منظمة العمل العربية
إدارة الحماية الإجتماعية

الندوة القومية
"العمل حصن الأمان الإقتصادى للمرأة"
المنعقدة بالغردقة خلال الفترة من ١٦: ٢٠٠٨/٧/١٨

ورقة عمل حول:

الضمان الإجتماعى الشامل
طوق النجاة من براثن الفقر والبطالة

* **مفهوم الضمان الإجتماعى الشامل** وكيف تزايدت ضرورة تحوله من ضمان الدخل إلى ضمان القدرات ولماذا تبدو حتميته كحق للشعوب تقرره المنظمات الدولية والعربية.
* **الضمان الإجتماعى لمواجهة فقر الدخل:**
  - **نظم التأمين الإجتماعى** قومية المجال لتعويض الدخل وضرورتها على المستوى العربى خاصة للنساء.
  - **نظم المساعدات العامة والإجتماعية** لمواجهة مشكلتى الفقر والبطالة من خلال توفير الإحتياجات المالية الفردية والفئوية والجهود الدولية.
* **الضمان الإجتماعى الشامل لتمكين الفقراء وتدعيم قدراتهم :**
  - **ضمان القدرة على التكسب : الخدمات التعليمية والتأهيلية** (والتدريبية) **بدءا بالنساء.**
  - **تمكين الفقراء من سبل العيش من خلال الأمن الغذائى والصحى.**
  - **توفير قدرات الأمومة والطفولة.**
* **إمتداد تدابير الضمان الإجتماعى** (الشامل) **أفقيا ورأسيا :**
  - **التدرج فى تطبيق المستويات الدنيا للضمان الإجتماعى.**
  - **الإتفاقيات الدولية** لتحقيق التكامل الدولى لتدابير الضمان الإجتماعى.

مفهوم الضمان الإجتماعى الشامل

وكيف تزايدت ضرورة تحوله من ضمان الدخل إلى ضمان القدرات
ولماذا تبدو حتميته كحق للشعوب تقرره المنظمات الدولية والعربية المعنية

*** الضـــمان الإجتماعى الشـــامل لتفعيل التعاون والتـدارك الإجتمـاعى من خلال التـأمينـات والمساعدات الإجتماعية.**
*** الضـــمان الإجتماعى تعويض لفقر الدخل وفقر القدرات** (بدءا بالمرأة).
*** الضمان الإجتماعى حق أساسى للشعوب تكفله الدول وتهتم بـه المنظمـات الدوليـة والعربيـة المعنية بالعمل والضمان الإجتماعى.**

*** تمهيد :**

يستفاد من مراجعة نشأة الضمان الإجتماعى إرتباطها بالأزمات والمشاكل الإقتصادية والإجتماعية والسياسية (خاصة تلك المصاحبة والناشئة عن الحروب والتحولات الإقتصادية**) ... ومن هنا نفهم كيف كان الضمان الإجتماعى تدبيرا دوليا لتوفير الضرورات المعيشية للمواطنين تبلورت أحكامه بعد الحرب العالمية الأولى فى إستهداف العدالة الإجتماعية وتلافى الآثار السلبية للنظم الإقتصادية بأساليبها المختلفة وما صاحبها من إضطرابات سياسية** من خلال تأمين العيش لكسب رضاء الجماهير وإصلاح مفاسد الأنظمة الإقتصادية وتحقيق العدالة الإجتماعية والأمن والسلام**.**

ومع تعدد وتطور المذاهب الإقتصادية وتعدد وشدة المشاكل الإقتصادية جاءت العولمة لتفتح الحدود بين الدول أمام تنقل السلع والخدمات فأخذت المشاكل الإقتصادية صبغتها العالمية وأصبح التضخم بدوره ظاهرة عالمية .. وجاءت التغيرات المناخية والتكنولوجية لتصبح مشكلة الغذاء مشكلة ندرة وليست مجرد مشكلة إرتفاع فى الأسعار .. ومع تزايد السكان خاصة فى الدول النامية والأقل نموا تبين أن البطالة لم تعد ناشئة عن توافر فرص العمل بل أصبحت نتيجة فقد القدرة على التكسب لدى قطاعات عريضة لم تتوافر لديها المهارة العلمية والتدريبية على التكسب (ففى العديد من الدول تتزايد فرص العمل لصالح عمالة تنتقل إلى الدولة من الخارج رغم إنتشار البطالة فى الدولة التى توافرت فيها فرص العمل**).**

وفى ظل هذه التطورات كان لابد من تطوير مفهوم الضمان الإجتماعى لينتقل من مجرد تحرير الإنسان من الفقر والعوز (الفقر الإقتصادى**) إلى الإهتمام بتأمين قدرته وأسرته على العيش بصورة لائقة ومحترمه (**فقر القدرات**) وبذلك يصبح هدف الضمان شاملا لكافة النواحى المعيشية والثقافية والصحية وقاية وعلاجا لجميع الأفراد بحسب حاجاتهم فيما يمكن تسميته بالضمان الإجتماعى الشامل.**

وحيث تستلزم تنمية القدرات جهودا وطنية ودولية تستند على فلسفة وأيدلوجية سياسية وثقافية تفرض مسئوليات على المجتمعات الوطنية وعلى المجتمع الدولى فإننا نتناول فيما يلى بعض الأسس والمفاهيم التى يتأسس عليها الضمان الإجتماعى الشامل.

<u>وإذا ما إنتهينا إلى ضرورة وحتمية تطوير قدرات القوى العاملة وتحسين خصائصها وسبل معيشتها تحقيقا للضمان الإجتماعى فإن تفعيل ذلك يتعين أن يبدأ بالنساء قبل الرجال بإعتبارهم الأقل حظا فى الخدمات التأهيلية للعمل</u> (التعليم والتدريب**) <u>والأقل حظا فى مستويات الأجور وعائد العمل</u> رغم أنهم من دعائم قدرة الرجل على الكسب بما يؤدونه من أعمال تربوية ومنزلية ذات مردود إقتصادى لا يحسب ولا ينتسب إليهم.**

*** الضمان الإجتماعى الشامل تفعيل للتعاون والتدارك الإجتماعى الذى وفرته تدابير التأمينات والمساعدات الإجتماعية:**

يعتبر الضمان الإجتماعى الشامل هدفا عاما وأساسيا يوفر حماية إجتماعية فعالة سبقتها تدابير على مستوى الأفراد والأسر والجماعات فى صورة تعاون وتدارك إجتماعى (تبينت عدم فاعليتها وعدم كفايتها مع تزايد المشاكل الإقتصادية ومشاكل تأمين العيش والراحة للناس جزئيا أو كليا**).**

١- التعاون الإجتماعى وعدم كفايته مع تزايد حدة الفقر :

ويقصد به ذلك التعاون الذى يقوم به الأشخاص أفرادا وجماعات لمعاونة المحتاجين والمعوزين والعاجزين طوعا وإختيارا.

ومع تعدد المخاطر والحاجات وتزايدها إمتد التعاون الفردى والعائلى إلى التجمعات الحرفية والمهنية فإنتشرت التنظيمات والنقابات المهنية وتبعتها إتحادات التجار فى أوربا خلال القرون الوسطى كما ظهرت فى الميدان التجارى صور التعاون الجماعى بين التجار والبحارة ذات سمات التعاون التبادلى الذى تطور فيما بعد إلى ما سمى بالتأمين التعاونى.

وقد حلت الإتحادات والنقابات المهنية والتنظيمات الدينية محل العائلة أو القبيلة فى مجال حماية الأفراد ومساعدتهم عند المخاطر والحاجات (لاحظ تزايد أهميتها وإتساع مجالاتها مع ضعف أواصر صلات الدم وتزايد سلطان الدولة**) ... وقد لعبت المؤسسات الخيرية والمهنية والدينية دورا هاما فى مجال التعاون الإجتماعى.**

على أنه مع تزايد حدة مشكلة الفقر لم تعد خدمات تلك المؤسسات كافية لإنتشال الفقراء من براثن الحرمان والعوز ذلك أنها محدودة النشاط والإمكانيات وغير ثابتة. ومن ناحية أخرى لم يستهدف التأمين التعاونى مساعدة الفقراء بإعتباره وسيلة لتعويض الأعضاء عن الأضرار التى أصابتهم بغض النظر عن كونهم فقراء من عدمه ولا يستهدف أصلا إعانة الفقراء وإنما دفع الضرر والخسارة.

٢- التدارك الإجتماعى والتدخل القانونى لغرض إلتزامات إجتماعية:

يقصد بالتدارك الإجتماعى إجراءات التحوط والتدارك لمواجهة المخاطر التى يتعرض لها الإنسان من خلال التشريعات التى تصدرها الدولة بتقرير إلتزامات إجتماعية أو تشجيع تدابير الحماية والإشراف عليها ومراقبتها. كفرض نظام التقاعد على العاملين وتقرير تعويضات إصابات العمل التى يلتزم بها أصحاب الأعمال والتشجيع على الإدخار العام وتأسيس جمعيات التعاون التبادلى.

ومع قيام الثورة الفرنسية تغيرت الأوضاع السياسية والإجتماعية والإقتصادية التى كانت سائدة قبلا فى أوربا وإستبشرت الفئات الفقيرة إهتمام الثورة بتهيئة وسائل العيش سواء عن طريق تهيئة الأعمال أو المساعدات عند التعطل ولكن خاب أملهم عندما تولى قيادة الثورة المذكورة أشخاص من أنصار المذهب الفردى الحر الذى يرى عدم إختصاص الدولة بالشئون الإقتصادية والمالية المتعلقة بالأفراد.

ومن هنا فعلى عكس المتوقع ألغت الثورة جميع مؤسسات العمل والعمال بحجة أنها تقف حجر عثرة فى سبيل حرية العمل والنشاط الإقتصادى بصورة عامة وتخل بمبدأ المساواة الإجتماعية ... ومع دعم الحرية الإقتصادية تعززت الرأسمالية وإزدهر النشاط الإقتصادى مع إنتشار إستعمال الآلات والأدوات الميكانيكية وتأسست المشروعات والشركات الصناعية والتجارية الكبرى.

وفى ظل الظروف إختلفت صورة العلاقة بين العامل وصاحب العمل التى كانت شبة أبوية ورحمية فى ظل النظام القديم وأصبح العامل أعزل من أى حماية ويعتمد فى معيشته على كسبه اليومى الضئيل وبدونه يصبح محكوما عليه بالفاقة والحرمان.

وأمام ذلك التحول والتطور الإقتصادى والصناعى، تجمعت الطبقات العاملة فى المصانع وفى الأحياء الصناعية لتعمل وتعيش بنفس الظروف وعلى نمط واحد، متقاربة متكتلة لتشابه الحالة الإقتصادية والإجتماعية ولوحدة تفكيرها وآمالها وغاياتها فيما يتعلق بالعمل والكسب.

وفى ظل تلك الظروف ومع تجاهل أصحاب الأعمال لتدابير الحماية أدت الأزمات الإقتصادية إلى نشوب ثورات الطبقات الفقيرة وإتساعها، ومع تدخل السلطات لمقاومة تلك الثورات بمنتهى العنف تضاعف الحقد الطبقى وتولدت المبادئ الديمقراطية والإشتراكية التى دعت الدولة إلى إصدار التشريعات الإجتماعية المتعلقة بالشئون الثقافية والصحية والمعاشية لبعض الفئات وإلى تشجيع تأسيس وإنتشار جمعيات الإعانة التبادلية الحديثة وصناديق التوفير والتقاعد والمتعلقة بشؤون العمل والعمال وخاصة فيما يتعلق بالوقاية من إصابات العمل وإقرار مسئولية التعويض عنها على أصحاب الأعمال والتأمين ضدها.

وكان من نتائج تلك الحركات والمصادمات أن أدركت الطبقات الرأسمالية والسلطات المناصرة لها عدم نجاح سياسة العنف وأن السبيل الوحيد هو العمل على إرضاء الجماهير الساخطة بالوسائل الفعالة لتأمين العيش لها ومن هنا فقد ساهمت بأموالها وسلطانها المادى لتدفع الحكومات إلى تقرير العديد من الحقوق إلى الفقراء والعمال.

وقد نجحت الرأسمالية فى سعيها نحو إستقرار كيانها بإقرار نظم التأمين الإجتماعى الذى خفف نوعا ما من ثورة الطبقات المحرومة وفى ذات الوقت تم تنظيم إلتزامات فى حالات إنتهاء خدمة العمال وتعويض حوادث العمل مع تمويل التأمين الإجتماعى من أصحاب العمل والعمال بإشتراكات تتناسب مع الأجور وأدت تعويضات التأمين إلى زيادة القوة الشرائية للمؤمن عليهم والمستحقين.

*** <u>الضمان الإجتماعى إمتد ويمتد من كونه تعويضا لفقر الدخل (</u>**الفقر النقدى**<u>) إلى الإهتمام بفقر القدرات:</u>**

١- ضمان فقر الدخل لمواجهة الفقر (الفقر النقدى**) من خلال التأمينات الإجتماعية والمساعدات الإجتماعية:**

تتابعت فى بداية القرن الماضى التشريعات لتقرير الضمان الإجتماعى مع تطوير مفهوم هذا الضمان فأصدرت الولايات المتحدة الأمريكية فى عام ١٩٣٥ قانون "الضمان الإجتماعى"، بهدف إصلاح المفاسد التى كانت تخل بنظام المجتمع من ناحية ومواجهة الأخطار التى تثير قلق الأفراد فى حياتهم (خاصة خسائر البطالة والشيخوخة**).**

وفى عام (١٩٤١)، وخلال الحرب العالمية الثانية رأت كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ضرورة كسب رضاء الشعوب (لاسيما طبقاتها الفقيرة**) المساقة إلى ميادين الحرب بشئ ملموس ذى آثر فعال لذلك أعلنتا ميثاق الأطلسى الذى بينت مادته الخامسة رغبتهما فى تحقيق التعاون الإقتصادى الوثيق ما بين الأمم لكى يتحقق للجميع أفضل ظروف وشروط التقدم الإقتصادى والضمان الإجتماعى.**

وإلى ذلك الحين تمثل الغرض من الضمان الإجتماعى فى تحرير الإنسان من الحاجة والعوز المالى والحرمان (الفقر المالى**) ... وجاء مشروع بيفريدج عام (١٩٤٢) للضمان الإجتماعى فى بريطانيا بأنه "تأمين دخل معين يحل محل الكسب عندما ينقطع بسبب البطالة والمرض والإصابات والشيخوخة والوفاة أو يقوم بتغطية النفقات الإستثنائية التى تنجم عن الزواج والولادة والوفاة، على أن يكون ذلك مقرونا بالعمل على إنهاء حالة إنقطاع الكسب بأسرع وقت ممكن.**

وقد جاء تعريف بيفريدج للضمان متفقا مع الفلسفة الرأسمالية السائدة فى بريطانيا وقتئذ والتى تتمثل فى تأمين الدخل المادى للفرد (الفقر المالى**) ضمانا لحياته من ناحية وصيانة للنظام الرأسمالى من ناحية أخرى تأسيسا على أن تأمين مقدار محدد من الدخل لكل إنسان معناه الحيلولة دون إنخفاض قدرته الشرائية عن مستوى معين؛ ومعنى هذا إستمرار مستوى**

الطلب على السلع والخدمات وفى ذلك مصلحـــة للرأسمالية ومصلحة الفرد أيضا بسبب تنظيم حركة الشراء والإستهلاك والإنتاج .

