



مكتب
العمل
الدولي

المنتدى Arab
العربي Employment
للتشغيل Forum



تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية المناسبة وحماية السكان في المنطقة العربيّة

ورقة عمل

تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية المناسبة وحماية السكان في المنطقة العربية

ورقة عمل

المنتدى العربي للتشغيل
بيروت لبنان ١٩-٢١ أكتوبر ٢٠٠٩

مكتب العمل الدولي

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية ٢٠٠٩

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد 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.

ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة بها.

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

ويمكن الحصول على مطبوعات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو مكاتب منظمة العمل الدولية الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من قسم المطبوعات على العنوان التالي:

ILO Publications

International Labour Office

Ch – 1211, Geneva 22 – Switzerland

يمكن طلب مجاناً قائمة بالمنشورات والمطبوعات الجديدة من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني: pubvente@ilo.org ومن خلال شبكة الإنترنت:

www.ilo.org/publns

وللمطبوعات باللغة العربية بالإمكان الاتصال بالمكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية على العنوان التالي:

منظمة العمل الدولية

المكتب الإقليمي للدول العربية

شارع جوستينيان – القنطاري

ص.ب. ٤٠٨٨-١١

رياض الصلح بيروت ٢١٥٠-١١٠٧

بيروت – لبنان

شبكة الإنترنت: www.ilo.org/arabstates

طبع في لبنان

أوراق عمل معدّة من أجل المنتدى العربي للتشغيل

٦. التنمية المستدامة للمؤسسات واستحداث الوظائف في المنطقة العربية: مراجعة القضايا

يعكس اختيار المواضيع أولويات وتحديات التشغيل التي تواجهها المنطقة العربية، لا سيما غداة الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. وتوفّر هذه البحوث المادة المرجعية التي تتماشى وبالالتزامات التي قُطعت على المستويين الدولي والإقليمي بشأن العمل اللائق وتطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل. كما تكمل هذه البحوث النهج الذي تعتمد منظمة العمل الدولية لتساهم رفق الجهود المبذولة لتحقيق العمل اللائق على المستوى العالمي.

هذا وكان مندوبو الأطراف الثلاثة قد أطلقوا بمناسبة انعقاد الاجتماع الإقليمي الرابع عشر لآسيا في بوسان بجمهورية كوريا في شهر آب/أغسطس - أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، العقد الآسيوي للعمل اللائق وتعهّدوا بتحقيق مخرجات خاصة في هذا المجال. وأوصى الاجتماع بضرورة التعاون على تطبيق مبادرات محددة على المستوى الإقليمي، حيث يُسهم تضافر الجهود وتبادل المعلومات والخبرات في تحقيق العمل اللائق. هذا وتضمنت التوصيات دعوةً لتعزيز خدمات التشغيل ووضع مقاييس مرجعية وإقليمية موثوق بها تساعد على صنع القرارات الملائمة وتوفير خدمات الدعم للمنشآت الصغيرة ووضع مقاييس مرجعية وممارسات "جيدة" من أجل توسيع تغطية الحماية الاجتماعية وتدعيم تفتيش العمل والوقاية من النزاعات وتسويتها¹.

كما تعهّدت الوفود الثلاثية للدول العربية الأفريقية وبمناسبة انعقاد الاجتماع الإقليمي الحادي عشر لإفريقيا في أديس أبابا في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٧، بتحقيق سلسلة أهداف لتطوير برامج قطرية متكاملة للعمل اللائق تهدف إلى الاستمرار في السعي لتطبيق أهداف التنمية الدولية المتفق عليها، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. وتركزت نتائج الاجتماع حول أهداف محدّدة بما في ذلك ردم الهوة في المهارات، والدمج

أعدت هذه الورقة من قبل كريستينا برينت، اختصاصية الضمان الاجتماعي في مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية لتقدم في «المنتدى العربي للتشغيل: ميثاق لفرص العمل من أجل إعادة الانتعاش والنمو»، الذي يُعقد في بيروت من ١٩ إلى ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وقدمت نورا كامل مساهمات أساسية وتحليل للبيانات. وقد استفاد هذا البحث من تعليقات العديد من الزملاء، بما في ذلك ماري نويل ابي ياغي، مايكل سيتشون، آن دروين، سمال اشيم، كريستوف هاجمير، وليد حمدان، أظفر خان، منصور عميرة، زافيريس تزاناتوس، فضلا عن المشاركين في الاجتماع التحضيري الذي عُقد في ٢٨ تموز/يوليو ٢٠٠٩ في بيروت.

تُعتبر ورقة العمل هذه واحدة من بين أوراق العمل الستة التي تم تحضيرها والتي ستحدد إطار نقاش المشاركين في مختلف جلسات المنتدى العربي للتشغيل. وتتناول هذه الأوراق الموضوعات التالية:

١. النمو والإستخدام والعمل اللائق في المنطقة العربية: قضايا السياسة الرئيسية
٢. هجرة اليد العاملة الدولية والعمالة في المنطقة العربية: نشأتها، نتائجها ومستقبلها
٣. الأزمة وإدارة سوق العمل: الحوار الاجتماعي كإستجابة
٤. دعم سياسات إعادة الانتعاش من خلال معايير العمل الدولية واحترام حقوق العمال: قضايا وتحديات للمنطقة العربية
٥. تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية المناسبة وحماية السكان في المنطقة العربية

١ لمزيد من المعلومات مراجعة الموقع:

<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/14arm/index.htm>

الاجتماعي من خلال خلق فرص العمل، واعتبار الثلاثية آلية أساسية للحكومة من أجل تحقيق نمو شامل كفيل بمكافحة الفقر، واتباع سياسة إقليمية عادلة بشأن العمال المهاجرين، وتعزيز الحرية النقابية، والقضاء على عمل الأطفال والعبودية والتمييز، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية الأساسية لخفض الفقر والإفلات من فخ الاقتصاد غير النظامي. هذا والتزام الأطراف الثلاثية بالعقد الإفريقي للعمل اللائق تماشياً مع نتائج قمة واغادوغو لعام ٢٠٠٤ وإعلانها، وخطة العمل وآلية المتابعة التي اعتمدها حول التشغيل والتخفيف من الفقر في إفريقيا².

ودعت منظمة العمل العربية في مؤتمرها الخامس والثلاثين المنعقد في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ إلى تعزيز التعاون الإقليمي في حقول التشغيل والموارد البشرية والحوار الاجتماعي. وشددت خلاصات المؤتمر على وضع مبادرات إقليمية بما في ذلك قانون عمل عربي موحد وإنشاء آليات إقليمية من أجل مجابهة التحديات المشتركة، واستحداث منتدى ثلاثي عربي ونظام معلومات سوق العمل العربية. وسلّطت منظمة العمل العربية الضوء على الحاجة إلى توطيد التعاون والتنسيق الإقليمي مع منظمة العمل الدولية لمجابهة الأزمة الاقتصادية والمالية. ونظمت بالتعاون مع مكتب العمل الدولي المنتدى العربي للتنمية والتشغيل في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ الذي أفضى إلى إعلان الدوحة الذي أبرز مجموعة مشتركة من الأولويات الإقليمية. أما القمة العربية الاقتصادية والتنموية والاجتماعية المنعقدة في الكويت في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، فمهّدت للعقد العربي للتشغيل (٢٠١٠-٢٠٢٠) الذي حدّد أهدافاً واضحة للمنظمة مثل خفض معدلات البطالة، وخفض نسب العمال الفقراء إلى النصف، وتحسين الإنتاج، والنهوض بتدريب العمال، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ومتابعة عملية المصادقة على معايير العمل الدولية والعربية في المنطقة تمهيداً للامتثال الكامل لمفاعيلها.

2 لمزيد من المعلومات مراجعة الموقع:

<http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/index.htm>

المحتويات

١	المقدمة
٢	١. التوجّهات الإقليمية في الضمان الاجتماعي
٣	١.١ الطرف الاقتصادي الاجتماعي: النمو الاقتصادي وأسواق العمل والتنمية البشرية
٣	٢.١ الخطط القائمة على الاشتراكات (التأمين الاجتماعي)
٥	٣.١ الوصول إلى الرعاية الطبية
٦	٤.١ البرامج غير القائمة على الاشتراكات
٦	٢. أبرز التحديات والردود المحتملة
٦	١.٢ بناء أرضية فعّالة للحماية الاجتماعية
٧	٢.٢ تطوير أنظمة وطنية متماسكة للضمان الاجتماعي
٨	٣.٢ توسيع نطاق التغطية والنهوض بالعمالة المنتجة
٩	١.٣.٢ ضمان معاشات مناسبة ومستدامة
٩	٢.٣.٢ حماية العمّال في حال البطالة
١٠	٣.٣.٢ حماية الأمومة
١١	٤.٢ الإدارة الرشيدة للضمان الاجتماعي
١١	٣. ملاحظات ختامية
١٢	٤. أسئلة للنقاش
١٣	الملحق

المقدمة

٢. وجدّد العرب، حكومات وأصحاب عمل وعمّالاً، التزامهم بتحقيق هذه الأهداف على المستويين الدولي والإقليمي. فاعتبر الاجتماع الإقليمي الرابع عشر لآسيا المنعقد في بوسان عام ٢٠٠٦ أن «توسيع فعالية وتغطية الحماية الاجتماعية للجميع لتشمل العمّال في الاقتصاد غير النظامي» إحدى الأولويات لتحقيق العمل اللائق في دول المنطقة^٦. وفي خلال الاجتماع الحادي عشر الإقليمي لإفريقيا الذي انعقد في أديس أبابا عام ٢٠٠٧، خلص المشاركون إلى ضرورة أن تعتمد الدول الإفريقية كافة إستراتيجيات وطنية متماسكة للضمان الاجتماعي تقضي بتوفير مجموعة إعانات اجتماعية أساسية أو توسيع نطاق الإعانات القائمة^٧. ولقد جرى التداول في تفاصيل الخيارات المتاحة لتوسيع نطاق التغطية في الدول العربية في خلال الاجتماع الإقليمي الثلاثي حول مستقبل الضمان الاجتماعي في البلاد العربية الذي تشاركت منظمة العمل الدولية تنظيماً مع منظمة العمل العربية في عمان في شهر أيار/مايو ٢٠٠٨^٨.

٣. وبينما لم تتكشف بعد جميع آثار الأزمة الاقتصادية والمالية في معظم أنحاء المنطقة، يؤمل بأن يستغل الشركاء الاجتماعيون والحكومات هذه الفرصة لتحسين برامج الضمان الاجتماعي وتسليحها بالقدرة على مجابهة إمكانية تفشي الفقر والاستضعاف وانعدام الأمن، وبناء

١. أعادت الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التأكيد على قيمة الضمان الاجتماعي باعتباره استثماراً اجتماعياً يسهم في النمو المنصف والعدالة الاجتماعية ويُعيد تلقائياً الاستقرار في أزمنة الأزمات. وفي الميثاق العالمي للوظائف الذي اعتمدته منظمة العمل الدولية عام ٢٠٠٩، توافق كل من الحكومات والعمّال وأصحاب العمل على أن «الدول المزودة بأنظمة حماية اجتماعية متينة وحسنة الإدارة، تتمتع بآلية داخلية تخولها تحقيق الاستقرار في اقتصادياتها وامتصاص الأثر الاجتماعي للأزمات»، ودعا الجميع إلى اعتماد أرضية أساسية للحماية الاجتماعية^٣. وقبل سنة، أكد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (٢٠٠٨) على التزام الدول «توفير الضمان الاجتماعي للجميع بما في ذلك التدابير لتوفير الدخل الأساسي للجميع من يحتاج إلى الحماية وتكييف النطاق والتغطية لتلبية الحاجات والتحوّلات التي واكبت سرعة التغيرات التكنولوجية والاجتماعية والديمقراطية والاقتصادية»^٤. ولقد أبرزت هذه القرارات الأخيرة مجدداً جدوى «الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع» التي أطلقتها منظمة العمل الدولية وأركانها غداة الدورة التاسعة والثمانين لمؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠١^٥.

6 ILO: Realizing decent work in Asia: Conclusions of the Fourteenth Asian Regional Meeting (Bussan, 29 August-1 September 2006); available at: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/14asrm/conclusions.pdf>

7 ILO: Conclusions of the 11th African Regional Meeting: The Decent Work Agenda in Africa 2007-15 (Addis Ababa, 23-27 April 2007); available at: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/11afm/conclusions.pdf>; and at: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowProjectPage.do?pid=421>

8 تقرير منظمة العمل الدولية؛ الاجتماع الثلاثي الإقليمي «مستقبل الضمان الاجتماعي في الدول العربية»، عمان، ٦-٨ أيار/مايو ٢٠٠٨. متوفر على: <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=9150>

3 اعتمد مؤتمر العمل الدولي الميثاق العالمي لفرص العمل «الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل» (جنيف ٢٠٠٩).

4 إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين، جنيف، ١٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٨).

5 ILO: Social security: A new consensus (Geneva, 2001), available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>

فعلياً على بعض الاتفاقيات الحديثة (مراجعة الجدول أ.١). فافتصرت المصادقة على الاتفاقية رقم ١٠٢ حول الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ والتي تنص على المبادئ والمعايير الأساسية المرتبطة بالضمان الاجتماعي، على دولتين عربيّتين فقط هما الجماهيرية العربية الليبية وموريتانيا. أما اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) رقم ١١٨ لعام ١٩٦٢ والتي تصون حقوق العمّال المهاجرين، فصادقت عليها الأردن وتونس والجماهيرية العربية الليبية والجمهورية العربية السورية والعراق ومصر وموريتانيا. ومؤخراً، ساهم الاهتمام المتجدد بالمعايير الدولية للضمان الاجتماعي في تصميم البرامج القطرية للعمل اللائق في المنطقة.

