية، زمبابوي. المرجع نفسه، الفقرات من ١٩٩ إلى ٢٠٤ والمعلومات القطرية.

[٢٥] انظر قاعدة بيانات:
HelpAge international Pension Watch Database، http://www.pension-watch.net/download/4e11c05090f58، [اطلع عليه في ٢٠ حزيران/ يونيه ٢٠١١].

الصحة[٢٦]

٥٩. أفادت ثماني عشرة دولة عضواً بأنها تمتثل إلى حد كبير لأحكام التوصية رقم ٦٩ المتعلقة بالرعاية الطبية، لكن عدداً أكبر من الدول يمتثل لتلك التوصية فعلياً أو يسعى إلى بلوغ أهدافها[٢٧].

٦٠. وفي استعراض أجرته منظمة العمل الدولية مؤخراً لتغطية الحماية الصحية الاجتماعية، تبين أن حوالي ٥٠ بلداً[٢٨] قد حققت "تغطية شاملة" في مجال الحماية الصحية الاجتماعية - التي يعني التمتع بها الانضمام إلى عضوية نظام أو الأحقية في الحصول على الرعاية الطبية المجانية. ولا يعني هذا الرقم بالضرورة أن جميع السكان يتمتعون فعلياً بإمكانية الحصول على طائفة شاملة من الخدمات. فقد تكون الحماية منقوصة نظراً إلى أن نظماً كثيرة تشترط مدفوعات تكميلية، لاسيما لقاء الخدمات الأعلى تكلفة، أو تواجه نقصاً في الموظفين والتكنولوجيات وقصوراً في الكثافة الجغرافية للخدمات. وقد حددت عدة بلدان مثل الصين وفيتنام أهدافاً واضحة، وهي تبذل جهوداً جدية في سبيل بلوغ الحماية الشاملة على مدى الفترة المقبلة المتراوحة بين خمس سنوات وعشر سنوات.

٢-٣ مستوى الإعانات المقدمة[٢٩]

٢-٣-١ الإطار القانوني والنظري الدولي

٦١. تمثل الإعانات التي ينبغي تقديمها في إطار أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، على نحو ما جاء في الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) "ضمانات أساسية من حيث الضمان الاجتماعي يكون بموجبها جميع الأشخاص الذين يحتاجون إليها، خلال دورة الحياة، قادرين على تحمل تكلفة الرعاية الصحية والحصول عليها ويكون لديهم أمن الدخل على الأقل عند الحد الأدنى من المستوى المحدد وطنياً". وينبغي أن تهدف سياسات أرضية الحماية الاجتماعية إلى تسهيل سبل الحصول بفعالية على السلع والخدمات الأساسية ....[٣٠] وعلى نحو ما شُرح في ملحق الاستنتاجات، حددت هذه الضمانات مستويات وطنية دنيا من الحماية "ينبغي أن يتمتع بها جميع أفراد المجتمع عند الحاجة"[٣١]. كذلك اعتبر مبدأ كفاية الإعانات في الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) أحد المبادئ التي ينبغي أن ترشد السياسة الوطنية والقرارات الاستراتيجية المتعلقة بتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي[٣٢].

٦٢. وبصورة عملية قبلت الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) فكرة وجوب صياغة التعريف الفعلي للكفاية على المستوى الوطني، ذلك أن من الدول الأعضاء ما لم تضع تعاريف لخطوط الفقر أو الأجور الدنيا أو مستويات الأجور الوسيطة أو المتوسطة أو غير ذلك من المقاييس.

٦٣. وتعتبر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً أن شرط تقديم إعانات ضمان اجتماعي كافية ينبغي أن ينطبق في جميع الظروف بغية ضمان إعمال الحق في الضمان الاجتماعي والحق في

---

[٢٦] للمزيد من المعلومات عن تغطية حماية الصحة الاجتماعية انظر التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٣-١؛ *والتقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١* ، الفصل ٢؛ و*دليل التوسيع*، الفصل ٣-٢؛ والوثيقة:
ILO: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care.* Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Geneva, 2008).

[٢٧] هي: الجزائر، النمسا، البوسنة والهرسك، كوستاريكا، الجمهورية التشيكية، السلفادور، فرنسا، هندوراس، إندونيسيا، إسرائيل، جمهورية كوريا، الكويت، ماليزيا، الجبل الأسود، نيوزيلندا، بيرو، الجمهورية العربية السورية، جمهورية فنزويلا البوليفارية. الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٥٢.

[٢٨] هي: أنتيغوا وبربودا، الأرجنتين، أرمينيا، أروبا، أستراليا، النمسا، جزر البهاما، بربادوس، بلجيكا، كندا، كوبا، الجمهورية التشيكية، الدانمرك، استونيا، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، آيسلندا، الهند، أيرلندا، إسرائيل، إيطاليا، اليابان، جمهورية كوريا، لكسمبرغ، موريشيوس، هولندا، نيوزيلندا، النرويج، بولندا، البرتغال، رواندا، الاتحاد الروسي، سلوفاكيا، سلوفينيا، جنوب أفريقيا، اسبانيا، سري لانكا، السويد، سويسرا، تايوان (الصين)، تايلند، أوكرانيا، الإمارات العربية المتحدة، المملكة المتحدة، أوروغواي، أوزبكستان، *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٢/٢٠١٣* ، على وشك الصدور.

[٢٩] للمزيد من المعلومات انظر التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٢-٢؛ و*دليل التوسيع*، الفصل ٢.

[٣٠] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٩.

[٣١] ملحق الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ألف ٦.

[٣٢] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٩.

مستوى معيشة لائق[٣٣] بموجب العهد. وبالأخص تفيد اللجنة في تعليقها العام رقم ١٩ بأن تطبيق هذا المبدأ يستدعي "أن تكون الإعانات، نقدية كانت أم عينية، كافية في مقدارها ومدتها بحيث يتمكن كل شخص من إعمال حقوقه في ... مستوى معيشي كافٍ"، على نحو ما جاء في المادة ١١ من العهد[٣٤].

٦٤. وبخصوص الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) بالاقتران مع حق كل فرد بالتمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية والعقلية (المادة ١٢) من العهد، ترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الالتزام الجوهري بضمان المستوى الأساسي الأدنى لكل حق يعني الالتزام بكفالة الوصول إلى نظام ضمان اجتماعي يوفر المستويات الأساسية الدنيا من الإعانات لجميع الأفراد والأسر ويمكنهم من الحصول على الأقل على الرعاية الصحية الأولية الأساسية[٣٥]. ورغم أنه لا يمكن تحديد هذا المستوى في الموجز لأن ذلك مهمة وطنية، فقد عُرضت الالتزامات الجوهرية التالية لإرشاد عملية تحديد الأولويات[٣٦]:

(ج) كفالة الوصول إلى المأوى الأساسي والسكن والإصحاح وإمدادات كافية من المياه النظيفة الصالحة للشرب؛

(د) توفير العقاقير الأساسية، على نحو ما يجري تحديده من وقت إلى آخر في إطار برنامج عمل منظمة الصحة العالمية المتعلق بالعقاقير الأساسية؛

(هـ) تأمين التوزيع العادل لجميع المرافق والسلع والخدمات الصحية؛

(و) اعتماد وتنفيذ استراتيجية وخطة عمل وطنيتين للصحة العامة، إذا ظهرت أدلة على وجود أوبئة، بحيث تتصديان للشواغل الصحية لجميع السكان، وينبغي تصميم الاستراتيجية وخطة العمل، واستعراضهما بشكل دوري، في سياق من المشاركة والشفافية، ويجب أن تشتملا على وسائل، مثل مؤشرات ومعالم الحق في الصحة، يمكن عن طريقها رصد التقدم رصداً دقيقاً؛ وهذه العملية التي تصمم في سياقها الاستراتيجية وخطة العمل، فضلاً عن محتواهما، ينبغي أن تولي اهتماماً خاصاً لجميع الفئات المستضعفة أو المهمشة[٣٧].

٦٥. وعلاوة على ذلك، ترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الالتزامات التالية تكاد تتساوى من حيث الأولوية بموجب المادة ١٢:

(أ) كفالة الرعاية الصحية الإنجابية والرعاية الصحية للأمومة (في أثناء الحمل وبعد الولادة) وللطفولة؛

(ب) توفير التحصين ضد الأمراض المعدية الرئيسية التي تحدث في المجتمع؛

(ج) اتخاذ تدابير للوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة ومعالجتها ومكافحتها ...[٣٨].

٦٦. وفي إطار معايير منظمة العمل الدولية، يتضمن ملحق التوصية رقم ٦٧ بعض المبادئ التوجيهية المتعلقة بتحديد نسب ومستويات إعانات "المساعدة الاجتماعية" أو "علاوات الإعالة" بهدف ضمان كفايتها. وبخصوص مستوى الإعانات المقدمة في إطار تلك النظم، يوصى بأن "تكون علاوات الإعالة كافية للإعالة الكاملة طويلة الأجل، وتختلف باختلاف تكلفة المعيشة، وقد تختلف فيما بين المناطق الحضرية والمناطق

[٣٣] تنص المادة ١١(١) من العهد على أن: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق ...".

[٣٤] التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٢٢.

[٣٥] التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٥٩؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: التعليق العام رقم ١٤: *الحق في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة* (المادة ١٢)، المعتمد في الدورة الثانية والعشرين التي عقدتها اللجنة في ١١ آب/ أغسطس ٢٠٠٠. الوثيقة E/C.12/2000/4 (الأمم المتحدة) (المشار إليها هنا بالتعليق العام رقم ١٤ للجنة) الفقرتان ٤٣ و٤٤.

[٣٦] في التعليق العام رقم ١٤ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تشير اللجنة إلى أن إعلان ألما آتا يقدم مشورة ملزمة بشأن الالتزامات الأساسية المنبثقة من المادة ١٢، إلى جانب صكوك حديثة أكثر، مثل برنامج العمل للمؤتمر الدولي المعني بالسكان والتنمية. وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة تحدد التزامات أساسية أخرى بموجب المادة ٩ والمادة ١٢ على حد سواء. لكن هذه القائمة تقتصر على تلك التي تنطوي على أهمية بالنسبة إلى ضمان "حصول جميع السكان على الخدمات الصحية الأساسية" كجزء من مكون أرضية الحماية الاجتماعية المتعلق بالتحويلات الاجتماعية.

[٣٧] المرجع نفسه، الفقرة ٤٣.

[٣٨] المرجع نفسه، الفقرة ٤٤.

الريفية"[٣٩]. وبخصوص نسب الإعانات، "تدفع علاوات الإعالة بمعدلها الكامل للأشخاص الذين لا يتجاوز دخلهم الآخر مستوى مقرراً، وبمعدلات مخفضة في الحالات الأخرى"[٤٠].

٦٧. وجاء في التوصية رقم ٦٩ المتعلقة بإعانات الرعاية الطبية، أن الرعاية الطبية ينبغي أن تكون كاملة (رعاية وقائية وعلاجية) وأن تلبي حاجة الفرد إلى الرعاية دون قيود زمنية علاوة على توفير أعلى مستوى يمكن بلوغه من الرعاية ومن المهارة والدراية المهنية بغية صون وعلاج وتحسين صحة الأشخاص المشمولين بالحماية، على ألا يخضع ذلك إلا للقيود المعقولة التي يفرضها تنظيم الخدمة التقني[٤١].

٦٨. وتحدد الاتفاقية رقم ١٠٢ أيضاً مستوى أدنى من الإعانات المقدمة من نظم المعونة الاجتماعية المرتبطة بشرط إثبات الحاجة. وفي إطار هذه النظم يجب ألا تكون الإعانات أدنى من نسب مقررة من مستويات الأجور العادية المدفوعة لقاء العمل البسيط غير القائم على الكفاءة. علاوة على ذلك، فإن مجموع الإعانات المدفوعة وغيرها من إيرادات المستفيد "ينبغي أن تكون كافية للحفاظ على أسرة المستفيد في حالة سليمة ولائقة"[٤٢].

٢-٣-٢ القوانين والممارسات الوطنية

٦٩. اعتمدت البلدان تدابير لضمان أمن الدخل الأساسي والرعاية الصحية الأساسية من بينها الإعانات النقدية والعينية، وغالباً ما تتمثل الإعانات العينية في تحويلات غذائية أو إعفاءات أو قسائم لتغطية تكلفة الخدمات الصحية والتعليمية أو في تشكيلة من الإعانات النقدية والقسائم[٤٣].

٧٠. وبالنسبة إلى الإعانات النقدية، يمكن استخدام متغيرات مرجعية شتى لتحديد مستوى الإعانات بما يشمل خطوط الفقر المطلقة أو النسبية أو مستوى الإيرادات أو مستويات الدخل العامة (الفردية أو متوسطها). وتختلف فيما بين الأقاليم والبلدان كيفية تحديد مستويات الإعانات وماهية المستويات التي تعتبر كافية ومدى تطابقها على الصعيد الوطني أو اختلافها بحسب خصائص الأسر المعيشية أو المناطق الجغرافية[٤٤] أو عوامل أخرى. ويبين الجدول ٢ أدناه مستوى الإعانات أو الأساس المرجعي لتحديد مستويات الإعانات بالنسبة إلى مجموعة مختارة من نظم ضمان الدخل الأساسي.

---

[٣٩] التوصية رقم ٦٧، الملحق، الفقرة ٢٩(٢).

[٤٠] المرجع نفسه، الفقرة ٢٩(٣).

[٤١] التوصية رقم ٦٩.

[٤٢] الاتفاقية رقم ١٠٢، المادة ٦٧(ج).

[٤٣] كذلك مثلاً حال نظام "Bono Juancito Pinto" في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، ونظام "Familias en Acción" في كولومبيا، ونظام "Red Solidaria" في السلفادور، وبرنامج "Programa de Asignacion Familiar" في هندوراس، وبرنامج النهوض عن طريق الصحة والتعليم في جامايكا (انظر:
Barrientos et al., *Social Assistance in Developing Countries Database*, University of Manchester, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2010).

[٤٤] أبلغت الصين أنه رغم عدم وجود خط فقر عام محدد على مستوى البلد، توجد معايير فقر مختلفة محددة على المستويات المحلية.

الجدول ٢: أنواع برامج التحويلات النقدية ومستويات الإعانات المقدمة في إطارها في بلدان مختارة، بالقيم المطلقة وكنسبة من الأجور الدنيا

البرنامج	النوع	مستوى الإعانات المقدمة	مستوى الإعانات كنسبة مئوية من الأجور الدنيا
الأرجنتين، (Asignación Universal por Hijo)	علاوة عامة لكل طفل أقصاها ٥ أطفال	مستوى إعانة شهرية مقداره ٢٢٠ بيزو لكل طفل أو ٨٨٠ بيزو للأطفال المعوقين[١] - (لا يستند حسابه تلقائياً إلى مؤشر)	الأجر الأدنى: ١٧٤٠ بيزو (أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠)[٢] الإعانة كنسبة مئوية من الأجر الأدنى: ١٢,٥ في المائة لكل طفل و٥١ في المائة لكل طفل معوق
دولة بوليفيا المتعددة القوميات، (Renta Dignidad)	معاش شيخوخة عام	تحويل دخل يعادل ٢٠٠ بوليفيانو شهرياً. ويمكن تقاضيه شهرياً أو فصلياً أو مرتين في السنة أو سنوياً بحسب احتياجات المستفيدين[٣]	الأجر الأدنى: ٦٧٩,٥ بوليفيانو (٢٠١٠)[٤] الإعانة كنسبة مئوية من الأجر الأدنى: ٢٩,٥ في المائة.
البرازيل، (Bolsa Familia)	تحويل نقدي مشروط بإثبات الحاجة	الأسر المعيشية شديدة الفقر (أقل من ١٤٠ ريالاً في الشهر لكل شخص): ٣٢ ريالاً لكل طفل دون ١٦ سنة (كان أقصاه ثلاثة أطفال ومنذ أيلول/ سبتمبر ٢٠١١: خمسة أطفال) زائد ٣٨ ريالاً لكل طفل بين ١٦ و١٧ سنة (أقصاه طفلان لكل أسرة) زائد ٧٠ ريالاً إضافية كل شهر.	الأجر الأدنى: ٥٤٥ ريالاً (٢٠١١)[٥]. الإعانة كنسبة مئوية من الأجر الأدنى: ٩ في المائة لكل أسرة معيشية شديدة الفقر، زائد ٣ في المائة لكل طفل.
البرازيل، برنامج التأمين الاجتماعي الريفي	معاش اجتماعي للشيخوخة والورثة والإعاقة والمرض والأمومة	للإعانات غير الاكتتابية قيمة دنيا لأجر أدنى رسمي[٦]	الأجر الأدنى: ٥٤٥ ريالاً (٢٠١١) الإعانة كنسبة مئوية من الأجر الأدنى: ١٠٠ في المائة
الهند، نظم المهاتما غاندي الوطنية لضمان العمالة الريفية	ضمان للعمالة قائم على الحقوق لفرد واحد في كل أسرة معيشية ريفية (بما يشمل المعوقين وبصرف النظر عن السن)	أجور متساوية للرجال والنساء بالمستويات المحددة في قانون الأجور الدنيا لعام ١٩٤٨ (١٠٠ روبية في اليوم)[٧]	الأجر الأدنى: ما بين ٨٠ و٢٠٣ روبية في اليوم[٨]
موريشيوس	المعاش الأساسي الأدنى	٢٨٠٢ روبية في الشهر[٩]	نصف الدخل الأسري الشهري الوسيط في الفترة ٢٠٠٦/٢٠٠٧ أي: ٧٣٢٠ روبية[١٠]. الإعانة كنسبة مئوية من نصف الدخل الأسري الشهري الوسيط: ٣٨ في المائة.
المكسيك (Oportunidades)	تحويلات نقدية مشروطة للأطفال الملتحقين بالمدارس وكبار السن وإعانة نقدية لتغطية تكاليف الكهرباء والسكن والغذاء	إعانة شهرية نقدية وعينية. وتتراوح المبالغ النقدية من ٦٠ إلى ٩٢٥ بيزو مع حد أقصى يساوي ٢٣٤٥ بيزو لكل أسرة معيشية بحسب السن والجنس وشروط أهلية أخرى.[١١] وتوافق مستويات الإعانات المستويات المسجلة في النصف الثاني من عام ٢٠١٠.	الأجر الأدنى: من ٥٤,٤٧ إلى ٥٧,٤٦ بيزو في اليوم (أي من ١٦٣٤,١ إلى ١٧٢٣,٨ بيزو في الشهر في عام ٢٠١٠)[١٢]. الإعانة كنسبة مئوية من الأجر الأدنى: ١٦٣٤,١ بيزو: تتراوح من ٣,٧ في المائة إلى ٥٦,٥ في المائة. ١٧٢٣,٨ بيزو: تتراوح من ٣,٥ في المائة إلى ٥٣,٧ في المائة.
جنوب أفريقيا، منحة دعم الأطفال	تحويل نقدي مرتبط بشرط إثبات الحاجة	كان قائماً في البداية على تكاليف غذاء طفل واحد - زادت قيمته لاحقاً. وفي نيسان/ أبريل ٢٠١١، كانت قيمة هذا التحويل ٢٦٠ راندا[١٣] في الشهر للأطفال دون سن ١٨ لفائدة الأسر المعيشية التي يقل دخلها	الأجر الأدنى للفئة المشمولة بتدابير الأمان في عام ٢٠١٠ (عمال قطاع البيع بالجملة والتجزئة): ١٩٩٩,٦٢ راندا (المنطقة ألف) و١٩٠٢,٠٢ راندا (المنطقة باء)[١٤]

البرنامج	النوع	مستوى الإعانات المقدمة	مستوى الإعانات كنسبة مئوية من الأجور الدنيا
		السنوي عن ٣١٢٠٠ راند في الشهر لمعيل وحيد أو ٦٢٤٠٠ راند للزوجين.	الإعانة كنسبة مئوية من الأجر الأدنى: ١٣ في المائة (المنطقة ألف) و١٣,٧ في المائة (المنطقة باء).
جنوب أفريقيا	منحة شيخوخة ومنحة إعاقة بحسب شرط إثبات الحاجة	١٠١٠ راندا في الشهر (١٣٢ دولاراً أمريكياً)[١٥]	الأجر الأدنى لأدنى فئات العاملين في قطاع البيع بالجملة والتجزئة في عام ٢٠١٠: ١٩٩٩,٦٢ راندا (المنطقة ألف) و١٩٠٢,٠٢ راندا (المنطقة باء). الإعانة كنسبة مئوية من الأجر الأدنى: ٥٠,٥ في المائة (المنطقة ألف) و٥٣,١ في المائة (المنطقة باء).

[١] الإدارة الوطنية للضمان الاجتماعي ANSES – الأرجنتين www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1.
[٢] وزارة العمل والعمالة والضمان الاجتماعي – الأرجنتين www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp.
[٣] باريانتوس، المرجع السابق، الصفحة ١٥.
[٤] وزارة الاقتصاد والمالية – دولة بوليفيا المتعددة القوميات:
www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1215&seccion=306&categoria=446.
[٥] وزارة العمل والعمالة – البرازيل www.mte.gov.br/sal_min/default.asp.
[٦] انظر:
ILO–UNDP–Global South–South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Vol. 18 (New York, 2011), p. 81.
[٧] قانون الأجور الدنيا لعام ١٩٤٨. http://labourbureau.nic.in/wagetab.htm.
[٨] وزارة العمل – الهند http://labour.nic.in/annrep/files2k1/lab5.pdf.
[٩] باريانتوس، المرجع السابق، الصفحة ١٠٣.
[١٠] لا يوجد في موريشيوس خط فقر وطني أو حد أدنى للأجور. غير أنه يمكن استخدام نصف الدخل الشهري الوسيط للأسر المعيشية كمؤشر عن الفقر:
www.gov.mu/portal/site/cso/menuitem.dee225f644ffe2aa338852f8a0208a0c/?content_id=6dda3f48c654c010VgnVCM1000000a04a8c0RCRD.
[١١] انظر: Reglas de operación Oportunidades and SEDESOL Fact Sheet Booklet Mexico 2009.
[١٢] انظر:
Servicio de Administración Tributaria – México, www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp.
[١٣] انظر: www.capegateway.gov.za/eng/directories/services/11586/47468.
[١٤] انظر: وزارة العمل - جنوب أفريقيا:
www.labour.gov.za/downloads/legislation/sectoral-determinations/basic-conditions-of-employment/wholesaleretail2009-2010.doc.
[١٥] باريانتوس، المرجع السابق، الصفحتان ١١٣ و١١٤.

٧١. ولضمان كفاية المساعدة، ينبغي اتخاذ تدابير لضمان القدرة الشرائية للمنتفعين أو الحفاظ عليها. وفي الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، تلاحظ لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات وجود فوارق بين البلدان ذات الدخل المرتفع والبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض فيما يتعلق بقيمة وكفاية الإعانات المقدمة في ظل نظم ضمانها الاجتماعي. وعلى وجه التحديد، تلاحظ اللجنة أنه: "في حين تبلغ الإعانات عادةً في مجموعة البلدان الأولى مستوى أكبر حتى من المعايير المتقدمة التي وضعتها اتفاقيات الضمان الاجتماعي اللاحقة، فإنها لا تصل غالباً في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض الحدود الدنيا ...، بما يسمح للمستفيد بالحفاظ على نفسه وأسرته في "حالة سليمة ولائقة"[٤٥]. وكان انخفاض مستوى الإعانات أيضاً في صميم المشاكل التي أثارتها منظمات العمال في ردودها على الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)[٤٦]. وجاء في الردود أن مستوى الإعانات، بما فيها المقدمة من النظم الاكتتابية - لا تكفل في حالات كثيرة دخلاً يتجاوز خط الفقر.

[٤٥] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٤٦٠.

[٤٦] أشير إلى هذا الأمر مثلاً في ردود منظمات العمال من الأرجنتين وكندا وكولومبيا والجمهورية الدومينيكية والجبل الأسود وبيرو وسري لانكا وتركيا والولايات المتحدة وأوروغواي. الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٥٣٩.

٧٢. وكثيراً ما تكون مستويات الإعانات محوراً من محاور النقاش الوطني. فقد كانت جنوب أفريقيا تزمع تحديد مستوى لإعانة دعم الأطفال وفقاً لمقياس موضوعي لاحتياجات الطفل هو: تكاليف غذاء طفل واحد (وقُدّرت بما يعادل ١٠,٣٥ دولارات أمريكية في عام ١٩٩٨)[٤٧]. ودفعت مجموعات الدعوة بأن المبلغ منخفض جداً بالنظر إلى تكلفة المعيشة. وأدى العمل السياسي إلى جانب منظمات المجتمع المدني إلى زيادة مقدار المنحة إلى ١٣,٨٠ دولاراً. وفي ألمانيا، رأت المحكمة الدستورية أن الأسلوب المستخدم لتحديد مستوى الإعانات المقدمة في إطار نظام المعونة الاجتماعية (Arbeitslosengeld 2) غير مبرر بما يكفي وأجبرت الحكومة على تقديم المزيد من التفاصيل بشأن المبررات والحسابات المستخدمة لتحديد مقدار الإعانة.