وقد إهتمت منظمة العمل الدولية بالضمان الإجتماعى وتحقيق صوره المختلفة ومن هنا تبنى المؤتمر العام للمنظمة لعام ١٩٥٢ إتفاقا دوليا يقرر الحد الأدنى للضمان الإجتماعى والذى تلتزم به جميع الدول الأعضاء فى بعد المصادقة عليه.

ولقد نص أحد التقارير الصادرة عام ١٩٥٥ عن منظمة الأمم المتحدة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية وغيرها على أن الضمان الإجتماعى عبارة عن فكرة عامة يشمل التأمين الإجتماعى والمساعدة الإجتماعية والخدمات الإجتماعية.

٢- الضمان لمواجهة فقرالقدرات (ضمان عينى للغذاء والتعليم والعلاج)**:**

طلبت الحكومة الفرنسية المؤقتة سنة (١٩٤٥) من المجلس الوطنى إبداء رأيه حول الخطوط الرئيسية لمشروع الضمان الإجتماعى فى فرنسا المقدم له وقد عرف هذا الضمان فى المشرع المذكور أنه الضمان المعطى لكل مواطن ليكون قادرا فى جميع الأحوال على تأمين وسائل العيش له ولعائلته بصورة لائقة محترمة.

وبهذا ينتقل مفهوم الضمان الإجتماعى من ضمان الدخل ليعالج فقر الدخل إلى ضمان القدرات ليعالج فقر القدرات .

ويهتم الفقهاء ببيان الغاية من الضمان ويشير البعض إلى تعريفه وفقا للتشريع الفرنسى.. ويرى المسيو بيير لاروك وهو من خبراء الضمان الإجتماعى فى فرنسا أنه يكفل لكل شخص ومن يعولهم معيشة لائقة ومريحة بمراعاة ضمان العمل وضمان الكسب ثم ضمان القدرة على العمل.

*** الضمان الإجتماعى حق أساسى للشعوب تكفله الدول وتهتم به المنظمات الدولية والعربية:**

فى عام (١٩٤٨) صدقت الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة على إعلان حقوق الإنسان للضمان الإجتماعى الذى إهتم فى مادته ٢٢ بالنص على إعلان حقوق الإنسان والذى نصت مادته الثانية والعشرون على أن لكل إنسان (بصفته عضوا فى الجماعة) **الحق فى الضمان الإجتماعى.**

وقد إهتمت المادة الخامسة والعشرون منه بمفهوم الضمان الإجتماعى، إذ نصت على أن لكل شخص الحق فى مستوى لائق وكاف من المعيشة لتأمين صحته وسعادته وعائلته خاصة من حيث الغذاء والكساء

والمأوى والخدمات الطبية والإجتماعية الضرورية وله الحق فى الضمان فى حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشـيخوخة وفقد وسـائل العيش الأخرى نتيجة لظروف تخرج عن إرادته.. كما أن للأمومة والطفولة الحق فى الإعانة والمساعدة اللازمة المخصومة وإن يتمتع كافة الأطفال بذات الحماية الإجتماعية (سواء كانوا قد ولدوا من زواج أو دون زواج)**.**

وهكذا يشـمل الضـمان الإجتماعى وفقا لهذا المفهوم جميع ما يمكن إعتباره من قبيل تأمين وسائل العيش والراحة والسعادة للأفراد ... وبتأمين وسائل السعادة فإن خدمات الضمان تشمل الحق فى الخدمات الثقافية ... وبوجه عام فإن مفهوم الضمان الإجتماعى يكفل للإنسان الحق فى إشباع حاجاته من الناحية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الضرورية واللائقة بكرامته واللازمة لتنمية شخصيته.

وقد بدأ الإهتمام الدولى بشـئون التأمين الإجتماعى بتأسـيس اللجنة الدولية الدائمة للتأمين الإجتماعى فى باريس عام ١٨٨٩ من بعض الإقتصاديين والمعنيين بشئون العمل والعمال. وكان غرض تلك اللجنة أن تقوم بتنظيم المؤتمرات وحلقات الدراسة دوليا لبحث إصابات العمل ومسائل التأمين الإجتماعى وإيجاد الحلول والوسائل اللازمة لحل مشاكل العمل والعمال.

وقد أدت الحرب العالمية الأولى إلى إنهاء نشاط اللجنة الدولية التأمين الإجتماعى وأدت فى ذات الوقت إلى تأسيس منظمة العمل الدولية التى لم تقصر جهودها على مسائل التأمين الإجتماعى وإصابات العمل فحسب وإنما إمتد إهتمامها إلى جميع مسائل العمل والعمال. وكانت هذه المنظمة المؤسسة الدولية الأصلية الأولى فى بحث مسائل التأمين الإجتماعى فى فترة ما بعد الحرب العالمية الأولى كما تأسست بجهودها وفى أحضانها فيما بعد مؤسسة لدراسة شئون التأمين الإجتماعى من الناحية الفنية والمالية ثم أخذت هذه المؤسسة الأخيرة تهتم بجميع فروع الضمان الإجتماعى بعد الحرب العالمية الثانية وقد أطلق على المؤسسة الأخيرة عام ١٩٤٧ إسم "الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى".

وبما أن هاتين المؤسستين أهم المؤسسات الدولية فيما يتعلق ببحثنا لذا نشير بشئ من الإختصار إليهما وإلى جهودهما فيما له صلة بشئون التأمين الإجتماعى:

أولا : منظمة العمل الدولية والإهتمام بالتشغيل ومشاكل البطالة:

نصت معاهدة السلام لعام ١٩١٩ فى الباب الثالث عشر منها على منظمة العمل الدولية لتقوم بتنظيم شئون العمل والعمل والتأمين الإجتماعى والمساعدة الإجتماعية فى العالم.

وتعقد هذه المنظمة إلى الآن إجتماعات سنوية عامة تناقش فيها القضايا المتعلقة بواجباتها آنفة الذكر، وتتبنى فى هذه الإجتماعات الإتفاقيات والتوصيات الدولية بشأن ذلك ... وفى الإجتماع الأول لمؤتمر العمل الدولى عام ١٩١٩ تقررت ضرورة تبادل المعلومات والإحصاءات العامة المتعلقة بشئون البطالة وبالتأمين ضدها.

ومع الأزمة الإقتصادية لعام ١٩٢٩ تبينت أهمية إزالة البطالة وصدرت إتفاقية دولية عام ١٩٣٤ تلزم الدولة بأداء التعويضات أو الإعانات إلى العاطلين عن العمل بسبب البطالة (إما عن طريق التأمين الإلزامى أو الإختيارى أو الإثنين معا إضافة إلى المساعدة الإجتماعية التى يمكن أن تقررها الدولة لهم**) وصدرت عام ١٩٣٥ توصية بإتخاذ جميع إجراءات والوسائل اللازمة لتجنب البطالة ما بين الأحداث.**

ولقد إهتمت مؤتمرات منظمة العمل الدولية أثناء الحرب العالمية الأخيرة وبعدها بصورة واسعة بمسائل الإستخدام والتشغيل بغية تجنب البطالة وآثارها السيئة فى الحياة الإقتصادية الخاصة والعامة ومن مظاهر ذلك الإهتمام أن تبنت تلك المؤتمرات المذكورة إتفاقات وتوصيات دولية تتلخص فى ضرورة تأسيس مصالح رسمية للتشغيل وتأسيس منظمات وطنية للأشغال وتوسيع ونشر دوائر الإستخدام الرسمية وتنظيم أمور الهجرة من أجل العمل.

ثانيا : الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى وتحقيق صور الضمان:

تبينت الحاجة الماسة إلى إنشاء هيئة مستقلة (تقوم إلى جانب منظمة العمل الدولية**) ينحصر إختصاصها فى مسائل التأمين الإجتماعى من النواحى العملية والإدارية والمالية وذلك بعد ما توسعت دائرة نشاط منظمة العمل الدولية وباتت تشمل جميع الأمور الإقتصادية والإجتماعية المتعلقة بشئون العمل والعمال وقد بحثت ونوقشت هذه الحاجة فى مؤتمر هذه المنظمة المنعقد عام ١٩٢٧ فى جنيف وكانت النتيجة أن تأسست فى أكتوبر من نفس العام تحت رعاية المنظمة مؤسسة فى بروكسل تضم ممثلين عن بعض مؤسسات التأمين الإجتماعى لبعض الدول أطلق عليها إسم المؤتمر الدولى للتأمين الإجتماعى الذى أبدل فيما بعد بإسم المؤتمر الدولى للتعاون التبادلى وللتأمين الإجتماعى.**

وقد عقدت المؤسسة مؤتمرات دولية فى مختلف الدول لبحث أمور التأمين الإجتماعى فقط، وكانت فى بادئ الأمر تضم المؤسسات التى تقوم بالتأمين الصحى ثم ضمت إليها منذ عام ١٩٣٦ جميع مؤسسات التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة. وفى مؤتمرها المنعقد بعد الحرب فى جنيف عام ١٩٤٧ تقرر أن يكون اسمها "الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى" ليكون

مقرها فى ذات مقر منظمة العمل الدولية فى جنيف (مستقلة فى مجال نشاطها إلا أنها ملحقة بهذه المنظمة ذاتها).

ويتلخص نشاط جمعية الضمان الإجتماعى الدولية حاليا فى الإهتمام بنشر وتوسيع أنظمة الضمان الإجتماعى فى العالم وتوحيد أسسه وقواعده، مع العمل على تحسين الطرق والوسائل الفنية والعلمية والإدارية المؤدية لنفس الأغراض مما جعلها تقوم دائما ببحث جميع الأمورالمتعلقة بالضمان الإجتماعى، من قبل أعضائها وخبرائها على ضوء التجارب والتطورات الإقتصادية والإجتماعية (كما أنها تمد الدول الأعضاء وغيرها أيضا بجميع المساعدات الفنية فيما يتعلق بنشر وبتحسين هذا النظام فى البلاد المختلفة، وهى تعرض نتائج أبحاثها على جمعيتها العامة التى تعقد مرة فى كل سنتين فى الوقت الحاضر، وتتخذ هذه الجمعية العامة، بعد المداولات والمناقشات، القرارات والتوصيات اللازمة فى ضوء ما يقدم لها من أبحاث وتقارير).

..

وفى إطار الإهتمام الدولى بالضمان الإجتماعى إهتمت جامعة الدول العربية كتنظيم دولى إقليمى **بتنظيم علاقات الدول العربية بشأن العمل والعمال والضمان الإجتماعى من خلال إنشاء منظمة عمل عربية التى تعمل على:**

- **بلوغ مستويات مماثلة فالتشريعات العمالية والتأمينات الإجتماعية.**
- **توحيد شروط وظروف العمل بالنسبة لعمالها كلما أمكن ذلك وتسعى** (ووفقا للمادة (٣) من دستور منظمة العمل العربية) **نحو** تنسيق الجهود فى ميدان العمل- وتنمية وصيانة الحقوق والحريات النقابية - توحيد التشريعات العمالية وظروف وشروط العمل فى الدول العربية كلما أمكن ذلك - وضع خطة لنظام التأمينات الإجتماعية لحماية العمال وعائلاتهم - وضع خطة للتدريب المهنى وتنظيم حلقات تدريبية للعمال.

وبالإتساق مع الإتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات منظمة العمل الدولية كانت أيضا الإتفاقيات العربية الصادرة بشأن الضمان الإجتماعى والتأمينات الإجتماعية.

هذا وبمراعاة كفالة الدول للضمان الإجتماعى بإعتباره من الحقوق الأساسية لرعاياها فإن صوره ومستوى مزاياه تختلف بإختلاف القدرة المالية للدولة مع الإتفاق فى الهدف المتمثل فى تأمين وسائل العيش والراحة لجميع أفراد المجتمع عن طريق قيام الدولة بتوفير الحماية عند التعرض إلى العوز والحاجة أو عند وقوع أخطار تفقدهم القدرة على العمل وممارسته، ومعاونتهم عند التعرض لمشاكل إجتماعية أو إقتصادية تحول دون قدرتهم على العمل والتكسب سواء بإعادة تأهيلهم وتمكينهم (من العمل والتكسب) أو بتوفير التعويضات والمساعدات طوال الحياة وذلك فى حالات العجز الدائم.