الإطار ١: ملاحظة حول التعريف بالضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية

غالباً ما يفترق مصطلحا الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية إلى الوضوح وبالتالي يستوجبان المزيد من الشرح:

يشمل مفهوم الضمان الاجتماعي الوارد في هذا البحث جميع التدابير التي توفر الإعانات، نقدية كانت أم عينية، من أجل الحماية من: (أ) انعدام مدخول العمل (أو عدم كفايته) بسبب المرض، الإعاقة، الأمومة، إصابات العمل، البطالة، الشيخوخة، أو وفاة فرد من العائلة؛ (ب) عدم الوصول إلى الرعاية الصحية أو رعاية صحية مكلفة؛ (ج) عدم كفاية الدعم العائلي، ولا سيما بالنسبة إلى الأطفال والبالغين المعالين؛ (د) الفقر الشامل والإقصاء الاجتماعي.

أما مصطلح الحماية الاجتماعية المستخدم عبر العالم وفي المؤسسات فيتردي معاني أوسع وأكثر تنوعاً من الضمان الاجتماعي (بما في ذلك الحماية المتوفرة بين أفراد الأسرة أو أفراد المجتمع المحلي) ولكنه يُستخدم أيضاً في بعض الحالات في مفهوم أضيق من الضمان الاجتماعي (فيُحصر بالتدابير التي تعني الأكثر فقراً واستضعافاً أو أفراد المجتمع المستبعدين). وعليه، يُمكن في حالات عدّة تبديل مصطلح الضمان الاجتماعي بمصطلح الحماية الاجتماعية ولا شك بأن منظمة العمل الدولية (سيراً على التقليد الأوروبي) تستخدم الاثنين عند التباحث مع أركانها وإسداؤها المشورة.

أما المصطلح الثالث الذي يُسبّب لغطاً مع مصطلح الضمان الاجتماعي فهو التأمين الاجتماعي والذي يصف نوعاً محدداً من برامج الضمان الاجتماعي الممول بالكامل أو بجزء منه من اشتراكات العمّال وأصحاب العمل.

ILO: Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options (Geneva, 2009), pp. 59-60.

أرضية حماية اجتماعية فعّالة تضمن الحد الأدنى من الضمان الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع^٩.

٤. بعد مراجعة موجزة للممارسات الإقليمية في هذا المجال، يُبرز هذا البحث أولويات أربع تستوجب المناقشة في المنتدى العربي للتشغيل:

أ. بناء أرضية فعّالة للحماية الاجتماعية.

ب. وضع أنظمة وطنية متماسكة للضمان الاجتماعي.

ج. توسيع تغطية الضمان الاجتماعي والنهوض بالعمالة المنتجة.

د. تحسين إدارة الضمان الاجتماعي واكتساب الحقوق في العمل.

وفي خلاصة البحث نبذة مقتضبة عن المستقبل القريب ناهيك عن أربع أسئلة مطروحة على بساط المناقشة الثلاثية.

١. التوجّهات الإقليمية في الضمان الاجتماعي

٥. في حين استحدثت الدول العربية في غالبيتها برامج ومؤسسات ضمان اجتماعي متطورة في خلال العقود المنصرمة، أوجدت قلة في الواقع سياسة وطنية متماسكة تشمل مختلف مكونات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي وأنظمة التحويلات والخدمات غير القائمة على الاشتراكات. وعبر التاريخ، تميل سياسات الحماية الاجتماعية في الدول العربية لأن تتشتت بين برامج مختلفة (الضمان الاجتماعي، البرامج غير القائمة على الاشتراكات والرعاية الطبية) ومجموعات مختلفة من المستفيدين (مثل المستخدمين في القطاعين العام والخاص، ومختلف المجموعات المستضعفة) وإعانات يقدمها كلا القطاعين العام والخاص.

٦. وفي حين وفّرت المعايير الدولية للضمان الاجتماعي التوجيهات الأساسية للحكومات والشركاء الاجتماعيين في الدول العربية طوال سنوات، لم تُصادق غير حفنة من الدول

9 ILO: Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options (draft for discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage) (Geneva, 2009); C. Behrendt, T. Haq and N. Kamel: The impact of the financial and economic crisis on Arab States: Considerations on employment and social protection policy responses (Beirut, 2009).

١.١ الظرف الاقتصادي الاجتماعي: النمو الاقتصادي وأسواق العمل والتنمية البشرية

١١. لقد اقترن النمو الاقتصادي المتسارع في خلال السنوات الأخيرة بارتفاع الدخل وتحسن مستويات التنمية البشرية في بعض الدول العربية. ولكن على الرغم من هذه التحسينات (مراجعة الرسم أ.٢٠)، لا تزال الكثير من المجتمعات العربية تتشارك سمة الفقر وانعدام أمن الدخل (مراجعة الجدول أ.٢٠). وفي حين تعد الأدلة المتوفرة محدودة، تفيد التقديرات الأخيرة بأن ٢٠٪ تقريباً من إجمالي عدد السكان العرب بما يُعادل ٦, ٣٤ مليون نسمة يعيشون في الفقر بحسب خط الفقر العالمي عند عتبة دولارين أمريكيين في اليوم، مقابل ٦٥ مليون فرد (٩, ٣٩٪ من السكان) يُعتبرون فقراء بحسب خطوط الفقر الوطنية الأعلى^{١٢}. وأكثر السكان تأثراً هم سكان الريف.

١٢. وتشكل مستويات التنمية البشرية المتباينة مرآة الاختلاف بين الدول العربية في التنمية الاقتصادية. وفي حين تُسجل علاقة سببية بين الاثنين (مراجعة الرسم أ.٤٠)، من الملفت التوقف عند بعض الدول العربية التي تحقق مستويات تنمية بشرية أفضل بأشواط من غيرها متى قيست على أساس مستويات تنمية اقتصادية متشابهة. على سبيل المثال، جاءت نتائج الأردن وموريتانيا على مستوى التنمية البشرية أفضل مما كان متوقعاً بالنظر إلى مستويات الناتج المحلي الإجمالي لديها. ومن أسباب هذا الاختلاف في الأداء سياسات التشغيل والسياسات الاجتماعية بما في ذلك سياسات الحماية الاجتماعية. وبالتالي لا بد من إيلاء اهتمام أكبر إلى الحماية الاجتماعية لكي تتمكن الدول العربية من النهوض بالتنمية البشرية.

٢.١ الخطط القائمة على الاشتراكات (التأمين الاجتماعي)

١٣. تغطي برامج التأمين الاجتماعي على سياسات الضمان الاجتماعي في غالبية الدول العربية وهي توفر إعانات على المدى البعيد للمسنين والمعوقين والورثة. وتغطي هذه البرامج العمال في القطاع العام بما في ذلك القوات العسكرية كما العمال في القطاع الخاص وذلك في غالبية الدول العربية دونها جميعاً^{١٣}. وفي معظم الدول، تغطي الخطط العمال في القطاعين العام والخاص الذين يعملون بموجب عقود منتظمة. أما الفئات الأخرى مثل العمال

٧. يرتبط الضمان الاجتماعي ارتباطاً وثيقاً بالظرف الاقتصادي الاجتماعي الذي يحدد الشروط التي تعمل بموجبها أنظمة الضمان الاجتماعي، ولا سيما لناحية مستوى الموارد المتاحة لإعادة التوزيع ("المساحة المالية") وحجم السكان والقوى العاملة وتكوينهما والمستوى المعيشي وحاجات السكان.

٨. ويختلف نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي باختلاف الدول العربية التي تتراوح بين أكثر دول العالم ثروة إلى أكثرها فقراً (مراجعة الرسم أ.١٠). فقطر هي الدولة العربية الأكثر ثروة بامتياز حيث تخطى مستوى إجمالي الناتج المحلي للفرد مقدار ٨٥,٠٠٠ دولار أمريكي في العام ٢٠٠٨، تليها سائر دول مجلس التعاون الخليجي. وفي الكفة الثانية من الميزان تقع الدول التي ينخفض فيها إجمالي الناتج المحلي للفرد إلى ما دون ٢,٥٠٠ دولار أمريكي وتتضمن اليمن وجيبوتي والسودان وموريتانيا وجزر القمر.

٩. وفي السنوات الخمس التي سبقت الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية (بين عامي ٢٠٠٢-٢٠٠٧)، ارتفعت معدلات النمو الفعلية لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في غالبية الدول العربية، باستثناء العراق وجزر القمر حيث جاءت معدلات النمو سلبية. وحقت دول خمس وهي الجماهيرية الليبية وقطر والسودان والبحرين والأردن معدل نمو اقتصادي فعلي تخطى نسبة ٥٪ في السنة في خلال هذه الفترة (الرسم أ.٢٠). وبحسب تقديرات صندوق النقد الدولي، أحبطت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية أفاق النمو في غالبية الدول العربية. لا بل يتوقع بعض الدول التراجع إلى معدلات نمو فعلية سلبية لعامي ٢٠٠٧-٢٠٠٩ بينما دخل البعض الآخر دائرة الانكماش الاقتصادي، بالمقارنة مع غيره ممن حقق معدلات نمو تفوق المستويات المسجلة بين عامي ٢٠٠٢-٢٠٠٧^{١٠}.

١٠. وعلى الرغم مما حققته بعض الدول من تقدم عظيم، لم تُترجم مستويات النمو الاقتصادي المرتفعة في أقطار كبيرة من المنطقة إلى فرص عمل كمية ونوعية تكفي شباب المنطقة وعدد السكان المتنامي. بل تبقى البطالة والبطالة الجزئية والتشغيل غير النظامي تحديات أساسية في المنطقة ولا سيما بالنسبة إلى النساء^{١١}.

A regional overview (Beirut, forthcoming) & ILO: Global Employment Trends for Women, 2009 (Geneva, 2009); available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_103456.pdf

UNDP: Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in Arab Countries (New York, 2009).

١٣. في بعض أنحاء العالم العربي مثل لبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة، شكل غياب خطط تقاعد شاملة لعمال القطاع الخاص مصدر قلق شديد.

IMF: Regional Economic Outlook Middle East and Central Asia, May 2009 10 (Washington, DC, 2009); available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2009/mcd/eng/mreo0509.pdf>.

ILO (ed.): Gender, employment, and the informal economy in Arab States: 11

١٧. وعلى الرغم من الجهود المبذولة مؤخراً لإصلاح معاشات التقاعد، يبقى تحدٍّ أساسي لا بد من مواجهته وهو حماية العمّال وعائلاتهم الذين لا ينعمون، أو لا ينعمون كفاية، بتغطية خطط التقاعد القائمة على الاشتراكات. ففي العديد من الدول، لا تحظى سوى نسبة قليلة من السكان بتغطية خطط التقاعد القائمة على الاشتراكات في حين يتعيّن على باقي السكان الاعتماد على مدخراتهم (إن أمكن الادخار) وعلى مساندة العائلة والمجتمع المحلي. ومن التحديات الأخرى، وصول المرأة المحدود إلى الضمان الاجتماعي، والذي يعكس تدني المشاركة النسائية في القوى العاملة (مراجعة الرسم أ.٥)، وأنماط التشغيل وترتيبات الرعاية، وقصور البرامج التي توفّر على الأقل مستوى أساسياً من الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية، قيد النشر). ولقد باشرت بعض الدول بالإصلاح من أجل توسيع نطاق تغطية خطط التقاعد المتبعة، على سبيل المثال من خلال تضمين العاملين في المؤسسات الصغيرة والعمّال في التشغيل المؤقت و"غير النظامي" والعمّال في الزراعة والعمّال المهاجرين والعمّال المنزليين. على سبيل المثال، طبّقت تونس سلسلة تدابير في الثمانينات والتسعينات من أجل توسيع تأمين التقاعد تدريجياً ليشمل فئات العمّال غير المحمية سابقاً¹⁶.

١٨. وفي حين تصف هذه البيانات الصورة العامة لمستوى حماية ورغم تطوّر خطط التقاعد، قليلة هي خطط التأمين الاجتماعي العربيّة ولا سيما في شمال إفريقيا التي تُقدّم إعانات على المدى القصير مثل إعانات البطالة أو إعانات الأمومة أو المرض (مراجعة الجدول أ.٤ لاستعراض الوضع بشكل عام). ولكن رمت بعض المبادرات الأخيرة إلى توفير حماية أفضل في حال البطالة والأمومة (مراجعة الفقرة أدناه لمزيد من التفاصيل).

المؤقتين أو العرضيين وعمّال الزراعة والعمّال المنزليين أو العمّال المهاجرين فهم مقصّين من التغطية القانونية في معظم الدول (مراجعة الجدول أ.٢٠ للإطلاع على التغطية القانونية في الدول العربيّة)¹⁴. وتفيد التقديرات الصادرة مؤخراً عن البنك الدولي بأنّ ثلث عمّال المنطقة فقط تشملهم خطط المعاشات التقاعدية في ظلّ تباين النسب التي تتراوح بين ٨٪ في اليمن و٨٧٪ في الجماهيرية العربية الليبية¹⁵.