٧٣. وعلاوة على اختلاف أساليب تحديد مستويات الإعانات، اعتمدت الدول أيضاً آليات مختلفة للحفاظ على القدرة الشرائية لتلك الإعانات. ويمكن القيام بذلك تلقائياً أو دورياً أو على أساس مخصص. ويمكن حساب الإعانات استناداً إلى مؤشر تكلفة المعيشة أو الأجر الأدنى أو المتوسط أو الوسيط أو النمو الاقتصادي أو على أساس مخصص أو بالجمع بين أساليب مختلفة[٤٨]. وأفادت بعض البلدان بأنها لا تكيف إعانات الضمان الاجتماعي[٤٩]. وكما تبرزه الدراسة الاستقصائية العامة، فإن تكييف الإعانات وفقاً لتكلفة المعيشة هو السبيل الوحيد إلى حماية المستفيدين من الانزلاق في هوة الفقر المطلق (على افتراض أن تكون مستويات الإعانات الأصلية كافية). غير أن ذلك لا يحميهم من الفقر النسبي لأن الإعانات لن تواكب نمو متوسط دخل السكان العاملين.

٧٤. وبخصوص الخدمات الصحية، فإن مسألة تحديد المستوى "الأساسي" للرعاية الصحية، هي موضوع نقاش. وتستدعي الحماية الاجتماعية الحقيقية من المشقة في حالات المرض توفير حزمة شاملة. وتوفر دول كثيرة تلك الحزمة الشاملة لكنها تواجه صعوبات كبيرة في ضمان التمويل وتوافر الموظفين المدربين تدريباً جيداً في ميدان الصحة والمعدات والبنى الأساسية اللازمة لتقديم الرعاية الملائمة للسكان كافة، لاسيما خارج المراكز الحضرية.

٢-٤ الطبيعة القانونية للاستحقاقات[٥٠]

٢-٤-١ الإطار القانوني والنظري الدولي

٧٥. سلّم مؤتمر العمل الدولي في استنتاجاته بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بأن توفير الإعانات القائمة على الحقوق هو أحد المبادئ الأساسية التي ينبغي أن ترشد الاستراتيجيات الوطنية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي[٥١]. وتنص توصيات منظمة العمل الدولية واتفاقياتها على تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتغطية وبالإعانات "التي تقضي بها القوانين أو اللوائح الوطنية" (مثل المادة ١ من الاتفاقية رقم ١٠٢).

٧٦. وهكذا يفهم الضمان الاجتماعي القائم على الحقوق هنا على أنه توفير الإعانات باعتبارها حقاً، أي أن ذلك يقتضي إنشاء نظم حماية اجتماعية وطنية تنبع من أطر قانونية ومؤسسية سليمة تتقيد بمبدأي الإدارة السديدة ومسؤولية الدول المعترف بهما دولياً وتتوافق مع حقوق الإنسان الدولية وتفسير الهيئات المختصة لها. والإطار القانوني السليم الذي يتبع نهجاً قائماً على الحقوق هو إطار تكون فيه حقوق الضمان الاجتماعي جلية ويكون

[٤٧] انظر:
ILO–UNDP–Global South–South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Vol. 18 (New York, 2011), p. 372.

[٤٨] تكييف الإعانات مع التضخم ينجز مثلاً في ألبانيا والأرجنتين وأستراليا وأذربيجان وبلجيكا والبرازيل (النظم القانونية) وكندا وكرواتيا واستونيا وفرنسا والهند ولاتفيا وماليزيا ونيوزيلندا وبولندا ورومانيا وتركيا وبلدان أخرى. والتكييف مع نمو متوسط الأجور ينجز مثلاً في أستراليا وبربادوس والبرازيل *(Bolsa Familia)* وكوت ديفوار وكرواتيا وفنلندا وألمانيا ولاتفيا ومنغوليا والجبل الأسود ونيوزيلندا وبولندا ورومانيا وتركيا. وتستخدم نيوزيلندا وفنلندا أسلوباً مختلطاً لتكييف الإعانات يتوافق مع الأسعار الاستهلاكية والأجور. ومن بين البلدان التي لا تمتلك تشريعات بشأن التكييفات العادية الإلزامية للإعانات لكنها تنجز تكييفات مخصصة، هناك الجزائر وأنتيغوا وبربودا والصين وإثيوبيا وغانا وجمهورية كوريا وموريشيوس وناميبيا والفلبين والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية وزمبابوي. وتفيد ألمانيا واليابان والبرتغال والسويد أنها تكيف الإعانات مع معدل النمو الاقتصادي في البلد ومؤشرات اقتصاد كلي أخرى. الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرات ٤٧٧-٤٨٥.

[٤٩] بليز والكاميرون وتايلند وأوغندا. المرجع نفسه، الفقرة ٤٨٢.

[٥٠] للمزيد من المعلومات، انظر التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٤؛ والدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) الجزء الثاني؛ و*دليل التوسيع*، الفصل ١-٢.

[٥١] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ١٢.

المستفيدون منها محددين بوضوح وبلا تمييز وتكون مستويات الإعانات وشروط الاستحقاقات فيه معقولة ومتناسبة وشفافة. وينبغي أن يستند سحب الإعانات أو تخفيضها أو تعليقها حصرياً إلى أسس معقولة ومع مراعاة الإجراءات الواجبة وبالرجوع إلى القانون الوطني. وفي إطار كهذا، يكون للالتزامات وزن قانوني وتكون الحقوق بذلك قابلة للإنفاذ عن طريق إجراءات التظلم والطعن القانونية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن حق المستفيدين في تقديم شكوى وحق الطعن في شؤون الضمان الاجتماعي، وارد صراحة في معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي وتحديداً في التوصيتين رقم ٦٧ و٦٩ والاتفاقية رقم ١٠٢[٥٢].

٧٧. ويقتضي إعمال حق الناس في الحماية الاجتماعية أيضاً حصول الجميع بالكامل على الحماية التي تحق لهم قانوناً. ويمكن القيام بذلك بطرق منها وضع الآليات الملائمة لتقديم الإعانات بصورة فعالة من خلال ضمان توعية الناس بحقوقهم واستحقاقاتهم وسبل الانتصاف المتاحة لهم، وضمان وصولهم المادي والمالي إلى العدالة. وأخيراً، يقتضي الضمان الاجتماعي القائم على الحقوق مساواة في المعاملة وعدم تمييز في الصيغة القانونية لحقوق الضمان الاجتماعي وفي تنفيذها العملي، سعياً إلى تجنب أمور منها التأثير السلبي على مستويات الإعانات والشكل الذي تقدم به. وسيستدعي ذلك بدوره أن تقوم النظم الرامية إلى تغطية فئات محددة تتقاسم خصائص مميزة بمراعاة الاحتياجات الخاصة لتلك الفئات وتلبيتها على صعيد التصميم والتطبيق[٥٣].

٧٨. وفيما يتعلق بالرعاية الصحية على وجه التحديد، يقتضي اتباع نهج قائم على الحقوق أن تكفل الدول حق الوصول إلى نظم/ مخططات الضمان الاجتماعي والمرافق والسلع والخدمات الصحية دون تمييز لا سيما بالنسبة إلى الفئات المستضعفة أو المهمشة[٥٤]. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن التوصية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز ومكان العمل، المعتمدة في عام ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)، تنص على أنه "ينبغي ألا يكون هناك أي تمييز ضد العمال أو معاليهم على أساس الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية أو شبهة الإصابة به، من حيث سبل الحصول على نظم الضمان الاجتماعي ونظم التأمين المهنية أو فيما يتعلق بالإعانات المقدمة بموجب هذه النظم، بما في ذلك الرعاية الصحية وإعانات العجز والوفاة والورثة"[٥٥].

٢-٤-٢ القوانين والممارسات الوطنية

٧٩. يعترف بهدف "كفالة دخل أساسي لجميع المحتاجين إلى هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة" (إعلان فيلاديلفيا لعام ١٩٤٤) على أنه حق قانوني في الضمان الاجتماعي يتنوع مداه في دساتير دول كثيرة (مثل بنغلاديش، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، البرازيل، إكوادور، اليونان، الهند، إيطاليا، اليابان، كينيا، ناميبيا، باكستان، البرتغال، جنوب أفريقيا، اسبانيا، سري لانكا، سويسرا، جمهورية فنزويلا البوليفارية). وتهدف التشريعات الوطنية إلى تفعيل هذه الأحكام الدستورية. وتشمل أمثلة التشريعات الوطنية التي تقر استحقاقات قانونية في الضمان الاجتماعي، معظم النظم الأوروبية لضمان الدخل الأدنى، والقانون الهندي الوطني لضمان العمالة الريفية رقم ٤٢ لعام ٢٠٠٥، والقانون التايلندي للضمان الصحي الوطني، B.E. ٢٥٤٥ (٢٠٠٢) المتعلق بنظام التغطية الصحية الشاملة غير الاكتتابي، وقانون غانا للتأمين الصحي الوطني، رقم ٦٥٠ لعام ٢٠٠٣ ولوائح التأمين الصحي الوطني المقترنة به، LI ١٨٠٩ لعام ٢٠٠٤، ونظام المعاشات الناميبي الشامل بموجب قانون عام ١٩٩٢ (رقم ١٠) المتعلق بالمعاشات الوطنية، ومنحة أطفال جنوب أفريقيا، كما ترد في قانون الأطفال رقم ٣٨ لعام ٢٠٠٥، وقانون شيلي لإعانات التضامن الأسري، رقم ١٩٩٤٩ لعام ٢٠٠٤. وتتخذ الأحكام الدستورية أشكالاً متنوعة من الأحكام الملزمة إلى الأحكام الترويجية إلى البيانات العامة أو الالتزامات المحددة، وتغطي فروعاً مختلفة من الضمان الاجتماعي وتتضمن أحياناً أحكاماً تسند اختصاصاً إلى سلطات معينة أو تبين كيفية تطبيق الضمان الاجتماعي[٥٦]. وقد ثبت في الواقع العملي أن الدول تجد صعوبة كبيرة في توفير الحماية الفعلية لجميع المحتاجين، وهي صعوبة مرتبطة بتحديد الأفراد المحتاجين للحماية وضمان ما

---

[٥٢] انظر التوصية رقم ٦٧، الملحق، المادة ٢٧(٨) و(٩) و(١٠)؛ والتوصية رقم ٦٩، الفقرتان ٦٣ و١١٢؛ والاتفاقية رقم ١٠٢، المادة ٧٠.

[٥٣] التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والأمم المتحدة: *تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع عن التحويلات النقدية*، وثيقة صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة A/HRC/11/9 (٢٧ آذار/ مارس ٢٠٠٩).

[٥٤] المرجع نفسه، الفقرة ١٣.

[٥٥] توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)، الفقرة ٢٠.

[٥٦] نوقشت تفاصيل هذه الأحكام المختلفة في الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرات من ٢٣٤ إلى ٢٩٣.

يكفي من التمويل ووضع الآليات الفعالة للوصول إلى أولئك المحتاجين. ولتفعيل حق الضمان الاجتماعي المنصوص عليه في الدستور، لا بد من تشريعات وطنية مفصلة تحدد ترتيبات تصميم استحقاقات الضمان الاجتماعي وإدارتها وتنظيمها وتقديمها وتمويلها ورصدها. وأخيراً، يتعين على الحكومة بعد ذلك تخصيص الموارد اللازمة لتنفيذ تشريعات الضمان الاجتماعي وتفعيل الإعانات القائمة على الحقوق. غير أن الارتفاع المتواصل في مستويات الفقر والجوع وسوء التغذية ووفيات الأمهات والأطفال والعمل الجبري وعمل الأطفال والاستبعاد الاجتماعي، تظهر أن الكثير من استحقاقات الضمان الاجتماعي لا تتسم بتغطية شاملة أو لا تنفذ تنفيذاً سليماً. ومن جهة أخرى، تنفذ الحكومات في بلدان كثيرة برامج خاضعة لسلطتها التقديرية أو تقدم إعانات تخصيصية لا تستند إلى التشريعات الوطنية. كذلك تقوم الجهات الفاعلة غير الحكومية، التي لا تتصرف باتفاق مع الحكومة أو بإنابة منها أو من مؤسسة ضمان اجتماعي، أحياناً بتقديم بعض الإعانات أو الخدمات. وفي حين يمكن أن يكون لهذه التدابير تأثيرات مهمة على التخفيف من حدة فقر السكان المستفيدين منها، فهي لا تستوفي شرط توفير مستوى أدنى من الحماية الاجتماعية بمعنى تقديم استحقاقات شفافة ومنتظمة وأكيدة ويمكن التنبؤ بها على أساس شروط أهلية واضحة ومستويات إعانات مضمونة. وعلى سبيل المثال، أقرت بعض البلدان نظماً تتقيد بحدود قصوى من حيث الميزانية، أي أنها تقدم الإعانات إلى حد مستوى معين من الإنفاق العام بدلاً من اعتبارها إعانات قائمة على الحقوق تقدم وفقاً لشروط أهلية محددة تقوم على حاجة السكان إلى الحماية. ومن الواضح أن هذه الحدود القصوى لا تستجيب إلى متطلبات توفير الحماية الاجتماعية إلى جميع المحتاجين إليها، بل تقوم على تحديد تقديري كثيراً ما يكون عرضياً لعدد المستفيدين، وذلك عموماً على أساس الأسبقية للسابق. غير أن الحد الأقصى للميزانية الذي يختار المستفيدين حسب درجة حاجتهم إلى الحماية (كاختيار نسبة مئوية معينة من أفقر السكان كما هو الحال في برنامج النهوض بموارد الرزق لمكافحة الفقر في غانا) والذي يقوم على نص قانوني يمكن أن يعتبر قريباً من النهج القائم على الحقوق ما دامت مستويات دخل الجزء غير المختار من السكان تسمح لهم بالعيش في "صحة وكرامة". وبالمثل، يمكن أن يعتبر البلد متبعاً لنهج قائم على الحقوق إزاء الضمان الاجتماعي إذا كان يقدم، كاستحقاقات قانونية، الضمانات الأساسية المعروضة في مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية.

٨٠. وأفادت الأغلبية الساحقة من البلدان بأنها تكفل حق التظلم والطعن، بما في ذلك التظلم والطعن أمام هيئة مستقلة عن تلك التي تسند الإعانات وتدفعها. وتختلف إجراءات ومؤسسات التظلم والطعن اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر لكنها يمكن أن تصنف في أربع فئات هي: (١) الإجراءات الإدارية الداخلية؛ (٢) الإجراءات القضائية الخاصة؛ (٣) الإجراءات القضائية أمام المحاكم العامة؛ (٤) الإجراءات المختلطة[٥٧]. وقد أنشأت عدة بلدان آليات ثلاثية لتسوية منازعات الضمان الاجتماعي.

٨١. ومن المسائل الرئيسية الأخرى التي شدد عليها معظم البلدان[٥٨] في ردوده على الدراسة الاستقصائية العامة، مسألة المساواة وعدم التمييز باعتبارها مبدأ عاماً يقوم عليه نظام الضمان الاجتماعي وتكفله التشريعات الوطنية. بل إن بعض البلدان ذكرت الإجراءات الإيجابية لفائدة الفئات المحرومة مثل البرامج الخاصة بالشباب الباحثين عن عمل. وفي الآن ذاته، أفادت بعض الدول[٥٩] بوجود ثغرات في القوانين والممارسات، بما أن أجزاء مهمة من السكان لا تزال مستبعدة من تغطية الضمان الاجتماعي لاسيما في ظل استمرار الفوارق بين النساء والرجال وبين العمال الوطنيين والأجانب. ولا يوجد حالياً معيار لمنظمة العمل الدولية يتناول تحديداً مسألة المساواة في معاملة الرجال والنساء في شؤون الضمان الاجتماعي. وقد أحرزت عدة دول[٦٠] تقدماً في سد الثغرة الجنسانية من خلال قبول أو اشتراط ضم الأفراد العاملين لبعض الوقت أو في الخدمة المنزلية أو في الاقتصاد غير المنظم، ومعظمهم من النساء.

---

[٥٧] تناقش الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بالتفصيل مختلف الآليات الوطنية لتقديم الشكاوى والاستئناف في الفقرات من ٤٠٣ إلى ٤٣٨.

[٥٨] الجزائر، أنتيغوا وبربودا، الأرجنتين، أستراليا، النمسا، أذربيجان، بنغلادش، بليز، بنن، البوسنة والهرسك، البرازيل، بلغاريا، الكاميرون، كندا، جمهورية أفريقيا الوسطى، الصين، كولومبيا، كوستاريكا، كوت ديفوار، كرواتيا، الجمهورية التشيكية، جيبوتي، إكوادور، إثيوبيا، فيجي، فنلندا، فرنسا، غابون، ألمانيا، غانا، اليونان، غواتيمالا، الهند، إيطاليا، جمهورية كوريا، الكويت، لبنان، ليتوانيا، ماليزيا، موريشيوس، المكسيك، جمهورية مولدوفا، منغوليا، الجبل الأسود، المغرب، موزامبيق، ميانمار، نيوزيلندا، نيكاراغوا، النرويج، عمان، بيرو، الفلبين، بولندا، البرتغال، قطر، رومانيا، سانت لوسيا، السنغال، صربيا، اسبانيا، سري لانكا، السودان، السويد، سويسرا، الجمهورية العربية السورية، تايلند، تركيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، أوروغواي، جمهورية فنزويلا البوليفارية، زمبابوي. الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٢٠٨.

[٥٩] السلفادور وغانا مثلاً. المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٩.

[٦٠] الجزائر، الأرجنتين، السلفادور، فيجي، هندوراس، الهند. المرجع نفسه، الفقرات من ٢١٩ إلى ٢٢٣ والفقرتان ٣٢١ و٣٢٢.

٢-٥ آليات تقديم الإعانات وتنظيمها[٦١]

٢-٥-١ الإطار القانوني والنظري الدولي

٨٢. يسلم مؤتمر العمل الدولي تسليماً واضحاً في الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بالحاجة إلى المرونة في عملية تصميم وتنفيذ الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، التي ينبغي أن تقوم على الظروف والأولويات الوطنية التي يساهم في تحديدها الشركاء الاجتماعيون. واستنتج مؤتمر العمل الدولي أيضاً أنه "فيما تتسم النتائج المتوقعة من هذه الضمانات بطبيعة شاملة، تجد الدول الأعضاء طرائق مختلفة لتنفيذ سياسات أرضية الحماية الاجتماعية، يمكنها أن تشمل نظم الإعانات الشاملة والتأمين الاجتماعي وبرامج التوظيف العامة وخطط دعم الاستخدام وبرامج المساعدة الاجتماعية التي لا توفر الإعانات إلا للأشخاص ذوي الدخل المنخفض، أو تجد مزيجاً مناسباً من هذه التدابير. وبغية أن تكون هذه السياسات فعالة، فإنها تتطلب مزيجاً مناسباً من التدابير الوقائية والإعانات والخدمات الاجتماعية"[٦٢].

٨٣. ومبدأ المرونة في وسائل توفير الضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني وارد أيضاً في الاتفاقية رقم ١٠٢ وفي معايير أخرى تتعلق بالضمان الاجتماعي، بما في ذلك التوصيتان رقم ٦٧ ورقم ٦٩. وكما تقدم ذكره في هذا التقرير، تجيز الاتفاقية رقم ١٠٢ توفير الضمان الاجتماعي بواسطة تشكيلة من الإعانات الاكتتابية وغير الاكتتابية ومن النظم العامة والمهنية ومن التأمين الإجباري والطوعي، بأساليب مختلفة لإدارة تلك الإعانات، وعن طريق مؤسسات عامة وخاصة يسعى جميعها إلى تأمين مستوى عام من الحماية يستجيب على أفضل نحو إلى احتياجات الأفراد. وكما أفادت به لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات فإن "الطريقة المختارة ينبغي أن تعكس القيم الاجتماعية والثقافية والتاريخ والمؤسسات ومستوى التنمية الاقتصادية"[٦٣].

٢-٥-٢ القوانين والممارسات الوطنية

٨٤. تظهر القوانين والممارسات المتعلقة بالضمانات الاجتماعية الأساسية لأمن الدخل والحصول على الخدمات الصحية تنوعاً كبيراً بين البلدان وداخلها في نُهج واستراتيجيات تصميم الإعانات وتقديمها. وتقدم الإعانات نقداً أو عيناً، وبنسبة محددة أو بمستويات مختلفة، وشهرياً على مدى العام أو موسمياً، وعلى مدى فترة محددة أو دون حدود زمنية، وبصورة شاملة أو بالتركيز على فئات دخل وأعمار ومناطق جغرافية وقطاعات معينة، أو بحسب خصائص اجتماعية اقتصادية أخرى، وبواسطة عدد من المؤسسات العامة أو الخاصة المختلفة (لكن بتكليف من الحكومة وتحت إشرافها)، وبتمويل من مصادر متنوعة. وتجمع جل نظم الضمان الاجتماعي الوطنية بين أشكال مختلفة لتوفير الإعانات وتنظيمها وتمويلها. ولا وجود لحل أفضل واحد أو لوصفة عامة لكيفية توفير ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية للجميع على النحو الأفضل. وكثيراً ما يعتمد اختيار السياسات في البلدان الساعية إلى إقرار أرضية حماية اجتماعية وطنية على نظم المعونة الاجتماعية أو نظم التأمين الاجتماعي القائمة بالفعل، إذ ينبغي اتخاذ تدابير لتطوير الهياكل القائمة واستكمالها. وتوسيع ولاية المؤسسات القائمة بحيث تشمل تنفيذ سياسات أرضية الحماية الاجتماعية من شأنه أن يفضي إلى وفورات في الحجم وأن يكون أكثر فعالية من حيث التكلفة من إنشاء مؤسسات جديدة يحتمل أن ينافس بعضها بعضاً.

٨٥. ولضمان الحصول على الرعاية الصحية الأساسية لا بد من ضمان الحماية المالية وإمداد بالخدمات الصحية يكون ملائماً من حيث النوعية وإمكانية الوصول الجغرافي. وتوفير الخدمات الصحية أكثر تعقيداً من توفير الإعانات بهدف ضمان أمن الدخل. إذ تستدعي الخدمات الصحية توافر موظفين ذوي مهارة عالية وكمّا هائلاً من التجهيزات والبنى الأساسية، وهو أمر أصعب من تقديم مدفوعات نقدية. وتواجه بلدان كثيرة نقصاً كبيراً في موظفي الصحة وصعوبات شديدة في إنشاء وصيانة البنية الأساسية الصحية الملائمة لضمان حصول جميع السكان على الخدمات. وفي بعض البلدان مثل غانا وبلدان من أوروبا الوسطى والشرقية، تزيد هجرة عمال الصحة الماهرين حدة نقص الموظفين وتعوق من ثم حصول الجميع على الرعاية الصحية الملائمة.

---

[٦١] للمزيد من المعلومات، انظر أيضاً *دليل التوسيع*، الفصل ٣، التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٤-٣؛ والوثيقة:

ILO–UNDP–Global South–South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Vol. 18 (New York, 2011).

[٦٢] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ١٠.

[٦٣] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٥٨.

٨٦. وحتى داخل البلدان، لا يمكن تطبيق حل موحد للوصول إلى مختلف فئات السكان، فإذا بدول كثيرة تضع آليات تقديم ونظم إعانات مختلفة لسكان المدن أو الأرياف ولمختلف المناطق الجغرافية ولعمال الاقتصاد المنظم وغير المنظم وللنساء والرجال. وسواء اختار البلد هيكل حماية اجتماعية موحداً أو آليات تمويل وتقديم متعددة، فإن ذلك سيعتمد على سياقه وظروفه وسيكون ذا أهمية ثانوية ما دامت نتيجتا أمن الدخل الأساسي والوصول إلى الخدمات الصحية الأساسية مكفولتين للجميع. وقد يكون النظام متعدد الآليات أحياناً أكثر قدرة على الوصول إلى مختلف فئات السكان وتلبية احتياجاتها. ومن جهة، يمكن لنظم الحماية الاجتماعية الأكثر تعدداً أن تنطوي على خطر التشتت وزيادة الحاجة إلى التنسيق. ومن جهة أخرى، قد تستفيد النظم الأكبر من مجمعات مخاطر أوسع ووفورات أكبر في حجم التكاليف الإدارية.

٨٧. ويتنوع تقديم المساعدة المادي أيضاً تنوعاً كبيراً. وفي البلدان التي لا يمكن فيها إيداع الأموال ببساطة في حساب المستحق، تختلف آليات دفع الإعانات النقدية اختلافاً شاسعاً بين البلدان والنظم. وتشمل نظم الدفع الشائعة تحويل الأموال عن طريق البريد أو المصارف، وإنشاء نقاط دفع خاصة في المدارس مثلاً؛ وتستخدم أحياناً المكاتب الفرعية لمؤسسات الضمان الاجتماعي الوطنية أو وكالات اليانصيب أو المتاجر المحلية. وتستخدم بعض البلدان تكنولوجيات متقدمة تعتمد على البطاقات المغناطيسية أو الهواتف المحمولة لتحويل الأموال.