وحيث أصبح الضمان الإجتماعى نظام إجتماعى سياسى إقتصادى يهدف بصورة قانونية إلى حماية الأفراد وقاية وعلاجا من مشاكل الفقر (النقدى)

مع توفير معيشـــة لائقة وكريمة من خلال توفير القدرة على مواجهة مخاطر الجهل والمرض ويؤمن بوجه عام وبصـورة مسـتمرة سـبل العيش والراحة فى الحياة بمستوى لائق كريم (فقر القدرات)**"... فقد تميز بسمات ثلاث:**

فمن ناحية فإنه نظام إجتماعى بإعتباره وليد الضـــرورات الإجتماعية وهو صـــادر من المجتمع لحمايـة أفراده، ثم هو يؤثر تـأثيرات عديدة فى نواحى الحياة الإجتماعية ... ونحن على المسـتوى العربى (فقيرة وغنية) **فى حاجة للضمان الإجتماعى وفقا لهذا المفهوم.**

ومن ناحية أخرى فإنه أيضا نظام سياسى إذ يعتبر من واجبات الدولة الأسـاسـية التى تمس سـياسـتها العليا والتى على ضـوئها تنظم علاقتها مع مواطنيها ومع الدول المحيطة بها .. ونحن على المسـتوى العربى نتطلع إلى هذا المفهوم لتدعيم النظم السياسية ذاتها.

وأخيرا فـإنـه نظـام إقتصـــادى بـإعتبـاره وليد الحـاجـة والضـــرورة الإقتصادية وأنه يبنى أساسا على المبادئ والفلسفة الإقتصادية السـائدة فى المجتمع كمـا أنـه يؤثر تـأثيرات مهمـة فى النواحى الإقتصـــاديـة العـامـة والخاصة ... وفى هذا الشأن فإن مستويات الدخول للشعوب العربية ونسبة الفقراء تسـتلزمان التدعيم الإقتصـادى للضـمان الإجتماعى على المسـتوى العربى.

ولا يفوتنا هنا أن المرأة العربية تتطلع إلى الضمان الإجتماعى بسماته الثلاث الإجتماعية والسياسية والإقتصادية تحقيقا للمساواه والعدالة ودعما لقدرات المرأة العربية التى عانت وتعانى من التمييز وعدم المساواه بشريك حياتها الرجل أبا وإبنا وأخا وزوجا.

وقد تعددت تدابير الضـــمان الإجتماعى لتشـــمل العديد من الخدمات والإعانات العينية والنقدية لإشباع حاجات المعيشة الضرورية وتلك اللازمة لتنمية قدرات الإنســان فى المجال الثقافى والصـــحى والمهنى، وتلك الكفيلة بتهيئة وسـائل الكسـب وحماية الأمومة والطفولة ورعاية المرضـى والعجزة والشيوخ.

الضمان الإجتماعى
لمواجهة فقر الدخل

وحتميته على المستوى العربى مع تزايد مشكلتى الفقر والتعطل خاصة بالنسبة للمرأة

* **نظم التأمين الإجتماعى قومية المجال لتعويض الدخل :** ضرورتها على المستوى العربى مع إنتشار وحدة مشكلتى الفقر والبطالة خاصة بالنسبة للمرأة.
* **نظم المساعدات العامة والإجتماعية** التى تتلازم مع التأمين الإجتماعى فى مواجهة مشكلتى الفقر والبطالة من خلال توفير الإحتياجات المالية الفردية والفئوية (والجهود الدولية فى هذا المجال).

نظم التأمين الإجتماعى لتعويض الدخل
نظم قومية إجبارية لتعويض الدخل والخطر

* **إهتمام التأمين الإجتماعى بتعويض الدخل والخطر** من خلال الفصل بين التمويل والحق فى المزايا لصالح الفقراء **وضرورته على المستوى العربى مع إنتشار معدل الأمية وفقر الدخل.**
* **إمتداد إهتمام التأمين الإجتماعى لمشكلة البطالة التى تتزايد فى العالم العربى** بالنسبة للنساء عنها بالنسبة للرجال ولا تتوزع بعدالة بين قطاعات النشاط الإقتصادى.

أشرنا فيما سبق إلى نشأة التأمين الإجتماعى مع بداية الثورة الصناعية فى أوروبا فى أوائل القرن التاسع عشر حيث ظهرت "الطبقة العاملة" كطبقة كبيرة تعتمد فى معيشتها على أجورها وتعانى من توقف أو إنقطاع الأجر فى حالات التعطل والمرض وإصابات العمل وكبر السن .. وتلازمت مع التأمين الإجتماعى تدابير المساعدات العامة من الأموال العامة (حيث أعانت الدانمرك وسويسرا جمعيات المعونة المشتركة لحالات المرض، وقدمت الدانمرك والسويد اعانات كبيرة للنقابات لتنفيذ تأمين إختيارى ضد البطالة**).**

وقد أنشئت الحكومة الألمانية فيما بين سنتى ١٨٨٣ و١٨٨٩، وبتوجيه من بسمارك، أول نظام للتأمين الإجتماعى - ظل الوحيد فى ميدانه قرابة ثلاثين عاما- **على مراحل ثلاث: الأول التأمين الصحى فى سنة ١٨٨٣ وثانيهما تأمين إصابات العمل فى سنة ١٨٨٤ وأخيرا تأمين الشيخوخة والعجز فى سنة ١٨٨٩ وكل منها كان إجباريا على العمال الصناعيين .. وقد أسند الى صناديق المعونة المشتركة القائمة إدارة التأمين الصحى وإلى جمعيات أصحاب الأعمال الحرفية إدارة تأمين إصابات العمل وتم تكليف المحليات بإدارة تأمين المعاش.**

وتحمل طريقة التأمين الإجتماعى، كما إستنبطت فى ألمانيا، سمات كل من الوسائل الأقدم منها عهدا على النحو التالى:
١- جاء التمويل ثلاثى يقابل إشتراك العامل فى صندوق المعونة المشتركة وقسط صاحب العمل لشركة التأمين ضد الحوادث وإعانة الدولة للإقتصاد الإختبارى.
٢- إشتمل معاش العجز من عنصرين الأول تأمينى أساسى يمنح لكل من يستوفى الشروط المؤهلة للمعاش والثانى يرتبط بما أدى من إشتراكات (حسب المدة**) ومن خلال التمويل الثلاثى أمكن توسيع نطاق الحالات حتى تشمل ذوى الحدود الدنيا من الأجور.**

وسرعان ما حذت النمسا حذو ألمانيا، ثم سارت فى أعقابها بعد ثلاثين أو أربعين عاما المملكة المتحدة وأوروبا الإتحاد السوفيتى واليابان، ثم إنتشر التأمين الإجتماعى بعد الكساد العظيم الذى حدث فى العقد الرابع إلى أمريكا اللاتينية بل إلى الولايات المتحدة وكندا، أما فى أقاليم أسيا فقد تراخى التأمين الإجتماعى ريثما يتحقق لها الإستقلال القومى.

*** إهتمام التأمين الإجتماعى بتعويض الدخل والخطر** (من خلال الفصل بين التمويل والحق فى المزايا لصالح الفقراء) **وضرورته على المستوى العربى مع إنتشار معدل الأمية وفقر الدخل:**

تهدف نظم التأمين الإجتماعى إلى ضمان الدخل عند توقفه أو إنقطاعه فى حالات كبر السن والعجز والوفاه والتعطل والمرض (والأمومة) **والإصابة وقد روعى منذ البداية إهتمام تلك النظم بإعتبارات الكفاية الإجتماعية وفى هذا يتم الفصل بين إستحقاق مزاياه وبين مصادر التمويل التى تمتد للمجتمع ككل ممثلا فى الدولة وفى تنظيمات أصحاب الأعمال إلى جانب المؤمن عليهم حيث تعود المصالح على كل من تلك المصادر الثلاثة وبالتالى يتم التمويل وفقا لقدراتها.**

وهكذا أمكن منذ البداية إتجاه التأمين الإجتماعى توفير مزايا لفئات من المؤمن عليهم لم تساهم فى تمويل تلك المزايا بالقدر الذى يتناسب معها كذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة ومدد الإشتراكات القصيرة.

وتتحقق الكفاية الإجتماعية والعدالة التمويلية معا خلال نظام التأمين الإجتماعى بمراعاة إهتمامه بمعالجة المشاكل الإقتصادية والإجتماعية على المستوى القومى حيث يكون التأمين هو الأسلوب المناسب لحلها ويلزم فى ذات الوقت تدخل حكومى أو تشريعى بإصدار قانون يفرض الإلتزام أو بتدعيم مالى وتوفير المنظمات الإدارية.

وهكذا نفهم التأمين الإجتماعى بإعتبار أن مجاله هو المجتمع ككل أو قطاعا عريضا منه وأن محوره هو القانون والإجبار ومن شأن إمتداده لكافة الفئات ان يحقق مزايا غير مباشرة لذوى الدخول المرتفعة اذ تقل أعباءها تجاه المعالين والمسنين والعجزه وذوى الدخول المنخفضة، وهو نموذج لوثيقة تأمين موحدة يلتزم بها المؤمن عليهم وتحقق لهم مزايا مباشرة، وغير مباشرة بمراعاة كفاية التأمين فإذا تعارضت إعتبارات الكفاية الإجتماعية مع إعتبارات العدالة الفردية جاء دور المساهمة العامة وغيرها من مصادر التمويل (عدا المؤمن عليهم) **فى إعادة التوازن بين الكفاية والعدالة على النحو التالى:**

١- من المبادئ الدوليه لتمويل التأمين الإجتماعى : عدم تحميل المؤمن عليهم بأعباء تزيد عن القيمة الحالية للمزايا بإستثناء مزايا تأمين إصابات

العمل التى يتحملها صاحب العمل بالكامل، وقد إهتمت بذلك العديد من الإتفاقات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية والتى تشكل المبادئ الدولية فى مجال تحديد مصادر نظم التأمين الإجتماعى وتوزيع نفقات مزاياها .

٢- هناك مصـــادر لتمويل المزايا لذوى الأجور المنخفضـــة والأعمار المتقدمة : فقد جاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل (التوصيه ٦٧**) أن على أصـحاب الأعمال المسـاهمة بما لا يقل عن نصـف النفقات الكلية للمزايا المسـتحقة للعاملين، باسـتثناء نفقات تأمين إصـابات العمل، خاصـة بالنسـبة لذوى الأجور المنخفضة.**

وقد إهتمت كل من إتفاقيات وتوصـــيات التأمين الصـــحى الإجتماعى وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بتحمل أصحاب الأعمال باشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة.

وفى مجال تحديد أوجه المســـاهمة العامة للدولة فى تمويل نفاقات التأمين الإجتماعى نصـــت الإتفاقات والتوصـــيات على تحمل لدولة للأعباء المالية التى يفترض تغطيتها من الإشتراكات ومن بينها العجز فى الإشتراكات نتيجة لإمتداد التأمين للمتقدمين فى الأعمار والأعباء المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا فى حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة.

وهكذا تتعدد مصادر تمويل التأمينات الإجتماعية التى تشترك إلى جانب المؤمن عليهم فى تحمل نفقات المزايا ويتم تبرير مســـاهمة كل من الدولة وأصـــحاب الأعمال بأن نظام التأمين الإجتماعى يقوم بالوفاء بالإلتزامات التى تفرضها التشريعات العمالية والإجتماعية على أصحاب الأعمال بحكم إجباريته وعموميته وبالآثار الســـياســـية والإقتصـــادية المرغوب فيها على مســـتوى المشروعات وعلى المستوى الدولى.

ومن النـاحيـة الفنيـة روعى فى تكوين أموال نظم التـأمين الإجتمـاعى الأولى ذات المجال المحدود ما يســـمى بالتمويل الكامل المتبع فى شـــركات التأمين حيث تبينت عيوبه العديدة وعدم ملاءمتة لنظم التأمين الإجبارية ذات المجال القومى - عكس التأمين الخاص والتجارى ذو المجال الفردى أو الفئوى الإختيار **- فتم العدول عنه إلى أساليب التمويل الجزئى والموازنة وهى أساليب تقوم على أســـس علمية متفق عليها وتضـــمن وفاء نظم التأمين الإجتماعى بالتزاماتها.**

..

وعلى المســـتوى العربى تبدو الأهمية الشـــديدة للتأمين الإجتماعى مع تزايد معدل الأمية ونسبة فقراء الدخل الذين تقل دخولهم عما يسمى بخط فقر الدخل كما جاءت بتقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٦.

معدل الأمية وفقر الدخل
٢٠٠٤

الدولة	معدل الأمية لدىالبالغين ١٥فأكثر	سكان تحت خط فقر الدخل			الناتج المحلى الإجمالى للفرد
		دولار يوميا	دولاران	على الصعيد الوطنى	
الكويت	٦,٧				١٩٣٨٤
البحرين	١٣,٥				٢٠٧٥٨
قطر	١١				١٩٨٤٤
الإمارات	-				٢٤٠٥٦
عمان	١٨,٦				١٥٢٥٩
لبنان	-				٥٨٣٧
ليبيا	-				٧٥٧٠
السعودية	٢٠,٦				١٣٨٢٥
الإردن	١٠,١	٢	٧	١١,٧	٤٦٨٨
تونس	٢٥,٧	٢	٦,٦	٧,٦	٧٧٦٨
الجزائر	٣٠,١	٢	١٥,١	٢٢,٦	٦٦٠٣
سوريا	٢٠,٤				
مصر	٢٨,٦	٣,١	٤٣,٩	١٦,٧	٤٢١١
المغرب	٤٧,٧	٢	١٤,٣	١٩,٠	٤٣٠٩
السودان	٣٩,١				١٩٤٩
اليمن					٨٧٩
إسرائيل					٢٤٣٨٢
موريتانيا					١٩٤٠

تقرير التنمية البشـــرية لعام ٢٠٠٦ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائىUNDP**) ص٢٩٢: ٢٩٤ والناتج المحلى الإجمالى للفرد ٢٨٣: ٢٨٦**

*** <u>إمتداد إهتمام التأمين الإجتماعى لمشكلة البطالة التى تتزايد فى العالم العربى</u>** <u>بالنســبة للنســاء عنها بالنســبة للرجال ولا تتوزع بعدالة بين قطاعات النشــاط الإقتصادى</u>**:**

يعرف البعض التأمين الإجتماعى بأنه "نظام تقوم بمقتضـاه الحكومة أو وكيل عنها a government or government agency **بأداء مزايا** Benefits **حال تحقق أحد الأخطار** Contingencies **التى يتعرض لها الأشـخاص عموما** People general are liable **(**كالشيخوخة والمرض وإصابات العمل والوفاة والتعطل**). وتمول المزايا أو جزء منها** in whole or in part **من اشـتراكات يتحملها المؤمن عليهم وأصـحاب الأعمال** Fund of Contributions by insured persons or the employers **وغالبا ما تكون عضـوية النظام إجبارية** Commonly Compulsory **.**

ويعرف قاموس تأمين أمريكى التأمين الإجتماعى بانه "تدبير لتجميع الأخطار Pooling of risks**, بتحويلها لهيئة، عادة حكومية ، تلتزم قانونا**

بتقديم مزايا نقدية أو خدمات Pecuniary or service benefits **إلى أو لحساب المؤمن عليهم** Covered persons **حال وقوع خسائر معينة مسبقا وذلك بمراعاة الشروط التالية:**

١- الحماية إجبارية فى جميع الحالات ووفقا لقانون.