١٤. يبيّن الرسم ١ التغطية المحدودة لبرامج التأمين الاجتماعي الإلزامية في بعض الدول. ففي حين يتمتّع عمّال القطاع العام بمستوى حماية مرتفعة نسبياً، لا يلقي عمّال القطاع الخاص في بعض الدول إلا تغطية جزئية لا بل معدومة (كما هي الحال في الأراضي الفلسطينية المحتلة). ويحظى العاملون لحسابهم الخاص، وهم بمعظمهم في الاقتصاد غير النظامي، بتغطية جزئية في تونس والجزائر ومصر. وتبقى تقديرات التغطية هذه دون عتبة الـ ٥٠٪ من السكّان في جميع الدول، حتّى متى ضُمّت التغطية الجزئية. وتُشكّل تغطية التأمين الاجتماعي للمرأة مثار قلق شديد وهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمستوى المشاركة المتدنية في التشغيل النظامي. بالتالي لا تحقّق سوى حفنة من الدول معدلات تغطية للمرأة تتعدّى نسبة ١٠٪ من إجمالي السكان.

١٥. فمن المهم أن يبقى حاضراً في الذهن بأنّ التغطية الفعلية قد تختلف عن التغطية القانونية نظراً لصعوبة تطبيق القانون وإنفاذه ونظراً أيضاً إلى مجريات حياة الأفراد المتغيرة.

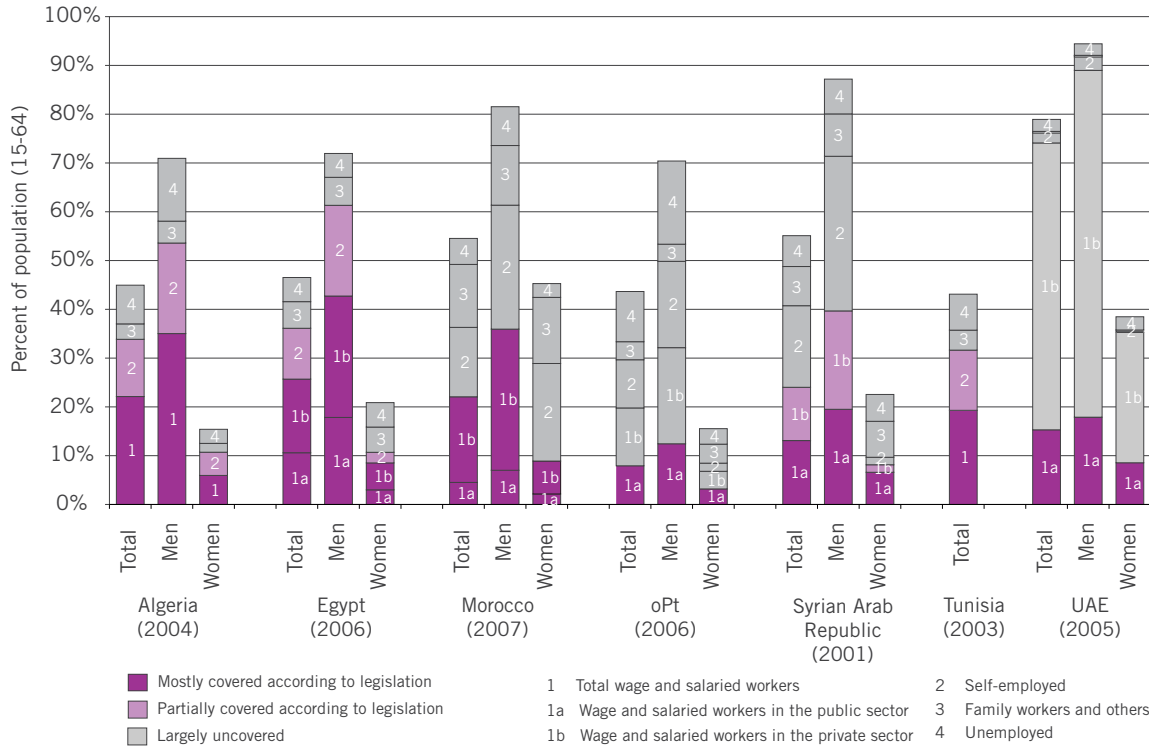
١٦. في العديد من الدول العربيّة، واجهت خطط تأمين التقاعد ضغوطاً جمة تطلّبت إصلاحاً لكونها باهظة الثمن وغير كافية. وعليه، باشرت بعض الدول العربيّة بمبادرات الإصلاح بهدف توسيع نطاق التغطية، واحتواء كلفة خطط التقاعد، ورفع سنّ التقاعد، وإعادة النظر في معادلات الإعانات، وتوحيد شروط الأهلية ومستويات الإعانات بين القطاعين العام والخاص، وتصحيح الشوائب في تصميم هذه الخطط وتطبيقها والتي ظهرت في مرحلة نضوجها، وتكييف الخطط بحسب المقتضيات الجديدة. ولقد سعى العديد من هذه الإصلاحات إلى خفض التكاليف من خلال تكييف معادلات الإعانات ورفع سنّ التقاعد.

M. Chaabane: "Towards the universalization of social security: The experience of Tunisia", Extension of Social Security (ESS) Paper, Series 4 (Geneva, ILO, 2002); available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/497sp1.pdf>; «La réforme des regimes de retraite: Cas de la Tunisie», mimeo

B. Destremau and M.-N. Abi-Yaghi: Workers' security and rights in the Arab 14 region", in ILO (ed.): Gender, employment and the informal economy in (Arab States: A regional overview (Beirut, forthcoming).

D.A. Robalino et al.: Pensions in the Middle East and North Africa: Time for 15 Change (Washington, DC, World Bank, 2005).

الرسم ١: نوع التشغيل وتغطية الضمان الاجتماعي القانونية في دول عربية مختارة



ملاحظة: يستند اختيار الدول إلى توفر البيانات. أما البيانات الخاصة بمصر والجمهورية العربية السورية فهي تقديرية في جزء منها. وتشير نسبة المستخدمين والعاطلين من العمل إلى المجموعة العمرية فوق سن ١٥ وهي تقضي بالتالي إلى معدلات حماية مبالغ بها نسبياً لجميع الدول ما عدا مصر.

Sources: Employment data from ILO KILM 6th Edition and LABORSTA; Coverage information ISSA Observatory Country Profiles; D.A. Robalino et al: Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change (Washington, DC, World Bank, 2005).

٢٠. ومن أبرز الأسباب: التغطية المحدودة لآليات تمويل الرعاية

الصحية المدفوعة سلفاً في بعض الدول وما ينجم عنها من مدفوعات عالية يُسدها الأفراد لتغطية الخدمات الصحية في العديد من الدول العربية. وهذه المدفوعات كناية عن الإنفاق الصحي الذي يتحمله المرضى في فترة العلاج لا سيما على شكل رسوم تشغيل. وفي بعض الدول العربية، تُغطّي المدفوعات الشخصية أكثر من نصف الإنفاق الصحي الإجمالي وتتخذ غالبيتها شكل رسوم تشغيل تُسدّد في مركز الخدمة (الرسم ٨٠). فيُضطر المرضى إلى تسديد هذه المدفوعات الباهظة في فترات حساسة من حياتهم مما قد يلقي بهم وبعائلاتهم في معظم الأحيان في فوهة الفقر. وفي الواقع، يُشكل غياب الحماية من النفقات الصحية الباهظة أحد أبرز العوامل المسببة للاستضعاف والفقر. أما أنظمة الدفع المسبق (مثل التأمين الصحي) فتوفر الحماية من هذه المخاطر لكونها توزّع المخاطر على

available at: <http://www.who.int/whr/2008/en/index.html>

٣.١ الوصول إلى الرعاية الطبية

١٩. سجّلت بعض الدول العربية زيادة ملفتة في نصيب الفرد من الإنفاق الصحي على مرّ السنوات الأخيرة (مراجعة الرسم ٦٠). وكثّفت جهودها لتعزيز خدمات الرعاية الصحية كمّاً ونوعاً. ولكن هذا النمو في الإنفاق الصحي الفعلي لم يواكب مستويات النمو الاقتصادي في بعض الدول، ممّا أفضى إلى تراجع حصص النفقات الصحية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض أنحاء المنطقة (مراجعة الرسم ٧٠). وتختلف نوعية الرعاية الصحية اختلافاً شديداً بين دول المنطقة وفي الدولة الواحدة. فتواجه الدول ذات الدخل المنخفض تحدياً كبيراً في توفير خدمات الرعاية الصحية المناسبة لمواطنيها. ولكن، حتّى في الدول ذات الدخل المتوسط والمرتفع، يُخشى أن تبقى بعض خدمات الرعاية الصحية الأساسية خارج متناول بعض مجموعات السكّان^{١٧}.

UNDP: Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human 17 Security in Arab Countries (New York, 2009), available at <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>; WHO: "Primary health care: Now more than ever", World Health Report, 2008 (Geneva, 2008);

٢. ١ بناء أرضية فعّالة للحماية الاجتماعية

٢٤. تواجه المنطقة العربية جملة تحديات من أبرزها بناء أرضية فعّالة للحماية الاجتماعية²⁰ تضمن للسكان الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية وتحرص على منح الجميع الحق في الضمان الاجتماعي²¹. ويعترف العديد من الدول العربية بضرورة توزيع عائدات النمو الاقتصادي بصورة أكثر فعالية وإنصافاً بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية الواسعة والمستدامة، كما أمست هذه الدول تعي الحاجة الملحة إلى الحماية الفاعلة من الفقر. ولقد أفادت التجارب من سائر أنحاء العالم بأن برامج الضمان الاجتماعي التي ترمي إلى بناء أرضية حماية اجتماعية (مثل المعاشات الاجتماعية وإعانات الطفولة والوصول الأفضل إلى الخدمات الصحية الأساسية) قد ساهمت في تحسين أمن الدخل والتعليم والصحة والحد من عمل الأطفال والتشجيع على الانخراط في الأعمال المنتجة²². كما تُفيد التجربة العالمية بأن الضمانات التي توفرها أرضية الحماية الاجتماعية تأتي بالمنفعة على النساء على وجه الخصوص وتعوّض نسبياً عن وصولهن المحدود إلى الخطط القائمة على الاشتراكات.

٢٥. وتتكون أرضية فعّالة للضمان الاجتماعي من حد أدنى من إعانات الضمان الاجتماعي التي ترمي إلى:

- حصول جميع المقيمين على الحماية المالية المناسبة التي توفر لهم مجموعة خدمات صحية مُحددة على المستوى الوطني يستطيعون تحمل كلفتها والوصول إليها، علماً أن الدولة تتحمل مسؤولية هذه الخدمات لناحية ملائمة أنظمة التمويل والتطبيق التي عادةً ما تكون متعددة؛
- حصول جميع الأطفال على دخل مضمون أقله على مستوى خط الفقر المحدد وطنياً من خلال إعانات الأسرة/الطفل الرامية إلى ضمان الغذاء والتعليم

20 ورد مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية للمرة الأولى في تقرير اللجنة العالمية حول البعد الاجتماعي للعولمة لعام ٢٠٠٥؛ ولقد صادقت عليه منظومة الأمم المتحدة عام ٢٠٠٩ مكلّفة منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية الترويج لأرضية أساسية للضمان الاجتماعي. مراجعة: تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة «عولمة عادلة - فرص عمل للجميع» (جنيف ٢٠٠٤).

21 ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته 22 على ما يلي: «لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن توفر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية»، ويتابع في المادة ٢٥: «لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الفئات في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه».

P. Townsend (ed.): Social Security - Building Decent Societies (London, 22 Palgrave, 2009); ILO: Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options (Geneva, 2009).

مجموعات كبيرة وتوزّع كلفة الحماية على فترة طويلة¹⁸. بالتالي عند بذل المزيد من الجهود لاعتماد أو توسيع آليات الحماية الصحية، يمكن توسيع التغطية لتشمل الخدمات الطبية الأساسية على الأقل¹⁹.

١. ٤ البرامج غير القائمة على الاشتراكات

٢١. توفر دول المنطقة جميعها نوعاً من برامج المساعدة الاجتماعية (برامج المعونة وغيرها من برامج شبكة الأمان). وتميل برامج المساعدة الاجتماعية في الدول العربية تقليداً إلى التركيز على مجموعات محددة من السكان هي بأمس الحاجة إلى الدعم مثل الأسر التي ترأسها النساء أو المعوقين. وتتولى الحكومة أو المؤسسات شبه المستقلة (مثل الصناديق الاجتماعية) تأمين بعض هذه البرامج مباشرة. هذا وتدير منظمات غير حكومية العديد من برامج المساعدة الاجتماعية. ويُشكل النقص في التنسيق مثار قلق يُسبب ازدواجية في الدعم الممنوح لبعض مجموعات السكان في ظل تغطية شبه معدومة للبعض الآخر. فيمنح العديد من هذه الخطط إعانات على أساس استثنائي بدلاً من حقوق ومستحقات واضحة. وغالباً ما يُتخذ القرار بشأن تمويل هذه البرامج على أساس استثنائي مما يتسبب بانعدام الأمن في وسط المؤسسات المنفذة والمستفيدين.

