مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، ٢٠١٢

التقرير الرابع (٢ باء)

أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة

البند الرابع من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي جنيف

ISBN 978-92-2-624497-9 (print)
ISBN 978-92-2-624498-6 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٢

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: Confrep-ILC101-IV(2B)[2012-01-0227]-Ar.docx
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

مقدمة ١

النص المقترح ٣

توصية مقترحة بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية ٣

مقدمة

قرر مجلس الإدارة في دورته ٣١١ (حزيران/ يونيه ٢٠١١)[١] أن يدرج بنداً لوضع معيار بعنوان "وضع توصية مستقلة بشأن أرضية الحماية الاجتماعية"، في جدول أعمال الدورة الواحدة بعد المائة (٢٠١٢) لمؤتمر العمل الدولي، بهدف اعتماد توصية. وقرر مجلس الإدارة أن تجري معالجة هذا البند بموجب إجراء المناقشة المفردة، تمشياً مع المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمؤتمر، التي تعالج المراحل التحضيرية لهذا الإجراء، واعتمد برنامجاً من فترات مخفضة.

وعليه، أعد المكتب تقريراً ملخصاً بشأن القانون والممارسة في الدول الأعضاء. كما تضمن التقرير استبياناً معداً بغية إعداد توصية.[٢] وأُرسل التقرير إلى حكومات الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية.

وطُلب من الحكومات أن ترسل ردودها إلى المكتب، بعد استشارة أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال، في موعد أقصاه شهر تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١. وهذه المشاورات إلزامية في حالة الدول الأعضاء التي صدقت على اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤).

ويُنشر التقرير الرابع (٢) في مجلدين. وهذا المجلد (التقرير الرابع (٢باء)) يتضمن النص المقترح، استناداً إلى الملاحظات التي تقدمت بها الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. أما التقرير الرابع (٢ ألف) فيشمل جوهر ملاحظاتها بالإضافة إلى تعليق المكتب على الردود وعلى النص المقترح للتوصية.

وفي حال قرر المؤتمر ذلك، سيكون النص أساساً تستند إليه مناقشة البند الرابع من جدول الأعمال خلال دورته الواحدة بعد المائة (٢٠١٢).

---

[١] الوثيقة Dec-GB.311/6 والوثيقة GB.311/6، الفقرة ٣.

[٢] مكتب العمل الدولي: *أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة*، التقرير الرابع (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢. التقرير متاح على العنوان التالي:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160210.pdf.

النص المقترح

توصية مقترحة بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

إنّ المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية،

وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الانعقاد في جنيف، حيث عقد دورته الواحدة بعد المائة في ٣٠ أيار/ مايو ٢٠١٢،

وإذ يؤكد من جديد أنّ الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان وضرورة اقتصادية واجتماعية لتحقيق التنمية والتقدم،

وإذ يعترف بأنّ الضمان الاجتماعي هو أداة مهمة للقضاء على الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاجتماعي وللتخفيف من وطأتها ولتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين،

وإذ يعتبر أنّ الضمان الاجتماعي استثمار في الأشخاص، يمكنّهم من التكيف مع التغيرات في الاقتصاد وفي سوق العمل، وأنّ نُظم الضمان الاجتماعي تعمل كمثبتات آلية في أوقات الأزمات وما بعدها،

وإذ يذكّر بأنّ إعلان فيلادلفيا يعترف بالتزام منظمة العمل الدولية أمام الملأ بالمساهمة في "تحقيق ... مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة"،

وإذ يأخذ في الاعتبار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لا سيما المادتان ٢٢ و٢٥ منه، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما المواد ٩ و١١ و١٢ منه،

وإذ يأخذ في الاعتبار كذلك معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، لا سيما اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وتوصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وتوصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩)، ويشير إلى أهميتها المستمرة،

وإذ يذكّر بأنّ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة يعترف بأنّه "ينبغي لالتزامات الدول الأعضاء وللمنظمة وجهودها المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال معايير العمل الدولية، ولوضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، أن تقوم على ... "٢" وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية ... تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية، بما فيها ... توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع".

وإذ يأخذ في الاعتبار القرار والاستنتاجات المتعلقة بالمناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة (٢٠١١)، والتي تعترف بالحاجة إلى توصية تكمّل معايير منظمة العمل الدولية القائمة بشأن الضمان الاجتماعي، وتوفر الإرشاد للدول الأعضاء في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية موضوعة بما يتناسب مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية الوطنية، كجزء من نُظم الضمان الاجتماعي الشاملة،

وإذ قرر اعتماد بعض المقترحات بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، التي تشكل موضوع البند الرابع من جدول أعمال الدورة،

وإذ قرر أن تتخذ هذه المقترحات شكل توصية،

يعتمد في هذا اليوم .... من حزيران/ يونيه من عام ألفين واثني عشر التوصية التالية، التي ستسمى توصية أرضية الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢.