٨٨. وفيما يلي مثال على آلية تقديم مرنة: يكفل برنامج منحة الكرامة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، الذي يقدم مدفوعات فورية كل يوم، توافر المدفوعات في أكثر من ١١٠٠ مركز دفع على المستوى الوطني. وتوجد مراكز الدفع في أكثر من ٩٠٠ منصة مؤسسية مالية تنجز معاملات إلكترونية فورية. وبخصوص إمداديات مدفوعات الإعانات، من المهم تسليط الضوء على أحد المستجدات العملية المتمثل في توظيف القوات المسلحة لدفع منحة الكرامة. ويوجد أكثر من ٢٠٠ مركز مدفوعات بين الوحدات العسكرية الثابتة والمتنقلة. وتجهز الوحدات المتنقلة بمعدات ساتلية محمولة ترتبط بقاعدة بيانات المستفيدين الرئيسية وتمكن الأفراد من تقاضي المدفوعات إلكترونياً من أي موقع في البلد. وحقق هذا النظام أيضاً تغطية جغرافية كبيرة في المناطق الحضرية وأكبر في المناطق الريفية.

٦-٢ الاتساق مع الأهداف السياسية الأخرى[٦٤]

١-٦-٢ الإطار القانوني والنظري الدولي

٨٩. سلّم مؤتمر العمل الدولي بأهمية ضمان اتساق السياسات ومسؤولية الدولة في هذا الصدد باعتبارهما عنصرين رئيسيين في استنتاجاته بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي). وعلى وجه التحديد، أوصى المؤتمر بأنه "ينبغي لحكومات الدول الأعضاء أن تدرس و/أو تتخذ التدابير ... تعزيز اتساق سياسات الضمان الاجتماعي مع سياسات العمالة والاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية الأخرى ضمن إطار العمل اللائق، لاسيما فيما يتعلق بتشجيع إضفاء السمة المنظمة تدريجياً على العمالة وتقديم الدعم للعمالة المنتجة"[٦٥].

٩٠. وفي إطار معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، تنص اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨) على ضرورة تنسيق سياسات العمالة ومواءمتها على نحو وثيق مع إعانات البطالة. ويؤكد برنامج العمل اللائق وإعلان العدالة الاجتماعية والعولمة العادلة (٢٠٠٨) أهمية تكامل السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وأعربت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في دراستها الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) عن قلقها إزاء العواقب الوخيمة التي نجمت عن التركيز الحصري على السياسات الاقتصادية خلال التسعينات. وتؤدي زيادة المنافسة والخصخصة وإلغاء الضوابط في أسواق العمل إلى تهديد التماسك الاجتماعي وزيادة الهشاشة وتقليص الحماية الاجتماعية وتراجع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لكنها لا تحقق الآثار المنشودة من حيث زيادة العمالة أو النمو الاقتصادي. فلا سبيل إلى ضمان عملية تنمية عادلة ومستدامة من الناحية الاجتماعية إلا من خلال تصور متسق ومتوازن

[٦٤] للمزيد من المعلومات انظر أيضاً التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصلان ٤-١ و٥-٢-١؛ و*دليل التوسيع*، الفصل ٢-٥-٢؛ والدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الجزء الرابع، الفصل ٢.

[٦٥] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) الفقرة ٣٣(ب).

للنتائج الاقتصادية والاجتماعية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية والضريبية والنقدية والإنمائية وسياسات سوق العمل[٦٦].

٩١. وتوجد إشارة أخرى إلى اتساق السياسات في صكوك منها التوصية رقم ٢٠٠، التي تنص على وجوب تنسيق السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز مع السياسات الوطنية للضمان الاجتماعي والسياسات والبرامج الصحية الوطنية[٦٧].

٢-٦-٢ القوانين والممارسات الوطنية

٩٢. يحدث تآزر إيجابي بين نظم الضمان الاجتماعي والسياسات الاقتصادية الوطنية عندما تكون الإعانات مصممة لإعادة إدماج الناس في سوق العمل بعد فترات البطالة أو المرض أو الأمومة أو الإعاقة، أو عندما تسهل حراك العمال بين وظائف مختلفة في أوقات إعادة هيكلة الاقتصاد. وتحدث أيضاً آثار جانبية إيجابية عندما تستثمر احتياطيات الضمان الاجتماعي في مشاريع منتجة عامة وخاصة (كما كان الحال في شيلي مثلاً). غير أن تحسين تنسيق أو تكامل السياسات الاجتماعية والاقتصادية والمهنية والضريبية والنقدية يطرح في بلدان كثيرة تحديات من حيث إنشاء الآليات الفعالة للتعاون بين القطاعات وبين الوزارات[٦٨]. وتبلغ بعض البلدان[٦٩] عن أمثلة إيجابية عن تحسن اتساق السياسات بفضل الأفرقة العاملة المشتركة بين الوزارات أو هياكل تنسيقية أخرى. ففي أوروغواي مثلاً، "أنشأت الحكومة ديواناً اجتماعياً يضم رئيس الجمهورية ووزراء التنمية الاجتماعية والمالية والتعليم والثقافة والعمل والضمان الاجتماعي والصحة والسياحة والرياضة والإسكان والتخطيط الإقليمي والبيئة ومكتب التخطيط والميزانية ورئيس مؤتمر العمداء".[٧٠]

زيادة مشاركة السكان النشطين اقتصادياً في سوق العمل

٩٣. يمول الإنفاق الاجتماعي من الضرائب والاشتراكات، وهو ما يؤثر بالضرورة على تكاليف العمل والمستويات الضريبية في المجتمع. ويرجح أن تكون القاعدة الضريبية الضيقة التي تركز حصرياً على اشتراكات أصحاب العمل والعمل غير كافية لتمويل توسيع الحماية الاجتماعية بحيث تشمل الجميع، وهو ما يمكن أن يفضي إلى حوافز مغلوطة. وفرض ضريبة على جميع أشكال الدخل والثروة يمكن أن يجنب أعباء ضريبية لا لزوم لها على العمالة المنظمة؛ والحوافز المغلوطة يمكن أن تقوض فوائد الاقتصاد الكلي الناتجة عن الاستثمار في الضمان الاجتماعي. ويمكن أن يكون الحال كذلك إذا ما تسببت مستويات الإعانات أو طريقة تصميمها في مستوى غير مرغوب فيه من اللانشاط أو الانسحاب من سوق العمل، بما يفضي إلى ارتفاع لا لزوم له في معدلات الإعالة وانخفاض الناتج ومن ثم عدم كفاءة الاقتصاد.

٩٤. وقد لا تقتضي الاستجابات السياسية الفعالة لهذه التحديات مجرد تكييفات في نظام الضمان الاجتماعي فحسب، بل تستدعي أيضاً معالجة مدى توافر فرص العمل الجيدة وتنسيق سياسات سوق العمل تنسيقاً مناسباً، وبخاصة منها سياسة سوق العمل النشطة وسياسات الأجور مع سياسة الضمان الاجتماعي. والتدابير الرامية إلى زيادة قابلية استخدام المستفيدين من إعانات الضمان الاجتماعي الحقيقيين والمحتملين، ضرورية لكنها لا يمكن أن تكون فعالة إذا لم تكن فرص العمل اللائق من حيث الأجر وظروف العمل متاحة. ويشمل ذلك سياسات سوق العمل الملائمة واستراتيجيات التعلم المتواصل ولاسيما تلك التي تتيح للشباب دخول العمالة وللكبار البقاء فيها، خاصة إذا كانت أنشطتهم السابقة معتمدة على القوة البدنية.

٩٥. وركز اتجاه حديث تمثل في زيادة تكامل السياسات الاجتماعية وسياسات العمالة تركيزاً خاصاً على ربط إعانات البطالة بسياسات التنشيط وخدمات التوظيف[٧١] مثل التدريب والتوجيه المهنيين أو التشغيل. وفي

---

[٦٦] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الجزء الأول، الفصل ٢(ألف).

[٦٧] التوصية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز وعالم العمل، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)، الفقرة ٣٧(ح).

[٦٨] أفيد عن الافتقار إلى تدابير التنسيق بين سياسات الضمان الاجتماعي والعمالة مثلاً من طرف أنتيغوا وبربودا، بليز، بنن، غابون، موزامبيق، نيكاراغوا، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، سانت لوسيا، السنغال، سورينام، الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٥٠٨.

[٦٩] من بين البلدان التي تُبلغ عن الصلات الإدارية بين العمالة والحماية الاجتماعية توجد كولومبيا وإثيوبيا وماليزيا ومالي وموريشيوس، المرجع نفسه، الفقرة ٥٠٩.

[٧٠] المرجع نفسه، الفقرة ٥٠٧.

[٧١] من بين البلدان التي تُبلغ عن تحسين تنسيق وتكامل سياسات العمالة والسياسات الاجتماعية توجد إكوادور ومنغوليا وتونس وأوروغواي، المرجع نفسه، الفقرات من ٥٠٤ إلى ٥٠٧.

الأرجنتين مثلاً، يربط برنامج ضمان التدعيم والتوظيف بين تحويل نقدي للعاطلين وبرنامج للتدريب المهني. ويمكن للإدارة العتيدة والتدخلات المبكرة أن تقلص الحاجة إلى معونة البطالة وأن تحول دون سقوط العمال في فخ البطالة طويلة الأجل. وينبغي أن تصمم إعانات الضمان الاجتماعي وسياسات العمالة على نحو يشجع العمال على البحث عن وظائف منتجة وتجنب المؤثرات السلبية التي تثني أصحاب العمل عن عرض الوظائف والعمال عن البحث عنها. وأقرت جمهورية كوريا مجموعة مبتكرة من الإعانات بهدف توفير الحوافز السليمة، وتشمل هذه المجموعة علاوات إعادة التوظيف المبكر وعلاوات تنمية المهارات المهنية وعلاوات الانتقال المهني وتوسيع رقعة البحث عن عمل.

٩٦. وتحتل مسألة تمديد الحياة المهنية وزيادة معدلات توظيف الأشخاص في سن النشاط مكانة بارزة في البرامج السياسية لبلدان كثيرة. ويكمن التحدي الرئيسي أمام إدارة التحول الديمغرافي في الحفاظ على نمو عال في الإنتاجية يقتضي استثماراً مهماً في البنية الأساسية والتعليم والتعلم المتواصل، فضلاً عن ظروف العمل والصحة والسلامة لتفادي الشيخوخة المبكرة. ويثير التقاعد المبكر مشكلة جسيمة في بعض البلدان الأوروبية. ففي هولندا مثلاً، بلغ انخفاض نسبة العمالة إلى السكان في فئة الأعمار من ٥٥ سنة إلى ٦٤ سنة ٢٩,٧ في المائة في عام ١٩٩٠. ولم يخفّض نظام المعاشات مستويات الإعانات في حال التقاعد المبكر. ونجح إصلاح المعاشات في عام ١٩٩٧ في تقديم حوافز تشجع على إرجاء التقاعد الفعلي من خلال وضع "الثمن" المحسوب اكتوارياً على التقاعد المبكر وتخفيض الاستحقاقات في حالات التقاعد المبكر. وحدد الاتحاد الأوروبي هدفين رئيسيين يتعلقان بتقاعد كبار السن. وفي عام ٢٠٠١، تمثل هدف المجلس الأوروبي في ستوكهولم في أن يكون ما لا يقل عن نصف سكان الاتحاد الأوروبي المتراوحة أعمارهم بين ٥٥ و٦٤ سنة نشطين في العمالة بحلول عام ٢٠١٠. وأعقب ذلك حينئذٍ استنتاج المجلس الأوروبي في برشلونة في عام ٢٠٠٢ أنه: " ينبغي السعي بحلول عام ٢٠١٠ إلى تحقيق زيادة تدريجية بنحو ٥ سنوات في متوسط العمر الفعلي الذي يتوقف فيه الأفراد عن العمل في الاتحاد الأوروبي"[٧٢]، والهدف من ذلك هو بذل جهود تتيح للعمال المتقدمين في السن البقاء فترة أطول في سوق العمل. وقام عدد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي باتخاذ خطوات حاسمة لزيادة أعمار التقاعد خلال العقدين الماضيين، إما عن طريق زيادة سن التقاعد العادية أو باعتماد حوافز تحث على تأجيل التقاعد من خلال ربط مستويات المعاشات بسن التقاعد وبفرص الحياة في سن التقاعد، أو بواسطة الإجراءين كليهما. وفي ١٣ بلداً من أصل ٢٩ بلداً عضواً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يجري تعديل سن التقاعد إلى الأعلى، بحيث فاقت في بعض الحالات ٦٥ سنة (الدانمرك وألمانيا وهولندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة).

٩٧. ويتمثل أحد محاور التركيز الأخرى في زيادة دمج الأشخاص في سن النشاط ضمن سوق العمل، لاسيما الاهتمام بعمالة الشباب. وتعتمد في بعض البلدان لوائح من أجل تحقيق التوازن المستدام بين العمل والحياة الأسرية بهدف تيسير مشاركة النساء في القوة العاملة من خلال تحسين رعاية الأطفال وإعانات الأمومة والأبوة (كندا والسويد مثلاً). ويبدو أن سياسات الإعانات الأسرية في البلدان الإسكندنافية قد نجحت بصورة ملحوظة على مدى العقود الأخيرة.

٩٨. وتظهر أيضاً حاجة إلى اتساق سياسات الحماية الاجتماعية وسياسات العمالة في سياق مفهوم الرعاية الاجتماعية - الرعاية عن طريق العمل، وهو مفهوم جديد ظهر في بعض البلدان الأوروبية. وركزت السياسات تركيزاً أكبر على المشاركة الإلزامية في سوق العمل واقترن ذلك بتبعات مهمة بالنسبة إلى المعوقين والمصابين بأمراض طال أمدها، إذ وجب عليهم مواجهة تدابير جديدة تضيق شروط الأهلية وتخفيض في مستوى الإعانات ومدتها وربط الإعانات بشرطي العمل والنشاط وزيادة في تدابير الجزاء والمراقبة والتحقق. ويبدو أن عدداً من البلدان الأخرى بصدد اتخاذ خطوات حاسمة للحد من ظاهرة الانسحاب من سوق العمل بسبب العجز. وتظهر التجربة الهولندية المتصلة بإعانات الإعاقة التحديات الناجمة عن التفاعلات بين سياسات الضمان الاجتماعي وسياسات العمالة. وكما كان الحال في بلدان كثيرة تواجه موجات من البطالة المتزايدة نتيجة للتكييفات الهيكلية والتحولات الاقتصادية، استُخدم نظام معاشات الإعاقة كسبيل إلى الخروج المبكر من صفوف القوة العاملة بالنسبة إلى العمال الذين أصبحوا زائدين عن الحاجة. وقوّض تزايد عدد المستفيدين استدامة النظام. وأدّى ذلك إلى سلسلة من الإصلاحات في التسعينات بهدف تقييد استحقاقات إعانات الإعاقة والقيام في الآن ذاته بتشجيع عمالة كبار السن من النساء والرجال ذوي الإعاقة. ويشدد آخر الإصلاحات المنفذة بموجب قانون العمل والدخل بحسب قدرة العمال، المعتمد في عام ٢٠٠٦، تشديداً قوياً على أن يدمج في سوق العمل من تفوق قدرتهم على

[٧٢] انظر:
EU: *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council, 15–16 March 2002, Document SN 100/1/02 REV 1, para. 32.

الكسب ٢٠ في المائة، من خلال تقديم إعانة تعوض نسبة معينة من الكسب المفقود بسبب الإعاقة طيلة فترة محددة يلجأ المستفيدون بعدها إلى المعونة الاجتماعية.

٩٩. وتبرز الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) أهمية التوفيق بين أهداف الحماية التي تحققها آليات الضمان الاجتماعي وأهداف التنشيط التي تتوخاها خدمات التوظيف، مع احترام مبادئ "العمل الملائم والمختار بحرية"، المنصوص عليها في الاتفاقيتين رقم ١٦٨ و١٠٢. ويوجد في بعض البلدان[٧٣] اتجاه نحو تشديد شروط أهلية الحصول على إعانات البطالة وإجبار العاطلين عن العمل على أن يطلبوا ويقبلوا على الفور أي عمل عادي يمكن للشخص القيام به، وهو اتجاه يمكن أن يتعارض مع غاية إعانات البطالة المتمثلة في حماية العمال من أن يجبروا على قبول أي عمل حتى وإن كان دون مستوى تعليمهم ومهاراتهم، على الأقل لفترة من الزمن بعد فصلهم. وضمان العمالة المناسبة من خلال مراعاة كفاءة الباحثين عن وظائف ومهاراتهم سيكفل أيضاً أكفأ استخدام لإمكانات الموارد البشرية والحفاظ على النوعية العامة للقوة العاملة في الاقتصاد.

تشجيع إضفاء السمة المنظمة على العمالة

١٠٠. إن ارتفاع مستوى عدم اتسام العمالة بالسمة المنظمة وخطر تزايد انعدام هذه السمة ونمو العمالة غير النمطية والهشة أمور تعتبر من أكبر التحديات بالنسبة إلى عدد من البلدان. وبصفة عامة، تكون مستويات انعدام السمة المنظمة أدنى بكثير في معظم البلدان ذات الدخل المرتفع مقارنة بالبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، لكن القلق إزاء ارتفاع مستويات العمالة الهشة وانعدام السمة المنظمة عمّ البلدان على مختلف مستويات دخلها. وساهمت تبعات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في زيادة انعدام السمة المنظمة في مناطق واسعة من العالم، ويمكن أن تنجم عنها تأثيرات سلبية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المدى المتوسط والبعيد.

١٠١. ويتمثل أحد تحديات إضفاء السمة المنظمة على العمالة في كفالة تغطية الضمان الاجتماعي بالنسبة إلى عمال المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وإلى العاملين للحساب الخاص (انظر الفرع المتعلق بالإدارة السديدة وضمان الامتثال). ويشكل تعميم الحماية الاجتماعية المنصوص عليها في تشريعات العمل والضمان الاجتماعي على هذه الفئات خطوة هامة، لكنها غير كافية لضمان تغطية فعالة بالنظر إلى أن معدلات الامتثال كثيراً ما تكون متدنية. وسعى عدد من البلدان إلى تشجيع توسيع التغطية لتشمل هذه الفئات على غرار الأردن، وذلك بدمج الشركات التي تستخدم أقل من عشرة موظفين في تغطية الضمان الاجتماعي، أو باستخدام نظم مبسّطة لجمع الاشتراكات والضرائب من المنشآت الصغيرة والعاملين للحساب الخاص كما هو الحال في نظم "مونو تريبوتستا" في الأرجنتين والبرازيل وأوروغواي، مما أدى جزئياً إلى زيادات هائلة في التغطية. ويمكن في الواقع دمج العمال المهمشين في تغطية الضمان الاجتماعي ومن ثم في القطاع المنظم على نحو ما أثبته نجاح جنوب أفريقيا في دمج العمال المنزليين في تغطية صناديق التأمين من البطالة.

زيادة إنتاجية القوة العاملة

١٠٢. يفضي الاستثمار في مستويات أساسية للضمان الاجتماعي إلى تأثيرات اقتصادية إيجابية. فالمجتمعات التي تستثمر في الأفراد من خلال آليات الحماية الاجتماعية الأساسية بما فيها سياسات الحماية الصحية يمكنها المضي قدماً نحو تطوير قدراتها الإنتاجية الكاملة. وتساعد هذه الاستثمارات على بناء مجتمع يتمتع بمستويات كافية من الصحة والتغذية والتعليم ويكون أكثر قابلية للاستخدام في الاقتصاد المنظم. وتنتج عن تحليل نظم التحويلات القائمة، قرائن يبين جميعها أن هذه الإعانات تحسن حالة الأطفال الصحية والتغذوية والتعليمية[٧٤]. ويترتب على ذلك ارتفاع في الإنتاجية على نحو ما تبينه القرائن المستمدة من نظام "الفرص" في المكسيك[٧٥].

[٧٣] هذا هو الحال مثلاً في الدانمرك أو ألمانيا أو النرويج، الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٢٢٤.

[٧٤] انظر *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*، الصفحة ١١٠.

[٧٥] انظر:

S. Levy: *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa/Oportunidades Programme* (Washington, DC, Brookings Institution, 2006).

٢-٧ ترتيبات التمويل[٧٦]

٢-٧-١ الإطار القانوني والنظري الدولي

١٠٣. سلّم مؤتمر العمل الدولي في استنتاجاته بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، بالحاجة إلى ضمان استدامة أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في المدى الطويل من خلال تمويلها من مصادر أو إيرادات محلية. غير أنه لوحظ أنه "قد تبرز حالات لا تكون فيها هذه المصادر كافية لتوسيع أرضية الحماية الاجتماعية لتشمل الجميع ضمن جدول زمني قصير". وفي هذا الصدد "يمكن أن يؤدي التعاون الدولي دوراً مهماً في مساعدة الدول الأعضاء على استهلال العملية وإنشاء قاعدة للموارد الوطنية بغية ضمان آليات تمويل مستدامة"[٧٧]. وجاء في الاستنتاج أيضاً أن "حكومات الدول الأعضاء ينبغي أن تدرس و/أو تتخذ تدابير ... تضمن الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية لنظم الضمان الاجتماعي من خلال سياسات ملائمة وآليات تمويل مختلفة، توضع بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين أو من جانبهم حسب مقتضى الحال"[٧٨].

١٠٤. وبخصوص تمويل الضمان الاجتماعي، تقوم صكوك الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، ولاسيما الاتفاقية رقم ١٠٢، على مبدأ التمويل الجماعي للإعانات، الذي تمول بموجبه تكاليف الإعانات ومصاريف إدارتها تمويلاً جماعياً بواسطة اشتراكات التأمين أو الضرائب أو كلا المصدرين، وتوزع توزيعاً منصفاً بين أصحاب المصلحة[٧٩]. وفي الإطار الشامل للتوصيتين رقم ٦٧ و٦٩، تشترط المبادئ العامة المشتركة بين كل فروع نظام الضمان الاجتماعي والمطبقة على فرع الرعاية الطبية، أن تقوم البلدان بتوجيه استراتيجية رعايتها الصحية وفقاً لمبادئ منها تجميع الموارد والتضامن. وينبغي تمويل فرع الرعاية الطبية تمويلاً جماعياً لضمان استدامته في المدى الطويل وتطويره التدريجي على نحو يعزز استقرار المجتمع وتماسكه[٨٠].

١٠٥. وترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن ضرورة تخصيص الموارد الكافية المالية منها وغير المالية على الصعيد الوطني جزء من التزام الدولة بوضع استراتيجية وطنية لإعمال الحق في الضمان الاجتماعي إعمالاً كاملاً[٨١].

٢-٧-٢ القوانين والممارسات الوطنية

ترتيبات التمويل والنفقات

١٠٦. يمكن تمويل إعانات الضمان الاجتماعي من مصادر متنوعة تشمل الإيرادات العامة والضرائب المرصودة واشتراكات الضمان الاجتماعي واشتراكات التأمين الخاص والمدفوعات الشخصية المخصصة للخدمات الصحية. وتستخدم معظم البلدان مزيجاً خاصاً من المصادر المالية[٨٢]. وعادة ما تتطور أنماط التمويل على مدى عقود من تاريخ الضمان الاجتماعي وتعكس الأفضليات الوطنية فيما يتصل بتنظيم نظم الضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني. وتبين مكانة الضرائب مقابل الاشتراكات ما إذا كان البلد يميل إلى التضامن الوطني في إطار النظم الممولة من الضرائب أو إلى التضامن الجماعي في إطار النظم القائمة على التأمين.

---

[٧٦] للمزيد من المعلومات انظر أيضاً التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصلان ٤-٢ و٥-٢-٣؛ والدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الجزء الرابع، الفصل ١؛ *والتقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١* ، الفصل ٨؛ *ودليل التوسيع*، الفصلان ٢-٤ و٢-٥-٣؛ والوثيقة:
ILO: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings, Paper 3 (Geneva, 2008)؛
والوثيقة:
ILO: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, Paper 7 (ILO, 2009).

[٧٧] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ١٨.

[٧٨] المرجع نفسه، الفقرة ٣٣(ح).

[٧٩] الاتفاقية رقم ١٠٢، المادة ٧١(١) والتوصية رقم ٦٧، الفقرة ٢٦.

[٨٠] التوصية رقم ٦٩، الفقرتان ٦(ج) و٧(ب).

[٨١] التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٤١.

[٨٢] انظر المزيد من التفاصيل في التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الصفحتان ٤٠ و٤١.

١٠٧. وتمول معظم نظم التمويل الوطنية بصفة عامة الإعانات الأساسية، أي التحويلات الاجتماعية الأساسية المشروطة أو غير المشروطة أو المرتبطة بشرط إثبات الحاجة والخدمات الصحية الأساسية، التي توفرها أموال الضريبة العامة على أساس شامل أو انتقائي. وبالنسبة إلى التمويل الصحي، تتسم ترتيبات التمويل بتنوع أكبر إذ تشمل التمويل الضريبي المباشر للخدمات الصحية أو نظم التأمين (المدعومة) أو النظم المختلطة. وتعاني نظم صحية كثيرة من نقص التمويل المزمن.

١٠٨. وتفيد دراسة أعدها البنك الدولي[٨٣] بأن قرابة نصف البلدان البالغ عددها ٧٢ بلداً جُمعت بشأنها بيانات عن "شبكات الأمان الاجتماعي الأساسي"، أنفقت في عام ٢٠٠٨ أقل من ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على هذه الإعانات. وكان متوسط الإنفاق في الاتحاد الأوروبي دون ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في حين بلغ إجمالي متوسط الإنفاق الاجتماعي ٢٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.[٨٤] وأنفقت أغلبية البلدان النامية وذات الدخل المتوسط التي توافرت بشأنها بيانات، أقل من ٣٠ في المائة من إنفاقها الاجتماعي على الضمان الاجتماعي الأساسي. وبصفة عامة، تنخفض حصة المعونة الاجتماعية أو مصروفات شبكات الأمان من مجموع الإنفاق الاجتماعي الوطني كلما زاد نضج الاقتصادات واتسامها بالسمة المنظمة وارتفع متوسط الدخل.