٢٢. وفي خلال السنوات المنصرمة، بادر العديد من دول الشرق الأوسط إلى إصلاح برامج المساعدة الاجتماعية عبر مراجعة آليات الانتقاء وتنمية القدرات الإدارية ودمج بعض الخطط المتوفرة في برامج مساعدة اجتماعية موحدة توجهاً للمزيد من الجدوى والفعالية. ومن شأن إضفاء مزيد من الشفافية على برامج المساعدة الاجتماعية تلك وتحسين الإدارة والتنسيق أن يعزز وصول المحتاجين إلى الإعانات ويمنع الاستغلال ويُساعد على اكتساب الحق في إعانات الضمان الاجتماعي.

٢. أبرز التحديات والردود المحتملة

٢٣. بعد استعراض أبرز الاتجاهات الإقليمية بإيجاز، تعرض الفقرات الآتية أبرز التحديات التي تواجهها المنطقة وتبين الردود السياسية المحتملة.

ILO: Social health protection: An ILO strategy towards universal access to 18 health care, Social Security Policy Briefings (Geneva, 2008); available at: <http://www3.ilo.org/public/english/protection/secoc/downloads/1695sp1.pdf>

ILO: Extending social security to all: A review of challenges, present 19 practice and strategic options (Geneva, 2009).

يكون تأثيرها محدوداً على مكافحة الفقر. ويمكن أن يأتي إصلاح النظام الضريبي بالمساعدة لبعض الدول بحيث يؤمن الآليات تمويل منصفة وفاعلة.

٢.٢ تطوير أنظمة وطنية متماسكة للضمان الاجتماعي

٢٨. يقضي أحد أبرز التحديات بالنسبة إلى الدول العربية بتطوير أنظمة وطنية متماسكة للضمان الاجتماعي راسخة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأوسع^{٢٥}. فيلاحظ بصورة متنامية أن سياسات الحماية الفاعلة تقتضي مقاربة منسقة وشاملة تراعي درجة تعقيد وتداخل السياسات الاجتماعية. وترمي مقاربة مماثلة إلى الجمع بين أنواع مختلفة من البرامج والمجموعات المستهدفة وأنماط تقديم الإعانات ضمن إطار سياسي مشترك، مع الحرص على تعزيز التنسيق والتكامل بين مختلف عناصر نظام الضمان الاجتماعي الوطني، مما يمكن الدول من تطبيق الحق في الضمان الاجتماعي بمزيد من الفعالية والجدوى. وتتسم هذه المقاربة بالمرونة الكافية لتضم الإعانات التي تقدمها الجهات الخاصة، حيثما كانت موجودة، تحت مسؤولية الدولة. فلا تقتضي المبادئ التي ترسيها المعايير الدولية للضمان الاجتماعي الخاصة بمنظمة العمل الدولية بأن تتولى الدولة مباشرة توفير الضمان الاجتماعي، ولكنها تنص على أن تؤدي الدولة دوراً فاعلاً أقله في تحديد إطار السياسة وفي الإشراف على خدمات الضمان الاجتماعي التي توفرها جهات أخرى.

٢٩. ويجب على نظام وطني متماسك أن يتبع مقاربة شاملة وإنما تدريجية. وهذا يعني توخي هدفين: الأول متصل بمسؤولية توسيع التغطية لتوفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية لجميع النساء والرجال والأطفال؛ وثانياً، التعهد بتوفير مستويات أعلى من الأمن لأكثر عدد ممكن من السكان متى وبحسب ما يجيزه نمو الاقتصاد الوطني.

٣٠. ولتجسيد هذه المقاربة، يمكن تشبيهها بـ "بيت الضمان الاجتماعي" الذي يتكوّن من جملة طوابق مترابطة (مراجعة الرسم ٢). يتكون الطابق الأرضي لمنزل الضمان الاجتماعي من الحد الأدنى من الضمانات الاجتماعية التي تُشكّل معاً "الأرضية الأساسية للحماية الاجتماعية". ويتكون الطابق الثاني من إعانات التأمين

والرعاية.

• حصول جميع من هم في سنّ العمل والذين يتعذّر عليهم الحصول على الدخل الكافي في أسواق العمل على الحد الأدنى من الدخل من خلال خطط المساعدة الاجتماعية أو التحويلات الاجتماعية (مثل دفع الإعانات النقدية للمرأة في خلال أسابيع الحمل الأخيرة والأسابيع الأولى اللاحقة للوضع) أو من خلال وضع خطط لضمان التشغيل؛

• حصول جميع المقيمين في سنّ الشيخوخة أو المعوقين على دخل مضمون أقله بحسب خط الفقر المحدد على المستوى الوطني من خلال معاشات الشيخوخة والإعانة.

٢٦. ويمكن تأمين الضمانات الاجتماعية الأساسية تلك من خلال مجموعة سياسات محتملة. ولقد أعدت منظمة العمل الدولية أربعة مبادئ توجيهية لبلورة سياسات الضمان الاجتماعي^{٢٣}:

• الوصول الشامل: حصول الجميع على الحماية الاجتماعية الفاعلة من خلال الضمان الاجتماعي باعتباره المبدأ الأهم.

• التدرّج: الالتزام بتحقيق مستويات أعلى من الحماية تتماشى مع مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

• التعددية: المرونة في اختيار الهيكلية المؤسسية الأنسب لتحقيق هدف التغطية الشاملة وأهمية مشاركة أصحاب الشأن في إدارة العملية إدارة رشيدة.

• التركيز على المحصّلات: تقييم التقدّم بحسب المحصّلات وليس بحسب العمليات ومناهج العمل.

٢٧. ويجب في سيناريو مثالي أن ينشئ أرضية الحماية الاجتماعية في الدول العربية بعد مراجعة شاملة لنظم الضمان الاجتماعي الحالية والقدرات المؤسسية وأدائها وتوصيات الإصلاح. ومن البديهي أنه يجب بناء أرضية فاعلة على أساس الموارد المالية ووفرته. فلا بدّ من توفر مساحة مالية كافية لتدعيم أنظمة الضمان وتوسيعها توخياً لأرضية حماية فاعلة. ولقد قدرت دراسات عديدة أجرتها منظمة العمل الدولية كلفة تطبيق مجموعة إعانات أساسية وبرهنت عن قابلية تحمّل كلفتها حتّى في الدول ذات الدخل المنخفض^{٢٤}. وفي بعض الدول، يمكن تحرير بعض الموارد الضرورية من خلال مراجعة كمّ الموارد الهائلة المخصصة لدعم المواد الاستهلاكية والتي غالباً ما

ILO: Extending social security to all: A review of challenges, present 23 practice and strategic options (Geneva, 2009), pp. 19-23.

24 ILO: "Can Low-income Countries Afford Basic Social Security?", Social Security Policy Briefings (Geneva, 2008); available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf>

UN ESCWA: Integrated Social Policy from Concept to Practice (New York, 2008); available at: <http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-08-3-e.pdf>

٣.٢ توسيع نطاق التغطية والنهوض بالعمالة المنتجة

٣٣. ليس توسيع تغطية الضمان الاجتماعي ضرورة اجتماعية وحسب تسمح بتطبيق حقوق الإنسان والحقوق الاجتماعية، ولكنه يُمثل أيضاً شرطاً مسبقاً يضمن حسن سير أسواق العمل والعمالة المنتجة. وحيث لا تلقى بعض الفئات تغطية الضمان الاجتماعي بحكم القانون أو الواقع، تطرأ التشوّهات على سوق العمل وتُهدد الدورة الاقتصادية. ولهذا السبب عملت الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمّال على الترويج لتوسيع نطاق التغطية في أنحاء عدّة من العالم.

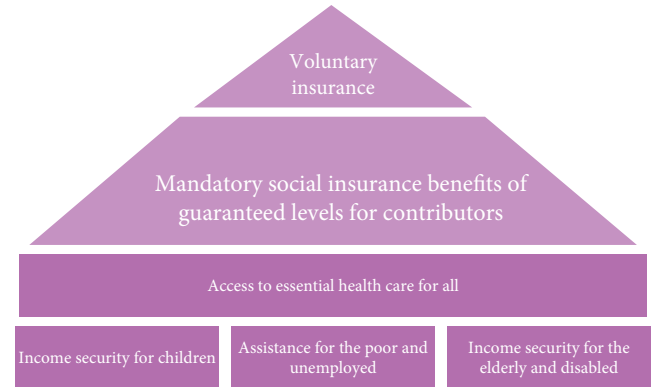
٣٤. ولعلّ التفاوت في تغطية الضمان الاجتماعي بالنسبة إلى عمال القطاعين العام والخاص يمثل أبرز نقاط التقاطع بين سياسات التشغيل والسياسات الاجتماعية في العديد من الدول العربية. فتسجّل العديد من الدول العربية معدلات مرتفعة من التشغيل في القطاع العام وخصوصاً بين صفوف المرأة في بعض الدول (مراجعة الرسم ٩.٠). وفي حين سعت بعض الحكومات العربية إلى خفض عدد الموظفين في القطاع العام وإلى الترويج للتشغيل في القطاع الخاص، لم تؤت هذه الإستراتيجية إلا نجاحاً جزئياً لأنّ التشغيل في القطاع العام هو أكثر جاذبية من ناحية الأجور والأمن الوظيفي والإعانات الاجتماعية ولا سيّما بالنسبة إلى الشبان والشابات^{٢٧}. وبالتالي يتعيّن بذل المزيد من الجهود لتوحيد التغطية بين القطاعين العام والخاص مما يدعم الجهود الوطنية الرامية إلى تعزيز التشغيل في القطاع الخاص.

٣٥. هذا ويُمكن أن يتعرض سوق العمل للتشوّهات حين لا يلقي العمّال التغطية بموجب اللوائح نفسها وحين لا تكون اللوائح القائمة مطبّقة بالكامل. ولهذا السبب مثلاً، استُبعدت بعض فئات العمّال من تغطية الضمان الاجتماعي (مثلاً العمّال المهاجرون، العمّال المنزليون أو العمّال في المؤسسات الصغيرة) أو لم تُطبّق اللوائح القانونية أو لم يجر إنفاذها بصورة موحدة عبر الدولة. ولا بدّ من اتخاذ تدابير مناسبة لتلطيف هذه التشوّهات والحرص على ضمان الحقوق الأساسية في العمل لجميع العمّال.

٣٦. وفي المنطقة العربية، لا بد من توسيع التغطية إلى ثلاث مجالات هي معاشات التقاعد وحماية البطالة وحماية

الاجتماعي الإلزامية المضمونة للمشاركين، والتي يمكن أن تُستكمل بطابق ثالث من التأمين الاختياري.

الرسم ٢: بيت الضمان الاجتماعي



٣١. وبينما ينتفي وجود نموذج واحد "صحيح"، أثبتت بعض الخصائص أهميتها في تصميم وتطبيق الأنظمة الوطنية^{٢٨}:

- تأمين الدخل وتأمين الصحة للجميع: يجب ضمان الوصول إلى مستوى مناسب من الإعانات لجميع المقيمين في الدولة (على أساس دائم أو مؤقت) وعلى أساس الإنصاف بين الجنسين.
- اعتبار الإعانات والحماية من الفقر حقاً: يجب اعتبار الإعانات حقاً مكتسباً بحيث تمثل حق المقيمين أو المشتركين المضمون وتحمي السكان بصورة فعّالة من الفقر.
- توحي "الإنصاف الأكتواري" الجماعي في تحديد مستويات الاشتراكات والإعانات: يجب أن يتلقى المشتركون حدّاً أدنى من البدلات المضمونة (أو حدّاً أدنى من العائد) يعكس إجمالي الاشتراكات المسددة، علماً أنه يستحسن أن تكون مضمونة من الدولة.
- التمويل السليم: يجب تمويل الخطط مع الحرص على استدامتها المالية على المدى البعيد مع المحافظة على المساحة الضريبية المناسبة لكل من نظام الضمان الاجتماعي الوطني ككل وللخطط الفردية.
- مسؤولية الإدارة الرشيدة: يجب على الدولة أن تبقى هي الضامن الأول والأخير لمستحقات الضمان الاجتماعي بمشاركة المشتركين/المؤمّلين في حسن إدارة العملية.

٣٢. تتبع الدول سبلاً مختلفاً لتوفير مستوى مناسب من الضمان الاجتماعي من خلال أرضية أساسية ومستوى أعلى من الخدمات. وسوف تُعالج الفقرة الآتية وبمزيد من التفصيل مجموعة من أبرز المواضيع المطروحة.

See, for example, for Syria, N. Kabbani: "Why young Syrians prefer 27 public sector jobs", in Middle East Youth Initiative Policy Outlook (Middle East Youth Initiative Working Paper, March 2009); available at: www.shababinclusion.org/files/1319_file_Policy_Outlook_2_English.pdf.

ILO: Extending social security to all: A review of challenges, present 26 practice and strategic options (Geneva, 2009), pp. 20-21

برهنت التجربة من سائر أنحاء العالم بأن هذه البرامج قابلة للتطبيق حتى في دول الدخل المنخفض وبأنها تساهم إلى حد كبير في التنمية الاجتماعية وفي خفض معدلات الفقر^{٢٨}.