٢- فيما عدا الفترة الأولى لسريان التأمين فان **إستحقاق المزايا يرتبط بالإشتراكات التى تؤدى للنظام (**بمعرفة أو لحساب المؤمن عليهم والمستحقين عنهم**) وذلك كحق دون أى إختبار للدخل ... ولا يمنع هذا دون توفير مزايا تأمينية مناسبة لذوى الأجور المنخفضة والأعداد الكبيرة من المعالين إعمالا لدور التأمين الإجتماعى فى إعادة توزيع الدخول من خلال تعدد مصادر التمويل.**

٣- يبين القانون طريقة تحديد المزايا.

٤- يتم تقدير الأموال اللازمة لأداء مزايا التأمين الإجتماعى من خلال أسلوب إكتوارى مميز بحيث تكفى فى المدى القصير والمدى الطويل .. مع مراعاة تحديد مصادر ثلاث للتمويل فى صورة إشتراكات يتحملها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة نزولا على إعتبارات المصلحة والمسئولية.

٥- تتولى الحكومة ادارة النظام أو على الأقل تشرف عليه.

والمفهوم السابق للتأمين الإجتماعى هو الذى أقرته لجنة التعريف التأمينية بالمنظمة الأمريكية للخطر والتأمين Commission of Insurance Terminology of the America Risk and Insurance Association**.**

ولقد أصبح التأمين الإجتماعى نظام تأمين مقبول عالميا لمواجهة مختلف المشاكل الإقتصادية والإجتماعية بكافة دول العالم بدءا بنوع أو أكثر من أنواع التأمينات الإجتماعية (٥٧ دولة فقط عام ١٩٤٠ و١٣٣ دولة عام ١٩٩٥**)، مع إنتشار تأمين إصابات العمل بكافة الدول وتزايدت نظم تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة (**٣٣ دولة عام ١٩٤٠ و١٢٤ دولة فى عام ١٩٩٢ مقابل ٣٣ دولة عام ١٩٤٠**) .. ولنا ملاحظة إختلاف أحكام التأمين الإجتماعى من دولة لأخرى وإن كانت الأخطار واحدة والفكرة واحدة والمبادئ واحدة وأحيانا يسمى التأمين الإجتماعى بالضمان الإجتماعى** Social Security **وينظر إليه أيضا بإعتباره نظام إقتصادى يضمن إستمرار الدخل وتتاح مخصصاته الفنية للإستثمار.**

.. ومع إهتمام التأمين الإجتماعى بالمشاكل الإقتصادية إمتدت أحكامه إلى مشكلة البطالة بالنسبة للعامل الذى يتعطل (حيث تشترط مدة إشتراك فى التأمين**) من خلال تعويض العمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطل الإجبارى مما يساهم فى تلطيف حدة الركود الاقتصادى** Economic Slumps من خلال زيادة القدرة الاستهلاكية **وبالتالى فإنه يعتبر عاملا هاما لتحقيق التوازن الاقتصادى بشكل تلقائى** Automatic economic stabilizer **ويحافظ من خلال تعويضاته بالتالى على مهارات العمال بتوفير فرص التدريب لهم** مع

التقليل من الدافع لقبول أعمال ذات مستوى أقل من قدراتهم وصلاحيتهم تحت ضغط الحاجة.

وقد تلجأ بعض النظم إلى ربط الإشتراكات التى يتحملها أصحاب الأعمال بما يتخذونه من وسائل لاستقرار العمالة لديهم .

وقد كان التعطل آخر الأخطار الإقتصادية التى تواجه العمال وتتم مواجهته بالتأمين الإجتماعى وبدأت برامجه قومية المجال باعانات من الدولة توفرها النظم الإختيارية فى كل من فرنسا (١٩٠٥) والنرويج (١٩٠٦)، والدانمارك (١٩٠٧) ثم صدر أول تشريع قومى إجبارى فى بريطانيا (١٩١١) ثم فى إيطاليا (١٩١٩) ثم ألمانيا (١٩٢٧) ثم فى الولايات المتحدة (مع صدور قانون الضمان الإجتماعى فى سنة ١٩٣٥) **ثم اليابان** (سنة ١٩٤٧) **وكندا** (سنة ١٩٥٥) **ومصر (١٩٦٤).**

ويمكن إرجاع التأخير فى نشأة وتتطور تأمين البطالة الى إختلاف وجهات النظر حول الهدف منه وكيفية إدارته وآثاره خاصة وأن كلا من التعطل الفردى والتعطل على المستوى القومى من الأمور التى ترتبط بمؤثرات متنوعة يصعب قياسها والتحكم فيها سواء على مستوى العمال أنفسهم أوعلى مستوى أصحاب الأعمال بل أيضا على مستوى السياسات الحكومية، كما أن لتعويضات التعطل أثرها على مستويات الأجور وعلى الدافع على العمل وسيولته وذلك فضلا عن صعوبة التحقق من الرغبة فى العمل ورفض قبول العمل المناسب، وهكذا نظر الى البطالة باعتبارها خطر غير ملائم لمشروعات التأمين الخاصة ولم تفكر فيه أى شركة تأمين .. كما تم الربط بينه وبين نظرية الدورات الإقتصادية التى تفترض فترات من الرواج تعقبها فترات من الكساد، ومن هنا فقد كان ينظر الى تأمين البطالة باعتباره وسيلة أساسية للتغلب على الدورات الاقتصادية .

وقد إنتشر تأمين البطالة فى العديد من الدول منذ عشرات السنوات حيث إستقر مفهومه على الاهتمام بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد بها الى نظم المساعدات والتشغيل، وقد أدى ذلك فضلا عن الشروط التقليدية للمدة المؤهلة لاستحقاق التعويضات والحد الاقصى لفترة الاستحقاق ذاتها الى إدارة التأمين باعتباره من التأمينات المؤقتة القابلة للتأمين شأنه فى ذلك شأن الأوبئة التى لم تعد تراعى عند تقدير نفقات التأمين الصحى حيث تعمل سلطات الصحة العامة دون إنتشارها، والأمر ذاته بالنسبة للبطالة العامة كما أن الخبرة أوضحت أن خطر التعطل لا يتحقق بمعدل واحد لقطاعات العاملين وإنما يتفاوت بين قطاعات العمل المختلفة.

.. <u>وعلى المستوى العربى تصور لنا البيانات الإحصائية للجدول التالى</u> (المعد عن عام ٢٠٠٤**) <u>الإنخفاض الملحوظ فى نسبة النشاط الإقتصادى للإناث منسوبة للنشاط الإقتصادى للذكور .. كما تبين عدم توزيع نسب التشغيل</u>**

بعدالة بين الذكور والإناث فى قطاعات النشـــاط الإقتصـــادى الثلاث: الزراعة والصناعة والخدمات.

جدول توزيع العمالة بين النساء والذكور (عام ٢٠٠٤)
وفقا للنشاط الإقتصادى (زراعة / صناعة / خدمات)

الدولة	نسبة النشاط الإقتصادى للإناث (١٥فأكثر) إلى معدل الذكور	الزراعة		الصناعة		الخدمات	
		نساء %	رجال %	نساء %	رجال %	نساء %	رجال %
السويد	٨٧	١	٣	١١	٣٦	٨٨	٦١
الكويت	٥٦						
البحرين	٣٣						
قطر	٤٠						
الإمارات	٤١	-	٩	١٤	٣٦	٨٦	٥٥
ليبيا	٣٩						
السعودية	٢٢						
لبنان	٤٠						
الإردن	٣٥						
تونس	٣٧						
الجزائر	٤٤						
مصر	٢٨	٣٩	٢٧	٧	٢٥	٥٤	٤٨
المغرب	٣٣	٦	٦	٤٠	٣٢	٥٤	٦٣
اليمن	٣٩	٨٨	٤٣	٣	١٤	٩	٤٣
سوريا	٤٤						

تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٦ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى UNDP**) ص٣٧٥: ٣٧٨**

ويصـور لنا الجدولين التاليين تزايد معدلات بطالة النســاء فى مصــر مع عدم المساواة فى نسب التشغيل بينهم وبين الرجال وفقا للنشاط الإقتصادى من واقع الإحصـاء السـنوى المصـرى ٢٠٠٥ الصـادر عن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء:

*** معدلات البطالة بين الذكور والإناث:**

			المتعطلون

	قوة العمل بالملايين	المشتغلون بالملايين	عدد بالملايين	معدل البطالة إلى قوة العمل %
ذكور	١٦,٧٩	١٥,٥٩	١,١٩	٧,١٢
إناث	٥,٠٠	٣,٧٥	١,٢٦	٢٥,٠٩
إجمالى	٢١,٧٩	١٩,٣٤	٢,٤٥	١١,٢٤

*** نسبة المشتغلون إلى قوة العمل حسب النشاط الإقتصادى:**

	زراعة	مناجم ومحاجر	تشييد وبناء	تجارة	فنادق	نقل	تعليم	صحة	خدمات وأخرى (١)
ذكور	٢٧,١١	١٣,٥	١٠,٤٨	١٢,٥٢	٢,٢٩	٨,١٩	٧,٢٧	١,٥٧	١٥,٤١
إناث	٤٦,٥٣	٤,١٠	٠,٤٠	٥,٠٥	٠,٢٤	١,١٧	١٩,٠٧	٦,٩١	١٣,٥٢

(١) أنشطة العقارات والخدمات الإجتماعية والشخصية والمنزلية والوساطه المالية والهيئات الدولية والأجنبية

نظم المساعدات العامة والإجتماعية (الممولة حكوميا)
فى تلازمها مع التأمينات الإجتماعية لمواجهة مشكلتى الفقر والتعطل
من خلال توفير الإحتياجات المالية الفردية والفئوية
والجهود الدولية فى هذا المجال

تهتم المساعدات العامة والإجتماعية بمعالجة مشكلتى الفقر والبطالة من خلال توفير إعانات ومساعدات للفقراء والمتعطلين ترتبط بإحتياجاتهم الفعلية أو المفترضة ومن حيث الهدف فإنها تتفق مع نظم التأمين الإجتماعى وإن إختلفت عنها من حيث الشروط المؤهلة ومصادر التمويل ففى حين تتحدد التعويضات النقدية فى التأمين الإجتماعى بمراعاة الدخل السابق للمؤمن عليهم فإن المساعدات الإجتماعية تتحدد وفقا لمدى الحاجة وفى حين تتحدد تعويضات التأمين الإجتماعى قانونا وفقا لشروط وقواعد تراعى فيها مدة العمل والإشتراك السابقة كبديل أفضل لمكافآت نهاية الخدمة (مع ملاحظة أنها قد تستحق للأطفال والعجزة منذ الولادة وقد تتقرر لها حدود دنيا نزولا على إعتبارات الكفاية الإجتماعية) **فإن المساعدات العامة تتقرر تأسيسا على ثبوت الحاجة حقيقة أو إفتراضها حكما، بإعتبار المساعدة الإجتماعية "Assistance" تعنى فى الأصل قيام الحاجة وتستهدف إشباع تلك الحاجة فى حين أن التأمين "Assurance" يتضمن معنى الإلتزام والعوض المالى.**

أما عن تمويل التأمين الإجتماعى فيتم من خلال الإشتراكات التى يساهم فى تحملها كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال (والمجتمع ممثلا فى الدولة) **أما المساعدات الإجتماعية فيتم تمويلها من خلال الدولة** (الضرائب العامة)**.**

وقد تلازمت المساعدات الإجتماعية بمفهومها الحالى مع نشأة التأمين الإجتماعى فى الدول الصناعية لتلازمه فى إشباع حاجات المتعطلين الفقراء، أو لتكمل إعاناته فى هذا الشأن لإتفاقهما فى الغرض والغاية.