١٠٩. وتبين تقديرات منظمة العمل الدولية أن من الممكن في عدد من البلدان النامية تمويل الإعانات النقدية لأرضية الحماية الاجتماعية بما يتراوح بين ٢,٢ في المائة و٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في حالة الإعانات الشاملة وبأقل من ذلك بكثير في حالة الإعانات المرتبطة بشرط إثبات الحاجة. وفي موريشيوس مثلاً، وهي أحد البلدان الأفريقية القليلة التي هيأت أرضية حماية اجتماعية شبه كاملة بإعانات غير اكتتابية، تمول تلك الأرضية بنحو ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٨٥] أو قرابة ١٢ في المائة من مجموع الإنفاق الحكومي. وتبين أمثلة مثل نظام الحافظة الأسرية في البرازيل ونظام بنازير لدعم الدخل في باكستان، أن من الممكن تمويل عناصر مهمة من أرضية الحماية الاجتماعية بما يتراوح بين ٠,٣ و٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين تبين تقديرات منظمة العمل الدولية في حالة فيتنام أن سد ثغرات تغطية أرضية الحماية الاجتماعية بالكامل في البلد يمكن أن يكلف ٢,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٨٦].

١١٠. ويتضح إجمالاً أنه بحسب ما إذا كان البلد يفضل الإعانات الممولة ضريبياً أو الإعانات الشاملة الممولة من الاشتراكات، فإن مصروفات أرضية الحماية الاجتماعية في نظم الضمان الاجتماعي العتيدة يجب ألا تفوق نسبة تتراوح بين ١٠ و٣٠ في المائة من مجموع الإنفاق الاجتماعي الوطني. ولعل أكثر الاستنتاجات استرعاءً للانتباه لدى تحليل الإنفاق الاجتماعي الوطني، هو أن البلدان التي تتساوى في مستوى الإنفاق الحكومي تخصص حصصاً شديدة التباين من مواردها المتاحة للضمان الاجتماعي. "وهكذا يتوقف حجم الاستثمار في الضمان الاجتماعي إلى حد كبير ... على الإرادة السياسية والاجتماعية السائدة ..."[٨٧].

١١١. وتفيد التقارير أن بعض البلدان اعتمدت تدابير شتى لضمان مستويات كافية من التمويل بما يشمل الضرائب المرصودة لمصروفات الضمان الاجتماعي وتوسيع القاعدة الضريبية العامة من خلال تحسين جمع الضرائب وفرض ضرائب جديدة بما فيها ضريبة الكحول أو التبغ أو البضائع الفخمة أو الأنشطة الملوثة أو الضرائب المفروضة على قطاعات محددة مثل قطاع الصيدلة. ففي الجزائر مثلاً، تخصص منذ عام ٢٠٠٦ نسبة ٢ في المائة من إيرادات قطاع النفط لميزانية الضمان الاجتماعي، وأنشئ في عام ٢٠١٠ صندوق ضمان اجتماعي يمول جزئياً من إيرادات الضريبة المفروضة على التبغ وعلى أرباح واردات الأدوية وعلى شراء اليخوت. وفي غانا، ترصد ٢,٥ في المائة من الضريبة على القيمة المضافة كي تدفع للسلطة الوطنية للتأمين الصحي.

---

[٨٣] كما اقتُبس من *التقرير العالمي لمنظمة العمل الدولية عن الضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*، الصفحة ٧٥.

[٨٤] المرجع نفسه، الصفحة ٧٣.

[٨٥] قُدّر على أساس تقرير *إحصاءات الضمان الاجتماعي للفترات ٢٠٠٣/٢٠٠٤ - ٢٠٠٨/٢٠٠٩*، الذي أعده مكتب الإحصاءات الحكومي. موريشيوس. http://www.gov.mu/portal/goc/cso/ei827/socsec.pd [اطلع عليه في ٨ تموز/ يوليه ٢٠١١].

[٨٦] انظر:

ILO: *Compatibility analysis of the national social protection strategy and the UN Social Protection Floor Initiative – Costing and financial projections to implement social protection policies, 2011–20*, forthcoming.

[٨٧] *التقرير العالمي للضمان الاجتماعي للفترة ٢٠١٠/٢٠١١*، الصفحة ٩٩.

الإدارة المالية

١١٢. أبرزت البلدان في ردودها على الدراسة الاستقصائية العامة أن شروط التمويل ومستويات الإعانات وترتيبات تقديمها وإدارتها لا بد من أن تصمم بطريقة تكفل توازناً مالياً طويل الأمد بين المصروفات والموارد. ورغم تنوع ترتيبات التمويل بين البلدان يسود اعتراف بأن هذا التمويل يستدعي إدارة مالية سليمة تقوم على مبادئ وممارسات جيدة من قبيل ما يلي:

- إجراء تقييمات اكتوارية طويلة الأجل على نحو متكرر تتيح تصحيح الاختلالات المالية المحتملة. وينبغي إجراء التقييمات الاكتوارية لدى تخطيط إصلاحات نظم الضمان الاجتماعي[٨٨]؛
- إنشاء احتياطيات للطوارئ أو صناديق للتثبيت تكفل توفير الإعانات على نحو موثوق به في أوقات التقلبات الاقتصادية الدورية أو حتى في حال حدوث صدمات غير متوقعة في الإنفاق، وذلك مثلاً بسبب الأزمات المالية أو الاقتصادية أو الطبيعة التي تزيد فجأة عدد المستفيدين[٨٩]؛
- وضع قواعد استثمار سليمة لأي احتياطيات منشأة مع التقيد بمبادئ السلامة والنتيجة والسيولة؛
- إنشاء إطار عام سليم للتنظيم والرصد بهدف التقليل إلى أدنى حد من أوجه انعدام الكفاءة وسوء الإدارة والاحتيال وسوء الاستخدام؛
- جمع بيانات (اجتماعية اقتصادية وديمغرافية ومالية) إحصائية موثوق بها حسب ما يقتضيه حسن إدارة النظم؛
- توفير موظفين مدربين على نحو وافٍ لضمان توافر المعارف المتخصصة اللازمة لأداء المهام الإدارية والاكتوارية والإحصائية والاستثمارية أداء موثوقاً به؛
- التمويل الجماعي/ التضامني للإعانات وتجميع المخاطر؛
- تحمل الحكومة مسؤوليتها الرئيسية المتمثلة في ضمان الإدارة المالية السليمة لنظم الضمان الاجتماعي وتقديم الإعانات على النحو الواجب بصرف النظر عن مصادر التمويل وآلياته[٩٠].

١١٣. وعلى نحو متزايد، تواجه البلدان التي تتسم بنظم ضمان اجتماعي عتيدة ضغوطاً مالية فيما يتصل باستدامة نظمها، مما يحدوها إلى بذل جهود من أجل تحسين إدارة النظم لزيادة كفاءتها. وتشير التقارير إلى تدابير متنوعة اعتمدتها الحكومة منذ أواخر التسعينات بما فيها التالية[٩١]:

- تحسين التنسيق بين الإصلاحات الضريبية وإصلاحات الضمان الاجتماعي؛
- تحسين التنسيق والتكامل بين نظم الضمان الاجتماعي المختلفة من أجل تخفيض التكاليف الإدارية وضمان تعاون أوثق بين مؤسسات الضمان الاجتماعي والإدارات الحكومية والخدمات العامة الأخرى؛
- توسيع قاعدة الاشتراكات الاجتماعية بحيث تشمل الدخل الناتج عن النشاط وعن رأس المال؛
- توثيق الصلة بين سياسة الحماية الاجتماعية وسياسة العمالة؛
- تحسين أداء أنشطة التفتيش المنسق وفرض عقوبات أشد بهدف تعزيز الثني عن التهرب من دفع الاشتراكات والعمل غير المعلن عنه والاحتيال؛
- اعتماد إجراءات إدارية أسرع وأبسط وأكثر مراعاة للزبائن، بما فيها إجراءات الطعن والشكوى وخدمات الوساطة.

---

[٨٨] يستوجب القانون إجراء استعراضات اكتوارية منتظمة مثلاً في الكاميرون وغانا وجامايكا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وليسوتو وناميبيا، الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٤٦٨.

[٨٩] من بين بلدان أخرى أبلغت عن إنشاء صناديق احتياطيات في نظمها المتعلقة بالضمان الاجتماعي، توجد الجزائر، الكاميرون، الصين، فنلندا، اليابان، لكسمبرغ، جمهورية مولدوفا، الفلبين، بولندا، رومانيا. المرجع نفسه، الصفحة ٤٦٩.

[٩٠] ورد في إجابات بعض البلدان أن "الحكومات تقر صراحة بعجزها عن قبول وتحمل مسؤولية الإشراف السليم على نظمها المتعلقة بالضمان الاجتماعي"، ومن بينها مثلاً أنتيغوا وبربودا، أوغندا. المرجع نفسه الفقرة ٤٥٧. وتفيد بلدان أخرى، هي أذربيجان والبرازيل والفلبين والاتحاد الروسي ورومانيا، أن ضمانات الحكومة لتقديم الإعانات منصوص عليها في التشريعات الوطنية ومنظمة من خلال الإعانات في ميزانية الدولة. المرجع نفسه، الفقرة ٤٧٠.

[٩١] للمزيد من المعلومات انظر المرجع نفسه، الفقرات من ٣٣٠ إلى ٣٩٦ والفقرات من ٤٦٢ إلى ٤٩٥.

١١٤. وتبين التدابير الرامية إلى تحسين الكفاءة أيضاً اتجاهاً نحو تركيز وكالات متعددة ضمن مؤسسات موحدة بواسطة نموذج متكامل للإدارة يقترن في الآن ذاته بلامركزية تقديم الخدمات. وكان هذا واضحاً في حالة النرويج والبرتغال وإسبانيا حيث أُدمجت مسؤوليات الوزارات المسؤولة عن الضمان الاجتماعي وتلك المسؤولة عن العمل والتدريب والعمالة. وبالمثل، جرى في بلجيكا واسبانيا والسويد وتركيا توحيد الإدارات المسؤولة عن تقديم خدمات العمالة وتلك المكلفة بخدمات الضمان الاجتماعي.

٢-٨ الإدارة السديدة[٩٢]

٢-٨-١ الإطار القانوني والنظري الدولي

١١٥. سلمت الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بأهمية الضمان الاجتماعي ولاسيما بضرورة أن تكون نُظم الضمان الاجتماعي "مدارة ومنظمة على نحو جيد لضمان الفعالية في تحقيق الأهداف المتفق عليها والنجاعة في استخدام الموارد والشفافية..."[٩٣]. وشددت الاستنتاجات أيضاً على أهمية "مشاركة جميع أصحاب المصلحة مشاركة نشطة، ولا سيما العمال وأصحاب العمل من خلال آليات حوار اجتماعي فعالة وإشراف ثلاثي ..." كوسيلة لضمان الإدارة السديدة لنظم الضمان الاجتماعي[٩٤]. وأبرزت الاستنتاجات أيضاً المسؤولية العامة التي تضطلع بها الدولة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي الفعال والمجدي، ودور الحوار الاجتماعي في تحديد وتعريف الأهداف ذات الأولوية وفي تصميم النظم الموافقة، وفي "... رصد الاستدامة المالية والجدوى الاجتماعية والفعالية ونجاعة الإدارة والتنظيم" في نظم الضمان الاجتماعي[٩٤].

١١٦. وترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن إعمال حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، بموجب صكوك حقوق الإنسان، يستدعي إنشاء نظام ضمان اجتماعي في إطار القانون المحلي واضطلاع السلطات العامة بمسؤولية الإدارة أو المراقبة الفعالة لهذا النظام. وينبغي أن تكون النظم مستدامة لضمان إمكانية إعمال هذا الحق لأجيال الحاضر والمستقبل[٩٥]. علاوة على ذلك، "يجب أن يكون المستفيدون من نظم الضمان الاجتماعي قادرين على المشاركة في إدارة نظام الضمان الاجتماعي. وينبغي إنشاء النظام ضمن إطار التشريعات الوطنية وضمان حق الأفراد والمنظمات في البحث عن المعلومات المتعلقة بجميع استحقاقات الضمان الاجتماعي وتلقيها وتعميمها بأسلوب واضح وشفاف"[٩٦].

١١٧. وتنص معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية على سلسلة من المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية للإدارة السديدة لنظم الضمان الاجتماعي. وتنص الاتفاقية رقم ١٠٢ بصورة خاصة على أن يخضع النظام لإشراف السلطات العامة أو يشترك في إدارته منظمات أصحاب العمل والعمال التي تمثل اشتراكاتها النصيب الأكبر من إيرادات الضمان الاجتماعي؛ ويشارك ممثلو الأشخاص المحميين، الذين يضمون الفئات الاجتماعية خارج الاستخدام مدفوع الأجر، في الإدارة إذا لم تسند الإدارة إلى مؤسسة عمومية؛ ووجوب أن تقبل الدولة بالمسؤولية العامة عن تقديم الإعانات وعن الإدارة السليمة للمؤسسات والإدارات المعنية[٩٧]. وتعرض التوصية رقم ٦٧ أيضا مبادئ حسن إدارة الضمان الاجتماعي وهي: اليقين من الدعم وانتظامه (استدامة النظم/ تكيف الإعانات حسب مستويات المعيشة)، والإدارة الديمقراطية والشفافة لنظام الضمان الاجتماعي، ورعاية الأشخاص المحميين (وحماية حقوقهم من خلال إجراءات قانونية والدور الريادي للدولة (المسؤولية/ الضمانات)[٩٨].

١١٨. وتعرض التوصية رقم ٦٩ المبادئ الأساسية الخاصة بتنظيم وإدارة فرع الرعاية الطبية. وتنص تحديداً على أن الرعاية الطبية بكاملها ينبغي أن تنظم تنظيماً رشيداً في جميع أنحاء البلد مع السعي إلى تحقيق أكبر قدر

---

[٩٢] للمزيد من المعلومات انظر أيضاً التقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٤-٣-٢ و٥-٢-٤؛ والدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الجزء الثالث؛ و*دليل التوسيع*، الفصل ٢-٥.

[٩٣] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٢٢.

[٩٤] المرجع نفسه، الفقرات من ٢٣ إلى ٢٦.

[٩٥] التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصفحة ١١.

[٩٦] المرجع نفسه، الفقرة ٢٦.

[٩٧] الاتفاقية رقم ١٠٢، المادة ٧١ (٣) والمادة ٧٢.

[٩٨] التوصية رقم ٦٧، الفقرة ٢٧ والملحق، الفقرة ٢٧(١) إلى (١٠).

ممكن من التوفير والكفاءة، وأن تكون خاضعة لمراقبة مركزية ومنسقة تنسيقاً وثيقاً مع الخدمات الصحية العامة[٩٩].

١١٩. وعلى وجه الخصوص، أفادت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بأن:

> المبادئ العامة المشتركة بين جميع فروع نظام الضمان الاجتماعي والمطبقة على فرع الرعاية الطبية تقتضي أن توجه البلدان استراتيجية رعايتها الصحية ....
>
> (٣) وفقاً لمبدأ المسؤولية العامة للدولة، ينبغي أن تكون الحكومة المركزية مسؤولة عن صياغة السياسة الصحية الوطنية وعن مراقبة جميع خدمات الرعاية الطبية والخدمات الصحية العامة، بغية ضمان تقديم الرعاية على النحو الواجب وإدارة جميع المؤسسات والخدمات المعنية إدارة سليمة، بصرف النظر عن أسلوب التمويل أو الإدارة المعتمد.
>
> (٤) وفقاً لمبدأ الإدارة الديمقراطية والشفافة لنظام الضمان الاجتماعي، ينبغي إدارة قطاع الصحة بمشاركة ممثلي الأشخاص المشمولين بالحماية ودافعي الاشتراكات والمهن الطبية والمنتسبة، وأن يعتمد إجراء سريع وفعال للتظلم أو الطعن فيما يتصل بالقرارات المتخذة[١٠٠].

١٢٠. وتناشد توصية المشاورات (على المستويين الصناعي والوطني)، ١٩٦٠ (رقم ١١٣)، جميع الدول الأعضاء اتخاذ "تدابير تتناسب مع الظروف الوطنية لتشجيع المشاورات الفعالة والتعاون على المستويين الصناعي والوطني بين السلطات العامة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وفيما بين هذه المنظمات ..."[١٠١]. علاوة على ذلك، تنص على أن "هذه المشاورات والتعاون تستهدف بوجه خاص ...ضمان سعي السلطات العامة إلى الحصول على آراء ومشورة ومساعدة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بالطريقة المناسبة، بالنسبة لما يلي ... إقامة وتسيير هيئات وطنية مثل الهيئات المسؤولة عن ... الضمان الاجتماعي والرعاية..."[١٠٢].

١٢١. ويقتضي رصد أداء نظم الضمان الاجتماعي الشاملة استثمارات هائلة للموارد العامة في نظم الإبلاغ الإحصائي. وترد مبادئ توجيهية بشأن إحصاءات الضمان الاجتماعي في القرار المتعلق بتطوير إحصاءات الضمان الاجتماعي، الذي اعتمده المؤتمر الدولي التاسع لخبراء إحصاءات العمل في عام ١٩٥٧. وينص هذا القرار على أن يشجع كل بلد وضع نظام لإحصاءات الضمان الاجتماعي يكون ملائماً لتحقيق الأهداف الرئيسية التالية:

(أ) توفير البيانات الأساسية للمراقبة الإدارية لنظم الضمان الاجتماعي ولتقييم كفاءتها التشغيلية؛

(ب) توفير أساس لتقييم الهيكل المالي للنظم وإجراء التقييمات الاكتوارية وللتنبؤات قصيرة الأجل وطويلة الأجل؛

(ج) توفير وسيلة لتقييم نظام الضمان الاجتماعي كأداة من أدوات السياسة الاجتماعية، ولاسيما توفير أساس لتقييم مستوى الحماية الاجتماعية المقدمة لشتى فئات السكان؛

(د) توفير معلومات عامة عن الضمان الاجتماعي؛

(هـ) توفير بيانات لإجراء المقارنات الدولية في مجال الضمان الاجتماعي؛

(و) توفير بيانات من السجلات الإدارية والمحاسبية لتلبية الاحتياجات الخارجية المهمة في مجالات إحصاءات العمل والاقتصاد والصحة والإحصاءات الديمغرافية وغيرها.

١٢٢. ولسوء الحظ فقد مضى أكثر من نصف قرن على اعتماد القرار المذكور آنفاً، ولم تضع سوى أقلية من البلدان، وهي بالأساس البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، نظماً إحصائية كافية لتمكينها من رصد وتقييم فعالية وكفاءة نظمها الوطنية للضمان الاجتماعي.

---

[٩٩] التوصية رقم ٦٩، الفقرات من ٩٢ إلى ١١١.

[١٠٠] الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٤٧.

[١٠١] توصية المشاورات (على المستويين الصناعي والوطني)، ١٩٦٠ (رقم ١١٣)، الفقرة ١(١).

[١٠٢] المرجع نفسه، الفقرة ٥(ب)(٢).

٢-٨-٢ القوانين والممارسات الوطنية

المسؤولية العامة للدولة

١٢٣. يوجد توافق آراء واسع بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين وخبراء الضمان الاجتماعي على أن الدولة ينبغي أن تتحمل المسؤولية العامة عن توفير الحماية الاجتماعية الكافية لسكانها، سواء من حيث ضمان تقديم الإعانات على النحو الواجب أو من حيث إدارة المؤسسات والخدمات المعنية إدارة سليمة. وهذا المبدأ راسخ أيضا في معايير الضمان الاجتماعي ذات الصلة مثل الاتفاقية رقم ١٠٢. غير أن الاتجاه نحو خصخصة نظم الضمان الاجتماعي خلال التسعينات أدى، كما لاحظته اللجنة بقلق في الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، إلى تقليص تدريجي في مسؤولية الدولة وفي مبدأ الإدارة والتنظيم القائمين على المشاركة[١٠٣]. وفي حين أفضى هذا الاتجاه إلى بعض النتائج الإيجابية فيما يتصل بالاستدامة المالية المالية للإنفاق الاجتماعي بالنسبة إلى الحكومات، فقد نقل إلى كاهل الأفراد عبئاً متزايد الثقل هو عبء المخاطر والتمويل. وفي بلدان كثيرة، شهدت الأزمة الأخيرة توقف هذا الاتجاه أو عكس مساره إذ تضمنت الاستجابات الحكومية إلى الأزمة تدابير قوية لضمان/ زيادة استحقاقات الضمان الاجتماعي. واستعادت بعض الحكومات مسؤوليات كانت قد فرّطت فيها لشركات تأمين أو منشآت خاصة، لاسيما بإعادة تحويل نظم معاشات كانت مخصخصة إلى نظم حكومية. وفي بلدان أخرى، دُعيت الحكومات إلى اعتماد تدابير لتدارك انخفاض استحقاقات أصحاب المعاشات الذين اشتركوا في النظم الممولة وتقاعدوا خلال الأزمة قبل تعافي الأصول.

دور الحوار الاجتماعي في تصميم ورصد أداء النظم

١٢٤. سلّمت أغلبية الردود الواردة على الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بأهمية الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية ومشاركة الشركاء الاجتماعيين في تصميم وإدارة نظم الضمان الاجتماعي. وفي بلدان كثيرة، أدت الاتفاقات الجماعية دوراً حاسماً في دعم الوظيفة التنظيمية للدولة. بل إن الاتفاقات الجماعية يسّرت في الأرجنتين توسيع نطاق الضمان الاجتماعي بحيث شمل الاقتصاد غير المنظم من خلال إبرام اتفاقات بين الجمعيات المهنية للعمال ذات الصفة النقابية وممثلين لأصحاب العمل.

١٢٥. غير أن بعض البلدان تنظم طبيعة ونطاق المسائل القابلة للتفاوض، مما يحول أحياناً دون مناقشة بعض الأمور أو يقيّد المفاوضات بمستويات محددة لا سيما في أوقات الأزمة الاقتصادية والقيود المالية على نحو ما تجلّى مؤخراً في حالات بعض البلدان الأوروبية. وتبرز لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية أن التدابير التي تتخذها السلطات لتقييد نطاق المسائل القابلة للتفاوض أو حظر المفاوضات في مستويات معينة خلافاً لرغبة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، كثيراً ما تتعارض مع أحكام اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨).

بناء الثقة بمؤسسات الضمان الاجتماعي من خلال الإعلام والشفافية والمساءلة

١٢٦. أبرزت ردود كثيرة على الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، واجب مؤسسات الضمان الاجتماعي المتمثلة في إعلام الأشخاص المشمولين بالحماية وإرشادهم وأهمية هذا الواجب.[١٠٤] وينبغي أن يبلّغ المنتفعون بوضوح بأهداف وإجراءات وقواعد الحصول على الخدمات والإعانات، وينبغي التقليص إلى أدنى حد من العبء الإداري الذي يتحمله الفرد عند التسجيل للحصول على الإعانات أو الخدمات. ولا بد من الحفاظ على سرية وأمن سجلات المنتفعين وبياناتهم. وقد اعتمدت عدة دول أحكاماً محددة بخصوص التزام المؤسسات بإعلام المنتفعين وإرشادهم بصورة تلقائية فيما يتعلق بمسائل حماية البيانات الشخصية. وفي المكسيك، يضع القانون العام للتنمية الاجتماعية المعتمد في عام ٢٠٠٤، أساس السياسة الاجتماعية الوطنية بما يشمل الميزانية وإجراءات التقييم والظروف التي تكفل المساءلة والشفافية بواسطة المراجعات وتقارير الميزانية الفصلية ونشر المعلومات. ويجب أن تُنشر المعلومات وفقاً للقانون الاتحادي المتعلق بالشفافية والحصول على المعلومات الحكومية العامة. وينص هذا القانون على أن من واجب جميع برامج الحماية الاجتماعية أن تحدد وتتيح للعموم قواعد تشغيلها لتجنب أن يترك تصميم البرامج الاجتماعية وتنفيذها لحرية تقدير المسؤولين. وتتضمن قواعد التشغيل هذه: التغطية المنشودة وفئات السكان المقصودة

[١٠٣] كذلك كان الحال مثلاً في أمريكا اللاتينية (الأرجنتين، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، كولومبيا، كوستاريكا، الجمهورية الدومينيكية، السلفادور، المكسيك، بنما، بيرو، أوروغواي) وفي بلدان أوروبا الوسطى والشرقية (بلغاريا، كرواتيا، الجمهورية التشيكية، استونيا، هنغاريا، لاتفيا، ليتوانيا، بولندا، رومانيا، الاتحاد الروسي، سلوفاكيا، سلوفينيا) التي شكلت جزءاً من موجة خصخصة المعاشات خلال التسعينات (الفقرة ٤٤٧).

[١٠٤] انظر الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرات من ٣٩٧ إلى ٤٠٢.