الاطار ٢: معاشات الشيخوخة الاجتماعية في مصر: التأمين الصحي الاجتماعي الشامل ومعاش السادات

جرى منذ العام ١٩٨٠ وبموجب القانون رقم ١١٢ توسيع نطاق الضمان الاجتماعي في مصر ليشمل إعانات الشيخوخة والورثة والإعاقة المقدمة للعمّال غير النظاميين والعرضيين وكل من لا يحظى بتغطية سائر خطط التأمين الاجتماعي، من خلال التأمين الصحي الاجتماعي الشامل الذي يلقي التمويل من اشتراكات صغيرة (قدرها ٠,٥ دولار أمريكي في الشهر) تحصل من المضمون (أفيد بأن التغطية تناهز ثلث إجمالي السكان في سن العمل لعام ٢٠٠١) وغيرها من الموارد، ناهيك عن معاش السادات الممول من الضرائب. ولقد أفادت نسبة كبيرة من النساء والرجال المسنين من المعاشات: تفيد التقارير بأن ٤٩٪ من المسنين تلقوا معاشات بموجب التأمين الصحي الاجتماعي الشامل عام ٢٠٠١ تُضاف إليهم نسبة ١١٪ تلقت معاشات السادات. بيد أن مستوى الإعانات الشهرية (التي توازي ١٣ دولار في نظام التأمين ١٠، في معاش السادات) يحد من فعالية هذه المخططات لناحية مكافحة الفقر، مع أن تقارير من أنحاء أخرى من العالم قد برهنت بأنه يُمكن للمساعدات الصغرى، مهما بلغت، أن تحدث فرقاً في حياة الفقراء.

Source: Mohamed A. Maait, G. Ismail and Z. Khorasane: "The effects of privatisation and liberalisation of the economy on the actuarial soundness of the Egyptian funded and defined benefits social security scheme" (2000), The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, Finland; D.A. Robalino et al.: Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change (Washington, DC, World Bank, 2005).

٢.٣.٢ حماية العمّال في حال البطالة

٤١. غداة الأزمة المالية والاقتصادية، احتل تأمين البطالة صدارة الأجندة السياسية في العديد من الدول. فخطط حماية البطالة تؤدي دور الموازن التلقائي للاقتصاد وتعكس الدورة الاقتصادية بشكل مباشر لا سيما حين ترتفع معدلات البطالة في زمن الأزمات الاقتصادية. وتفيد التجربة العالمية بأن آلية التوازن التلقائية تميل لأن تكون أكثر فعالية من الزيادة الاستثنائية في النفقات المالية عند تباطؤ العجلة الاقتصادية^{٢٩}. ومتى اقترنت الإعانات النقدية المؤقتة بالتدابير الرامية إلى إرجاع طالبي العمل

P. Townsend (ed.): Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building (London, Palgrave, 2009).

IMF: World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns and Recoveries 29 (Washington, DC, 2008), pp. 160-195; available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/pdf/text.pdf>

الأمومة وهذا ما سيجري بحثه بمزيد من التفصيل في الفقرات التالية.

٢.٣.٢ ١. ضمان معاشات مناسبة ومستدامة

٣٧. تبرز الحاجة إلى مزيد من الجهود لتوسيع نطاق التغطية وتعزيز فعالية خطط الضمان الاجتماعي وجدواها وإنصافها واستدامتها، بهدف إحاطة السكان المضمونين بمستوى مناسب من الدخل المأمون. ويجب أن يتضمن ذلك حماية كافية لاحتياطي المعاشات وإدخارات العمّال المتراكمة، ومراجعة كما تفعيل الحد الأدنى من الإعانات المضمونة. توفر معايير العمل الدولية التوجيه المناسب من أجل تصميم خطط التقاعد وإصلاحها. فتضع الاتفاقية رقم ١٠٢ حول الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، لعام ١٩٥٢ معايير الحد الأدنى من حيث مستويات الإعانات وتكييفها، وفترات الاشتراك، وسمّ التقاعد. وتنص اتفاقيات لاحقة على معايير أعلى مثل اتفاقية إعانات إصابات العمل رقم ١٢١ لعام ١٩٦٤ واتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة رقم ١٢٨ لعام ١٩٦٩.

٣٨. ويثير تأثير الأزمة المالية في صناديق التقاعد أسئلة حول مدى صوابية آليات التمويل والإدارة والحوكمة الراسخة في سياسات ولوائح التقاعد الوطنية، بما في ذلك تلك التي يجري تصميمها وتطبيقها في إطار الإصلاحات الجارية، وقدرتها على حماية دخل العمّال في الحاضر والمستقبل.

٣٩. هذا ويمكن لمعاشات التقاعد غير القائمة على الاشتراكات أن تؤدي دوراً مهماً في توفير دخل متواضع وإنما مضمون في حال الشيخوخة والإعاقة، وبالتالي توفير حد أدنى من الدخل المضمون للمسنين والمسنات وعائلاتهم. وتؤدي برامج مماثلة يُشار إليها في غالب الأحيان ببرامج التقاعد الاجتماعية دوراً مهماً في ضمان حد أدنى على الأقل من الدخل لنسب كبيرة من السكان لقاء كلفة معقولة نسبياً. وحتى الساعة، لم تطبق هذه البرامج سوى قلة من الدول العربية (مثل مصر، مراجعة الاطار ٢).

٤٠. يُمكن تطبيق برامج التقاعد الاجتماعية بإتباع طريقتين: طبقت بعض الدول برامج شاملة لجميع المقيمين لدى تخطيطهم سنّاً معينة، في حين تفحص البعض الآخر سبل العيش التي تستبعد النساء والرجال المسنين الذين يتوفر لهم دخل من مصادر أخرى (صندوق التقاعد المبني على الاشتراكات أو مصدر دخل آخر). وباستطاعة الحد الأدنى من الإعانات المضمونة في خطط التعويضات القائمة على الاشتراكات أن تساعد على حماية العمّال الذين لم تتراكم لديهم تعويضات كافية نتيجة الأجور المتدنية وفترات التشغيل المقتطعة أو أسباب أخرى. ولقد

العاطلين عن العمل ليسوا مؤهلين للاستفادة من البرامج القائمة على الاشتراكات.

الإطار ٣: التأمين ضد التعطل في البحرين: خطة رائدة في الشرق الأوسط

في عام ٢٠٠٦، كانت البحرين أول دولة في الشرق الأوسط تطبق خطة تأمين البطالة وذلك في سياق عملية إصلاح شاملة لسوق العمل. وفرت منظمة العمل الدولية المساعدة الفنية لدراسة جدوى الخطة وصياغة التشريع ذات الصلة وتوفير الدعم لتطبيقه. وتشمل الخطة جميع العمّال المواطنين والأجانب وتستمد التمويل من اشتراكات قدرها ١٪ من الرواتب يسددها كل من العمّال وأصحاب العمل والحكومة. وتوفر خطة التأمين ضد التعطل نوعين من الإعانات لطالبي العمل الذين ينشطون في البحث عن عمل: (١) تعويض بطالة مرتبط بالمكتسبات السابقة؛ (٢) مساعدة مقطوعة في حال البطالة تُسدّد لطالبي العمل للمرة الأولى وطالبي العمل الذين لم يتمموا فترة الحد الأدنى من الاشتراك.

وبالنظر إلى عدد تسريحات العمل القليلة حتى نهاية العام ٢٠٠٨، لم تضطر الخطة حتى الساعة إلاّ للتعاطي مع بعض حالات التعويض عن البطالة. ولكن إذا ارتفع عدد التسريحات في المستقبل نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية، فالنظام موجود لضمان دخل طالبي العمل مع تشجيعهم على العودة إلى التشغيل عن طريق ربط الإعانات النقدية بالمشاركة في التدريب ومطابقة الوظائف والتوجيه المهني من خلال مكاتب التشغيل.

المراجع: مصادر حكومية إضافة للمرجع الآتي:

C. Behrendt, T. Haq and N. Kamel: The impact of the financial and economic crisis on Arab States: Considerations on employment and social protection policy responses (Beirut, 2009).

٢.٣.٣ حماية الأمومة

٤٤. حققت الدول العربية في خلال السنوات الأخيرة تطوراً ملحوظاً تمثل بتنامي مشاركة المرأة في التعليم والتشغيل المأجور. وفي حين ساهم هذا التحول في تعزيز العمالة المنتجة والنمو كما في تنامي أمن الدخل بالنسبة إلى الأسر، إلا أن بعض التحديات لا زالت قائمة.

٤٥. لقد تركّزت مشاركة المرأة في الاقتصاد النظامي داخل القطاع العام، في حين تبدو المشاركة النسائية في القطاع الخاص أقل جاذبية. ويُعزّز هذا التباين إلى الأمن الوظيفي والوصول إلى إعانات الضمان الاجتماعي في القطاع العام. ولقد اعتمدت بعض الدول مبادرات لزيادة مستوى الحماية الاجتماعية وإزالة العقبات أمام تشغيل المرأة في القطاع الخاص.

سريعاً إلى سوق العمل من خلال التوظيف والتدريب، يمكن الحيلولة دون تسرب طالبي العمل إلى الاقتصاد غير النظامي مع المساعدة على صون مهاراتهم وترفيعها. وتفيد تجربة الأزمة المالية الآسيوية لعامي ١٩٩٨-١٩٩٧ بأن آليات صون الدخل الرسمية متى توفرت تؤدي دوراً مهماً خلال الأزمة الاقتصادية وتُساعد على الوقاية من الفقر وتلطيف الاستهلاك وتعزيز العدالة الاجتماعية والتشجيع على التعافي السريع.³⁰

٤٢. ولكن قليلة هي الدول العربية التي طبقت خطط تأمين البطالة³¹. ففي حين اعتمدت خطة الجزائر عام ١٩٩٤، استحدثت البحرين خطتها مؤخراً قبل أن تندلع الأزمة المالية والاقتصادية في ظل إصلاح سوق العمل (مراجعة الإطار ٣). وينصّ تأمين البطالة البحريني على توفير الدخل للعاطلين عن العمل بمن فيهم طالبي العمل للمرة الأولى، وتسهيل دمجهم أو إعادة دمجهم في العمل المنتج، وبالتالي توفير الضمانات الضرورية لامتصاص الصدمات الاقتصادية. وأثبتت التجربة البحرينية عن جدواها وفرضت نفسها مثلاً يُحتذى به في المنطقة، وتفيد بعض الدلائل عن احتمال أن تحتذي بها دول أخرى.

٤٣. يقضي التحدي بالنسبة إلى الدول العربية بإقامة آليات لحماية العاطلين عن العمل توفر لهم قدراً كافياً من الدخل المضمون بينما تدعم إعادة انخراطهم سريعاً في سوق العمل. تفيد التجربة الدولية مع أنواع مختلفة من النماذج مثل تأمين البطالة أو حسابات التوفير الخاصة بتأمين البطالة بأنّ الحلّ البسيط مستحيل. وتفيد التجارب المستقاة من التجربة الدولية في مختلف أنحاء العالم بأنّ برامج حماية البطالة الناجحة تتطوي على العناصر التالية: (١) مكّون دقيق التصميم قائم على الاشتراكات يوفر تغطية مجدية للسكان المستخدمين يكون مبنياً على آليات تمويل مناسبة ومنصفة؛ (٢) إقامة روابط وثيقة مع خدمات التشغيل التي تشمل التوظيف والتدريب وسياسات ناشطة لسوق العمل؛ (٣) الآليات المناسبة لتوفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية وخدمات التشغيل لمجموعات من

H.-j. Kwon: «The economic crisis and the politics of welfare reform in 30 Korea», in Thandika Mkandawire (ed.): "Social Policy in a Development Context" (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004), pp. 262-283. J. Berg and M. Salerno: "The Origins of Unemployment Insurance: Lessons for Developing Countries", in J. Berg and D. Kucera (eds.): "In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World" (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008).

31 تتضمن مسودة قانون الضمان الاجتماعي في الأردن وهي حالياً قيد المناقشة في البرلمان حسابات توفير لتأمين البطالة. وقد يوفر هذا البرنامج في حال تطبيقه نوعاً من الحماية في حال البطالة للعمّال الذين ادخروا مبالغ كافية في حساباتهم الشخصية. ولكن تجدر الإشارة إلى أنّ حسابات التوفير لتأمين البطالة تميل وبدرجة أقل إلى إرساء الاستقرار بالمقارنة مع خطط التأمين الاجتماعي.

٤٦. ومن العقوبات المسجلة مسؤولية أصحاب العمل لناحية الاستمرار في تسديد الأجر في خلال إجازة الأمومة في بعض الدول، مما أفضى إلى عبء مزدوج يقضي بتسديد أجر العاملة وبديها في خلال إجازة الأمومة. ولعل هذه التشريعات أثرت سلباً فائتت أصحاب العمل عن تشغيل الشابات لا سيما في المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم. وعليه، قررت بعض الدول أن يتشارك أصحاب العمل والعمال والحكومة تغطية "خطر" الأمومة. على سبيل المثال، يمكن لتأمين الأمومة المقترح في الأردن أن ينقل المسؤولية عن تمويل راتب المرأة خلال إجازة الأمومة من أصحاب العمل الأفراد إلى التأمين الاجتماعي³². ولن يسهم هذا التدبير في تأمين دخل المرأة وحسب وإنما سيسهم أيضاً في إزالة معوقات التشغيل أمام الشابات.