ونتناول فى البنود التالية مدى تلازم المساعدات العامة والإجتماعية مع نظم التأمين الإجتماعى ثم نبين كيف يعملان على توفير معاشات لكبار السن (خاصة الفقراء) **وكيف تهتم الجهود الدولية بمواجهة مشكلتى الفقر والبطالة من خلال المساعدات العامة والإجتماعية.**

*** <u>تحقيق الضمان الإجتماعى بتلازم نظم المساعدات العامة والإجتماعية مع نظم التأمين الإجتماعى:</u>**

تطور الإهتمام بالضمان بدءا من مسئولية الفرد إلى الترتيبات التعاونية التى تشـــمل إلى جانب الفرد والأســـرة إتحادات العمال ومنظمات أصـــحاب الأعمال ... وتبلورت الجهود فى تدابير ووسائل عامة أصبحت من المسئوليات الأساسية للحكومات تحت مسمى الضمان الإجتماعى Social Security **الذى يشمل تدابير وبرامج عديدة توفر مزايا نقدية للأفراد وأسرهم عندما يتوقف أو يتضـــاءل دخلهم (**إما بصـــفة مؤقتة أو دائمة**) .. وإمتد ذلك إلى تدابير الرعاية الطبية للأفراد وأســـرهم ولجميع الأطفال (**بغض النظر عن وجود أو غياب الآباء القادرين على إعالة هؤلاء الأطفال وبغض النظر عما إذا كانت هذه القدرة متوافرة أو غير متوافرة**).**

وإتفاقا مع إختلاف الظروف والأحوال الإقتصـــادية والإجتماعية بين المجتمعات والدول تختلف برامج الضـــمان الإجتماعى القائمة حاليا فى العالم وفقا لطبيعتها العامة ومدى تطورها لتشـــمل إلى جانب برامج التأمين الإجتماعى والتدابير التى يلتزم بها أصحاب الأعمال mandatory employer plans **وفقا لتشـــريعات العمل (**إما ذاتيا بمعرفة صـــاحب العمل أو عن طريق تعاقده مع هيئة تأمين خاص أو أحيانا مع إمكانية التعاقد مع هيئة حكومية ... وجميعها تمثل مرحلة ســـابقة على نظم التأمين الإجتماعى**) تدابير المســـاعدات العامة والإجتماعية التى توفرها الدولة على النحو التالى:**

١- عندما توســـعت الدولة وظهرت فكرة الوطنية إمتد دور الدولة إلى جميع المواطنين للزود عنهم وأصـــبح من العدل والمنطق أن يقابل إلتزام الأفراد بحماية الدولة، إلتزام الدولة بحماية الأفراد عند المخاطر والحاجة خاصـــة عندما تطورت الحياة وزادت الحاجات والمخاطر ... وتطلع الكافة إلى الدولة لكى تمد يد المساعدة إلى الفقراء والمحتاجين، حيث حلت فكرة الوطنية والنزعة القومية محل النزعة القبلية والعائلية**.**

وقد تطورت مساعدة الفقراء من مجرد منحة يتفضل بها الحاكم (خاصة فى المجتمعات الأوروبية**) إلى كونها خدمة عامة أطلقت عليها الثورة الفرنسية فى دستور عام ١٧٩١ إسم "الإغاثة العامة** Secours public**" ... ومن ذلك الحين أصبحت الإعانات الإجتماعية واجبا على الدولة نحو الأفراد المحتاجين، وحلت فكرة الإغاثة العامة محل الصـــدقات العامة أو الإحســـان العام .. ولما نشبت ثورة ١٨٤٨ فى فرنسا أطلق دستورها على هذه "الصدقات العامة" أو الإغاثة العامة" اسم "المساعدة العامة** Assistance public**".**

وقد رأت الدول التى كانت تأخذ بمبدأ التأمين الإجتماعى ضـــرورة تلازم مزايا المســـاعدات العامة (universal benefit systems**) مع التأمينات الإجتماعية التى قد لا يستفيد منها العديد من الأفراد المحتاجين لعدم سريانها عليهم، وذلك رغم شدة حاجتهم إلى المعاونة والمساعدة الرسمية.**

٢- إلى جانب المساعدات العامة التى تستهدف قطاعات الفقراء والمعوزين عامة فإن هناك المساعدات الإجتماعية social assistance systems **التى تهتم بالإحتياجات الفردية وتمول من الأموال الحكومية ... وفى حين تمتد برامج المساعدات العامة إلى كافة مواطنى الدولة وفقا لعوامل سكانية** (ولهذا تسمى تلك الأنظمة أحيانا بأنظمة سكانية demo grant systems) **كالسن والإقامة والحالة الإجتماعية** (ومن أمثلة المساعدات العامة البرنامج الكندى لضمان الشيخوخة الذى يوفر مزايا موحدة للأشخاص البالغين ٧٠ عاما فأكثر) **ومثلها برامج أستراليا ونيوزيلندا والدول الإسكاندينافيه فإن المساعدات الإجتماعية تقوم على إختبارات الحاجة للفرد.**

وبوجه عام يقصد بالمساعدات تلك العامة والإجتماعية وتشمل الخدمات الثقافية والصحية والمعاشية، المادية وغير المادية، لغرض مواجهة مشاكل الجهل والمرض والفقر.

*** معاشات الشيخوخة العامة** (الإجتماعية) **بين التأمين الإجتماعى والمساعدات الإجتماعية وأهميتها للفقراء والنساء وتأتى معها أو بعدها مساعدات البطالة:**

تهتم معظم دول العالم بتقرير برامج عامة لمعاشات كبار السن بهدف تحقيق الضمان لهم خاصة حيث يترتب على إنخفاض مستويات الدخول تواضع القدرة الإدخارية للفقراء بما لا يوفر لهم سبل المعيشة عند كبر السن (يمثل كبار السن ممن جاوزوا الستين نحو ١٠ فى المائة من تعداد سكان العالم، من المتوقع أن تصل نسبتهم إلى نحو ٢١ فى المائة فى عام ٢٠٥٠، وفى نطاق هذه المجموعة، فإن القسم من السكان الذين يزيد عمرهم عن ٨٠ عاما، وهم نحو ١٢ فى المائة اليوم، من المتوقع أن يصل إلى ١٩ فى المائة بحلول عام ٢٠٥٠).

وهكذا تتكامل تدابير التأمين الإجتماعى مع تدابير المساعدات الإجتماعية فى توفير المعاشات لكبار السن (لاحظ إقتصار تدابير التأمين الإجتماعى على المستوى العالمى تقتصر على ٢٠٪ فقط من إجمالى القوة العاملة .. ولاحظ أنه فى معظم نظم المعاشات ذات التغطية القومية لا تتوافر للفقراء عند الشيخوخة مدد الإشتراك المؤهلة لإستحقاق معاش كاف) **والمشكلة أكبر للنساء الفقيرات اللاتى لم يعملن خارج منازلهن.**

وتوفر المعاشات الإجتماعية حماية للمسنين دون مطالبتهم بدفع إشتراكات مسبقة ويمكن أن تكون شاملة (مثلما يحدث فى بوتسوانا، وموريشيوس، وناميبيا، وبوليفيا) **أو تعتمد على إختبار الموارد** (مثلما يحدث فى جنوب إفريقيا، والسنغال، والهند وبنغلاديش، وفى عدد من بلدان أمريكا اللاتينية، وأستراليا، وايطاليا، ونيوزيلندا، وكثير منها يتحمل النظم القائمة على

دفع الإشتراك التى تغطى أعلى الجماعات دخلا) **وحين تكون التحويلات حسب إختبار الموارد، تمثل البرامج حالة خاصة غير أن الحوافز السلبية للعمل تقل لأن المجتمعات تتوقع من المسنين جهودا أقل فى العمل.**

ولعل من الجدير بالبيان هنا التوصية بتمكين الفقراء والنساء من الحصول على معاشات تقاعد ملائمة من خلال نظم المعاشات الإجتماعية لتشمل كافة القوى العاملة فى المجتمع بما فى ذلك العاملين فى الزراعة (وحتى يتحقق ذلك إضطرت الحكومة فى كوريا إلى تقديم دعم كامل أو جزئى إلى ثلث السكان المستهدفين تقريبا من العاملين فى الزراعة والصيد والمهن الحرفية)**.**

ومن ناحية أخرى يتعين إهتمام نظم المعاشات بتوفيرها بمراعاة إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء.

هذا وتأتى مساعدات وإعانات البطالة مع أو بعد معاشات كبار السن حيث يدور البحث فى كل دولة حول تحقيق التوازن بين المعاشات الإجتماعية التى توفر للمسنين وبرامج المساعدات والإعانات للبطالة والطفولة والأسر الشابة التى لديها أطفال وفقا لمدى الفقر النسبى إذ قد يكون التركيز على البطالة أكثر ملاءمة لخفض أعداد الفقراء ... وقد تكون هناك أسباب سياسية إقتصادية تدعم الأولويات الخاصة بكبار السن أو غيرهم من الفقراء .. وقد يكون توفير معاشات كبار السن الفقراء أيسر إداريا من إعانات ومساعدات البطالة لسهولة التحقق من الأولى.

*** الجهود الدولية فى مجال المساعدات العامة لمواجهة مشكلتى الفقر والبطالة:**

مع تزايد مشكلة الفقر والعوز على المستوى الدولى تبينت ضرورة الجهود الدولية الجماعية والتعاون الدولى بتوفير الضمان للفقراء وإهتمت الدول بتأسيس المؤسسات وعقد المؤتمرات الدولية لبحث سبل المساعدات العامة (أسوة بمؤسسات مؤتمرات التأمين الإجتماعى) **وإلزام السلطات الرسمية بها شأن إلتزامها بالتأمين الإجتماعى الإلزامى الذى تعتبر تعويضاته للمشمولين حقا من حقوقهم ... ونتيجة لذلك أصبحت أنظمة المساعدات العامة الجديدة بدورها إلتزاما على السلطات الرسمية عند توافر شروط الإستحقاق التى تدور حول الحاجة الحقيقية أو الحكمية ... وأسوة بالتأمين الإجتماعى كحق شاع إستخدام تعبير الإعانات الإجتماعية "** Sociale assistance**" بدلا من تعبير المساعدة العامة كمنحة من الدولة.**

وعندما ظهرت الحاجة شديدة لإمداد العاطلين بالمساعدات الإجتماعية منذ حدوث الأزمة الإقتصادية لعام ١٩٢٩ إنتشرت أنظمة معاش البطالة فى عدة دول.

وفى عام ١٩٣٣ ورد تعبير الإعانات الإجتماعية بصورة رسمية دولية فى منشـــورات منظمة العمل الدولية وكان المقصـــود منه قيام الدولة (ممثلة للمجتمع**) بمنح المعـاش مجـانـا** إلى العجزة والشـــيوخ والأرامـل والأيتـام، **والإعانـات المـاديـة الأخرى للأفراد فى حـالـة البطـالـة والمرضـــى والعميـان والمحتاجين ممن تقدم لهم الخدمات الطبية منزليا أو فى المستشفيات، وكذلك إعانات الأمومة فى حالة الوضـع والرضـاعة ولتربية الأولاد، والمسـاعدات الطبية فى دور الأيتام ومؤسسات الأطفال العميان والمرضى والصم والبكم. وذلك فضلا عن الإعانات العائلية...**

ومع إنتشـــار أنظمة الضـــمان الإجتماعى فى أثناء وبعد الحرب الثانية روعى تحقيق التكامل بين أنظمة التأمين الإجتماعى ونظم المســـــاعدات الإجتماعية، وتبنت بعض الدول خاصة الإشتراكية أنظمة الضمـان الإجتماعى بإعتبارها مسـاعدات عامة تمول من الأموال العامـــة وتستهـــدف تحرير الإنسان من الجهل والمرض والفقر من خلال الأموال العامة.

*** المساعدات والإعانات للعجزة وضحايا الحروب:**

يفقد البعض القدرة على الكسب بصرف النظر عن السن كما هو الحال بالنســبة إلى المعاقين والمصــابون بعدوى فيروس الإيدز، والأقليات العرقية، واللاجئون، والأيتام ... ويثور التســـاؤل هنا حول ما إذا كان جميع اليتامى، والأرامل، أو المعوقين فقراء .... ومن ناحية أخرى هل يكفى مجرد دعم الدخل للوفاء بالإحتياجات الخاصـــة للمعاقين ... وإذا لم يكن كافيا هل يفيد ربط دعم الدخل بالبرامج الأخرى .... وحين تظهر فجأة مجموعات كبيرة من اللاجئين، فإن إحتياجاتهم إلى الإسكان، والغذاء، والرعاية الصحية قد تمثل ضغطا على الإمكانات المتوافرة المحلية وفى مثل هذا الحالات، يكون لتوفير الإحتياجات أولوية أولى .... فإذا طالت إقامة الجماعات تثور مسألة التحول إلى المساعدة نقدا على أسـاس الإحتياجات أو نبحث فى إمكانية تشـغيلهم بأجر ... كما يثور التساؤل حول مدى إستحقاقهم وهنا تحظى برامج المحاربين القدماء أو برامج المعوقين بدعم سياسى كاف.

ووفقا للوضع فى إنجلترا فإنه فضلا عن مزايا التأمين القومى يتم توفير المســاعدات الغير ممولة بإشــتراكات والتى تقدم بناء على أو بدون إختبارات الـدخـل Non–contributory **وتشـــمـل الألبـان** Free milk for handicap children **للمعوقين ممن لـديهم أطفـال بين ٥، ١٦ عـامـا – إعـانـة للحركـة** Mobility allowance **لغير القادرين على حركة السـير ممن تتراوح أعمارهم بين ٥، ٦٥ ... ولمن يسـتخدمون سـيارة عجلات أو سـيارة ذات مواصـفات خاصة وتوفير القدرة على الإنتقال لمحل العمـل** Assistance with fares to work **بالنسبة للعاجزون عن إستخدام وسائل النقل العامـــة – إعانة ملاحظة** Attendance allowance **للعاجزين من ذوى الأعمار ســـنتان فأكثر ممن**

يحتاجون لقدر كبير من الرعاية أو الملازمة – إعـــانة عجز Invalid care allowance **الرجال والسيدات الفرادى ممن يضطرون للبقاء بالمنزل لرعاية عاجز قريب يحصل على علاوة العجز – معـاش إعانة لضحايا الحرب** War disablement pension and allowances **العاجزين بســبب خدمة القوات المسـلحة فى الحرب العالمية الأولى ١٤-١٩١٨ أو بعد ١٩٣٩/٩/٢ وأيضـا المدنيون ضـحايا الحرب العالمية الثانية ... وتؤدى لغير القادرين على السـير – مزايـا عجز** Industrial injury benefit **للعمـال الغير قـادرين على العمـل بسبب حادث عمل أو مـرض مهنى - ألبان** Free school milk **وهذه توفرها المدارس لجميع الأطفال بين ٧: ١١ إذا تطلبت صـــحتهم ذلك كما توفر ذلك بعض السلطات المحلية لمن يقل عن ٧.**

<u>وبمراعاة إختبارات للدخل</u> Means – tested **يؤدى دخل تكميلى للأسـر** Family income supplement **التى تعول طفل ويقل دخلها من عمل طوال الوقت عن قدر معين -** Supplementary benefit **يؤدى أسـاسـا لمن يبلغ أو يجاوز ١٦ عاما ولا يعمل طول الوقت ودخله غير كاف للمعيشـة وللعاجر ولو كان يعمل طول الوقت ولكن نتيجة لعجزه يحصل على دخل يقل بشكل جوهرى عن أجر القرين ... ويجوز الحصـول عليها للشـخص المقيم بمفرده مع عاجز يتولى رعايته كما تشـمل علاج الأسـنان المجانى**Free Dental treatment **والنظـارات الطبيـة** Free glasses **ومســـاكن ذات إيجـار مخفض** Rent rebates and allowances **لمن يجدون صـــعوبة فى أداء الإيجار وقد يمتد الأمر إلى توفير سكن مجانى للعاجز** Rate relief for the disabled **وتشـمل المســاعدات وجبات مدرســية مجانية** Free school meals **تقدم لطلبة المدارس (**غير الخاصة**).**