وشروط الأهلية وأنواع الدعم ومداه والوكالات المشاركة وأسلوب العمل وحقوق المنتفعين وواجباتهم ومؤشرات التقييم والمسائل المتعلقة بالشكاوى والادعاءات. وفي الهند تبذل الحكومة جهوداً كبيرة في سبيل توفير بيانات محدّثة ومفصّلة عن نظام المهاتما غاندي لضمان العمالة الريفية الوطني، وذلك أساساً عن طريق موقع شبكي مرتبط بقاعدة بيانات الحكومة ومحدّث باستمرار.[١٠٥] ويتضمن القانون أحكاماً محددة أخرى تتعلق بالمساءلة العامة. وباتباع توجيهات قانونية اعتمدت استراتيجية ثلاثية الفروع للمساءلة العامة. ويتعلق الفرع الأول بالإبلاغ النشط: إذ يجب تقديم تقارير سنوية عن النتائج إلى البرلمان وإلى السلطة التشريعية للدولة. إضافة إلى ذلك، عرض وزير التنمية الريفية تقديم بيان عن القانون في كل دورة منذ اعتماد القانون ذي الصلة. ويتعلق الفرع الثاني بمعلومات الدفع: إذ يتعين أن تتاح للجمهور وثائق عن دفع رسم مفروض. أما الفرع الثالث فيتعلق بالمراجعة الاجتماعية: إذ تخضع جميع الأعمال في منطقة غرام بانشايات لمراجعة اجتماعية من قبل المجالس الشعبية "غرام سابحا"، ويجب على منطقة غرام بانشايات تقديم جميع سجلاتها لهذا الغرض.

الإدارة الكفوءة والسليمة/ ضمان القدرة الإدارية الكافية وتدريب الموظفين

١٢٧. إن ضمان اتساق وتنسيق النظم والبرامج الوطنية للضمان الاجتماعي، سواء أكانت اكتتابية أم لا، شرط مسبق للكفاءة في إدارة نظام ضمان اجتماعي ولتوفير الحماية الفعالة والكافية للسكان. وتناقش في فروع أخرى من هذا التقرير (انظر على وجه الخصوص الفرع المتعلق بالاستدامة المالية وبالاستحقاقات القانونية وبتيسير الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم) جوانب متنوعة أخرى من حسن الإدارة مثل توافر إطار تنظيمي واضح وآليات الرقابة والتفتيش والمشاركة الثلاثية في إدارة النظام والتنسيق الوثيق وإمكانية التكامل بين مختلف نظم الضمان الاجتماعي وإدارة الضمان الاجتماعي من جهة وخدمات التوظيف أو السلطات العامة من جهة أخرى. وإجمالاً، ينبغي أن تستوفي الظروف الإدارية متطلبات الشفافية والمساءلة وإمكانية التنبؤ. ويمكن تحقيق ذلك من خلال ترتيبات متنوعة منها الإدارة العامة عن طريق الوزارات والوكالات المتخصصة والمؤسسات شبه المستقلة والكيانات الهجينة العامة - الخاصة والنظم المخصخصة الخاضعة للرقابة العامة. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية بالنسبة إلى الكثير من إدارات الضمان الاجتماعي في كفاية مستويات المهارات لدى الموظفين المكلفين بإدارة النظم. وتمثل اتجاه حديث لدى الدول في بذل جهود للرصد ووضع مؤشرات للأداء والأثر لتقييم ما إذا كان النظام يسير على نحو مرض مقارنة بأهدافه المنشودة. وعلى سبيل المثال، شمل برنامج الحافظة الأسرية في البرازيل ونظام بروغريسا/ الفرص في المكسيك آليات رصد وتقييم داخلية منذ إنشائهما.

ضمان الامتثال والتقليل إلى أدنى حد من الاحتيال وسوء الاستخدام

١٢٨. تفيد معظم الدول بأن صاحب العمل هو الذي يتحمل بصفة عامة مسؤولية تسجيل العمال في مؤسسات الضمان الاجتماعي. وعادة ما تقتضي التشريعات الوطنية القيام بذلك إما قبل بدء الاستخدام أو بعده مباشرة (في غضون فترة ما بين ثلاثة أيام أو عشرة أيام). ويجب على أصحاب العمل أيضاً حساب الاشتراكات وجمعها ودفعها نيابة عن العمال ومسك سجلات بهذا الشأن. أما الدولة فيحق لها ويجب عليها أن تراقب الامتثال للأحكام. وأقرت دول كثيرة[١٠٦] ضمانات وعقوبات لتفادي تهرب أصحاب العمل من التسجيل وعهدت إلى مفتشية العمل بمراقبة الامتثال للالتزامات المتعلقة بالضمان الاجتماعي لدى زيارات التفتيش الموقعية ومن خلال مراجعة وثائق أصحاب العمل. وفي بلدان أخرى،[١٠٧] تقع مهمة التفتيش على عاتق نظام الضمان الاجتماعي. وأنشأت السويد في عام ٢٠٠٩ مثلاً سلطة مراقبة التأمين الاجتماعي من أجل تحسين الامتثال. وتوجد في بعض البلدان الأخرى مثل بنن ومدغشقر والسنغال نظم مختلطة يمكن فيها لمفتشي الضمان الاجتماعي ومفتشي العمل مراقبة إنفاذ تشريعات الضمان الاجتماعي. وتبين تجارب حديثة لبلدان مثل اسبانيا قامت بضم خدمات الضمان الاجتماعي وتفتيش العمل في مؤسسة واحدة، هي مفتشية العمل والضمان الاجتماعي، أن هذا النهج يعزز الكفاءة والفعالية. وتشمل صلاحيات هذه المؤسسات حق فرض عقوبات إدارية وحق اتخاذ إجراءات قانونية وحق تسجيل الموظفين غير المعلنين لدى مؤسسات الضمان الاجتماعي[١٠٨]. غير أن التهرب منتشر في بلدان

[١٠٥] انظر: http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/.

[١٠٦] أفاد بهذا الأمر مثلاً الأرجنتين، السلفادور، فيجي، هنغاريا، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ليسوتو، ليتوانيا، الجبل الأسود، موزامبيق، اسبانيا، سري لانكا، الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٣٤٤.

[١٠٧] هذا هو الحال مثلاً في أنغولا، فرنسا، فنلندا، ألمانيا، اليونان، الهند، ماليزيا، المغرب، ناميبيا، نيكاراغوا، الفلبين، بولندا، جمهورية تنزانيا المتحدة، تونس، الولايات المتحدة، المرجع نفسه، الفقرة ٣٤٥.

[١٠٨] تناقش الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) بالتفصيل في الفقرات من ٣٥١ إلى ٣٥٩ هذه الصلاحيات والعقوبات المطبقة في حالة التهرب.

كثيرة تستخدم فيها الاقتصادات غير المنظمة الهائلة ما يصل إلى ٩٥ في المائة من القوة العاملة. وأعربت عدة بلدان ونقابات أيضاً عن قلقها إزاء عدم إنفاذ الأحكام القائمة واستمرار عدم الامتثال في أجزاء واسعة من الاقتصاد[١٠٩]. وينطبق الحال أيضاً على المشاريع المسجلة التي لا تعلن عن جميع عمالها. وتوجد أيضاً حالات مشاريع غير مسجلة، يكون نشاطها تماماً خارج رقابة معايير الضمان الاجتماعي أو غيرها من معايير العمل، ولا تدفع الضرائب وتستخدم عمالاً غير مسجلين. وسيكون تصميم إعانات أرضية الحماية الاجتماعية في هذه البلدان مختلفاً اختلافاً كبيراً عما يحدث في البلدان التي تكون فيها أغلبية العمال مسجلة في نظم ضمان اجتماعي اكتتابية، ولا تغطي إعانات أرضية الحماية الاجتماعية سوى الفئات المتبقية التي لا تشملها بعد أو بقدر كاف حماية النظم القانونية.

١٢٩. لذلك فإن التقليل إلى أدنى حد من التهرب عنصر مهم لجعل أرضيات الحماية الاجتماعية أكثر فعالية واستدامة. واعتمدت بلدان كثيرة[١١٠] تدابير لمكافحة العمل غير المعلن وعدم امتثال أصحاب العمل والعمال. وتشمل تلك التدابير حملات تشجع المشاريع والعمال على دخول الاقتصاد المنظم وإنشاء خطوط هاتفية مفتوحة للإبلاغ عن التحايل وزيادة الغرامات وتشديد العقوبات وتحسين تدريب موظفي جميع الوكالات المعنية. ووُسّعت صلاحيات موظفي مؤسسات الضمان الاجتماعي من حيث التعاون وتبادل البيانات وتجميع المعلومات مع وزارة المالية ومفتشي العمل والسلطات الضريبية وغيرها من الإدارات أو الكيانات العامة فضلاً عن المصارف. وتشمل تدابير أخرى تجميع السجلات وجمع الاشتراكات في إطار مركزي. وبهذا الخصوص، عززت بلدان كثيرة عنصري الكفاءة والامتثال من خلال إنشاء مؤسسة مركزية للضمان الاجتماعي تتولى جمع الاشتراكات وإدارتها[١١١] أو من خلال دمج عمليتي جمع الاشتراكات وجباية الضرائب[١١٢]. وأتاح ذلك تحقيق وفورات كبيرة في الحجم وتخفيض التكاليف والحد من الاحتيال والعمل غير المعلن والتهرب من دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي. وفي المقابل، لوحظ أن البلدان التي تتسم بتشتت هيكل نظم الضمان الاجتماعي فيها واعتمادها على منظمات كثيرة وعدم التنسيق بينها والافتقار إلى آلية مركزية لمراقبة الامتثال، كثيراً ما تواجه مستويات تهرب مرتفعة وتكاليف إدارية إجمالية عالية.

١٣٠. ونوقشت بالفعل، في إطار الفرع المتعلق باتساق السياسات، التدابير الرامية إلى تشجيع الانتقال من البطالة إلى العمالة المنظمة. والاتجاه الأخير نحو تحسين التكامل بين سياسات العمالة النشطة وسياسات الضمان الاجتماعي بوسائل منها نماذج الإدارة المتكاملة التي تمكن العاطلين عن العمل من التسجيل للحصول على الإعانات والتماس خدمات التوظيف عن طريق مؤسسة واحدة، هو اتجاه أفضى إلى تحسن كبير في كفاءة وفعالية الإدارات العامة في عدة بلدان.

٢-٩ عمليات التوسيع[١١٣]

٢-٩-١ الإطار القانوني والنظري الدولي

١٣١. أعطى مؤتمر العمل الدولي المعقود في عام ٢٠١١ أولوية قصوى لسد ثغرات التغطية. وقد أكّدت استنتاجاته بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) ضرورة اعتماد "الاستراتيجيات الوطنية الناجعة الرامية إلى مد الضمان الاجتماعي بما يتمشى مع الأولويات الوطنية والجدوى الإدارية والقدرة على تحمل التكاليف ...". واستنتج المؤتمر أن الاستراتيجيات الوطنية "ينبغي أن تهدف إلى تحقيق التغطية الشاملة للسكان بتقديم مستويات

[١٠٩] مثلا النقابات في الأرجنتين أو إيطاليا أو بيرو، وكذلك تقارير حكومية من الأرجنتين وأستراليا وبليز والكاميرون وكندا وشيلي وكولومبيا وجيبوتي وإثيوبيا وغانا وغواتيمالا وهنغاريا وجمهورية كوريا وليتوانيا ومالي وموريشيوس والمغرب وموزامبيق وناميبيا وبنما ودولة بوليفيا المتعددة القوميات والبرتغال وسوازيلند وأوغندا وأوروغواي، المرجع نفسه الفقرات من ٣٦٧ إلى ٣٧٣.

[١١٠] تشمل الأمثلة الأرجنتين وفرنسا وغامبيا وألمانيا وإيطاليا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وليسوتو ومالي وسويسرا وتركيا، المرجع نفسه، الفقرات من ٣٦٤ إلى ٣٧٣.

[١١١] يتبع ذلك مثلاً في الجزائر وأذربيجان وبيلاروس والبرازيل والصين والجمهورية التشيكية ومصر وفرنسا وغانا وإسرائيل واليابان والكويت وليتوانيا ومدغشقر والمكسيك وناميبيا وبولندا والمملكة العربية السعودية واسبانيا وتايلند وتونس وأوغندا وزمبابوي، المرجع نفسه، الفقرة ٣٨٢.

[١١٢] بلدان مثل ألبانيا، الأرجنتين، أستراليا، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كندا، كرواتيا، استونيا، فنلندا، هنغاريا، أيرلندا، إيطاليا، لاتفيا، جمهورية مولدوفا، الجبل الأسود، هولندا، نيوزيلندا، النرويج، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، المرجع نفسه، الفقرة ٣٨١.

[١١٣] للمزيد من المعلومات انظر أيضاً الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الجزء الثالث، الفصل ٤١؛ والتقرير المتعلق بالمناقشة المتكررة عن الضمان الاجتماعي، الفصل ٥-١؛ و*دليل التوسيع*، الفصل ٢-١.

دنيا من الحماية على الأقل (البعد الأفقي) وأن تضمن تدريجياً مستويات أعلى من الحماية تسترشد بمعايير الضمان الاجتماعي المحدثة لمنظمة العمل الدولية (البعد العمودي). ويتسق البعدان المتعلقان بتوسيع التغطية مع المضي قدماً نحو الامتثال لاشتراطات اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) ويتساويان في الأهمية وينبغي السعي إلى تحقيقهما في آن واحد حيثما أمكن ذلك"[١١٤]. وقد جاء في الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) أن التوصية ينبغي "أن تركز على مد نطاق التغطية لتشمل مجموعات سكانية كبرى (التمديد الأفقي للتغطية) مما يدعم تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني. وفيما يتعلق بالضمان التدريجي لمستويات أعلى من الحماية (التمديد العمودي للتغطية)، من شأن التوصية أن تشجع الدول الأعضاء على التصديق على اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وغيرها من اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وأن تشجع الدول الأعضاء المصدقة عليها على أن تضمن تنفيذها تنفيذاً فعالاً"[١١٥].

١٣٢. ومبدأ الإعمال التدريجي للحق في الضمان الاجتماعي معترف به ومبين بوضوح في إطار حقوق الإنسان للأمم المتحدة. وعلى غرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى، يكون إعمال الحق في الضمان الاجتماعي تدريجياً ومواكباً لمستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة ومواردها المتاحة. وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذا الصدد على أن من واجب الدول الأطراف القيام بخطوات من أجل ضمان الإعمال التدريجي للحقوق المعترف بها في العهد من خلال وضع سياسات وبرامج متوسطة وطويلة الأجل بالاعتماد إلى أقصى حد على مواردها المتاحة وبسبل منها المساعدة الدولية والتعاون الدولي[١١٦]. ورغم أن مبدأ "الإعمال التدريجي" يتيح للدولة حيزاً نحو إعمال هذا الحق بالكامل، فإن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطلب إلى الدول الأطراف في الواقع العملي إثبات سعيها بأقصى قدر ممكن من السرعة والفعالية إلى بلوغ هذا الهدف[١١٧]. ويفرض الإعمال التدريجي أيضاً حرص الدول بصفة عامة على تجنب "تدابير تراجعية متعمدة" من شأنها أن تقلص التغطية أو مستويات الإعانات المقدمة في إطار نظام الضمان الاجتماعي[١١٨].

٢-٩-٢ القوانين والممارسات الوطنية

١٣٣. تختلف فيما بين الأقاليم وبحسب مستويات التنمية، التحديات التي تعوق توسيع تغطية الضمان الاجتماعي تدريجياً والتدابير ذات الصلة المتخذة في هذا الصدد. ففي البلدان ذات الاقتصادات غير المنظمة الكبيرة جداً والتغطية السكانية المنخفضة، يثير نقص تغطية سكان الأرياف وعمال الاقتصاد غير المنظم في المدن والعاملين في البيت والعمال المنزليين في الغالب مشاكل خاصة. أما في البلدان ذات النظم العتيدة فترتبط المشاكل بالطبيعة المتغيرة لسوق العمل وتشمل في الغالب نمواً مطرداً للعمل للحساب الخاص وزيادة الهشاشة لأسباب منها زيادة العمل المؤقت والعمل الموسمي والعمل بعض الوقت وما إلى ذلك.

١٣٤. وعلى مدى العقدين الماضيين أو العقود الثلاثة الماضية، تبلورت تجربة لا يستهان بها في مجال توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في جميع البلدان على اختلاف مستويات دخلها وتنميتها. وتتباين الاستراتيجيات بصورة ملحوظة بحسب السياق السياسي والثقافي والاقتصادي والتاريخي، وتتراوح بين حفز تدابير تحسين الامتثال والانتقال إلى زيادة السمة المنظمة ومن ثم فتح مجال الانضمام إلى نظم الضمان الاجتماعي القائمة بالنسبة مثلاً إلى العاملين للحساب الخاص أو في الاقتصاد غير المنظم، وبين وضع نظم خاصة بعمال الاقتصاد غير المنظم أو بلورة نظم مبتكرة لفئات محددة من العمال. وتشمل تدابير اجتذاب الأشخاص غير المشمولين بالحماية نحو النظم القائمة تخفيض عدد الموظفين المطلوب لتندرج الشركة في نطاق نظام الضمان الاجتماعي، أو تخفيف بعض شروط الأهلية مثل عدد سنوات الخدمة أو فترات الاشتراك أو تخفيض الاشتراكات أو إلغاء المدفوعات المستحقة أو إتاحة إمكانية التعويض عن فترات الاكتتاب الفائتة.

---

[١١٤] الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١)، الفقرة ٨.

[١١٥] المرجع نفسه، الملحق، الفقرة (ألف٢).

[١١٦] العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢(١).

[١١٧] التعليق العام رقم ١٩ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا السياق، تحدد الفقرة ٦٨ أنه بهدف رصد التقدم، ينبغي أن تضع الدول خطة عمل لتنفيذ هذا الحق. وينبغي أن تتضمن خطة العمل أهدافاً ومعالم (معايير تحقيق ملموسة) مقيدة بجداول زمنية محددة.

[١١٨] المرجع نفسه، الفقرة ٦٤.

١٣٥. وعلى سبيل المثال، باشرت إكوادور في عام ٢٠١٠ عملية ترمي إلى إصلاح نظام الضمان الاجتماعي بالاعتماد على استراتيجيتين هما: المضي تدريجياً في زيادة الامتثال من جانب دافعي الاشتراكات من أصحاب الأجور (أي غير المسجلين رغم أن تسجيلهم إجباري) ودمج العمال المستقلين والأشخاص الفقراء.[١١٩] وعلاوة على النظم المتنوعة التي تستهدف تحديداً القطاع غير المنظم، مثل برنامج ضمان العمالة الريفية وبرنامج راش تريبا سوارتيا بمايوجنا، اعتمدت الهند مؤخراً قانون الضمان الاجتماعي لعمال القطاع غير المنظم، ٢٠٠٨، الذي سيسّهل بقدر أكبر صياغة السياسات والبرامج الرامية إلى توسيع تغطية الضمان الاجتماعي بحيث تشمل القطاع غير المنظم. وأدمجت جنوب أفريقيا العمال المنزليين وعمال الزراعة الموسميين ضمن تغطية التأمين من البطالة.[١٢٠] وإلى حدود عام ٢٠٠٣ كان العمال المنزليون يمثلون أكبر فئة من العمال في البلد، إذ ناهز عددهم مليون عامل - وكان معظمهم مستبعدين من الصندوق الحكومي للتأمين من البطالة. واعتمد في عام ٢٠٠٢ قانون فرض على العمال المنزليين وأصحاب عملهم الاشتراك في صندوق التأمين من البطالة ابتداء من عام ٢٠٠٣. وفي عام ٢٠٠٨، بلغ عدد العمال المسجلين ٦٣٣٠٠٠ عامل، ويتلقى ما يزيد على ٣٢٤٠٠٠ عامل منزلي حالياً إعانات البطالة أو الأمومة أو التبني وإعانات في حال المرض أو الوفاة. ويبين ذلك أن توسيع التغطية بقدر كبير بحيث تشمل القطاع غير المنظم أمر ممكن إذا ما اعتُمدت لهذا الغرض الاستراتيجيات المناسبة التي تأخذ بعين الاعتبار المشاكل الخاصة التي تواجهها مختلف فئات العمال. واعتمدت الأرجنتين والسلفادور وغواتيمالا وهندوراس وأوروغواي أيضاً تدابير لدمج العمال المنزليين في تغطية الضمان الاجتماعي. واعتمدت الجزائر مرسومين يسمحان بتسجيل العاملين بعض الوقت والعاملين في البيوت في نظم الضمان الاجتماعي. ووضعت عدة بلدان نظماً خاصة لتوسيع التغطية على المناطق الريفية/أو عمال الزراعة. فعلى سبيل المثال اعتمدت البرازيل في عام ١٩٧١، نظاماً ناجحاً للمعاشات الريفية غير القائمة على الاشتراكات، واستهلت الصين في عام ٢٠٠٩ نظام معاشات أساسية لعمال الأرياف. وينص دستور جنوب أفريقيا صراحة على الإعمال التدريجي لحق الحصول على خدمات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي في حدود الموارد المتاحة للدولة. وعلى سبيل المثال، وسّع البلد برنامج منحه الخاصة بالأطفال من خلال نجاحه في زيادة سن الأهلية. وأدّى تخفيض سن الأهلية في نيبال إلى زيادة تغطية الضمان الاجتماعي. وزادت ألبانيا المعاشات الريفية بهدف بلوغ مستويات قابلة للمقارنة مع المعاشات الحضرية بمرور الزمن. وفي المكسيك، يسهّل تغطية العمال الزراعيين العارضين إعفاء العمال وأصحاب العمل من دفع جزء من الاشتراكات. وترفض بلدان أخرى صراحة فكرة وضع نظم لفئات محددة من العمال أو قطاعات محددة من الاقتصاد، وتنظم نظم الضمان الاجتماعي بحسب السن والإمكانات والإقامة[١٢١].

١٣٦. وفي الأعوام الأخيرة اتخذت دول كثيرة[١٢٢] خطوات نحو تحسين تغطية العاملين للحساب الخاص، وذلك تحديداً من خلال التسجيل الإجباري أو الطوعي في النظم القائمة وأحياناً بواسطة حوافز تحث على الانضمام مقابل الإعفاء من جزء من الاشتراكات. وتقوم دول أخرى بتوسيع التغطية بحيث تشمل عمال الاقتصاد غير المنظم وغيرهم من الأشخاص غير المشمولين بالحماية حالياً من خلال اعتماد نظم شاملة. وأقر أربعة عشر بلداً[١٢٣] نظماً شاملة لمعاشات الشيخوخة الأساسية الممولة من الضرائب، في حين يقدم ٢٢ بلداً[١٢٤] معاشات الشيخوخة الشاملة لجميع المسنين الذين لا يتلقون أي معاش آخر[١٢٥].

---

[١١٩] انظر:

ILO–UNDP–Global South–South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Vol. 18 (New York, 2011), p. 248.

[١٢٠] انظر:

ISSA: *Good practice review: Extending social security coverage in Africa*, Working Paper, 2009, p.19, www.issa.int/content/download/91344/1830606/.../2-paper2-MSamson.pdf.

[١٢١] تناقش الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي (٢٠١١) في الفقرات من ٣٠٧ إلى ٣٢٩، توسيع التغطية لتشمل فئات محددة من العمال.

[١٢٢] بلدان مثل بليز وكندا وشيلي والجمهورية التشيكية ودومينيكا وفنلندا وألمانيا وهندوراس وإندونيسيا وجامايكا وجمهورية كوريا ولاتفيا وليتوانيا وجمهورية مولدوفا وسورينام وسويسرا والجمهورية العربية السورية، المرجع نفسه، الفقرات من ٣٢٥ إلى ٣٢٩.

[١٢٣] دولة بوليفيا المتعددة القوميات وبوتسوانا وبروني دار السلام وجزر كوك وكينيا وكيريباتي وكوسوفو وموريشيوس وناميبيا وهولندا ونيوزيلندا وساموا وسيشل وتيمور - ليشتي وزامبيا (قاعدة بيانات HelpAge International Pension Watch Database، مرجع سابق).

[١٢٤] أذربيجان وجزر البهاما وبربادوس وبيلاروس وبرمودا وقبرص واستونيا وفنلندا وكازاخستان وقيرغيزستان ولاتفيا وليسوتو وليتوانيا وجمهورية ملديف وجمهورية مولدوفا ونيبال وبنما وسوازيلند والسويد وتايلند وتركمانستان وفيتنام، المرجع نفسه.

[١٢٥] المرجع نفسه.

١٣٧. وقامت عدة بلدان بتوسيع تغطية الحماية الصحية الاجتماعية من خلال دعم أو إلغاء اشتراكات التأمين بالنسبة إلى الأشخاص غير القادرين على دفعها. وتشمل الأمثلة نظام الرعاية الصحية الشامل في تايلند والنظام الوطني للتأمين الصحي في غانا والنظام الصحي التعاوني الوطني في رواندا.