٥٠. وباستطاعة آليات الرصد والتخطيط الفاعلة أن تساعد على تحسين التنسيق بين البرامج المختلفة وأن تحرص على توزيع الموارد توزيعاً مجدياً وفعّالاً. ولقد أعدت منظمة العمل الدولية عدداً من الأدوات للمساعدة في هذه العملية بما في ذلك أدوات لتحسين رقابة برامج الضمان الاجتماعي، وأمثلة عن حسن تشغيل بيانات المسوح لأغراض الرصد والتخطيط، ووضع الموازنات الاجتماعية كأداة لتقييم النفقات الاجتماعية والتخطيط لها. تشكل عمليات التقييم الأكتوارية المنتظمة ضماناً للإدارة المالية الرشيدة. وتوفر المعايير الدولية للضمان الاجتماعي وأفضل الممارسات الدولية التوجيه المناسب في هذا الصدد.

٢. ٤ الإدارة الرشيدة للضمان الاجتماعي

٤٧. تُعد الإدارة الرشيدة للضمان أحد أبرز التحديات المستقبلية أمام تطبيق وإصلاح الضمان الاجتماعي. فالإدارة الرشيدة تغذي الثقة في الأنظمة والتي بدورها تعزز الدعم الشعبي وتساعد على رفع مستويات الامتثال. وتوفر معايير العمل الدولية إطاراً موثقاً ومتفقاً عليه عالمياً لتوفير الإدارة الرشيدة وإنفاذ الحقوق في العمل³³. ولقد جدد العديد من الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمال العربية مؤخراً التزامه بمعايير العمل الدولية وبمضاعفة الجهود بهدف إعمال الحقوق في العمل على مستوى الدولة.

٤٨. ويُعد الحوار الاجتماعي بين الحكومة والعمال وأصحاب العمل وغيرهم من الجهات المعنية أساسياً من أجل العمل تدريجياً على وضع إستراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية، عملاً بنهج متوازن ومستدام. هذا ويؤدي ممثلو العمال وأصحاب العمل في مجالس مؤسسات الضمان الاجتماعي دوراً حاسماً في الإشراف على تطبيق برامج الضمان الاجتماعي.

٤٩. ويستوجب بناء نظام وطني متماسك آليات تنسيق فاعلة بين الوزارات المسؤولة³⁴ ومؤسسات الضمان الاجتماعي،

٣. ملاحظات ختامية

٥١. تشكل مداولات المنتدى العربي للتشغيل خير موجه للمناقشات العامة بشأن الضمان الاجتماعي التي ستجري في خلال الدورة المئة لمؤتمر العمل الدولي المنعقدة عام ٢٠١١. وسوف يعقد هذا النقاش في ظل إطار العمل الذي أوجده الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عوالة عادلة. تقوم هذه الإجراءات في جزء منها على مسح وزع مؤخراً على الأركان المكونة للمنظمة وهو سيؤدي دور الموجه في المستقبل.

٥٢. أظهر هذا البحث بعضاً من أبرز التحديات التي يطرحها الضمان الاجتماعي في الدول العربية، ولفت إلى أبرز أولويات الإصلاح. والوفود الثلاثية مدعوة إلى تشارك الخبرات والتفكير في الخيارات لإعداد سياسات حول المواضيع الأربعة المطروحة على بساط التداول والبحث.

والمال أو الخدمة المدنية والتأمين؛ أما برامج المساعدة الاجتماعية فهي خاضعة لإشراف وزارات الشؤون الاجتماعية في حين تناط الرعاية الصحية بوزارات الصحة. وتؤدي وزارات المال والتخطيط والاقتصاد دوراً أساسياً أيضاً.

ILO: "Feasibility Study on the Implementation of a Maternity Cash Benefits 32 Scheme", Report to the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan (Geneva and Beirut, 2007); available at:

<http://www3.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/1651sp1.pdf>

ILO: "Setting Social Security Standards in a Global Society: An analysis of 33 present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization", Social Security Policy Briefings (Geneva, 2008) ; available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy2e.pdf>

34 تقليدياً، تلقى مسؤولية برامج التأمين الاجتماعي على كاهل وزارات العمل

٤. أسئلة للنقاش

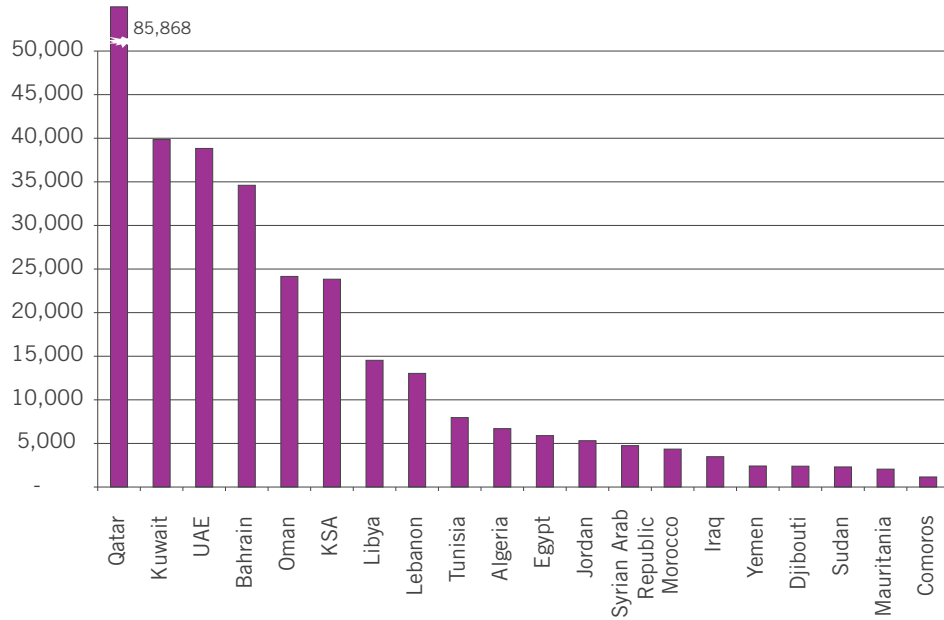
يُفترض طرح الأسئلة أدناه على بساط البحث والنقاش

١. كيف يُمكن تصميم وتطبيق مجموعة إعانات أساسية من أجل تأمين الدخل والرعاية الصحية للجميع - أي أرضية أساسية للحماية الاجتماعية - بصورة أفضل في دول المنطقة؟
٢. كيف يتحقق التنسيق والتكامل الفعال بين مختلف مكونات النظام الوطني للحماية الاجتماعية؟ ما هي آليات التنسيق والرصد التي تستوجب التدعيم؟
٣. كيف يُمكن توسيع نطاق التغطية من أجل تنسيق أفضل بين سياسات الضمان الاجتماعي والتشغيل؟ كيف يُمكن تحسين الحماية الاجتماعية في حال الشيخوخة والإعاقة والبطالة والأمومة؟
٤. كيف يُمكن إدارة الضمان الاجتماعي إدارة رشيدة للمساهمة في تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟

الملحق

الرسوم

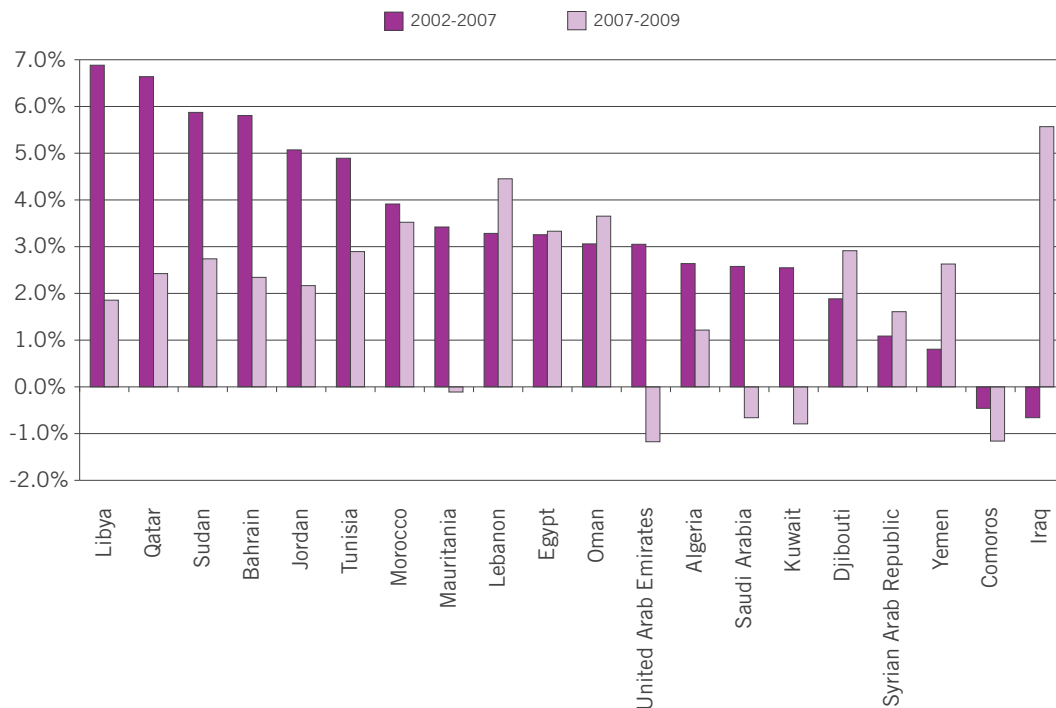
الرسم أ. ١: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، الدولار الدولي (تعادل القوة الشرائية)، تقديرات العام ٢٠٠٨



المرجع: IMF, World Economic Outlook Database, April 2009

ملاحظة: الأرقام الواردة عن العام 2008 هي مجرد تقديرات. لم تتوفر بيانات عن الصومال والأراضي الفلسطينية المحتلة.

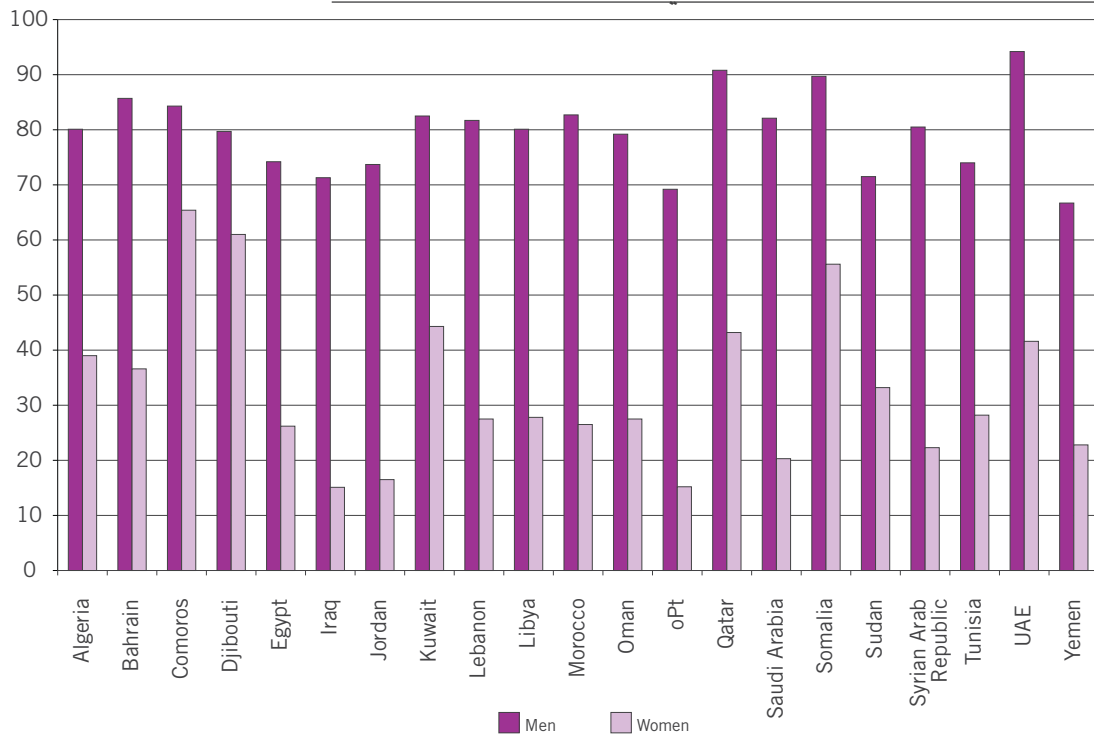
الرسم أ. ٢: معدلات النمو السنوية الفعلية لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠٠٢-٢٠٠٧ و ٢٠٠٧-٢٠٠٩ (تقديرات صندوق النقد الدولي)



المرجع: IMF, World Economic Outlook Database, April 2009

ملاحظة: تعود البيانات الخاصة بالعراق إلى الأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٧. ولم تتوفر بيانات عن الصومال والأراضي الفلسطينية المحتلة.