وتشـــمل إعانـات وخدمـات العجز: إعانـات تعليم الأطفـال Education maintenance allowance وهذه توفرها بعض السـلطات المحلية للأباء ممن لديهم طفل (١٦ ســنة) وليس لديهم دخل كاف **- منح ملابس للأطفال** School uniform and clothing grants وهذه توفر لأطفال الأســر غير القادرة من خلال بعض ســلطات التعليم **- منح وإعانـات الطلبـة الجـامعيون** Students grants and allowances وهذه تقدم للمحتاجين من طلبة المســتوى الجامعى وبعض الدراسات والدبلومات العليا وتدريبات التدريس **- دواء روشتات مجانى** Free prescriptions يؤدى تلقائيا لمن يحصـــول على مزايا تكميلية وكذلك الحوامل ومن لديهم طفل أقل من ســنة والأطفال أقل من ١٦ والنســاء <٦٠ والرجال <٦٥ وذوى معاشـــات الحرب وذوى أمراض معينة وذوى الدخل المنخفض أو المتعطلين **- دواء مجانى بالمسـتشـفى أو العيادة** Free hospital medicines and appliances وتؤدى تلقائيا لذوى المزايا التكميلية وللحالات السابقة وذوى الدخل المنخفض أو المتعطلين **- نفقات المستشفى للمرضى خلال الرحلات** Hospital patients' travelling expenses وتؤدى للفئات الســابقة وكذا لمن ينتقلون لزيارة ضحايا الحرب والأقارب **- إستشارات قانونية** Legal aid and legal advice تؤدى إلى ذوى الدخل القليل أو المتوسـط والمدخرات

المحدود من مكتب إستشارات الحى أو مكتب المحامى المختص بذلك - Fores to school **أطفال أقل من ٨ يقيمون بعيدا عن أقرب مدرسة بأكثر من ٢ ميل أو أكثر من ٣ ميل إذا كان السن أكبر من ٨ يحصلون عادة على إنتقال مجانى (**ويستثنى أبناء العجزة من شرط المسافة**) - معاش العجز الغير ممول بإشتراكات**Non-contributory invalidity pension من هم فى سن العمل ممن هم عاجزون عن العمل لمدة لا تقل عن ٦ أشهر وليس لديهم شروط إستحقاق مزايا المرض أو العجز المقررة بالتأمين القومى ولا ينس ذلك إلى الزوجات إلا إذا كانوا غير قادرين على أداء العمل المنزلى.

وتمتد الخدمات إلى توفير إعانات للتأهيل المهنى للعاطلين للعمل Employment rehabilitation allowance **ومزايا تأهيلية أخرى للعاطلين** Other benefits for people out of work **.. وتمتد تعويضات إصابات العمل** Industrial injury compensation **إلى تعويضات ضحايا الجرائم** Criminal injuries compensation وتؤدى إلى المصابين نتيجة أعمال العنف أو أثناء محاولة منع جريمة أو القبض على مجرم **- خدمات المستشفى وطبيب الأسرة** Health services **وتعتبر من خدمات الصحة القومية (**زوار صحيون / تمريض بالحمى/ طب الأطراف / مشورة المتوكل التناسلية / مشاكل النطق / مراكز الطفولة والسمع**) وتشمل العلاج والمشورة الطبية - الخدمات الإجتماعية** Social services **وخدمات الإسكان** Housing services **وخدمات التشغيل** Employment centres **(**Getting a job - training for a new career**) وخدمات العجز الطبيعى** Physically handicapped (أطراف صناعية artificial limbs and appliances - العجلات المتحركة wheel chair - المساعدات الأخرى Other aids - خدمات التنقل transport and travel) **- خدمات ضحايا الحرب** war disabled **(**الرفاهية Welfare- العمل Work المساعدات Aids and appliances**) والخدمات الإجتماعية والمدرسية والنقدية للأطفال العاجزين** Handicapped children **- خدمات ضعاف السمع** Deaf or hard of hearing **وخدمات ضعاف النظر** Blind or partially sighted **والصم والبكم وضعاف التحدث** Speech impairments **- خدمات العجز العقلى** Mentally handicapped **وذوى المرض الذهنى - خدمات العاجزين عن القيادة والسفر** Disabled drivers and passengers.

الضمان الإجتماعى (الشامل)
لتمكين الفقراء وتدعيم قدراتهم
(القدرة على التكسب والأمن الغذائى والصحى وقدرات الأمومة والطفولة)

*** ضـــمان القدرة على التكســـب من خلال توفير الخدمات التعليمية والتأهيلية (التدريبية) بدءا بالنساء.**
*** تمكين الفقراء من ســـبل العيش من خلال الأمن الغذائى والصحى.**
*** ضمان قدرات الأمومة والطفولة.**

كشفت ظاهرة التضخم التى صاحبتها (فى أغلب إن لم يكن جميع الدول خاصة النامية) **العديد من الأزمات والمشاكل الإقتصادية** (الناشئة عن ما سمى بالتغيرات المناخية ومن قبلها العولمة وفتح الحدود بين الدول أمام إنتقال السلع والخدمات) **عن عدم فاعلية تدابير الضمان الإجتماعى** لضمان الدخل **فى ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة** (سواء تم ذلك من خلال نظم التأمين الإجتماعى أو نظم المساعدات والإعانات التى تعتبر نظم إغاثة لمواجهة الإحتياجات الخاصة الفردية والفئوية) **حيث إرتفعت الأسعار وإنخفضت قدرات الفقراء على إشباع إحتياجاتهم المعيشية والحياتية وتزايدت بالتالى شدة الفقر وإمتدت لعديد من فئات المجتمع التى كانت تتمتع بدخول تجاوز حد الفقر** (النقدى)**... وبدت حدة الفقر بالنسبة للنساء خاصة حيث عدم المساواة فى الأجور وفرص العمل.**

ومن هنا نشأت الحاجة إلى تفعيل دور نظام الضمان الإجتماعى فى مواجهة مشكلة الفقر بالبحث فى تطوير أساليبه لتحقيق أهدافه فى مواجهة آثار التغير فى الأحوال والظروف الإقتصادية والمناخية والسكانية التى تلازمت مع ظاهرة التضخم المستمر والملحوظ على المستوى الدولى وبالتالى أصبحنا أمام دور جديد للضمان الإجتماعى يهتم بما نسميه بضمان القدرات ومقدمتها القدرة على المعيشة.

حيث أدت أزمة الغذاء العالمى إلى عدم توافر الغذاء الأساسى وإرتفاع أسعار المتوافر منه وتضاءلت بالتالى العلاقة بين الدخل ومستوى المعيشة وأصبح من المستحيل أو الصعب أن يكفى دخل ما لمواجهة متطلبات وإحتياجات الفرد المعيشية فى ظل الإرتفاع المستمر فى الأسعار وإتساع دائرة الفقر والفقراء .. وقد إمتد الإرتفاع المستمر فى الأسعار إلى خدمات التعليم والعلاج والرعاية الطبية.

ومن ناحية أخرى تبين أن دائرة الفقر والفقراء قد تتسع رغم نمو متوسط الدخل القومى للسكان نتيجة لعدم العدالة فى توزيع الدخل من ناحية ولعدم توافر الخصائص السكانية للقدرة على الكسب (من خلال رفع مستوى المهارات) **من ناحية أخرى.**

وهكذا تبين أن هناك عدة مفاهيم للفقر أحدها هو فقر الدخل حيث تستخدم عبارات خط الفقر القومى **والثانى هو الفقر الذاتى** والذى يشعر به الفرد رغم إرتفاع متوسط الدخل على مستوى السكان **ومع إستمرار حدة وإتساع مشكلة الفقر والفقراء** (رغم تدابير ضمان الدخل التى تهتم بمواجهة مشكلة الفقر من خلال التعويضات والمساعدات المادية) **جاء المفهوم الثالث** (والذى نرى أهمية الأخذ به لتفعيل وتحقيق الغاية من الضمان الإجتماعى) **وهو فقر القدرات وأولها القدرة على التكسب** (من خلال الخدمات التعليمية والتدريبية) **بمراعاة أن النساء تواجه مشكلة القدرة على التكسب بوجه عام أو القدرة**

على التكسب فى فترات خاصة مثالها فترات الحمل والوضع للنساء وتفرغها للأمومة بوجه عام.

ومن هنا أصبح واضحا عدم كفاية الدخول النقدية لإشباع الحاجات الأساسية للإنسان (فالنقود مجرد وسيلة لتبادل السلع والخدمات فإن لم تتزايد بمعدل تزايد الأسعار وإن لم تتوافر السلع والخدمات بالقدر الكاف لإشباع الحاجات فإن الضمان الإجتماعى النقدى لا يصبح فعالا) **... وأصبح من الضرورى إدارة خطر الفقر بالتعرف على أسبابه والعمل على رفع الدخول وليس مجرد تعويضاتها .. ولا يتأتى رفع الدخول إلا بتحسين القدرات وتمكين الفقراء** (بدءا بالنساء منهم) **...**

وفى ذات الإتجاه إهتمت الدول مؤخرا بتدعيم قدرات السكان بتمكينهم من الحصول على الرعاية الصحية وخدمات التعليم وتوفير الطعام وبوجه عام تحقيق ضمان إجتماعى شامل يستهدف زيادة فرص الفقراء وتدعم قدراتهم وتعددت برامج الحماية الإجتماعية التى تستهدف التخفيف من الآثار السلبية للتحولات الإقتصادية وما يصاحبها مما يسمى بالتدابير الإصلاحية القومية التى تمس الفقراء وبدون تلك البرامج لا يمكن للدول الشروع أو الإستمرار فى إصلاحات وتحولات إقتصادية يتعذر تحمل الفقراء لآثارها المتمثلة فى زيادة أسعار المرافق، وإلغاء الدعم العام للأغذية والعلاج أو تخفيضه.

وعلى المدى المتوسط والبعيد يتعين العمل على تحسين الخصائص السكانية لتحسين قدرة الفقراء على التكسب من خلال تنمية الطفولة، والتعليم العام، والخدمات الصحية، وتحقيق المساواة فى الفرص بين الأفراد وبين الذكور والإناث لتحقيق حياة منتجة ونافعة ... وعلينا ملاحظة حتمية ذلك وضروريته على المستوى العربى وفقا لما سنبينه تباعا عند تناولنا لصور ضمان القدرات.

ضمان القدرة على التكسب

تحسين خصائص الفقراء

من خلال الخدمات التعليمية والتأهيلية (والتدريبية) بدءا بالنساء

نهتم هنا أولا بإعادة توزيع الدخول لتجنب الشعور بالفقر الذاتى ويشمل ذلك توزيع فرص التشغيل بصورة عادلة على جميع السكان بصرف النظر عن الطبقة التى ينتمون إليها أو المكان الذى يعيشون فيه كما يضمن أيضا حصول الأفراد على تعليم جيد والتوسع فى خدمات التدريب والتأهيل.

وفى مجال البحث فى الأسباب الحقيقية لإنخفاض مستويات الدخول وتزايد نسبة الفقراء يمكن إستخلاص أن العبرة هى بخصائص الفئات الفقيرة ذاتها بدرجة أكثر من فقر الموارد الإقتصادية للدولة فقد إرتفعت متوسطات الدخول (والناتج المحلى والقومى) **لعديد من الشعوب إستنادا لمواردها البشرية**

رغم فقر مواردها الإقتصادية ومن هنا تبين وجود إرتباط قوى بين الفقر الذى يتم قياسه وفقا لمستويات الدخول والإستهلاك وبين الحصول على خدمات التعليم والتدريب والتأهيل التى تؤدى إلى تحسين الخصائص والقدرة على الكسب لصالح الفقراء... ووفقا لذلك أصبح من الضرورى الإهتمام بتحسين خواص الأيدى العاملة العربية بدءا من معالجة مشكلة الأمية وتأتى بعد ذلك التنمية التعليمية والتدريبية التى تستهدف رفع مستوى ونوعية ومهارة الأيدى العاملة (مع مراعاة تباين الأمر بالنسبة لمجتمع الحضر عن مجتمع الريف حيث نلمس فى الأول مشكلة الفقر ويهبط الفقراء فى الثانى إلى مستوى الجوع والجهل والمرض)**.**

وعلى الصعيد العربى تتبين ضرورة وحتمية تدعيم قدرة الفقراء على الكسب من خلال خدمات التعليم والتدريب والتأهيل بدءا بالمرأة من خلال قراءتنا التحليلية للجدول الإحصائى التالى عن الأمية فى الدول العربية بالنسبة للإناث والذكور وعن نسبة دخل النساء إلى الذكور وعن نسبة الإنفاق العام على التعليم.