١٣٨. وتوسيع ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية لا ينطبق فقط على التوسيع التدريجي لتغطية السكان وإنما أيضاً على مجموعة المساعدات ومستواها. وبما أن بعض البلدان قد لا يسعها على الفور توفير جميع العناصر اللازمة لضمان أمن الدخل على مدى دورة الحياة والحصول على الرعاية الطبية، فقد تحتاج البلدان إلى وضع شروط أهلية ضيقة يجري تخفيفها تدريجياً أو إلى التدرج في توفير الإعانات للأطفال أو المسنين أو الأشخاص البالغين سن العمل وفقاً للاحتياجات والأولويات الوطنية. وهكذا، فقد وسّعت بعض البلدان تدريجياً شروط الأهلية ورفعت مستوى الإعانات تمشياً مع التنمية الاقتصادية والموارد المحلية. وعلى سبيل المثال، أقرت نيبال في عام ١٩٩٥ نظاماً شاملاً للمعاشات الاجتماعية لفائدة الأشخاص البالغين ٧٥ عاماً فما فوق. وفي السنة المالية ٢٠٠٨-٢٠٠٩، خفّضت حكومة نيبال عتبة السن من ٧٥ عاماً إلى ٧٠ عاماً ثم أعادت تخفيضها مؤخراً إلى ٦٥ عاماً بالنسبة إلى بعض الفئات المستضعفة بصفة خاصة. وبالتزامن مع ذلك، زادت مستويات الإعانات تدريجياً حتى بلغت مستواها الحالي وهو ٥٠٠ روبية (٧ دولارات أمريكية من حيث تكافؤ القوة الشرائية). وفي حين لا يزال هذا المستوى موضع انتقاد باعتباره منخفضاً جداً، فإنه يمثل مع ذلك زيادة لا يستهان بها مقارنة بمستوى ١٠٠ روبية الأصلي. وبالمثل، أقرت غانا تدريجياً إعفاءات من الاشتراك في التأمين الصحي الوطني بالنسبة إلى الحوامل ثم الأطفال دون السادسة وأخيراً الأطفال دون ١٨ سنة من العمر. ويجري تدريجياً في غانا تنفيذ برنامج النهوض بموارد الرزق لمكافحة الفقر، وهو برنامج مساعدات نقدية مشروطة، وقد بدأ التنفيذ بأفقر المجالس المحلية في كل إقليم.

١٠-٢ الاستنتاج المرحلي: تحديد عناصر لتوصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية

١٣٩. تتوخى الصكوك القانونية الدولية توفير تغطية وحماية شاملتين. غير أن ثغرات التغطية ونقائص مستوى الإعانات لا تزال قائمة في شتى مناطق العالم. وفي حين يسعى عدد من النظم المبتكرة إلى سد ثغرات الحماية في طائفة من البلدان في أفريقيا وآسيا وأوروبا والأمريكتين، فإن عدداً قليلاً من هذه النظم الوطنية قد صُمّم كجزء من إطار قانوني متسق ليكون عنصراً واضحاً في خطة إنمائية وطنية استراتيجية. وحيثما صُممت النظم الوطنية على النحو المذكور، فإن التنفيذ الفعال كثيراً ما يبقى أمراً صعباً.

١٤٠. وبما أن الدورة المائة قد خلُصت في الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) إلى وجود حاجة واضحة إلى أن تقوم منظمة العمل الدولية بصياغة إرشادات بشأن الضمان الاجتماعي الأساسي من خلال أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، فستكون توصية جديدة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية أول صك دولي يأخذ في الاعتبار الحقائق الناشئة في مجال الضمان الاجتماعي.

١٤١. ويمكن استقاء عدد من العناصر الرئيسية لتوصية جديدة ممكنة من التحليل السابق للقوانين والممارسات الوطنية وحالة القانون الدولي بهذا الشأن ومناقشات الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي واستنتاجاتها. وهذه العناصر هي التالية:

(أ) الحاجة إلى أن تقوم أرضيات حماية اجتماعية وطنية باعتبارها مجموعة متسقة وشاملة ومنسقة من الضمانات الاجتماعية الأساسية المحددة وطنياً، على استراتيجية وطنية أعم لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية تكون هي الأخرى جزءاً لا يتجزأ من الأطر الإنمائية الوطنية الأوسع.

(ب) وفرت صكوك الضمان الاجتماعي المحدثة التي وضعتها منظمة العمل الدولية ولا تزال توفر في حالات كثيرة إرشادات مفيدة بشأن صياغة أهداف للضمان الاجتماعي تكون على مستوى أعلى من المستوى القاعدي.

(ج) هناك عدد من المبادئ المشتركة التي ينبغي أن تحكم الاستراتيجيات الوطنية لتوسيع الحماية الاجتماعية والتي تكفل استدامتها السياسة والمالية والاقتصادية في المدى الطويل. وهذه المبادئ هي التالية:

"١" ضرورة صياغة الهدف الأسمى المتمثل في توفير الحماية الاجتماعية الكافية للجميع على مدى دورة الحياة وتمشياً مع الاحتياجات الاجتماعية والقدرات الاقتصادية والمالية الوطنية؛

"٢" ضرورة التنفيذ التدريجي لاستراتيجيات التوسيع الوطنية بما في ذلك ضمانات أرضيات الحماية الاجتماعية، مع صياغة واضحة للخطوات والمعالم كي لا يحيد التركيز عن الهدف العام؛

"٣" ضرورة أن توضع، من خلال صياغة استراتيجيات توسيع الضمان الاجتماعي وأرضيات الحماية الاجتماعية، صلات واضحة ومتسقة مع أهداف العمالة وغيرها من أهداف السياسات الاجتماعية والاقتصادية الوطنية؛

"٤" ضرورة الجمع بين أهداف الوقاية من الفقر والحماية من المخاطر الاجتماعية وتنمية قدرات الأفراد بهدف اغتنام فرص العمل اللائق وإقامة المشاريع؛

"٥" ضرورة التقيد على نحو دقيق وشفاف بأساليب تمويل حكيمة وممارسات إدارة مالية سديدة، بغية الحفاظ على توافق الآراء الوطني بشأن نطاق الضمان الاجتماعي ومداه؛

"٦" ضرورة دمج الضمانات والإعانات في التشريعات الوطنية لتأمين إمكانية الاعتماد عليها والتنبؤ بها؛

"٧" ضرورة إرساء مبادئ إدارة عتيدة وشفافة تشمل المسؤولية الرئيسية للدولة ودور الشركاء الاجتماعيين والمنتفعين في تصميم نظم الضمان الاجتماعي ورصدها وإدارتها العامة والمالية؛

"٨" ضرورة إيلاء اهتمام خاص إلى النُهج التي تستجيب إلى البعد الجنساني.

١٤٢. وإضافة إلى هذه المبادئ العامة، يوجد عدد من العناصر التي يتعين أن تبقى مسؤولية الدول الأعضاء ولا يمكن من الناحية التقنية عرضها بصفة عامة. وترتبط هذه العناصر بما يلي:

(أ) طائفة الإعانات ونوعها على وجه التحديد، وشكلها التنظيمي والنظري (أي إعانات شاملة، و/أو إعانات قائمة على التأمين، و/أو إعانات مرتبطة بإثبات الحاجة أو مشروطة و/أو مساعدات نقدية أو عينية)، وهو أمر مهم لتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية ولا يمكن تحديده إلا على الصعيد الوطني؛

(ب) مستوى الإعانات المقدمة الذي لا يمكن تحديده إلا وفقاً للظروف الوطنية كمستويات الدخل وتوزيعه في البلد، وتوافر البنية الأساسية للخدمات الصحية والاجتماعية، وحجم الحيز المالي الوطني، وما إلى ذلك.

١٤٣. ويسعى الفرع التالي إلى دمج المبادئ والعناصر آنفة الذكر في استبيان سيسترشد من الردود عليه في تحديد محتوى توصية جديدة ممكنة.

استبيان

مقدمة

قرر مجلس الإدارة في دورته ٣١١ (حزيران/ يونيه ٢٠١١) استكمال جدول أعمال الدورة الواحدة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي (حزيران/ يونيه ٢٠١٢) ببند لوضع معيار بعنوان "وضع توصية مستقلة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية" (مناقشة مفردة) واعتماد البرنامج المقترح بشأن الفترات المخفضة [١]. والهدف من هذا الاستبيان هو الاطلاع على وجهات نظر الدول الأعضاء بشأن نطاق ومضمون التوصية المقترحة. وعند إعداد هذا الاستبيان، أخذت بعين الاعتبار الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة،[٢] لاسيما فيما يتعلق بهدف وعناصر توصية ممكنة.

وعملاً بالمادة ٣٨ من النظام الأساسي للمؤتمر، فإنّ الحكومات مدعوة إلى الإعراب عن وجهات نظرها بعد التشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال. وهذه المشاورات إلزامية في حالة الدول الأعضاء التي صدقت على اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤). والوزارات المعنية مدعوة إلى التشاور مع سلطات معنية أخرى عند صياغة الردود على هذا الاستبيان.

والدول الأعضاء تأخذ في الحسبان بالطبع عند إعداد ردودها، أنه على ضوء الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة (٢٠١١) والمنبثقة عن المناقشة العامة التي جرت في دورة المؤتمر، ينبغي توجيه النشاط المتصل بالمعايير في هذا المجال نحو اعتماد توصية. ومن شأن هذه التوصية أن تستكمل المعايير القائمة وأن توفر إرشاداً للدول الأعضاء في إقامة أرضية للحماية الاجتماعية ضمن النظام الشامل للضمان الاجتماعي، الموضوع بما يتناسب مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية الوطنية [٣]. وتُستخدم عبارة "أرضية الحماية الاجتماعية" كمفهوم عالمي تنفذه كل دولة عضو على المستوى الوطني تمشياً مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية؛ وفي السياقات الوطنية المشار إليها بصيغة الجمع، قد تُستخدم عبارة "أرضيات الحماية الاجتماعية".

ويتعين أن يتسلّم المكتب الردود على الاستبيان في موعد أقصاه الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١، حتى يتمكن من أخذها في الاعتبار عند إعداد التقرير الذي سيقدم للمناقشة في المؤتمر. والاستبيان متاح أيضاً على موقع منظمة العمل الدولية على العنوان التالي: /www.ilo.org.

[١] انظر الوثيقة GB.311/6 (حزيران/ يونيه ٢٠١١)، الفقرة ٣ والملحق.

[٢] انظر الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) وملحقها الوارد في تقرير اللجنة المعنية بالمناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية، محضر *الأعمال المؤقت* رقم ٢٤، الدورة المائة، مؤتمر العمل الدولي (حزيران/ يونيه ٢٠١١).

[٣] المرجع نفسه، الفقرتان ٣١ و٣٧.

أولاً - أسئلة تمهيدية

١. *يرجى الإشارة إلى أي تشريعات أو ممارسات، بما في ذلك قانون السوابق والبرامج والسياسات، سارية في بلدكم لم يتم تبليغها إلى المكتب، رداً على الاستبيان المقدم بموجب المادة ١٩ من الدستور بشأن صكوك الضمان الاجتماعي[٤] (يرجى إرسال نسخة عنها أو رابط إلكتروني، إذا أمكن ذلك):*

_____

_____

_____

ثانياً - الديباجة

٢. *هل ينبغي لديباجة التوصية أن تذكّر بما يلي: إعلان فيلادلفيا؛ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨؛ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة؛ الأهمية المستمرة التي ترتديها اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، ولاسيما اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وتوصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وتوصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩)؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣. *هل ينبغي للديباجة أن تعترف بأنّ الضمان الاجتماعي ضرورة اجتماعية واقتصادية لتحقيق التنمية والتقدم، وأنه:*

(أ) أداة مهمة لخفض الفقر والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاجتماعي وتخفيف حدتها والقضاء عليها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

[٤] انظر *الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك الضمان الاجتماعي في ضوء إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة*، ٢٠٠٨، التقرير الثالث (الجزء أولاً باء)، الدورة المائة، مؤتمر العمل الدولي (حزيران/ يونيه ٢٠١١) (ترد الأسئلة في الملحق الخامس).

(ب) استثمار في الأشخاص، يسمح لهم بالتكيف مع التغيرات الهيكلية الضرورية في الاقتصاد وفي أسواق العمل، ومثبت آلي فعال في أوقات الأزمات وما بعدها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٤. *هل ينبغي إدراج اعتبارات أخرى في الديباجة؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

ثالثاً - الهدف

٥. *هل ينبغي للتوصية أن تزود الدول الأعضاء بالإرشاد، بغية تحقيق حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، من أجل:*

(أ) إقامة أرضية للحماية الاجتماعية ضمن نظام أوسع للضمان الاجتماعي يكون مصمماً بما يتناسب مع ظروف كل بلد ومستواه الإنمائي؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تطبيق أرضية الحماية الاجتماعية الخاصة بها من خلال استراتيجية لمد نطاق الضمان الاجتماعي تضمن تدريجياً مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي لأكبر عدد ممكن من الناس؛ وتكون متسقة مع سياسات الدول الأعضاء الاجتماعية والاقتصادية وتلك المتعلقة بالعمالة ؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

رابعاً - الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية

٦. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن ترسي وتنفذ بأسرع وقت ممكن أرضية الحماية الاجتماعية الخاصة بها، والتي تشمل ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي تكفل طوال الحياة لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وتحمل تكلفتها والتمتع بأمن الدخل على الأقل عند الحد الأدنى المحدد على المستوى الوطني؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٧. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي لكل دولة عضو أن توفر على الأقل الضمانات الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي:*

(أ) جميع المقيمين عادة في البلد يتمتعون بالحماية المالية اللازمة للحصول على مجموعة خدمات الرعاية الصحية الأساسية المحددة على المستوى الوطني، بما في ذلك رعاية صحة الأم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) جميع الأطفال يتمتعون بأمن الدخل، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، من خلال إعانات الأسرة/ الأطفال نقداً أو عيناً، بهدف تسهيل الحصول على التغذية والتعليم والرعاية ؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) جميع الأشخاص في الفئات العمرية النشطة، المقيمين عادة في البلد وغير القادرين على كسب دخل كافٍ، يتمتعون بالحد الأدنى من أمن الدخل، وذلك من خلال المساعدة الاجتماعية وإعانات الأمومة وإعانات العجز والتحويلات الاجتماعية الأخرى نقداً أو عيناً أو برامج التوظيف العامة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) جميع الأشخاص المسنين المقيمين عادة في البلد يتمتعون بأمن الدخل، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، من خلال الإعانات النقدية أو العينية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٨. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه:*

(أ) ينبغي لإعانات الضمان الاجتماعي الأساسية أن يُعترف بها قانوناً كحق قابل للنفاذ من خلال إجراءات شكاوى وطعن سهلة وسريعة، تحددها القوانين أو اللوائح الوطنية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) ينبغي للأطر القانونية والمؤسسية أن تنص على إعانات وشروط تأهيل تكون معقولة ومتناسبة وشفافة وغير تمييزية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٩. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي تحديد الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي على المستوى الوطني مع ايلاء المراعاة الواجبة للجوانب التالية:*

(أ) ينبغي للمستويات الدنيا من أمن الدخل أن تكون مقابلة على الأقل للقيمة النقدية لسلة السلع والخدمات الأساسية المحددة على المستوى الوطني، والضرورية للعيش بصحة وكرامة ؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) يمكن للمستويات الدنيا من أمن الدخل أن تكون مقابلة لخطوط الفقر المتفق عليها وعتبات الدخل المحددة للحصول على إعانات المساعدة الاجتماعية أو غير ذلك من مستويات الدخل المحددة في القانون والممارسة على الصعيد الوطني؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) ينبغي أن تكون الحماية المالية لسلع وخدمات الرعاية الصحية الأساسية كافية لضمان الحصول عليها، حيثما دعت الضرورة إليها، من دون زيادة مخاطر الفقر والاستضعاف لدى أولئك الذين يحتاجون إلى رعاية صحية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) ينبغي استعراض مستويات الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي بشكل منتظم في إطار إجراء شفاف ينص عليه القانون ؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(هـ) ينبغي أن يشمل إرساء مستويات هذه الضمانات واستعراضها، حواراً اجتماعياً فعالاً يشرك المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى المستفيدين والسلطات العامة المختصة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٠. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي لأرضية الحماية الاجتماعية أن:*

(أ) تسهّل الحصول على السلع والخدمات الأساسية بشكل فعال كما هو محدد على المستوى الوطني؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تعزز النشاط الاقتصادي المنتج والعمالة المنظمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تُنفذ بتنسيق وثيق مع السياسات الأخرى التي تعزز المهارات والقابلية للاستخدام وتحد من السمة غير المنظمة وهشاشة العمالة وتستحدث وظائف لائقة وتنهض بتنظيم المشاريع وبالمنشآت المستدامة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١١. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه باستطاعة الدول الأعضاء اللجوء إلى أساليب ونُهج مختلفة لتطبيق الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المتأتية عن أرضية الحماية الاجتماعية الخاصة بها، بما في ذلك نظم الإعانات الشاملة والتأمين الاجتماعي وبرامج التوظيف العامة وخطط دعم العمالة وخطط المساعدة الاجتماعية التي توفر الإعانات لصالح الناس ذوي الدخل المنخفض، أو اللجوء إلى مزيج مناسب من هذه التدابير؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٢. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه لكي يكون تنفيذ الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية فعالاً، فإنه يستلزم مزيجاً مناسباً من التدابير الوقائية والترويجية والإعانات والخدمات الاجتماعية ؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٣. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه:*

(أ) يمكن للدول الأعضاء أن تلجأ إلى خيارات مختلفة لحشد الموارد اللازمة لضمان الاستدامة المالية والضريبية لأرضية الحماية الاجتماعية الخاصة بها، مع مراعاة قدرات مختلف المجموعات السكانية على دفع الاشتراكات؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

وبشكل أكثر تحديداً، على أنه:

(ب) يمكن لهذه الخيارات أن تشمل إنفاذاً أفضل للواجبات المتعلقة بالضرائب والاشتراكات، وإعادة تحديد أولويات الإنفاق وتوسيع قاعدة الإيرادات؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٤. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي أن تموّل الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية من الموارد المحلية، من حيث المبدأ، علماً مع ذلك أن بعض البلدان منخفضة الدخل قد تحتاج إلى اللجوء إلى دعم مالي دولي انتقالي؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

خامساً - الاستراتيجية الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي

١٥. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ على الدول الأعضاء أن تصمم، في إطار عملية حوار اجتماعي فعال، استراتيجية طويلة الأجل لمد نطاق الضمان الاجتماعي تحدد الثغرات في مستويات الحماية، وتسعى إلى سدّ تلك الثغرات من خلال إنشاء نظام شامل للضمان الاجتماعي؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٦. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أن استراتيجية مد نطاق الضمان الاجتماعي الخاصة بكل دولة عضو، ينبغي أن:*

(أ) تعطي الأولوية لتنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تسعى في الوقت نفسه إلى أن تحقق تدريجياً مستويات أعلى من أمن الدخل وسبلاً أفضل للحصول على الرعاية الصحية لصالح أكبر عدد ممكن من الناس بأسرع وقت ممكن؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٧. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي للدول الأعضاء التي لا تملك قدرات اقتصادية ومالية كافية لتنفيذ المجموعة الكاملة من ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية، أن تحدد، في استراتيجيتها الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، المراحل المتتابعة والمهل الزمنية التقريبية التي يمكن وفقها اعتماد المجموعة الكاملة من الضمانات، وكيف يمكن حشد الموارد المحلية الرامية إلى تغطية النفقات المتوقعة؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٨. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في وضع آليات، استناداً إلى حوار اجتماعي فعال، من أجل مواصلة مد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي وإقامة نظام شامل للضمان الاجتماعي، تمشياً مع الاحتياجات الاجتماعية والقدرات الاقتصادية والمالية على المستوى الوطني، استناداً إلى اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وغيرها من اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٩. *هل ينبغي للتوصية أن تشجع الدول الأعضاء على أن تتخذ تدابير، بأقرب وقت ممكن، في إطار العمليات الوطنية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ترمي إلى ضمان التصديق على اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وغيرها من صكوك منظمة العمل الدولية التي تُعتبر ذات صلة بالسياق الوطني، وتنفيذها على نحو فعال؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٠. *هل ينبغي للتوصية أن تتضمن ملحقاً يدرج قائمة بجميع صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة الممكنة بالاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، وهل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ مجلس إدارة مكتب العمل الدولي يمكن أن يقوم في وقت لاحق بتحديث هذه القائمة؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢١. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ الاستراتيجية الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، بما في ذلك أرضية الحماية الاجتماعية، ينبغي أن تشكل جزءاً من الخطط الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية للدول الأعضاء وأن تكون محفزة لتنفيذها؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٢. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ إضفاء السمة المنظمة وتنمية الاقتصاد على نحو تدريجي ينبغي أن يكون محفزاً لتعزيز أمن دخل الناس وإمكانية حصولهم على الرعاية الصحية ؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٣. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ الاستراتيجية الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي ينبغي أن تلبي احتياجات مجموعات محددة في المناطق الحضرية والريفية، لا سيما الشعوب الأصلية والأقليات والعمال المهاجرون والمعوقون والأشخاص المصابون بمرض مزمن والأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية أو المتضررون منه واليتامى والأطفال المستضعفون؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٤. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي لاستراتيجية مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تحدد كيف تزمع الدولة العضو تحسين تغطية الضمان الاجتماعي القائمة ضمن جدول زمني محدد؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٥. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي لاستراتيجية مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تحدد أهدافاً بشأن تحقيق التغطية لجميع السكان تدريجياً ومجموعة الإعانات ومستوياتها، إلى جانب الوسائل المالية لتغطية النفقات ذات الصلة ؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٦. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ استراتيجية مد نطاق الضمان الاجتماعي ينبغي أن تسعى، حسب مقتضى الحال، إلى الاعتماد على القدرات المؤسسية القائمة وخطط الضمان الاجتماعي من قبيل التأمين الاجتماعي أو خطط المساعدة الاجتماعية ؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٧. *هل ينبغي للتوصية أن تشجع الدول الأعضاء على سد الثغرات في التغطية فيما يتعلق بالأشخاص القادرين على دفع الاشتراكات من خلال الخطط القائمة على الاشتراكات، حسب مقتضى الحال؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٨. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ تصميم الاستراتيجية الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي وجدولها الزمني وانتظام تحديثاتها، ينبغي أن تخضع إلى حوار وطني فعال؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

سادساً - مبادئ توجيهية لمد نطاق الضمان الاجتماعي

٢٩. *هل ينبغي للتوصية أن تنص، تمشياً مع الاستنتاجات المدرجة في القرار بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة (حزيران/يونيه ٢٠١١)، على أن يقوم مد نطاق الضمان الاجتماعي، بما في ذلك تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني، بالاسترشاد بالمبادئ التالية:*

(أ) التغطية الشاملة؛

(ب) التحقيق التدريجي؛

(ج) الاتساق مع سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات العمالة والسياسات الاجتماعية الأخرى؛

(د) المسؤولية العامة للدولة؛

(هـ) تنوع الوسائل والنُهج، بما في ذلك آليات التمويل ونُظم تقديم الخدمات؛

(و) ملاءمة الإعانات والتوازن المنصف بين مصالح الذين يمولون خطط الضمان الاجتماعي والذين يستفيدون منها؛

(ز) عدم التمييز؛

(ح) مراعاة نوع الجنس والمساواة بين الجنسين؛

(ط) الحق في الإعانات المحددة بموجب القانون؛

(ي) الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية؛

(ك) الإدارة السديدة، بما في ذلك التنظيم والإدارة المالية السليمان؛

(ل) إشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من خلال إقامة حوار اجتماعي فعال بشأن التصميم والإدارة السديدة والإشراف.

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

سابعاً - رصد التقدم

٣٠. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أن ترصد الدول الأعضاء من خلال آليات مناسبة، مد نطاق الضمان الاجتماعي، بما في ذلك تنفيذ أرضيتها للحماية الاجتماعية والتقدم المحرز في اتجاه تحقيق التغطية الشاملة ومستويات أعلى من الحماية؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣١. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي لآليات الرصد الملائمة أن تشمل ما يلي:*

(أ) جمع وتجميع ونشر إحصاءات الضمان الاجتماعي بشكل منتظم، استناداً إلى السجلات الإدارية والدراسات الاستقصائية عن الأسر المعيشية ؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) أي آلية أخرى؟ إذا كان الرد بالإيجاب، يرجى تحديدها:

_____

_____

_____

٣٢. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي لإحصاءات الضمان الاجتماعي أن تشمل عن كل فئة من الإعانات، عدد الأشخاص المحميين والمستفيدين، ومقدار الإعانات المقدمة، بالإضافة إلى مستويات النفقات والتمويل وأنماطها؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣٣. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنه، عند تصميم أو تنقيح المفاهيم والتعاريف والمنهجية المستخدمة في إعداد إحصاءات الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تراعي المبادئ التوجيهية ذات الصلة الصادرة عن منظمة العمل الدولية، بما في ذلك المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل والمنظمات الدولية الأخرى، حسب مقتضى الحال؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣٤. *هل ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ الدول الأعضاء تساهم في تبادل المعلومات والتجارب والخبرات بشأن سياسات وممارسات الضمان الاجتماعي فيما بينها ومع مكتب العمل الدولي؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

ثامناً - مسائل أخرى

٣٥. *هل ينبغي للتوصية أن تشمل عناصر أخرى غير مذكورة في هذا الاستبيان؟*

☐ نعم ☐ لا

إذا كان الرد بالإيجاب، يرجى تحديدها:

_____

_____

_____

المرفق الأول

قرار بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) [1]

إنّ المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، المنعقد في جنيف في دورته المائة، ٢٠١١،

وقد أجرى، تمشياً مع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مناقشة متكررة بالاستناد إلى التقرير السادس، وعنوانه *الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة*،

١. يعتمد الاستنتاجات التالية،

٢. يدعو مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، كمتابعة للمناقشة المتكررة بشأن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) وتمشياً مع الاستنتاجات التالية التي تسلّم بالحاجة إلى توصية، إلى إدراج بند لوضع معيار بعنوان "وضع توصية مستقلة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية"، في جدول أعمال الدورة ١٠١ لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠١٢، لمناقشة مفردة بهدف اعتماد توصية،

٣. يدعو مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى أن ينظر على النحو الواجب في الاستنتاجات التالية عند تخطيط الإجراءات المستقبلية بشأن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) ويطلب من المدير العام أن يأخذها في الاعتبار عند إعداد وتنفيذ البرنامج والميزانية لفترات السنتين المقبلة وعند تخصيص ما قد يتاح من موارد أخرى لها خلال فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣.