أولاً - الأهداف والنطاق والمبادئ

١. تقدم هذه التوصية الإرشاد للدول الأعضاء من أجل:

(أ) إقامة واستكمال وصيانة أرضيات للحماية الاجتماعية، حيثما تنطبق، باعتبارها عنصراً أساسياً لنُظمها الوطنية بشأن الضمان الاجتماعي؛

(ب) تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية ضمن استراتيجيات لمد نطاق الضمان الاجتماعي تضمن تدريجياً مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي لصالح أكبر عدد ممكن من الناس، مسترشدة بمعايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي.

٢. في مفهوم هذه التوصية، أرضيات الحماية الاجتماعية هي عبارة عن مجموعات من ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي محددة على المستوى الوطني، تضمن الحماية الرامية إلى القضاء على الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي أو التخفيف من وطأتها. ومن الممكن تحقيق مثل هذه الضمانات من خلال خطط قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة عليها، أكانت قائمة على شرط إثبات الحاجة أم لا.

٣. عند إنفاذ هذه التوصية، ينبغي للدول الأعضاء أن تطبق المبادئ التالية:

(أ) شمولية الحماية استناداً إلى التضامن الاجتماعي؛

(ب) الحق في الإعانات التي ينص عليها القانون؛

(ج) عدم التمييز والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة؛

(د) ملاءمة الإعانات وقابلية التنبؤ بها؛

(هـ) التوازن المنصف بين مصالح الذين يمولون خطط الضمان الاجتماعي ومصالح الذين يستفيدون منها؛

(و) الاتساق مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية وسياسات العمالة؛

(ز) التحقيق التدريجي؛

(ح) تنوع الأساليب والنُهج، بما في ذلك آليات التمويل ونُظم تقديم الخدمات؛

(ط) التنظيم والإدارة المالية الشفافان والسليمان؛

(ي) الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية؛

(ك) إشراك المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع الممثلين عن منظمات أخرى ومع الأشخاص المعنيين؛

(ل) المسؤولية الإجمالية والأولية للدولة.

ثانياً - الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

٤. ينبغي للدول الأعضاء أن ترسي وتستكمل بأسرع وقت ممكن، وأن تصون أرضيات الحماية الاجتماعية الخاصة بها بحيث تشمل ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي. وينبغي للضمانات أن تكفل، كحد أدنى وطوال الحياة، لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، اللذين يضمنان معاً الحصول الفعال على السلع والخدمات المعرّفة على أنها ضرورية على المستوى الوطني.

٥. ينبغي أن تشمل أرضيات الحماية الاجتماعية المشار إليها في الفقرة ٤، على الأقل الضمانات الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي:

(أ) الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك في حالة الأمومة؛

(ب) توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛

(ج) توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، بما في ذلك في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

(د) توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.

٦. ينبغي للدول الأعضاء، رهناً بالتزاماتها الدولية القائمة، أن توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية.

٧. عند تحديد الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر على النحو الواجب في ما يلي:

(أ) ينبغي ألا يتعرض الأشخاص الذين يحتاجون إلى رعاية صحية للضيق ولاحتمال تزايد فقرهم بسبب العواقب المالية المترتبة على حصولهم على الرعاية الصحية الأساسية؛

(ب) ينبغي لأمن الدخل الأساسي أن يسمح بحياة كريمة. ويمكن أن تقابل مستويات الدخل الدنيا المحددة على الصعيد الوطني القيمة النقدية لمجموعة من السلع والخدمات الضرورية أو خطوط الفقر الوطنية أو عتبات الدخل للمساعدة الاجتماعية أو عتبات مقارنة أخرى يرسيها القانون أو الممارسة على المستوى الوطني، ويمكنها أن تراعي الفوارق الإقليمية؛

(ج) ينبغي استعراض مستويات الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي على نحو منتظم، من خلال إجراء شفاف تضعه القوانين واللوائح الوطنية؛

(د) ينبغي إشراك المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، وحسب مقتضى الحال، الممثلين عن منظمات أخرى والأشخاص المعنيين، في عملية إرساء مستويات هذه الضمانات واستعراضها.

٨. ينبغي أن يضع القانون الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي. وينبغي للقوانين واللوائح الوطنية أن تحدد مجموعة الإعانات وشروطها المؤهلة ومستوياتها التي تجعل هذه الضمانات نافذة. كما ينبغي تحديد إجراءات شكاوى وطعون فعالة وبسيطة وسريعة ويسهل الوصول إليها وتكون غير مكلفة.

٩. (١) ينبغي للدول الأعضاء، عند توفير الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي، أن تنظر في مختلف النُهج، كما يرد ذلك في الفقرة ٢، بغية تحقيق الدمج الأكثر فعالية ونجاعة بين الإعانات والخطط في السياق الوطني.

(٢) يمكن أن تشمل الإعانات ما يلي: إعانات الأطفال والأسر، إعانات المرض والرعاية الصحية، إعانات الأمومة، إعانات الإعاقة، إعانات الشيخوخة، إعانات الورثة، إعانات البطالة وضمانات العمالة، إعانات إصابات العمل، بالإضافة إلى أي إعانات اجتماعية أخرى نقداً أو عيناً.