جدول عن أمية السكان (وفقا للجنس) **وتوزيعهم بين الريف والحضر ونسبة الإنفاق على التعليم ونسبة دخل النساء للرجال (٢٠٠٤)**

الدولة	معدل الإلمام بالقراءة والكتابة للأعمار ١٥ عاما أكثر			نسبة دخل النساء إلى دخل الذكور	سكان المناطق الحضرية	عدد السكان	نسبة الإنفاق على التعليم إلى الإنفاق الحكومىالإجمالى
	إناث	ذكور	النسبةالعامة				
الكويت	٩١,٠	٩٤,٤	٩٣,٣	٠,٣٧	٩٨,٣	٢,٦	١٧,٤
قطر	٨٨,٦	٨٩,١	٨٩,٠		٩٥,٣	٠,٨	
البحرين	٨٣,٦	٨٨,٦		٠,٣٣	٩٦,٢	٠,٧	
عمان			٨١,٤	٠,١٨	٧١,٥	٢,٥	٢٦,١
السعودية	٦٩,٣	٨٧,١	٧٩,٤	٠,١٥	٨٠,٨	٢٤,٠	١٧,٨
الأردن	٨٤,٧	٩٥,١	٨٩,٩	٠,٣٠	٨١,٩	٥,٦	١٩,١
تونس			٧٤,٣	٠,٢٨	٦٤,٩	١٠,٠	١٤,٣
الجزائر	٦٠,١	٧٩,٦	٦٩,٩	٠,٣٣	٦٢,٦	٣٢,٤	٢٢,٠
المغرب	٣٩,٦	٦٥,٧	٥٢,٣	٠,٢٥	٥٨,٠	٣١,٠	٢٧,٨
السودان	٥١,٨	٧١,١	٦٠,٩	٠,٢٥	٣٩,٨	٣٥,٥	٢,٨
موريتانيا	٤٣,٤	٥٩,٥	٥١,٢				
سوريا	٧٣,٦	٨٦,٠	٧٩,٦	٠,٣٣		١٨,٦	١٤,٢
مصر	٥٩,٤	٨٣,٠	٧١,٤	٠,٢٣	٤٢,٧	٧٢,٦	
الإمارات				٠,٢٤	٧٦,٧	٤,٣	٢٢,٥
لبنان				٠,٣١	٨٦,٥	٣,٥	١٢,٧
اليمن				٠,٣٠	٢٦,٩	٢٠,٣	
العراق			٥٩,٧				
السويد				٠,٨١	٨٤,١	٩,٠	
ليبيا					٨٤,٥	٥,٧	

تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٦ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائىUNDP) **ص٣٦٣: ٣٦٦ و٣٦٧ : ٣٧٠ و٣٢٠ : ٣٢٢ عدد السكان ٢٩٧: ٣٠٠**

تمكين الفقراء من سبل العيش
الأمن الغذائى والصحى

تزايدت مؤخرا على المستوى الدولى أزمة الغذاء (سواء من حيث الوفرة أو إرتفاع الأسعار) **فدعت منظمة الأغذية والزراعة** (الفاو) **إلى مؤتمر دولى عقد فى روما فى الفترة من ٣ إلى ٢٠٠٨/٦/٥ لبحث أزمة الغذاء العالمية وأسبابها لإستخلاص الحلول اللازمة والضرورية للحد من مشكلة الفقر وعدم القدرة على الحصول على الغذاء المناسب... وقد شارك فى المؤتمر أكثر من ٤٠ من قادة وزعماء العالم بالإضافة إلى الأمين العام للأمم المتحدة ورئيسى الصندوق والبنك الدوليين، وعدد من رؤساء المؤسسات الدولية المعنية... وأصدر المؤتمر فى ختام جلساته ما سمى بـ "إعلان روما" بشأن الأمن الغذائى العالمى، متضمنا توصيات محددة بشأن خطة عمل للتعاون فى مواجهة الأزمة بين الدول، والمؤسسات الدولية والإقليمية بدءا من دعوة الدول الغنية لزيادة مساعداتها للدول النامية تدريجيا للتنمية الزراعية لمواجهة إرتفاع أسعار الغذاء** (لتزيد من ٣ مليار إلى ٣٠ مليار دولار سنويا لمساعدة الدول النامية على زيادة مستويات الإنتاج)**.**

وقد كشفت الدراسات المعروضة على المؤتمر عن إنخفاض المخزون العالمى للحبوب فى العام الحالى بنسبة ٥٠٪ عن العام الماضى (يكفى لمواجهة إحتياجات سكان العالم لمدة من ٨ إلى ١٢ اسبوعا فقط، وهو أدنى مستوى مخزون منذ ٣٠ عاما) **.. كما تبين أن ٧٥٪ من الفقراء يعيشون فى المناطق الريفية... وكشفت التقارير الإقتصادية عن شدة الأزمة الغذائية فى البلدان الأكثر فقرا مما أدى إلى إضطرابات فى مناطق مثل أفريقيا والكاريبى وأسيا.**

وقد أسفرت أوراق ومناقشات المؤتمر عن شدة المشكلة وأهمية الجهود الدولية لمواجهة أسبابها على النحو الآتى:

١- تعتبر أزمة الغذاء العالمية الراهنة الأسوأ فى تاريخ البشرية منذ إنهيار محصول القمح للإتحاد السوفييتى فى بداية السبعينات من القرن الماضى... وقد أدى عدم توافر الغذاء الأساسى وإرتفاع أسعاره إلى مجاعة أكثر من ٧٠٠ مليون نسمه فى ٣٠ دولة (٢٢ إفريقية والباقى فى أسيا وأمريكا اللاتينية) **وأصبح من الضرورى إعادة النظر فى المعايير الراهنة للعولمة** (حتى تتوازن مصالح الدول المختلفة ويتم تعاون المجتمع الدولى فى منظومة عمل مشترك لدرء أخطار العجز فى المواد الغذائية والحد من إرتفاع أسعارها)**.**

٢- أهمية تفعيل دور العولمة فى خلق سوق عالمى واحد ينظم تداول مواد الغذاء على نحو يمنع الدول من العودة إلى إجراءات حمائية فردية خاصة بهدف حماية المستهلك الوطنى (مما قد يؤدى إلى زيادة أزمة الغذاء بدلا من تخفيف شدتها) **... ومثال تلك السياسات الفردية التى قررتها الولايات المتحدة بمواجهة مشكلة الطاقة من خلال التوسع فى صناعة الوقود الحيوى كبديل لوقود السيارات من الميثانول والبيوديزل المستخرج من الأذرة وفول الصويا،**

(وتخصيصها معظم أراضيها لزراعة هذين المحصولين "١٨٠ مليون هكتار" على حساب مساحات القمح، التى تقلصت إلى حدود ٦٠ مليون هكتار) **وقد أدى هذا القرار المنفرد إلى إرتفاع أسعار الحبوب فى السوق العالمية للحبوب بسبب نقص المعروض من القمح** (يقال هنا أن ملء خزان سيارة ركوب بالوقود الحيوى المستخرج من الأذرة يكاد يعادل تكاليف تغذية أسرة أفريقية بالذرة لمدة عام).

٣- تحليل أسباب أزمة الغذاء فى حدوث تغيرات مناخية غير مواتية تمثلت فى إرتفاع درجات الحرارة والجفاف، والتقلبات الجوية، وإرتفاع مستوى البحر مما أثر على مساحات الأراضى الصالحة للزراعة، وأدى إلى نقص مياة الرى "جوفية وأمطار" مع تزايد الجفاف وتصحر الأراضى (أثر ذلك فى أستراليا على إنتاجها من القمح) .

وقد أدت العوامل عاليه إلى إرتفاع أسعار المواد الغذائية (إبتداء من القمح إلى اللحوم والبيض والألبان بنسب تتراوح ما بين ٨٠ فى المائة و١٢٠ فى المائة بالنسبة لزيوت الطعام)**... وقد أدت حدة الأزمة التى تعتصر الدول الفقيرة، إلى الضغط على شرائح إجتماعية عديدة فى الدول الغنية لتضاعف إنفاقها على الطعام، وتتطلب تكاتف المجتمع الدولى** (الدول الغنية والدول الفقيرة) **على مواجهة كل عناصر الأزمة بما فى ذلك إصلاح نظم العولمة وآلياتها الراهنة التى تعمل بمعايير مزدوجة.**

وفى مجال إستخلاص التدابير لمواجهة مشكلة الغذاء بعد التعرف على أسبابها تمثلت الحلول الدولية فى أهمية قيام الدول ببرنامج عمل مشترك يستهدف تقديم الدول والمجتمعات الغنية مساعدات عاجلة لتوفير الغذاء لأكثر من مائة مليون نسمة (ينتشرون فى عدد من الدول الإفريقية والأسيوية وأمريكا اللاتينية) **مع حث الدول النامية والمتوسطة النمو إلى إعادة الإهتمام بتحديث الزراعة ورفع إعتماداتها فى الموازنات إلى نسبة لا تقل عن ١٠ فى المائة** (بعد أن أكدت دراسات الخبراء فى منظمة الأغذية والزراعة أن زيادة معدلات النمو الزراعى بنسبة واحد فى المائة تحقق نجاحا فى مواجهة مشكلات الفقر والجوع بأكثر من تحقيق نسبة النمو ذاتها فى مجال الصناعة البترولية) **... مع تحديث الزراعة أملا فى إنجاز ثورة خضراء ثانية تساعد الدول النامية والفقيرة على مواجهة مشكلات الغذاء ورفع مساعدات الدول الغنية فى هذا المجال لبرامج الزراعة فى الدول النامية وموازنات البحث العلمى فى المجالات الزراعية.**

وعلى صعيد الضمان الإجتماعى أصبح من الضرورى إهمام الدول والحكومات بتدعيم قدرات الفقراء على الحصول على الغذاء ... إن ٨٦٢ مليون إنسان (معظمهم فى أفريقيا) **يعانون من الجوع سوف تزيد حدة أزمة الغذاء ولا يمكن لضمان الدخول مواجهة المشكلة بل يتعين تكاتف الجهود الدولية لتوفير الغذاء بأسعار تتفق والقدرات المتاحة.**

هذا أما عن حتمية وضـرورة توفير قدرات العلاج والرعاية الطبية فإننا نكتفى بأن نورد فيما يلى جدولا يبين الإنخفاض النســبى الملحوظ فى الإنفاق الصحى العام على المستوى العربى (وفقا للوضع ٢٠٠٣):

الدولة	الإنفاق الصحى العام على الصحة		
	%من الناتج المحلى الإجمالى		مبلغ للفرد بالدولار
	عام	خاص	
البحرين	٢,٨	١,٣	٨١٣
لبنان	٣,٠	٧,٢	٧٣٠
قطر	٢,٠	٠,٧	٦٨٥
الإمارات	٢,٥	٠,٨	٦٢٣
السعودية	٣,٠	١,٠	٥٧٩
الكويت	٢,٧	٠,٨	٥٦٧
الأردن	٤,٢	٥,٢	٤٤٠
عمان	٢,٧	٠,٥	٤١٩
تونس	٢,٥	٢,٩	٤٠٩
ليبيا	٢,٦	١,٥	٣٢٧
مصر	٢,٥	٣,٣	٢٣٥
المغرب	١,٧	٣,٤	٢١٨
الجزائر	٣,٣	٠,٨	١٨٦
اليمن	٢,٢	٣,٣	٨٩
موريتانيا	٣,٢	١,٠	٥٩
السودان	١,٩	٢,٤	٥٤
سوريا	٢,٥	٢,٦	١١٦
السويد	٨,٠	١,٤	٢٧٠٤
إسرائيل	٦,١	٢,٨	١٩١١

تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٦(برنامج الأمم المتحدة الإنمائىUNDP) **ص٣٠١: ٣٠٤ و٣٤٨ : ٣٥١**

توفير قدرات الأمومة والطفولة

يبدو هنا واضـحا دور الضـمان الإجتماعى الشـامل كضـرورة أسـاسـية لوجود وإستمرار المجتمع وكخدمات متنوعة لا تقتصر على الجانب المالى بل تمتد لتوفير كافة الخدمات الأساسية لضمان القدرة على العيش بكرامة والقدرة على تنشئة الأجيال الجديدة وتحسين خصائصها التعليمية والثقافية.

ولعل من المناســب هنا محاولة بيان أهم عناصــر الضــمان الإجتماعى المتعـارف عليهـا للأمومـة والطفولـة من خلال النظـام الإنجليزى للضـــمـان الإجتماعى والذى يشــمل علاوة على المزايا التى يوفرها نظام التأمين القومى والإعانات والمنح والمزايا التالية:

*** إعانات ومزايا الأمومة (النقدية والعينية):**

يتم توفير إعانات نقدية فى حالات الحمل تؤدى للمرأة العاملة لمدة ١٨ أسبوع تبدأ قبل الإنجاب بـــ ١١ أسبوع (ولا يتم الجمع بين الإعانة وبين مزايا المرض أو التعطل أو العجز)**.**
... كما تؤدى إعانات نقدية للمطلقة والأرملة والطلبة والمتدرجون contribution **وللزوج غير القادر وللطفل ولو كانت الأم مقيمة بمفردها.**
وهناك منح من دفعة واحدة لنفقات الوضع.