[1] مقتبس من مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة (٢٠١١)، *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٢٤، الصفحة ٦.

المرفق الثاني

استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) [1]

السياق السياسي والمؤسسي

١. إنّ التوافق الجديد في الآراء بشأن الضمان الاجتماعي، الذي تم التوصل إليه خلال مؤتمر العمل الدولي في دورته التاسعة والثمانين عام ٢٠٠١، أعطى الأولوية العليا للسياسات والمبادرات التي يمكنها أن توفر الضمان الاجتماعي لمن هم غير مشمولين بالبرامج القائمة. وبالتالي، أطلق مكتب العمل الدولي عام ٢٠٠٣ الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع. وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين في ٢٠٠٨، أكد من جديد على الالتزام الثلاثي لصالح مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل كل من هم بحاجة إلى مثل هذه الحماية في إطار برنامج العمل اللائق.

٢. وقد أقرّ مؤتمر العمل الدولي في دورته الثامنة والتسعين في ٢٠٠٩ بالدور الحاسم الذي تضطلع به سياسات الحماية الاجتماعية في الاستجابة للأزمة، ودعا الميثاق العالمي لفرص العمل البلدان إلى "أن تولي الاهتمام، حسب مقتضى الحال، إلى توفير الحماية الاجتماعية الملائمة للجميع، استناداً إلى أرضية الحماية الاجتماعية الأساسية". وسلّم الاجتماع العام رفيع المستوى للجمعية العامة للأمم المتحدة والمعني بالأهداف الإنمائية للألفية (مؤتمر قمة الأهداف الإنمائية للألفية) في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠ بأنّ "تشجيع إمكانيات استفادة الجميع من الخدمات الاجتماعية ووضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية يمكن أن يسهما مساهمةً كبيرة في توطيد المكاسب الإنمائية وتحقيق المزيد منها"، وبالتالي، أيّد مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية التي أطلقها مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة عام ٢٠٠٩.

٣. وعقدت اجتماعات ثلاثية إقليمية لمنظمة العمل الدولية في أمريكا اللاتينية والدول العربية وآسيا والمحيط الهادئ خلال عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، جرت خلالها مناقشة استراتيجيات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي. وبرزت استراتيجية عمومية للتوسيع ذات بعدين، تجمع بين توسيع نطاق التغطية ليشمل الجميع من خلال أرضيات الحماية الاجتماعية المحددة وطنياً وبين التنفيذ التدريجي لمستويات أعلى من الضمان الاجتماعي من خلال نُظم شاملة. ووافق على هذه الاستراتيجية إعلان ياوندي الثلاثي بشأن تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية، الذي اعتمدته ندوة العمل اللائق الثانية في أفريقيا، ياوندي عام ٢٠١٠، وملخص رئيس الاجتماع الثلاثي للخبراء بشأن الاستراتيجيات الرامية إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي في ٢٠٠٩.

٤. ويستند هذا التوافق في الآراء بشأن الضمان الاجتماعي إلى برنامج العمل اللائق، بما فيه دعائمه الأربع: العمالة، الحوار الاجتماعي، الحماية الاجتماعية والمعايير، المبادئ والحقوق الأساسية. وهذه الدعائم الأربع غير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتكافلة. وتندرج هذه الاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي في هذا الإطار. وتشكل نُظم الضمان الاجتماعي المستدامة عنصراً أساسياً في تعزيز النمو الاقتصادي المنتج بالترافق مع الإنصاف. وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بكافة عناصر برنامج العمل اللائق، وينبغي لها أن تقوم على المستحقات ضمن إطار قانوني. والهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي القائمان على الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، هما عنصران أساسيان لضمان أجور ملائمة للعمال ومساعدتهم بالتالي على زيادة قدراتهم الاكتتابية. وهما يساهمان أيضاً في استدامة نُظم الضمان الاجتماعي الأوسع نطاقاً حيث تكمّل النظم الاكتتابية وغير الاكتتابية بعضها بعضاً.

[1] مقتبسة من مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة (٢٠١١)، *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٢٤، الصفحات ٦٦- ٧٨.

دور الضمان الاجتماعي والحاجة إليه

٥. يقرّ المؤتمر ويؤكد من جديد ما يلي:

(أ) الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان.

لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، على نحو ما جاء في المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وعلى المستوى العالمي، لا يتمتع السواد الأعظم من النساء والرجال والأطفال بضمان اجتماعي ملائم، إن وجد. وبالتسليم في إعلان فيلادلفيا بالتزام منظمة العمل الدولية أمام الملأ "بنشر الدعوة بين مختلف أمم العالم إلى برامج من شأنها أن تحقق ... مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة"، أكدت الدول الأعضاء على التزام منظمة العمل الدولية في تحقيق الضمان الاجتماعي المناسب للجميع.

(ب) الضمان الاجتماعي ضرورة اجتماعية.

تُظم الضمان الاجتماعي الوطنية الفعالة أدوات فعالة لتوفير أمن الدخل وتجنب الفقر وانعدام المساواة والحد منهما وتعزيز الإدماج الاجتماعي والكرامة. وهي تشكل استثماراً مهماً في رفاهية العمال والسكان عموماً، ولاسيما من خلال تحسين النفاذ إلى الرعاية الصحية وتوفير أمن الدخل، مما يسهل بالتالي الحصول على التعليم والحد من عمل الأطفال وخاصة أسوأ أشكاله. ويعزز الضمان الاجتماعي التماسك الاجتماعي ويسهم بالتالي في بناء السلم الاجتماعي وقيام مجتمعات تشمل الجميع وعولمة عادلة تضمن ظروف معيشة لائقة للجميع.

(ج) الضمان الاجتماعي ضرورة اقتصادية.

العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة هي أهم مصدر لأمن الدخل. والحماية الاجتماعية أساسية لضمان تقاسم عادل لثمار التقدم المحرز للجميع. ويتطلب النمو المستدام صحة جيدة وتغذية وتعليماً جيدين، بما يمكّن من تعزيز التحولات من الإنتاجية المنخفضة وأنشطة الكفاف إلى فرص عمل لائقة وعالية الإنتاج، ومن الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. والضمان الاجتماعي المصمم تصميماً جيداً والمرتبط بسياسات أخرى، يعزز الإنتاجية والقابلية للاستخدام ويدعم التنمية الاقتصادية. ويشجع الضمان الاجتماعي الملائم على الاستثمار في رأس المال البشري لأصحاب العمل وللعمال على حد سواء، ويمكّن العمال من التكيف مع التغيير ويسهّل تحقيق التغير الهيكلي المنصف والشمولي المصاحب للعولمة. وباعتبار الضمان الاجتماعي مثبتاً تلقائياً فعالاً في أوقات الأزمة، فإنه يساهم في تخفيف الأثر الاقتصادي والاجتماعي للانكماش الاقتصادي، وفي تقوية القدرة على الصمود وتحقيق انتعاش أسرع نحو النمو الشمولي.

استراتيجيات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي

٦. لقد أحرزت بلدان عديدة تقدماً يعتد به في مد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي خلال العقد الماضي. وهي تقدم أفضل البراهين على أن مد نطاق الضمان الاجتماعي أمر ممكن. وبالرغم من هذه التطورات، لا تزال بلدان عديدة من العالم تعاني من ثغرات كبيرة في مجال التغطية العامة بالضمان الاجتماعي. وفي بعض الأقاليم، تستثنى الأغلبية الساحقة من السكان من الضمان الاجتماعي.

٧. واحتمال الاستبعاد من تغطية الضمان الاجتماعي مرتفع بصورة خاصة بين مجموعات معينة، بمن في ذلك العاملون في الاقتصاد غير المنظم وفي أشكال العمالة غير النمطية والعمال المستضعفون في المناطق الريفية والحضرية والعمال المنزليون والعمال المهاجرون والعمال غير المهرة والأشخاص ذوو الإعاقة والأمراض المزمنة، بمن فيهم أولئك المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز. وتميل النساء إلى التعرض بشكل أكبر للاستبعاد مقارنة بالرجال، بسبب التمييز طوال دورة الحياة والعبء الذي يقع على عاتقهنّ من حيث المسؤوليات العائلية ومسؤوليات الرعاية. والأطفال المتحدرون من سكان مستبعدين معرضون أكثر من غيرهم لأن يترعرعوا في أوضاع صحية وغذائية مزرية تقوض مستقبلهم ومستقبل المجتمع الذي يعيشون فيه.

٨. إنّ سد ثغرات التغطية من أولى الأولويات إذا ما أريدَ تحقيق النمو الاقتصادي المنصف والتماسك الاجتماعي والعمل اللائق لجميع النساء والرجال. والاستراتيجيات الوطنية الناجعة الرامية إلى مد نطاق الضمان الاجتماعي بما يتمشى مع الأولويات الوطنية والجدوى الإدارية والقدرة على تحمل التكاليف، تساهم في تحقيق هذه الأهداف. وينبغي لهذه الاستراتيجيات الوطنية أن تهدف إلى تحقيق التغطية الشاملة للسكان بتقديم مستويات دنيا من الحماية على الأقل (البعد الأفقي) وأن تضمن تدريجياً مستويات أعلى من الحماية تسترشد بمعايير الضمان الاجتماعي المحدثة لمنظمة العمل الدولية (البعد العمودي). ويتسق البعدان المتعلقان بتوسيع التغطية مع المضي قدماً نحو الامتثال لاشتراطات اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، ويتساويان في الأهمية وينبغي السعي إلى تحقيقهما في آنٍ واحد، حيثما أمكن ذلك.

٩. وينبغي أن يهدف البعد الأفقي إلى التنفيذ السريع لأرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية التي تشمل ضمانات أساسية من حيث الضمان الاجتماعي يكون بموجبها جميع الأشخاص الذين يحتاجون إليها، خلال دورة الحياة، قادرين على تحمل تكلفة الرعاية الصحية الأساسية والحصول عليها ويكون لديهم أمن الدخل على الأقل عند الحد الأدنى من المستوى المحدد وطنياً. وينبغي أن تهدف سياسات أرضية الحماية الاجتماعية إلى تسهيل سبل الحصول بفعالية على السلع والخدمات الأساسية وتعزيز الأنشطة الاقتصادية المنتجة والاضطلاع بها بتعاون وثيق مع سياسات أخرى تعزز القابلية للاستخدام وتحد من السمة غير المنظمة والهشاشة وتستحدث فرص عمل لائقة وتروج روح تنظيم المشاريع.

١٠. وباعتبار النهج الموحد غير مناسب، ينبغي لكل دولة عضو أن تصمم وتنفذ ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية الخاصة بها تمشياً مع الظروف والأولويات الوطنية المحددة بمشاركة الشركاء الاجتماعيين. وفي حين تتسم النتائج المتوقعة من هذه الضمانات بطبيعة شاملة، تجد الدول الأعضاء طرائق مختلفة لتنفيذ سياسات أرضية الحماية الاجتماعية، يمكنها أن تشمل نظم الإعانات الشاملة والتأمين الاجتماعي وبرامج التوظيف العامة وخطط دعم الاستخدام وبرامج المساعدة الاجتماعية التي لا توفر الإعانات إلا للأشخاص ذوي الدخل المنخفض، أو تجد مزيجاً مناسباً من هذه التدابير. وبغية أن تكون هذه السياسات فعالة، فإنها تتطلب مزيجاً ملائماً من التدابير الوقائية والإعانات والخدمات الاجتماعية.

١١. ولا يمكن لعملية إرساء نُظم شاملة للضمان الاجتماعي أن تتوقف عند الحد الأدنى للحماية. وبالتالي، ينبغي للبعد العمودي لاستراتيجية توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في كل دولة من الدول الأعضاء، أن يسعى إلى توفير مستويات أعلى من أمن الدخل وتزويد أكبر عدد ممكن من الناس بسبل الحصول على الرعاية الصحية بأسرع وقت ممكن، مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالتغطية والإعانات الواردة في الاتفاقية رقم ١٠٢ والمضي نحو تحقيقها قبل كل شيء، وذلك بالاستناد إلى شرط أساسي ألا وهو السياسات الرامية إلى تشجيع مشاركة أولئك الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم والعمل على تحويله تدريجياً إلى السمة المنظمة. ومع تطور الاقتصادات وزيادة قدرتها على التكيف، ينبغي تعزيز أمن دخل الناس وقدرتهم على الحصول على الرعاية الصحية.

١٢. وينبغي للاستراتيجيات الوطنية الرامية إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي أن تحرز تقدماً بالاستناد إلى موارد الأمة وإلى مجموعة من المبادئ الأساسية، منها التغطية الشاملة والتنفيذ التدريجي المترافق في الوقت نفسه بتوفير الحماية المباشرة من التمييز، وتعزيز المساواة بين الجنسين والملاءمة الاجتماعية والاقتصادية والإعانات القائمة على الحقوق والاستدامة المالية والضريبية والإدارة السديدة المقترنة بالمسؤولية العامة والشاملة للدولة والمشاركة المستمرة للشركاء الاجتماعيين، وأخيراً ينبغي للمسائل المؤسسية والتنظيمية ألا تحول دون تحقيق نتائج الحماية المناسبة. وينبغي لهذه المبادئ أن ترشد القرارات السياسية والاستراتيجية على المستوى الوطني.

١٣. وترتبط استراتيجيات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ارتباطاً وثيقاً بسياسات العمالة. وبالتالي، على الدول الأعضاء أن تولي اهتماماً خاصاً إلى إرساء إطار اقتصادي واجتماعي يكون محفزاً لاستحداث المنشآت المستدامة ونمو العمالة اللائقة والمنتجة. ويطرح وجود اقتصاد غير منظم كبير الحجم تحدياً خاصاً أمام توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. ويبقى التأمين الاجتماعي الدعامة الأساسية لنُظم الضمان الاجتماعي في معظم الدول الأعضاء، حتى ولو كان يميل إلى التركيز على العاملين في القطاع المنظم. غير أنّ عدداً متزايداً من البلدان النامية قام بتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي تدريجياً ليشمل فئات أخرى من العمال، مثل العاملين لحسابهم الخاص أو العمال المنزليين أو العاملين في المناطق الريفية وفي المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، من خلال تكييف نطاق الإعانات والاشتراكات والإجراءات الإدارية. ويشكل إدماج هذه المجموعات في التأمين الاجتماعي مكوناً أساسياً للسمة المنظمة للعمالة، ويمكنه أيضاً أن يخفض من تكلفة نظم الإعانات الممولة من الضرائب بالنسبة للعمال الفقراء في الاقتصاد غير المنظم.

١٤. وينبغي تشجيع الدول الأعضاء على الاستمرار في بذل الجهود الرامية إلى الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. وفي حين تضطلع سياسات الضمان الاجتماعي بدور مهم في تحقيق هذا الهدف، ينبغي استكمالها بسياسات مالية وسياسات العمالة وبوضع إجراءات إدارية تهدف إلى استحداث حوافز مناسبة للانضمام إلى الاقتصاد المنظم وخفض تكاليف الانتقال إلى السمة المنظمة. وينبغي تشجيع الدول الأعضاء على تعزيز المساعدة في الامتثال وترويج وتطبيق الأطر القانونية، بما في ذلك من خلال عمليات تفتيش مناسبة للعمل وللضرائب وللضمان الاجتماعي، بغية الحد من الاحتيال والسمة غير المنظمة، لاسيما العمالة المستترة والأنشطة الاقتصادية غير المعلن عنها والعمل غير المعلن عنه. ويشكل إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد أحد الشروط اللازمة الأساسية للنمو طويل الأمد ومن شأنه أن يزيد قاعدة العائدات العامة الضرورية لتمويل مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي لصالح دافعي الاشتراكات والضرائب، والإعانات غير الاكتتابية التي تشمل الأشخاص الذين ليس بإمكانهم دفع الاشتراكات.

ضمان تحمل تكلفة وتمويل الضمان الاجتماعي

١٥. تشكل النفقات المطلوبة لتمويل نُظم الضمان الاجتماعي استثماراً طويل الأمد في الناس. والمجتمعات التي لا تستثمر في الضمان الاجتماعي تتعرض لتكاليف باهظة، مثل تلك المرتبطة بالافتقار إلى قوى عاملة سليمة ومنتجة، وانعدام الأمن الاقتصادي والاستبعاد الاجتماعي. ومن جهة أخرى، يقتضي الاستثمار في الناس من خلال نُظم الضمان الاجتماعي، موارد يتعين أن توفرها المنشآت والعمال والأسر وغيرهم، باعتبارهم من دافعي الاشتراكات والضرائب. لذا، من الضروري إيجاد توازن رشيد بين تكاليف نُظم الضمان الاجتماعي وإعاناته، على الأمدين القصير والطويل، بالنسبة إلى المجتمع ومختلف مجموعات الممولين والمستفيدين.

١٦. وينبغي لتدخلات الضمان الاجتماعي أن تحقق أهدافها من حيث الملاءمة الاجتماعية والاقتصادية على حد سواء، على نحو فعال ومجدٍ من حيث التكلفة. والرصد والتقييم الدائمان اللذان يضطلع بهما الشركاء الاجتماعيون من حيث الفعالية والنجاعة على الأمدين القصير والطويل لفرادى البرامج ونُظم الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الدراسات الأكتوارية، هي آليات مهمة ويمكنها أن تفضي إلى إصلاحات وعمليات تكييف، كلما كان ذلك ضرورياً. وفيما يتعلق بشفافية النُظم التي تشغلها الدولة، من الملائم اللجوء إلى التشاور والحوار الاجتماعي. أما النُظم التي تشرك منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، فمن الملائم عموماً إقامة حوار اجتماعي وإبرام اتفاقات بشأنها.

١٧. وبات عدد كبير من الدول الأعضاء، على كافة مستويات التنمية، يطبق عناصر من أرضية الحماية الاجتماعية الوطنية كجزء من الجهود التي تبذلها في بناء نُظم شاملة للضمان الاجتماعي. وقد اعتمدت الدول الأعضاء خيارات مختلفة لضمان الحيز المالي اللازم، بما في ذلك إعادة تحديد الأولويات في الإنفاق وتوسيع قاعدة العائدات. والنمو المستدام والانتقال التدريجي بالاقتصاد إلى السمة المنظمة والمستويات العالية للعمالة المنتجة، كلها عوامل أساسية لضمان الموارد المالية اللازمة لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع.

١٨. وإذا كان ينبغي تمويل أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية من الموارد المحلية للعائدات لضمان استدامتها على الأمد الطويل، قد تبرز حالات لا تكون فيها هذه الموارد كافية لتوسيع أرضية الحماية الاجتماعية لتشمل الجميع ضمن جدول زمني قصير. ويمكن أن يؤدي التعاون الدولي دوراً مهماً في مساعدة الدول الأعضاء على استهلال العملية وإنشاء قاعدة للموارد الوطنية بغية ضمان آليات تمويل مستدامة.

١٩. ويجري مناقشة مسألة تحمل تكاليف نُظم الضمان الاجتماعي على نطاق واسع في سياق التغير الديمغرافي. والزيادة المتوقعة في معدلات التبعية الاقتصادية خلال العقود القادمة تثير شواغل بشأن استدامة نُظم الضمان الاجتماعي. وسوف يزيد تشيّخ السكان من الإنفاق على المعاشات التقاعدية والصحة والرعاية طويلة الأجل في العقود المقبلة. غير أنّ البراهين تبيّن إمكانية مواجهة هذا التحدي ضمن نُظم منظمة بشكل سليم. ومن الممكن إدارة عمليات الإصلاح الضرورية بشكل ناجح من خلال إيجاد توازن منصف بين الاحتياجات الاجتماعية والمتطلبات المالية والضريبية، إذا كانت مدمجة في عملية حوار اجتماعي مستنير.

٢٠. ولا غنى عن استحداث أوجه تآزر إيجابية بين الحماية الاجتماعية والسياسات المالية والاقتصادية، إذا أريدَ تحقيق نمو مستدام ومستويات أعلى من العمالة اللائقة. وتبرز الحاجة إلى وضع سياسات وطنية متكاملة تشجع العمالة المنتجة لضمان تمويل مستدام، من خلال التصدي لأوجه القصور المحتملة في المهارات وتعزيز الإنتاجية والاستفادة من تنوع أوسع للقوى العاملة من حيث الجنس والسن والجنسية والأصل الإثني، وتسهيل توازن أفضل بين العمل والمسؤوليات العائلية للنساء والرجال. ويوجد البعض من الخيارات السياسية في حقل سياسات الضمان الاجتماعي ذاته، بينما يوجد البعض الآخر في ميادين سياسية أخرى. وقد تشمل مثل هذه الخيارات ما يلي:

(أ) إدماج سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات العمالة والسياسات الاجتماعية التي تعطي الأولوية للعمل اللائق؛

(ب) توخي الحذر في استثمار احتياطي الضمان الاجتماعي؛

(ج) إنشاء خدمات عامة جيدة تعزز نُظم الضمان الاجتماعي الفعالة؛

(د) تعزيز الحوار الاجتماعي والإقرار الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية والحرية النقابية؛

(هـ) تشجيع وتعزيز البيئة المؤاتية للمنشآت المستدامة، بحيث يتجلى فيها نمو العمالة والعمل اللائق؛

(و) الاستثمار في التعليم والكفاءات المهنية والتعلم المتواصل؛

(ز) تعزيز الإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة؛

(ح) تسهيل عملية التوفيق بين العمل والمسؤوليات العائلية للنساء والرجال، وضمان النفاذ الفعال إلى الخدمات الاجتماعية الكاملة لتلبية الاحتياجات من حيث الرعاية، بما في ذلك لصالح الأطفال والمسنين والأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والأشخاص المعوقين. ويشمل ذلك حماية الأمومة، لاسيما الرعاية المناسبة المقدمة خلال فترة ما قبل الولادة وما بعدها، وضمانات الدخل وغير ذلك من المساعدات المقدمة إلى النساء خلال الأسابيع الأخيرة من فترة الحمل والأسابيع الأولى التي تلي الولادة؛

(ط) اعتماد سياسات تسمح لجميع العمال، بمن فيهم أولئك الذين يشغلون وظائف غير نمطية، من الاستفادة من الضمان الاجتماعي؛

(ي) تعزيز مشاركة النساء في القوى العاملة من خلال معاملة أكثر إنصافاً تستحدث فرص عمل أفضل وتحد من تجزئة سوق العمل بين الرجال والنساء وتقضي على الفجوة الجنسانية في الأجور وتوفر فرصاً متساوية للتطوير المهني؛

(ك) تسهيل الانتقال الفعّال من المدرسة إلى العمل؛

(ل) تحسين إعادة تأهيل العمال ذوي القدرة المحدودة على العمل، بما في ذلك من خلال الدعم والتدريب الشخصيين، حسب مقتضى الحال، بغية تعزيز مشاركتهم في سوق العمل؛

(م) الجمع بين وظيفة تعويض الدخل، التي يضطلع بها الضمان الاجتماعي، وبين سياسات نشطة لسوق العمل فضلاً عن تقديم مساعدات وتدابير تحفيزية من شأنها أن تعزز المشاركة الحقيقية في سوق العمل المنظم.

٢١. ومن الضروري في الغالب ضمان مشاركة النساء والرجال الأكبر سناً في القوى العاملة بغية تكييف نُظم الضمان الاجتماعي مع التغير الديمغرافي. وبالإضافة إلى السياسات الهادفة إلى تشجيع العمالة الكاملة، يمكن للتدابير الرامية إلى ترويج فرص العمل لصالح العمال المسنين، أن تشمل ما يلي:

(أ) الاستثمار في التكنولوجيات وفي تدابير السلامة والصحة المهنيتين، التي تتيح العمالة المنتجة أمام العمال المسنين والعمال المصابين بعاهات صحية وإعاقات؛

(ب) زيادة معدلات مشاركة العمال المسنين في القوى العاملة من خلال القضاء على التمييز القائم على السن وتوفير الحوافز للعمال ولأصحاب العمل بغية القيام بإعادة هيكلة المنشآت باللجوء إلى ترتيبات عمل ابتكارية؛

(ج) من خلال إجراء شفاف يقوم على الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي، اعتماد قواعد مقبولة من الناحية الاجتماعية ترتبط بالسن الذي يتوقع أن ينسحب الأشخاص عنده من سوق العمل، وينبغي أن تتجلى فيها علاقة مستدامة بين مدة ومتطلبات الحياة العملية ومتطلبات التقاعد، مع مراعاة مسائل من قبيل شروط العمل وسنوات الخدمة والتسليم بأنّ التقاعد مرحلة مشروعة من دورة الحياة.