(٣) يمكن أن تشمل الخطط التي توفر مثل هذه الإعانات نُظم الإعانات الشاملة ونظم التأمين الاجتماعي ونظم المساعدة الاجتماعية ونظم الضريبة السلبية على الدخل وبرامج التوظيف العامة وخطط دعم العمالة.

١٠. عند تصميم وتنفيذ الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) تجمع بين التدابير الوقائية والترويجية والإعانات والخدمات الاجتماعية؛

(ب) تعزز النشاط الاقتصادي المنتج والعمالة المنظمة؛

(ج) تضمن التنسيق مع سياسات أخرى تعزز المهارات والقابلية للاستخدام وتحد من هشاشة العمالة وتنهض بالعمل اللائق وبروح تنظيم المشاريع وبالمنشآت المستدامة.

١١. ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في استخدام أساليب مختلفة لحشد الموارد اللازمة لضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، مع مراعاة قدرات مختلف المجموعات السكانية على دفع الاشتراكات. ويمكن أن تشمل مثل هذه الأساليب، منفردة أو مجموعة، إنفاذاً أفضل للواجبات المتعلقة بالضرائب والاشتراكات أو إعادة تحديد أولويات الإنفاق أو توسيع قاعدة الإيرادات.

١٢. ينبغي أن تموّل الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، من حيث المبدأ، من الموارد الوطنية. ويمكن للدول الأعضاء التي لا تتمتع بالقدرات الاقتصادية والمالية الكافية لتنفيذ المجموعة الكاملة من الضمانات، أن تطلب مساعدة دولية انتقالية.

ثالثاً - الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي

١٣. (١) ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتنفذ استراتيجيات وطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، استناداً إلى المشاورات الوطنية والحوار الاجتماعي الفعال. وينبغي للاستراتيجيات الوطنية:

(أ) أن تعطي الأولوية لتنفيذ الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية؛

(ب) أن تسعى إلى تحقيق مستويات أعلى من الحماية لصالح أكبر عدد ممكن من الناس بأسرع وقت ممكن.

(٢) لهذا الغرض، ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتصون نُظماً شاملة ومناسبة للضمان الاجتماعي تكون متسقة مع أهداف السياسات الوطنية.

١٤. عند صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) تضع أهدافاً تتجلى فيها الأولويات الوطنية؛

(ب) تحدد الثغرات في مستويات الحماية؛

(ج) تسعى إلى سد الثغرات في مستويات الحماية من خلال وضع خطط قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة عليها، تكون مناسبة ومنسقة بفعالية، بما في ذلك من خلال مد نطاق الخطط السارية القائمة على الاشتراكات لتشمل جميع الأشخاص المعنيين القادرين على دفع الاشتراكات؛

(د) تحدد الاشتراطات والموارد المالية، بالإضافة إلى الإطار الزمني والمراحل المتتابعة بغية تحقيق الأهداف تدريجياً.

١٥. ينبغي لاستراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تدعم نمو العمالة المنظمة، وينبغي لها أن تكون متسقة مع تنفيذ الخطط الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية في الدول الأعضاء، وأن تكون محفزة لهذا التنفيذ.

١٦. ينبغي لاستراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تدعم، على وجه الخصوص، المجموعات المحرومة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

١٧. عند وضع نظم شاملة للضمان الاجتماعي، تتجلى فيها الأهداف الوطنية والأولويات والقدرات الاقتصادية والمالية، ينبغي للدول الأعضاء أن تهدف إلى تحقيق مجموعة الإعانات ومستوياتها الواردة في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) أو في اتفاقيات أو توصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي تحدد معايير أكثر تطوراً.

١٨. ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في التصديق على اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) بأقرب وقت ممكن تسمح به الظروف الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في تصديق أو إنفاذ، حسب مقتضى الحال، اتفاقيات وتوصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي تحدد معايير أكثر تطوراً.

رابعاً - الرصد

١٩. ينبغي للدول الأعضاء أن ترصد التقدم المحرز في تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية وتحقيق الأهداف الأخرى للاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، من خلال آليات مناسبة محددة على المستوى الوطني تشارك فيها منظمات ممثلة لأصحاب العمل وللعمال، وحسب مقتضى الحال، ممثلون عن منظمات أخرى وأشخاص معنيون.

٢٠. تحقيقاً لغرض الفقرة ١٩، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم، على نحو منتظم، بجمع وتوليف ونشر مجموعة كاملة من البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان الاجتماعي.

٢١. عند وضع أو مراجعة المفاهيم والتعاريف والمنهجية المستخدمة في إعداد البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تأخذ في الاعتبار الإرشاد المجدي الذي توفره منظمة العمل الدولية، ولا سيما القرار بشأن تطوير إحصاءات الضمان الاجتماعي، الذي اعتمده المؤتمر الدولي التاسع لخبراء إحصاءات العمل، والإرشاد الذي توفره منظمات دولية أخرى حسب مقتضى الحال.

٢٢. ينبغي للدول الأعضاء أن تتبادل المعلومات والتجارب والخبرات بشأن استراتيجيات وسياسات وممارسات الضمان الاجتماعي فيما بينها ومع مكتب العمل الدولي.