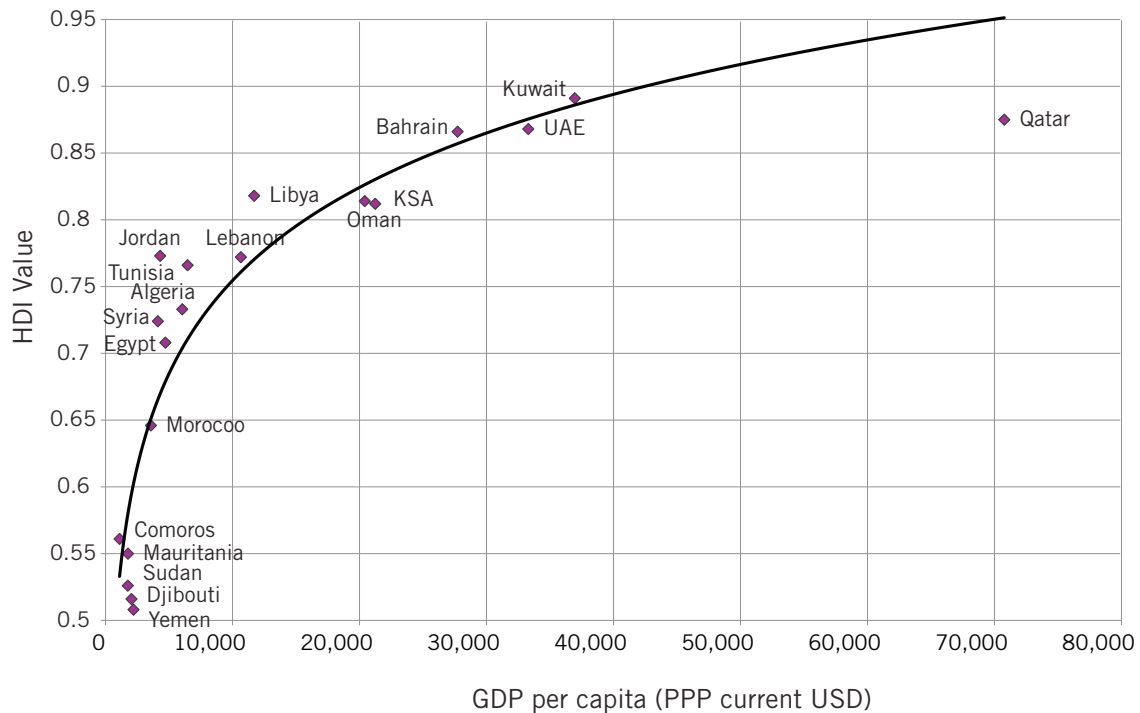
الرسم أ. ٣: نسبة السكان دون خط الفقر الوطني الأدنى في دول عربية مختارة



ملاحظة: مراجعة الجدول أ. ٢ للإطلاع على سنوات المسح.

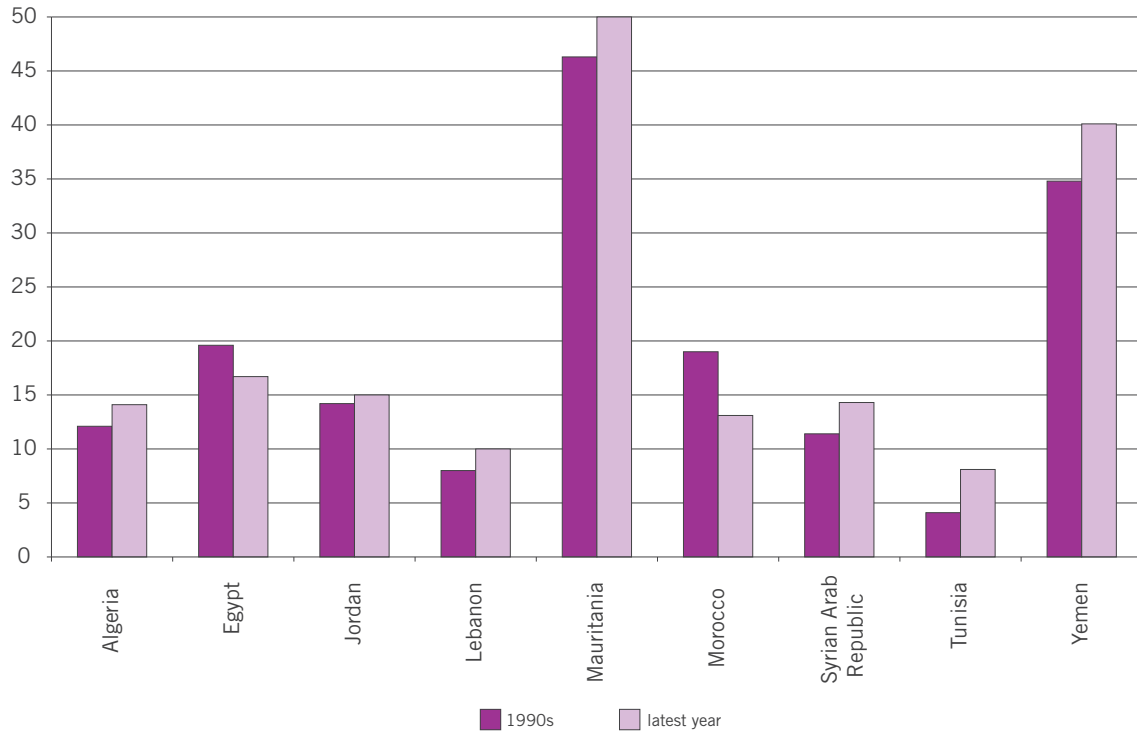
Sources: UNDP, 2009: Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in Arab Countries (New York: United Nations Development Programme), p. 113-114 <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>; El Laithy, H.; Abu-Ismael, K., and Hamdan, K., 2008: Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon, IPC Country Study 13 (Brasilia: International Poverty Centre); El Laithy, H. and Abu-Ismael, K., 2005: Poverty in Syria, 1996-2004: Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations (Damascus: UNDP).

الرسم أ. ٤: مستويات التنمية الاقتصادية والبشرية، ٢٠٠٥



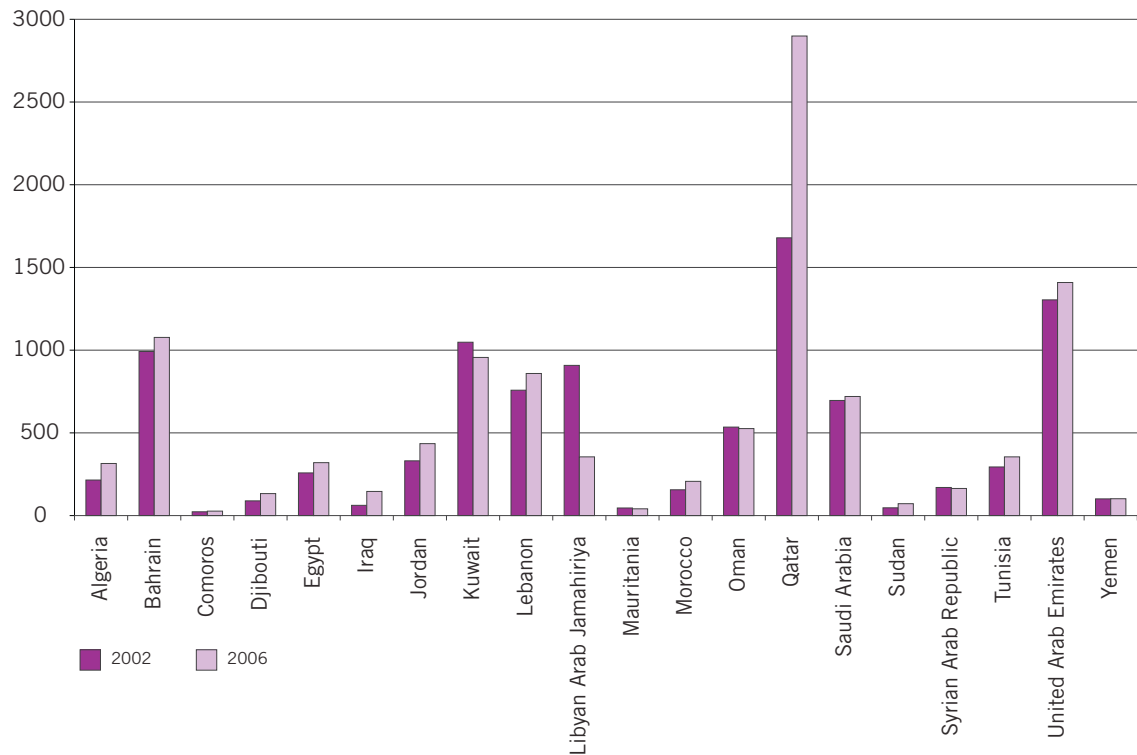
Source: UNDP: Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in Arab Countries (New York, 2009), p. 229; IMF, World Economic Outlook Database, April 2009.

الرسم أ. ٥: معدلات المشاركة في القوى العاملة بحسب الجنس، ٢٠٠٨ (تقديرات منظمة العمل الدولية)



المرجع: منظمة العمل الدولية، المؤشرات الأساسية لسوق العمل، الطبعة السادسة.

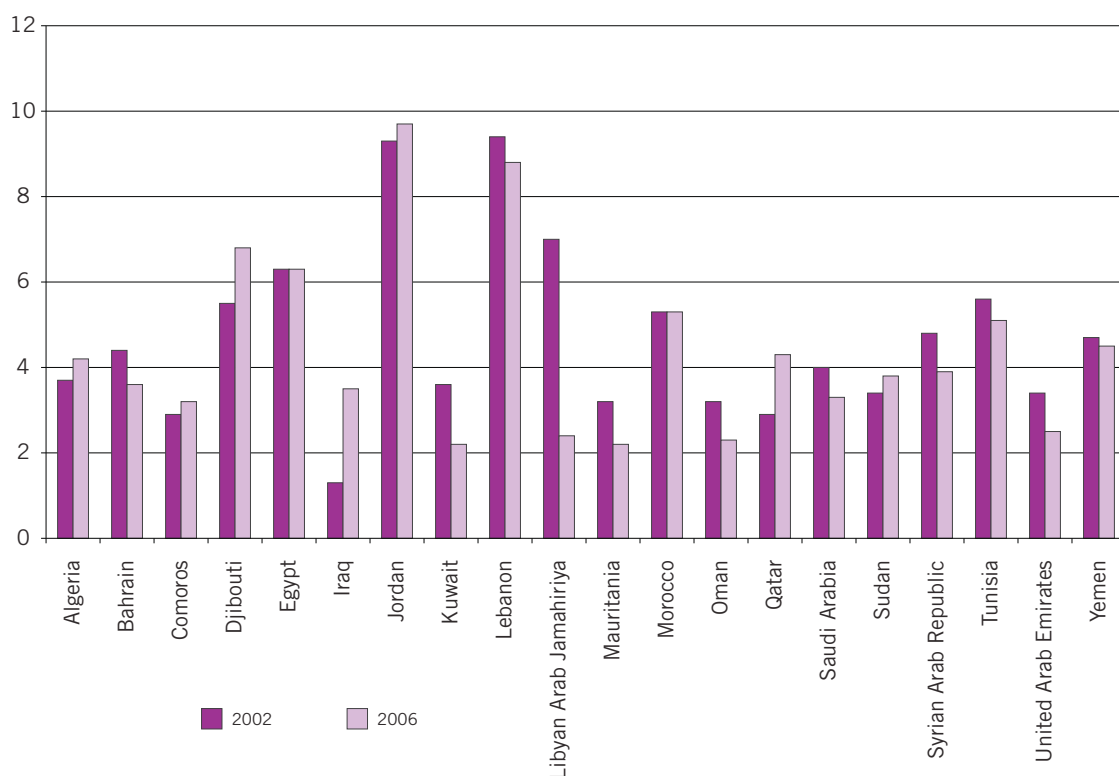
الرسم أ. ٦: تنامي نصيب الفرد من الإنفاق الصحي (بالدولار الدولي، تعادل القوة الشرائية) ٢٠٠٦-٢٠٠٢



ملاحظة: تعود البيانات الخاصة بالبحرين وقطر إلى عام ٢٠٠٥.

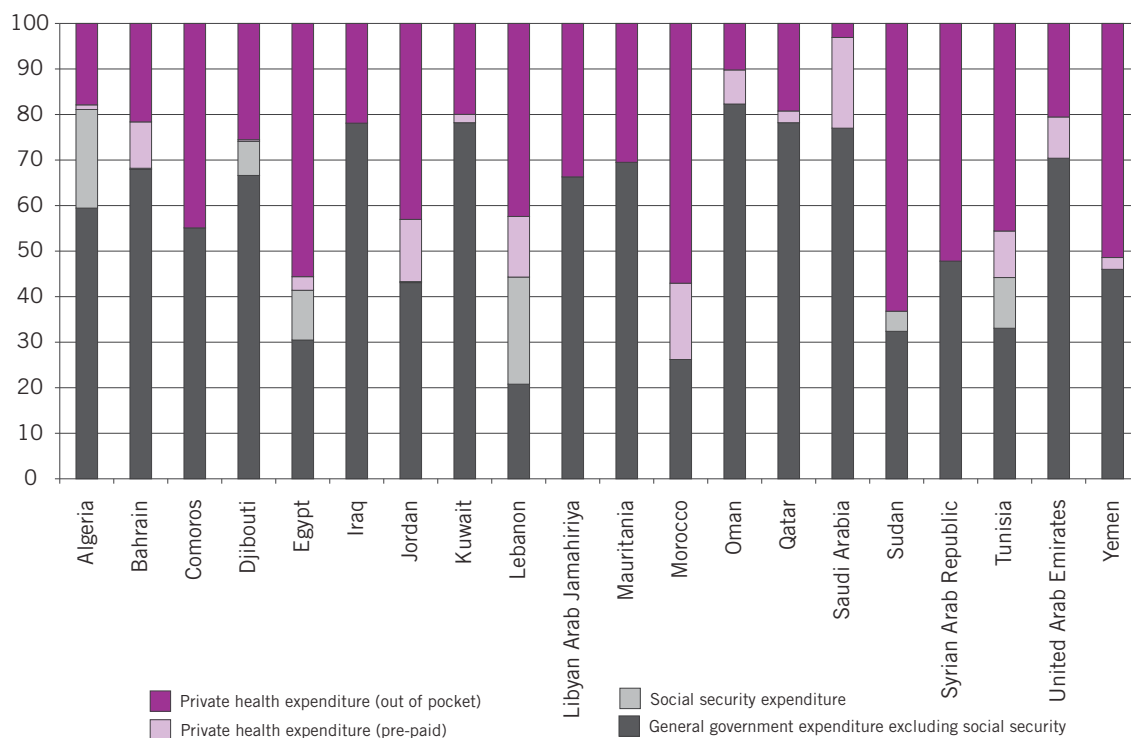
المرجع: الحسابات الصحية الوطنية لمنظمة الصحة العالمية.