إدارة الضمان الاجتماعي

٢٢. لا بد لنظم الضمان الاجتماعي من أن تكون مدارة ومنظمة على نحوٍ جيد لضمان الفعالية في تحقيق الأهداف المتفق عليها والنجاعة في استخدام الموارد والشفافية للحصول على ثقة الجهات التي تموّل هذه النظم والجهات التي تستفيد منها. وتعتبر مشاركة جميع أصحاب المصلحة مشاركةً نشطة، ولا سيما العمال وأصحاب العمل من خلال آليات حوار اجتماعي فعالة وإشرافٍ ثلاثي، إحدى أهم الوسائل الكفيلة بضمان الإدارة السديدة لنظم الضمان الاجتماعي.

٢٣. وتقع المسؤولية العامة عن قيام نظام ضمان اجتماعي فعّال ومجدٍ على عاتق الدولة، لا سيما من حيث إيجاد التزام سياسي ومن حيث وضع سياسة ملائمة وأطر قانونية وتنظيمية مناسبة وتنفيذ الإشراف بما يضمن مستويات إعانات كافية وإدارة سديدة وتنظيماً جيداً وحماية الحقوق المكتسبة للمستفيدين وللمشاركين الآخرين.

٢٤. وتضطلع المفاوضة الجماعية والحرية النقابية بدورٍ هام في مساعدة أصحاب العمل والعمال على التفاوض بشأن أحكام الضمان الاجتماعي، بما في ذلك ما يتعلق منها بالمخططات المهنية وغيرها من المخططات التكميلية. وينبغي أن تندرج هذه الاتفاقات في سياق إطارٍ تنظيمي تابع للدولة.

٢٥. والحوار الاجتماعي أساسي في: تحديد وتعريف الأهداف السياسية ذات الأولوية؛ تصميم ما يوازي ذلك من إعانات واستحقاقات وأساليب تقديمها؛ توزيع العبء المالي فيما بين الأجيال وفيما بين دافعي الاشتراكات ودافعي الضرائب؛ ضرورة إيجاد توازنٍ عادل بين التوقعات الاجتماعية والقيود المالية.

٢٦. والحوار الاجتماعي وسيلة مهمة من أجل الإسهام في الرصد المستمر للاستدامة المالية للنظام وجدواه الاجتماعية وفعاليته ونجاعة إدارته وتنظيمه. وهو مهمٌ كذلك في إنفاذ تشريعات الضمان الاجتماعي القائمة بحيث يسدد الاشتراكات المستحقة جميع من هم ملزمون بدفعها وتقدَم الإعانات إلى جميع المؤهلين لها. ويقتضي هذا الأمر إدارات تفتيش عامة تتمتع بموارد كافية وبتدريبٍ جيد بهدف تعزيز وضمان إنفاذ القانون ومنع التهرّب من دفع الاشتراكات والاحتيال والفساد. بيد أن هذا الأمر يقتضي كذلك رصداً نشطاً من جانب أصحاب العمل والعمال وغيرهم من أصحاب المصلحة.

٢٧. وكي يضطلع جميع العمال وأصحاب العمل بالدور النشط المتوقع منهم في ضمان إدارة سديدة للضمان الاجتماعي، لا بد لهم من أن يكونوا واعين ومدركين لأحكام الضمان الاجتماعي القائمة وللتحديات الناشئة. وينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في إدراج معارف أساسية بشأن الضمان الاجتماعي في مناهج التعليم والتدريب على مختلف مستويات نظم التعليم الوطنية. ويتعين على منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تبنيَ قدرة يعتد

بها كي تتمكن من تقاسم المعارف المتعلقة بالضمان الاجتماعي مع أعضائها وكي تشارك على نحوٍ نشط في الحوار الاجتماعي بشأن سياسات الضمان الاجتماعي وفي رصد مخططات الضمان الاجتماعي والإشراف عليها.

دور معايير منظمة العمل الدولية

٢٨. إنّ معايير الضمان الاجتماعي المحدثة لمنظمة العمل الدولية[٢]، ولا سيما الاتفاقية رقم ١٠٢، تقدم مجموعة فريدة من المعايير الدنيا المقبولة دولياً لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية. وهي تضع مبادئ يسترشد بها عند تصميم وتمويل وإدارة ورصد نظم الضمان الاجتماعي الوطنية. ولا تزال الاتفاقية رقم ١٠٢ تقوم مقام معلمٍ مرجعي يسترشد به عند القيام تدريجياً بمد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي على نحوٍ شامل على المستوى الوطني. وقد قامت عدة دول أعضاء، تنفذ في الوقت الحاضر على نحوٍ ناجح وابتكاري سياسات مد نطاق الضمان الاجتماعي، بالتصديق منذ عهدٍ قريب على الاتفاقية رقم ١٠٢، كما أعربت دول أعضاء أخرى عن نيّتها القيام بذلك.

٢٩. وما فتئت زيادة التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ وغيرها من اتفاقيات الضمان الاجتماعي وتنفيذها تنفيذاً فعّالاً، أولوية أساسية بالنسبة للدول الأعضاء. ومن المهم بالتالي زيادة التوعية بمعايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية وفهم هذه المعايير، وتحديد الثغرات التي لا تزال قائمةً في التغطية والتي قد تحول دون المزيد من التصديقات، وتصميم سياسات من شأنها أن تسد هذه الثغرات. كذلك، ينبغي بصورةٍ خاصة أن يشمل ذلك نشر المعلومات عن الاشتراطات المتعلقة بتنفيذ هذه الصكوك وتسخير جهودٍ خاصة لبناء القدرات ولتدريب الشركاء الاجتماعيين ومن ثم لتقوية دور الحوار الاجتماعي في تنفيذ المعايير.

٣٠. وعلى حد ما أشير إليه كذلك في نتيجة مناقشة الدراسة الاستقصائية العامة لسنة ٢٠١١ بشأن الضمان الاجتماعي في لجنة تطبيق المعايير، غالباً ما تفسّر لغة بعض أحكام الاتفاقية رقم ١٠٢ على أنها منحازة إلى جنسٍ من الجنسين. وهناك حاجة إلى التوصل إلى حلٍ عملي من شأنه أن يمكّن من تفسيرها بطريقةٍ تراعي قضايا الجنسين دون تنقيح النص في حد ذاته أو إضعاف المستويات المقررة للحماية ولتغطية السكان. وقد يسهّل ذلك على عددٍ من الدول الأعضاء أن تقوم بالمزيد من التصديقات.

٣١. وبالنظر إلى الدعم المتجدد لتقديم الضمان الاجتماعي على مستوى أساسي على الأقل من خلال إنشاء أرضيات للحماية الاجتماعية، هناك حاجة إلى توصيةٍ تستكمل المعايير القائمة ويكون من شأنها أن توفر إرشاداً مرناً ومجدياً للدول الأعضاء في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية ضمن نظم الضمان الاجتماعي الشاملة الموضوعة بما يتناسب مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية الوطنية. وينبغي لهذه التوصية أن تكون ترويجية وتستجيب لشواغل الجنسين وتتيح تنفيذاً مرناً تطبقه جميع الدول الأعضاء باستخدام أساليب مختلفة وبما يتفق مع احتياجات وموارد كلٍ منها وفي إطارٍ زمني يناسبها للتنفيذ التدريجي. وترد العناصر لتوصية محتملة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية في الملحق بهذه الاستنتاجات.

دور الحكومات والشركاء الاجتماعيين

٣٢. تضطلع الحكومات بمسؤولية أساسية عن ضمان سبل فعّالة لحصول الجميع على الضمان الاجتماعي. وتضطلع عمليات الحوار الاجتماعي الفعّالة بدورٍ رئيسي في الإسهام في صياغة وتنفيذ ورصد سياسات الضمان الاجتماعي وضمان الإدارة السديدة لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية.

٣٣. وينبغي لحكومات الدول الأعضاء أن تدرس و/أو تتخذ التدابير التالية:

(أ) تحمّل مسؤوليتها كاملةً عن الضمان الاجتماعي عن طريق توفير سياسة مناسبة وإطار قانوني ومؤسسي ملائم وآليات فعّالة للإدارة والتنظيم، بما في ذلك إطار قانوني لضمان وحماية المعلومات الشخصية الخاصة التي تتضمنها نظم بيانات الضمان الاجتماعي لديها؛

(ب) تعزيز اتساق سياسات الضمان الاجتماعي مع سياسات العمالة وسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية الأخرى ضمن إطار العمل اللائق، لا سيما فيما يتعلق بتشجيع إضفاء السمة المنظمة تدريجياً على العمالة وتقديم الدعم للعمالة المنتجة؛

[٢] معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، التي اعتبرها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي محدثةً، هي التالية: اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛ اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)؛ اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [الجدول ١ بصيغته المعدلة في عام ١٩٨٠] (رقم ١٢١)؛ اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)؛ اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)؛ اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)؛ اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)؛ اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

(ج) وضع استراتيجية وطنية ذات بعدين لمد نطاق الضمان الاجتماعي، من خلال عملية تشاور قائمة على الحوار الاجتماعي، تحدد الثغرات في المستويات المطلوبة من الضمان الاجتماعي وتسعى إلى سد هذه الثغرات بأسلوبٍ منسّق ومخطط له على مدى فترةٍ زمنية محددة بهدف إرساء أرضية للحماية الاجتماعية على المستوى الوطني وإنشاء نظم ضمان اجتماعي شاملة؛

(د) ضمان أن تراعي سياسات الضمان الاجتماعي تغيّر أدوار المرأة والرجل فيما يتعلق بالعمالة وبمسؤوليات الرعاية وتشجيع المساواة بين الجنسين وتوفير حماية الأمومة ودعم تمكين المرأة من خلال اتخاذ تدابير تضمن حصائل عادلة للمرأة؛

(ه) ضمان أن تتصدى سياسات الضمان الاجتماعي لاحتياجات النساء والرجال والأطفال خلال جميع مراحل دورة الحياة وفي المناطق الحضرية والريفية على حدٍ سواء، وللاحتياجات الخاصة للمجموعات المستضعفة، بما في ذلك السكان الأصليون والأقليات والعمال المهاجرون والمعوقون والأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز واليتامى والأطفال المستضعفون؛

(و) تقوية نظم تفتيش العمل والضمان الاجتماعي لتحسين الامتثال لتشريعات الضمان الاجتماعي والسلامة والصحة المهنيتين وتعزيز الإمكانيات الوقائية لتشريعات السلامة والصحة المهنيتين من خلال تشجيع ثقافة السلامة والصحة؛

(ز) إبرام اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف لتوفير المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وتغطيتهم بهذه الاتفاقات، فضلاً عن سبل حصولهم على استحقاقات الضمان الاجتماعي والحفاظ عليها وإمكانية نقلها؛

(ح) ضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية لنظم الضمان الاجتماعي من خلال سياسات ملائمة وآليات تمويل مختلفة، توضع بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين أو من جانبهم حسب مقتضى الحال؛

(ط) التوصل بمشاركة الشركاء الاجتماعيين إلى تحقيق التوازن بين الملاءمة الاقتصادية والملاءمة الاجتماعية في نظم الضمان الاجتماعي العامة والخاصة على الأمد البعيد؛

(ي) إشراك الشركاء الاجتماعيين وتشجيع الحوار الاجتماعي الفعال في تحديد أنسب السياسات الوطنية للضمان الاجتماعي والأطر الزمنية لتنفيذها تدريجياً؛

(ك) الإنفاذ التام لأحكام الاتفاقية رقم ١٠٢ وغيرها من اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة لمنظمة العمل الدولية واتخاذ التدابير الرامية إلى تصديق هذه الاتفاقيات؛

(ل) الإسهام في تبادل المعلومات والتجارب والخبرات بشأن سياسات وممارسات الضمان الاجتماعي فيما بين الدول الأعضاء ومع منظمة العمل الدولية.

٣٤. وينبغي لمنظمات أصحاب العمل ولمنظمات العمال أن تدرس و/أو تتخذ التدابير التالية:

(أ) استثارة الوعي وإرساء الدعم العام للضمان الاجتماعي فيما بين أعضائها والجمهور العام، بما في ذلك بشأن معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية؛

(ب) المشاركة النشطة في عمليات الحوار الاجتماعي الهادفة إلى تصميم وتنفيذ ورصد استراتيجيات وسياسات الضمان الاجتماعي الوطنية، بهدف مراعاة تطور احتياجات وقدرات العمال والمنشآت؛

(ج) الإسهام في وضع حلول ابتكارية تتضمن حلولاً يمكن أن تتصدى للصدمات الاقتصادية والتغيرات الهيكلية والاستدامة بما في ذلك عن طريق المفاوضة الجماعية؛

(د) المشاركة في الحوار السياسي الهادف إلى إرساء أرضية للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني؛

(ه) المشاركة في استحداث مبادرات لدعم الانتقال إلى العمالة المنظمة والمنشآت المنظمة؛

(و) دعم وضع معايير للأداء الجيد والمساءلة من أجل ضمان تشغيل فعال ومجدٍ ومستدام لمجموع نظم الضمان الاجتماعي الوطنية؛

(ز) المشاركة على نحو نشط في الإدارة السديدة لمؤسسات الضمان الاجتماعي بغية ضمان تمثيل فعال للأشخاص المشمولين بالحماية ولدافعي الضرائب ولدافعي الاشتراكات؛

(ح) مساعدة العمال وأصحاب العمل في تفاعلهم مع مؤسسات الضمان الاجتماعي، بما يضمن تحصيل الاشتراكات على النحو الواجب وتقديم الإعانات على النحو الواجب؛

(ي) التعاون مع الحكومة ومع منظمة العمل الدولية سعياً إلى تشجيع التصديق على الاتفاقية رقم ١٠٢ وتنفيذها تنفيذاً فعالاً.

دور منظمة العمل الدولية والمتابعة

٣٥. يدعو المؤتمر مكتب العمل الدولي في سياق الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع، إلى القيام بما يلي:

(أ) مساعدة الدول الأعضاء بما في ذلك من خلال البرامج القطرية للعمل اللائق، وتقديم الخدمات الاستشارية التقنية المناسبة لدعم تصميم وتنفيذ استراتيجيات وطنية ذات بعدين بهدف مد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، بما في ذلك أرضيات حماية اجتماعية وطنية، في السياق الأعم للأطر السياسية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية الشاملة؛

(ب) مساعدة الدول الأعضاء في تصميم وتحسين تنظيم وإدارة نظم الضمان الاجتماعي وتقديم خدماتها على نحو فعال، وإجراء تقييم منتظم لأثر سياسات الضمان الاجتماعي وقابليتها للديمومة واستدامتها؛

(ج) زيادة تقوية قدرات الدول الأعضاء على تصميم وتنفيذ ورصد نظم ضمان اجتماعي تتجاوب مع التحديات، بما في ذلك تغير الاتجاهات الديمغرافية والهجرة، وتضمن حسن سيرها؛

(د) دعم إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف لتقديم الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وأسرهم؛

(هـ) تقوية الدور الريادي لمنظمة العمل الدولية في تعزيز أرضية الحماية الاجتماعية، على المستويين الدولي والوطني، بمشاركة الهيئات المكونة وبالشراكة مع المنظمات الدولية الأخرى؛

(و) دعم وضع أطر وسياسات اقتصادية كلية تتضمن تدابير تنشيطية وتفضي إلى استحداث فرص عمل جيدة ونظم ضمان اجتماعي مستدامة وفعالة؛

(ز) دعم الدول الأعضاء في صياغة وتنفيذ سياسات وطنية تهدف إلى تسهيل الانتقال التدريجي من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، وذلك بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال؛

(ح) القيام على المستويين الوطني والدولي، بتشجيع الحوار الاجتماعي ودور الشركاء الاجتماعيين في تصميم وإدارة وتنفيذ ضمان اجتماعي شامل ومستدام للجميع؛

(ط) بذل جهود خاصة لبناء القدرات وتدريب الشركاء الاجتماعيين على معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية، ومن ثم تقوية دور الحوار الاجتماعي في أساليب تنفيذ المعايير؛

(ي) تقوية قدرات الشركاء الاجتماعيين على الضلوع في الحوار السياسي وإدارة الضمان الاجتماعي على المستوى الوطني من خلال زيادة تطوير برامج التدريب المناسبة والمساعدة التقنية وغير ذلك من الوسائل؛

(ك) مد نطاق المساعدة المقدمة إلى الهيئات المكونة لمساعدتها على تحسين الوعي والإدراك لمعايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الوطنية وتنفيذها وتصميم سياسات ترمي إلى تذليل العقبات من أمام التصديق واتخاذ مبادرات ابتكارية من أجل الترويج لاتفاقيات منظمة العمل الدولية المحدثة بشأن الضمان الاجتماعي، ولا سيما الاتفاقية رقم ١٠٢؛

(ل) القيام بالتعاون مع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بوضع دليل ممارسات حسنة في مجال الضمان الاجتماعي، يزود الدول الأعضاء بإرشادات عملية ومعالم مرجعية لتقييم وتعزيز الأحكام الوطنية للحماية الاجتماعية لديها، بما في ذلك الإدارة العامة والمالية للضمان الاجتماعي وتصميم الإعانات والإدارة السديدة؛

(م) تقوية القدرات البحثية لمكتب العمل الدولي ولا سيما فيما يتعلق بتحليل السياسات والممارسات الوطنية في مجال الضمان الاجتماعي واستحداث أدوات ترمي إلى تقييم الأداء وإصدار إحصاءات موثوقة وضمان جودتها الرفيعة وإطلالتها بهدف مساعدة الحكومات والشركاء الاجتماعيين على اتخاذ قرارات مستنيرة؛

(ن) تسهيل تبادل الخبرات والممارسات الجيدة ونقل المعارف ونقل التكنولوجيات بموجب اتفاق متبادل فيما بين الدول الأعضاء، بما في ذلك تشجيع تبادل الخبرات والتجارب على الصعيد المثلث وفيما بين بلدان الجنوب؛

(س) تسهيل تنفيذ ولاية منظمة العمل الدولية بشأن الحماية الاجتماعية عن طريق تحسين اتساق السياسات والفعالية والنجاعة على الصعيد الدولي، بما في ذلك بواسطة تنسيق برامجها وأنشطتها وترسيخ التعاون مع منظومة الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمفوضية الأوروبية والمنظمات الإقليمية الأخرى والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ومنظمات المجتمع المدني. وهذا التعاون حاسم على المستوى الوطني من خلال مبادرات تتخذها البلدان؛

(ع) تقوية التعاون مع الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي وغيرها من الجمعيات الوطنية والدولية للضمان الاجتماعي والمنظمات الأعضاء فيها، فيما يتعلق بتقاسم المعلومات وحشد الخبرات لدعم العمليات التقنية لمنظمة العمل الدولية؛

(ف) إدماج قضايا الجنسين على نحو استباقي وثابت في جميع الأنشطة المذكورة أعلاه بغية تشجيع المساواة بين الجنسين.

٣٦. ويطلب المؤتمر من المدير العام أن يراعي هذه الاستنتاجات عند إعداد مقترحات البرنامج والميزانية المقبلة وتعبئة الموارد من خارج الميزانية، بما في ذلك الحسابات التكميلية للميزانية العادية.

٣٧. ويدعو المؤتمر مجلس الإدارة إلى أن يدرج المناقشة بشأن التوصية المحتملة المذكورة في الفقرة ٣١، في جدول أعمال الدورة الواحدة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٢.

٣٨. ويدعو المؤتمر مجلس الإدارة إلى أن يبحث على ضوء القرار بشأن المساواة بين الجنسين واللغة الواجب استخدامها في النصوص القانونية لمنظمة العمل الدولية، مسألة اعتماد لغة تراعي الجنسين في معايير الضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية وأن يقدم تقريراً عن ذلك إلى المؤتمر في دورة لاحقة.

٣٩. ويطلب المؤتمر من المدير العام أن يعد خطة عمل من أجل تنفيذ التوصيات الأخرى الواردة في هذه الاستنتاجات وحصيلة مناقشات لجنة تطبيق المعايير، ويطلب إلى مجلس الإدارة أن يبحث تلك الخطة في دورته ٣١٢ في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١.

المرفق الثالث

عناصر لتوصية محتملة بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية[1]

١- السياق العام

ألف ١- لكل شخص، بوصفه فرداً من أفراد المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، كما يرد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، في المادة ٢٢. والضمان الاجتماعي هو ضرورة اجتماعية واقتصادية وشرط لازم للتنمية الاجتماعية والاقتصادية وعنصر من عناصر توفير العمل اللائق للنساء والرجال جميعاً. ويمكنه أن يقدم إسهاماً رئيسياً في تحقيق الأهداف والغايات الإنمائية للألفية.

٢- الهدف

ألف ٢- من شأن التوصية أن تركز على مد نطاق التغطية لتشمل مجموعات سكانية كبرى (التمديد الأفقي للتغطية)، مما يدعم تنفيذ أرضيات حماية اجتماعية على الصعيد الوطني. وفيما يتعلق بالضمان التدريجي لمستويات أعلى من الحماية (التمديد العمودي للتغطية)، من شأن التوصية أن تشجع الدول الأعضاء على التصديق على اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وغيرها من اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وأن تشجع الدول الأعضاء المصدقة عليها على أن تضمن تنفيذها تنفيذاً فعالاً.

ألف ٣- سيكون هدف التوصية تقديم الإرشاد إلى الدول الأعضاء لتضع استراتيجية لمد نطاق الضمان الاجتماعي تكون متماشية مع استراتيجيات سياسة العمالة والاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية العامة، وداعمة لها وتسعى بصورة خاصة إلى الإسهام في الحد من الفقر وإضفاء السمة المنظمة على العمالة غير المنظمة.

٣- مبادئ التنفيذ

ألف ٤- ينبغي أن يكون مد نطاق الضمان الاجتماعي مبادرة وطنية وأن يستجيب للاحتياجات والأولويات والموارد الوطنية. وتوخياً لدعم الدول الأعضاء في هذه المهمة، ستحدد التوصية عدداً من المبادئ المفيدة في تصميم وتنفيذ استراتيجيات وطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، تتماشى مع الاستنتاجات الصادرة عن هذه اللجنة.

٤- نطاق تطبيق الصك

ألف ٥- ينبغي أن تشجع التوصية الدول الأعضاء على أن تصمم من خلال عملية حوار اجتماعي وطني فعالة، استراتيجية للضمان الاجتماعي تحدد الثغرات في تحقيق مستويات الحماية المنشودة على الصعيد الوطني وتسعى إلى سد تلك الثغرات وإرساء نظام ضمان اجتماعي شامل بأسلوب متسق ومخطط له على مدى فترة زمنية معينة مع إيلاء الاعتبار الواجب للعمال في الاقتصاد غير المنظم.

ألف ٦- ينبغي للبعد الأفقي في استراتيجية مد نطاق الضمان الاجتماعي أن يضع أولويات تنفيذ أرضية وطنية للحماية الاجتماعية تتألف من أربع ضمانات أساسية للضمان الاجتماعي، وهي مستويات دنيا محددة وطنياً لأمن الدخل خلال الطفولة وسن العمل وسن الشيخوخة فضلاً عن سبل معقولة التكلفة للحصول على الرعاية الصحية الأساسية. وتحدد هذه الضمانات مستويات الحماية الدنيا التي ينبغي أن يكون لجميع أفراد المجتمع الحق فيها إن دعت الضرورة. وإذ تركز

[1] محضر *الأعمال المؤقت* رقم ٢٤، الملحق بالاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١، الصفحتان ٩٠-٩١.

هذه الضمانات على النتائج المحققة فهي لا تنص على أشكال إعانات محددة وآليات تمويل بعينها ولا على تنظيم تقديم الإعانات.

ألف ٧- ويمكن للتوصية أن تشجع الدول الأعضاء على سد الثغرات في تغطية السكان ذوي القدرة الاكتتابية عن طريق مخططات قائمة على الاشتراكات. ومن شأنها أن تشجع الدول الأعضاء على التصديق على اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة الصادرة عن منظمة العمل الدولية، في أقرب وقت ممكن في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، وعلى ضمان تنفيذها تنفيذاً فعالاً.

ألف ٨- وينبغي للتوصية أن تشجع الدول الأعضاء على إنشاء آليات مناسبة لرصد مد نطاق الضمان الاجتماعي وتنفيذ الضمانات الأساسية الوطنية لديها في مجال الضمان الاجتماعي. ويمكنها كذلك أن تدعو الدول الأعضاء إلى أن تنشئ آليات، بالاستناد إلى حوار اجتماعي وطني فعال، تهدف إلى مواصلة تمديد تغطية الضمان الاجتماعي على أساس الاتفاقية رقم ١٠٢ وغيرها من الاتفاقيات المحدثة وإنشاء نظم ضمان اجتماعي شاملة، تتماشى مع الاحتياجات الاجتماعية والقدرات الاقتصادية والمالية على الصعيد الوطني.