الرسم أ. ٧: تنامي الإنفاق الصحيّ نسبةً إلى الناتج المحليّ الأجماليّ، ٢٠٠٢-٢٠٠٦



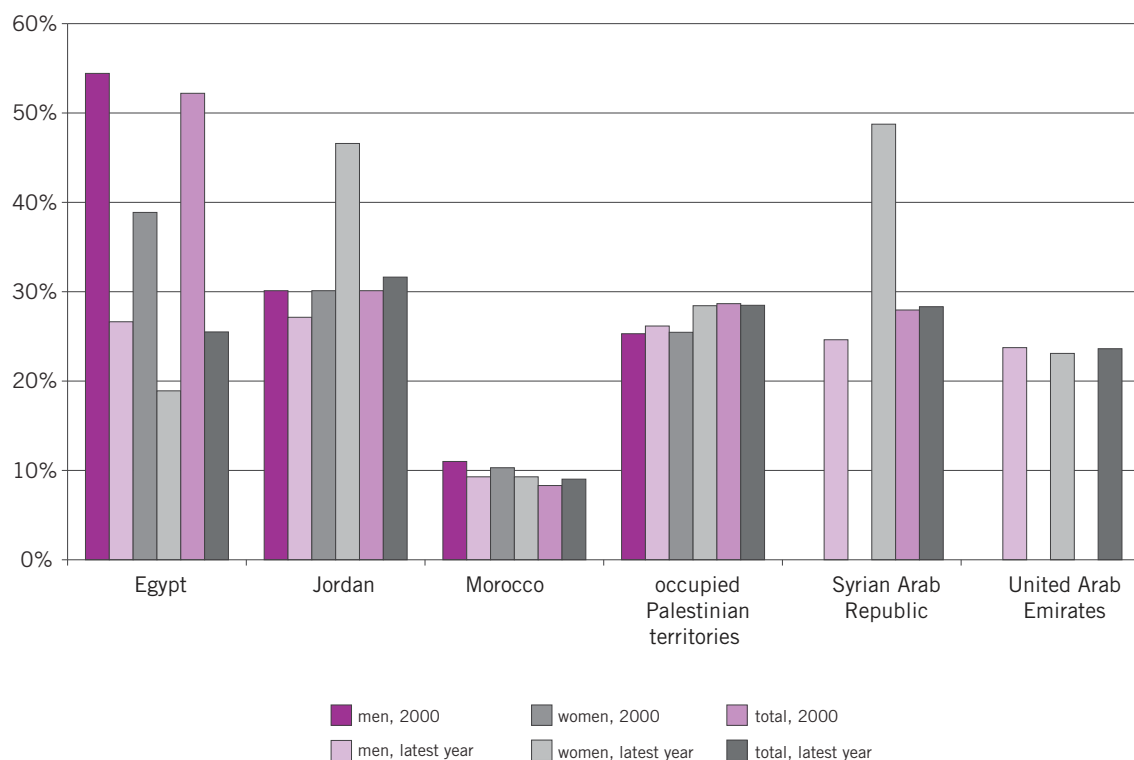
المراجع: الحسابات الصحيّة الوطنيّة لمنظمة الصحة العالمية.

الرسم أ. ٨: مصادر الإنفاق الصحيّ



المراجع: الحسابات الصحيّة الوطنيّة لمنظمة الصحة العالمية.

الرسم أ. ٩: التشغيل في القطاع العام (نسبة إلى إجمالي التشغيل)



ملاحظة: السنة الأخيرة هي سنة 2004 بالنسبة إلى مصر، ٢٠٠٧ بالنسبة إلى الأردن و٢٠٠٨ لسائر الدول. اختيرت الدول انطلاقاً من البيانات المتوفرة.
المرجع: منظمة العمل الدولية، المؤشرات الأساسية لسوق العمل، الطبعة السادسة.

الجدول

الجدول أ. ١ : المصادقة على معايير العمل الدولية الخاصة بالضمان الاجتماعي في البلدان العربية

	اتفاقيات الضمان الاجتماعي	اتفاقية ١٠٢ : اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢	اتفاقية ١١٨ : اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢	اتفاقية ١٢١ : اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤	اتفاقية ١٢٨ : اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧	اتفاقية ١٣٠ : اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩	اتفاقية ١٥٧ : اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢	اتفاقية ١٦٨ : اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨	اتفاقية ١٨٣ : اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠
آسيا	الأردن		١٩٦٣	-	-	-	-	-	-
	الإمارات العربية المتحدة	-	-	-	-	-	-	-	-
	البحرين	-	-	-	-	-	-	-	-
	سوريا	-	١٩٦٣	-	-	-	-	-	-
	العراق	-	١٩٧٨	-	-	-	-	-	-
	عمان	-	-	-	-	-	-	-	-
	فلسطين	..	..	..	..	..	..	..	-
	قطر	-	-	-	-	-	-	-	-
	الكويت	-	-	-	-	-	-	-	-
	لبنان	-	-	-	-	-	-	-	-
	المملكة العربية السعودية	-	-	-	-	-	-	-	-
	اليمن	-	-	-	-	-	-	-	-
إفريقيا	تونس	-	١٩٦٥	-	-	-	-	-	-
	الجزائر	-	-	-	-	-	-	-	-
	جيبوتي	-	-	-	-	-	-	-	-
	السودان	-	-	-	-	-	-	-	-
	الصومال	-	-	-	-	-	-	-	-
	جزر القمر	-	-	-	-	-	-	-	-
	ليبيا	١٩٧٥	١٩٧٥	١٩٧٥	١٩٧٥	١٩٧٥	-	-	-
	مصر	-	١٩٩٣	-	-	-	-	-	-
	المغرب	-	-	-	-	-	-	-	-
	موريتانيا	١٩٦٨	١٩٦٨	-	-	-	-	-	-
إجمالي عدد المصادقات حول العالم		٤٥	٣٧	٢٤	١٦	١٥	٤	٧	١٧

المراجع: ILOLEX

الجدول أ.٢: السكان دون خط الفقر الوطني والدولي بحسب الدخل/النفقات

التسعينات		السنة الأخيرة					
السنة	خط الفقر الوطني (الأدنى)	السنة	خط الفقر الوطني (الأعلى)	خط الفقر الوطني (الأدنى)	دولارين أمريكيين في اليوم	دولار أمريكي واحد في اليوم	
١٩٩٧	١٥	٢٠٠٢	١١,٣	١٤,٢	٧	أقل من ٢	الأردن
١٩٩٥	٨,١	٢٠٠٠	٢٣,٨	٤,١	٦,٦	أقل من ٢	تونس
١٩٩٥	١٤,١	٢٠٠٠	--	١٢,١			الجزائر
١٩٩٧	١٤,٣	٢٠٠٤/٢٠٠٣	٣٠,١	١١,٤	١٠,٤		سوريا
١٩٩٧	١٠	٢٠٠٥/٢٠٠٤	٢٨,٦	٨			لبنان
١٩٩٩	١٦,٧	٢٠٠٥	٤٠,٩	١٩,٦			مصر
١٩٩١	١٣,١	١٩٩٩	٣٩,٧	١٩	١٤,٣	أقل من ٢	المغرب
١٩٩٦	٥٠	٢٠٠٠	٥٤	٤٦	٦٣,١	٢٥,٩	موريتانيا
١٩٩٨	٤٠,١	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٦٠	٣٤,٨			اليمن

المراجع:

UNDP, 2009: Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in Arab Countries (New York: United Nations Development Programme), p. 113-114 and p. 231 <<http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>>; El Laithy, H.; Abu-Ismaïl, K., and Hamdan, K., 2008: Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon, IPC Country Study 13 (Brasilia: International Poverty Centre); El Laithy, H. and Abu-Ismaïl, K., 2005: Poverty in Syria, 1996-2004: Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations (Damascus: UNDP).

الجدول ٢. أ. التغطية القانونية في حال الشيخوخة والعجز والورثة

المستخدمون في القطاع العام	المستخدمون في القطاع الخاص								موظفون حكوميون	غيرهم
	مواطنون في الخارج	عاملون في التشغيل الذاتي	المواطنون من غير	عمال منزليون	عمال عرضيون	عمال في الزراعة	صغيرة عاملون في مؤسسات	عاملون بموجب عقود منتظمة		
الأردن	اختياري	اختياري	نعم	-	-	ز	ز	نعم	نعم	نعم أ
الإمارات العربية المتحدة	اختياري		-	..	..	..	..	..	..	..
البحرين	اختياري	اختياري	-	-	-	جزئي	نعم	نعم	نعم	نعم
تونس	اختياري	نعم ه	..	نعم ج	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم ج
الجزائر	..	نعم ج	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم أ
جيبوتي	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
السودان	..	نعم	..	-	-	-	نعم	نعم	نعم	نعم أ
سوريا	اختياري	نعم	-	نعم	نعم	نعم	جزئي	نعم	نعم	نعم ج
الصومال	..	..	..	..	..	..	..	..	نعم	نعم ج
جزر القمر	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
العراق	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
عمان	اختياري	-	-	-	-	-	نعم	نعم	نعم	نعم
الأراضي الفلسطينية المحتلة	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
قطر	..	.	..	..	..	..	..	..	..	..
الكويت	..	اختياري	كلا	..	..	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
لبنان	..	كلا	جزئي	نعم	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم د ب، د
ليبيا	..	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم أ
مصر	..	اختياري ج	نعم ج	نعم ج	نعم ج	نعم ج	نعم	نعم	نعم	نعم
المغرب	..	جزئي	..	..	..	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
المملكة العربية السعودية	اختياري	اختياري	-	-	..	-	نعم	نعم	نعم	نعم ج
موريتانيا	..	نعم	..	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم ج
اليمن	..	-	نعم	-	-	-	نعم	نعم	نعم	نعم

ملاحظات:

- أ. نظام خاص للشرطة و/أو للقوى المسلحة
- ب. نظام خاص للأساتذة
- ج. نظام خاص لهذه الفئة من العمال
- د. نظام خاص لجميع المستخدمين في القطاع العام
- هـ. باستثناء العمال في المؤسسات التي توظف أقل من خمسة مستخدمين
- و. باستثناء من يعمل في البعثات العسكرية أو السياسية أو الدولية في الخارج
- ز. يغطيهم القانون من دون تطبيق فعلي
- لا يحظون بالتغطية
- .. لا تتوفر معلومات كافية
- المرجع: معلومات قطرية من إعداد الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي،
www.issa.int

الجدول أ. ٤ نبذة عن برامج الضمان الاجتماعي في الدول العربية

		الشيخوخة	الورثة	الإعاقات/العجز	إصابات العمل	المرض	الطبية الرعاية	الأفوية	البطالة	الأسرة	المساعدة الاجتماعية
آسيا	الأردن	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	--	ع -	-	--	ش.أ.
	الإمارات العربية	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--
	البحرين	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	--	ع -	ت.إ.	--	ش.أ.
	سوريا	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	--	--	-	--	ش.أ.
	العراق	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	--	--	--	-	--	ش.أ.
	عمان	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	--	--	-	--	--
	فلسطين	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--
	قطر	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--
	الكويت	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	--	--	-	--	ش.أ.
	لبنان	غ.	--	غ.	ع -	ت.إ.	ت.إ.	--	-	ت.إ.	ش.أ.
	السعودية	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ع -	--	ع -	-	--	--
	اليمن	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	-	-	-	ع -	-	ع.	ش.أ.
إفريقيا	تونس	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ش.أ.	ت.إ.	ش.أ.
	الجزائر	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ب.ض.	ش.أ.
	جيبوتي	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--
	السودان	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	-	-	-	-	--	--
	الصومال	غ.	غ.	غ.	ت.إ.	غ.	غ.	غ.	--	--	ش.أ.
	جزر القمر	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--
	ليبيا	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ. - ع.	ت.إ.	ت.إ.	ع -	ع -	--	ش.أ.
	مصر	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	ش.أ.
	المغرب	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ع -	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	-	ت.إ.	ش.أ.
	موريتانيا	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	ت.إ.	--	ت.إ.	--	ب.ض.	ش.أ.

ملاحظات: ت. إ. تأمين اجتماعي

غ. غيره من الترتيبات التأمينية (الصناديق الاحتياطية، الخ)

م. ج. ق. مساعدة اجتماعية قانونية (مبنية على الحقوق)

ش. أ. برامج شبكة أمان (غير مبنية على الحقوق)

ب. ض. برنامج بتمويل ضريبي

ع. مسؤولية صاحب العمل/ بتمويل من صاحب العمل

-- لا تتوفر المعلومات الكافية

المرجع: معلومات قطرية من مرصد الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