وبمراعاة إضافات للدخل لذوى الدخول المنخفضة يتم توفير مزايا عينية تشـمل ألبان وفيتامينات مجانية - نظارات مجانية - تخطيط مجانى للأسـرة - وجبات مدرسـية - علاج أسـنانى مجانى (للحوامل – للأطفال- للأم خلال سـنة من الإنجاب) **- أدوية مجانية** (حوامل- أمهات خلال سـنة من الإنجاب) **– علاج مجانى بالمستشفى لذوى الدخل المنخفض- سكن مخفض وفقا للدخل.**

*** مزايا تكميلية لمواجهة الحاجات والظروف الخاصة للمرأة :**

تسـتمد المرأة العاملة (أقل من السـتين) **حقوقها التأمينية من خلال إشـتراكاتها فى نظام التأمين القومى** (مزايا إسـبوعية فى حالات: المرض/ التعطل/ إنجاب طفل/ معاش عند التقاعد) **... وفى ذات الوقت توفر للزوجة المزايا المجانية التكميلية التالية مجانا من خلال إشـتراكات الزوج : إعانات الملاحظـة** Guardians allowance **- إعـانـات الملازمـة** Attendance allowance **- إعـانـات غير القـادرين على الحركـة** Mobility allowance **- معاش العجز غير الممول بإشتراكات - مزايا الطفولة - إضافات الدخل للأسر ذات الدخل المنخفض - المزايا التكميلية** Supplementary benefits **- مزايا الإصابات الصناعية (** Ni1 **).**

هذا فإذا لم تتمكن المرأة من العمل بإنتظام لتفرغها بالمنزل لرعاية شخصا آخر حسبت مدة التفرغ فى التأمين القومى دون أداء الإشتراكات ... ووفقا لتعديل صـادر فى ١٩٧٨/٤/٦ يسـتحق المعاش الأسـاسـى للنسـاء Pension Protection **عند التفرغ للمسئوليات المنزلية.. كما يستحق للأرملة المتفرغة لرعاية أطفالها** (أقل من ١٦ سنة) HRP**.**

وفى مجال الإهتمام بالمرأة التى ينتهى زواجها بالطلاق أو الإنفصـال توفر لها ما يسمى بإعانة الأطفال الخاصة Childs special allowance **التى تسـتحق للأم المطلقة ومزايا وإعانات رعاية الأطفال** Child Guardians Benefits and allowance **وهذه حلت محل الإعانات العائلية ولكل طفل أو أكثر.**

كما تؤدى مزايا تكميلية Supplementary Benefits **للعاملين بدخل يقل عن حد معين وتؤدى للعاملين بعض الوقت أو من يعولون طفل أو أكثر إذا كان الدخل أقل من حد معين.**

وفضلا عن ذلك يتم توفير إعانات لذوى العجز المستديم غير القادرين على الحركة Mobility allowance **... وإعانات الملازمة** Attendance allowance **لذوى العجز الشديد ممن يحتاجون لشخص يرعاهم** (رجل أو إمرأة) **وتراعى فقد المتفرغ للرعاية لدخله... ومعاش العجز غير الممول: إذا أدى لمرض لعدم إمكانية العمل لفترة ما ولم تستوفى إشتراكات مزايا المرض أو العجز.**

هذا وفى حالة إستحقاق المزايا التكميلية أو إضافات الدخل العائلى يكون للشخص وللمعالين تلقائيا الحق فى عديد من المزايا العينية إذا قل الدخل عن حد معين أو عندما تستلزم ذلك ظروف صحية معينة (وهذه تشمل وجبات الغذاء المدرسية المجانية للأطفال وألبان وفيتامينات مجانية للحوامل والأطفال فى المرحلة السابقة على الإلتحاق بالمدارس والنظارات المجانية أو بنفقات منخفضة لطلبة المدارس والأسر ذات الدخل المنخفض والأدوية المجانية ونفقات المستشفى والمساكن ذات الإيجارات المخفضة ومنحها والمساعدات والمشورات القضائية)**.**

*** <u>مزايا متنوعة لرعاية الأطفال:</u>**

تتنوع البرامج التى تستهدف الأطفال بين الدول فقد تكون شاملة وقد تتوقف على إختبار الموارد .. وقد تكون عامة أو ترتبط بالخدمات الصحية والتعليمية (لتعزيز فرص التنمية البشرية ليكون الإنتفاع بالخدمات إجباريا ويتم ذلك حينما يكون العبء الإدارى لذلك ممكنا) **... وفى كل من أوربا الشرقية والغربية فإن النهج التقليدى لدعم الدخل من أجل الأطفال لا ترتبط بالتعليم العام والرعاية الصحية الشاملة وإن كانا يكملانها ... ومعظم برامج أوروبا الغربية شاملة وإن كان بعضها يعتمد على إختبار الموارد** (إيطاليا وأسبانيا)**. وجزء أكبر من برامج شرقى أوربا، وتلك الموجودة فى البلدان الأخرى متوسطة الدخل تعتمد على إختبار الموارد** (بلغاريا، وبيلاروس. وجمهورية التشيك، وجمهورية القرغيز وبولندا ورومانيا، والإتحاد الروسى، وصربيا والجبل الأسود وجمهورية السلوفاك، وأرمينيا وشيلى)**. وفى إفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا هناك تاريخ طويل وممتد لبرامج التغذية فى المدارس وبرامج صحة الأم والطفل التى توزع الغذاء** (أو طوابع الغذاء أحيانا) **... وتوجد فى حالى ٢٤ دولة أغلبها فى أمريكا اللاتينية برامج توفر دخل نقدى** (أو عينى) **للأسر الفقيرة التى لديها أطفال بالمدارس أو الخاضعون لبرنامج للرعاية الصحية** (مع متابعة مدى تزايد قدرات الأطفال على التكسب)**.**

ونتناول فيما يلى أهم صور تلك البرامج وفقا للنظام الإنجليزى:

أ - مزايا الطفولة: Child benefits

وفقا للقائم بإنجلترا تكون مزايا الطفولة أسبوعية نقدية معفاه من الضرائب تستحق لكافة الأطفال مهما كان الدخل ولا تخضع لإختبار للدخل it is not means tested**.**

ويتم الحصول عليها لمن يرعى طفل أقل من ١٦ (أو يتراوح بين ١٦ و١٨ عاما طالما كان يدرس كل الوقت بمدرسة أو كلية حتى المستوى الأول A- level أو دبلوم قومى عادى**).**

وتؤدى الميزة إلى الأم بالنسبة للوالدين المقيمين مع بعض دون زواج وإذا كان الطفل يعيش مع أحد الوالدين فتؤدى الميزة لمن يعيش مع الطفل من الوالدين.

ب - <u>مزايا نقدية لتربية الطفل إذا كان الدخل منخفضا (</u><u>لا يسمح بتربية طفل</u>**<u>)</u>**
<u>Fis</u>

وفقا للنظام التكميلى الإنجليزى تعتبر هذه المزايا من المزايا التكميلية لدخل الأسر Family income Supplement **فلكل مواطن الحق فى المطالبة بإضافة نقدية أسبوعية (**تجدد سنويا**) لدخله إذا كان الدخل الأسبوعى منخفضا يقل عن مقدار معين** qualifying level **يتم تحديده أسبوعيا وفقا لعدد الأطفال ولا يسمح بتربية طفل** (يقل عمره عن ١٦ عاما ما لم يكون طالبا بالمدرسة فيمتد العمر إلى ١٩ سنة**).**

ويمتد هذا النظام للعاملين والعاملين لدى أنفسهم والأبوين والوالد الواحد أو غيرهم ممن يقومون برعاية الطفل.

وإذا كان الطفل فى رعاية زوجين (لا يشترط أن يكون والديه**) فيجب ألا تقل ساعات العمل الأسبوعية للرحل عن ٣٠ ساعة، أما إذا كان الطفل فى رعاية أحد الوالدين فقط (**مطلق لأرمل / منفصل**) أن تبلغ ساعات عمله الأسبوعية ٢٤ ساعة.**

إمتداد تدابير الضمان الإجتماعى (الشامل)
أفقيا ورأسيا

*** التدرج فى تطبيق المستويات الدنيا للضمان الإجتماعى**
(وفقا للظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية**).**
*** الإتفاقيات الدولية لتحقيق التكامل الدولى لتدابير الضمان الإجتماعى.**

التدرج فى تطبيق المستويات الدنيا للضمان الإجتماعى

وفقا للظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية
(مع مراعاة مدى الحاجة ومدى توافر الخبرة الإحصائية والإدارية)

نشـــأت منظمة العمل الدولية فى عام ١٩١٩ مع قيام عصـــبة الأمم بعد إنتهـاء الحرب العـالميـة الأولى وتم تطويرهـا فى عـام ١٩٤٦ إلى وكـالـة متخصصـة تتبع الأمم المتحدة لها الهيمنة التشريعية الدولية بالنسبة للمسائل العمالية والإجتماعية من خلال ما تنتهى إليه مؤتمراتها الســـنوية الدولية من إتفاقيات وتوصـيات ... وقد حرصـت الإتفاقية ١٠٢ الصـادرة عن الدورة ٣٥ للمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية المنعقدة فى ١٩٥٢/٦/٢٨ على شـمول ٩ صور للضمان الإجتماعى .. تلتزم بتطبيقها (عند التصديق عليها) **تدريجيا على أن يتم البدء بتطبيق ثلاثة على الأقل من الصـــور** (ذات الأولولية الأولى) **.. ونبين فيما يلى صور الضمان الإجتماعى الواردة بالإتفاقية:**

١- الرعاية الطبية الوقائية والعلاجية (شاملة حالات الحمل والوضع) **.. وتتضـــمن** عناية الطبيب الممارس العام بما فى ذلك الزيارة بالمنزل.- رعاية الأخصـائيين بالمسـتشـفيات بالقسم الداخلى والخارجى وكذا رعاية الأخصـائيين التى يمكن أن تتوفر خارج المســتشــفيات.- صــرف الأدوية الضــرورية التى يصفها الممارسون من الأطباء وغيرهم من المتخصصين.- الإقامة بالمستشفى عند الضــرورة - الرعاية قبل الوضــع وبعد الوضــع من الأطباء أو المولدات المؤهلات - الإقامة بالمستشفى عند الضرورة.

٢- تعويضات الدخل فى حالات العجز المؤقت عن العمل بسبب المرض:
وتؤدى التعويضــات فى صــورة دفعات دورية طوال مدة العجز المؤقت التى تقدر بحوالى ستة وعشرين أسبوعا فى كل حالة مرضية (مع جواز عدم منح التعويض خلال الثلاثة الأيام الأولى من تاريخ توقف الكســـب Waiting period)**.**

٣- تعويضات الدخل فى حالة التعطل وتوقف الكسب: (أولوية أولى)
وهذه تؤدى طوال فترة التعطل المشمول بالتأمين فى شكل دفعات دورية (لمدة لا تقل عن ١٣ أسـبوعا خلال ١٢ شـهرا عندما يشـمل الضـمان فئات من العاملين ترتفع إلى ٢٦ أســبوعا خلال ١٢ شـــهرا إذا شـــمل الضـــمان جميع المقيمين) **ويجوز عدم منح المزايا خلال فترة إنتظار لمدة السـبعة الأيام الأولى فى كل حالة توقف عن الكسب.**

٤- تعويضات التقاعد لبلوغ سن الشيخوخة : (أولوية أولى)
ولا يجوز أن يزيد السن المحدد عن خمس وستين سنة

وتمنح المزايا فى شـــكل دفعات دورية إعتبارا من تاريخ بلوغ الســـن المعاشى ويجوز أن تشترط مدة إستحقاق (عدة سنوات)

٥- العلاج والرعاية الطبية وتعويضـات إصـابات العمل النقدية: (أولوية أولى)

وهذه تشـــمل الخدمات الطبية والعلاج حتى الشـــفاء أو إســـتقرار حالة العجز وتشـمل الخدمات الطبية : خدمات الطبيب الممارس العام والأخصـــائيين بالنسبة للأشخاص الذين يعالجون فى المستشفى أو خارجه بما فى ذلك الزيارات المنزلية - خدمات التمريض سواء فى المنزل أم فى المستشـفى أم فى غير ذلك من المؤسـسـات الطبية - الإقامة فى مستشـفى أو دار للنقاهة أو مصـحة أو غير ذلك من المؤســـســـات الطبية – خدمات وأدوية وتركيبات الأســـنان الصـــناعية وصيانتها والنظارات.

ومن ناحية أخرى تشـــمل المزايا تعويضـــات نقدية من دفعة واحدة أو دفعات دورية فى حالة العجز عن العمل أو فقد القدرة على الكســـب فقدا تاما مستديما أو وفاة عائل الأسرة .. وإذا كان العجز المستديم جزئيا تحدد الدفعات الدورية بنســـبة العجز الجزئى إلى الكلى أو تعويض من دفعة واحدة إذا كانت درجة العجز بسيطة.

٦- المزايا العائلية لإعالة الأولاد:

وهذه تستحق وفقا للشروط المؤهلة ويكون ذلك فى شكل دفعات دورية طوال إستمرار سبب الإستحقاق (تمنح لأى شخص شمله الضمان وأكمل المدة المؤهلة للإســـتحقاق)، أو توفير طعام وملابس للأولاد أو تهيئة مســـكن لهم أو مكان لقضاء الإجازات أو تقديم مساعدة منزلية.

٧- مزايا الأمومة (الحمل والوضع) **:**

وهذه تؤدى كدفعة دورية طوال توقف الكســـب بســـبب الحمل والوضـــع (بما لا يقل عن ١٢ أسبوعا) **فضـلا عن الرعاية الطبية التى تشـمل على الأقل:** العلاج قبل وأثناء الوضـــع وبعده الذى يتولاه الطبيب الممارس أو القابلات المؤهلات - الإقامة فى المستشفى عند الحاجة.

وقد تشـترط للإسـتحقاق مدة إشـتراك فى التأمين مؤهلة يمكن إعتبارها كافية لمنع الإستغلال (لا تقل عن مدة الحمل).

٨- تعويضات العجز الدائم: (أولوية أولى)

ويقصـــد هنا العجز الدائم المســـتمر بعد قطع تعويض المرض. وتكون المزايا فى شكل دفعات دورية.

٩- معاشات الوفاه (الأرملة والأرمل) **:** (أولوية أولى)

وتســتحق المعاشـــات أســـاســـا للأرملة أو الأولاد المعالين نتيجة لوفاة عائلهم. وبوجه عام تمتد إلى زوجات وأولاد العاملين عائلى الأسر.

وحتى تعتبر الأرملة التى لا ولد لها غير قادرة على القيام بأود نفسها ومستحقة لمزايا الوفاه، يجوز إشتراط فترة دنيا لقيام الزواج قبل الترمل.

وكما سبقت الإشارة تفترض الإتفاقية ١٠٢ التنفيذ التدريجى لصور الضمان الإجتماعى نزولا على الإعتبارات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية (وتوافر الخبرة الإحصائية) **التى تختلف بين الدول ... ويلاحظ ذلك عمليا أمام ضخامة نظام فلم يتم تطبيق تدابير الضمان الإجتماعى فى أى دولة وفى تاريخ واحد.**

ووفقا للإتفاقية ١٠٢ يتعين فى البداية شمول بعض الأخطار التأمينية (الشيخوخة والعجز والوفاه والتعطل والمرض والإصابة) **ويتم ذلك من خلال تشريعات التأمين الإجتماعى إجباريا وفقا لقانون يحدد مجاله** أفقيا من حيث الفئات التى يسرى فى شأنها ورأسيا من حيث الأخطار التى يهتم بها **وبمراعاة التطور الأفقى والرأسى يحدد القانون مستوى تعويضات** (عادة ما يطلق عليها المزايا التأمينية) **وشروط وأحكام إستحقاقها كما يحدد القانون إشتراكاته ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر.**

... ويمكن أن نخلص إلى ضخامة أعباء ومزايا الضمان الإجتماعى بصورتيه:

الأولى : من خلال نظم ممولة من الإشتراكات (التأمين الإجتماعى) **وهذه تتعامل مع العديد من المخاطر التى ينصب فيها التركيز الأساسى على إدارة المخاطر من خلال جعل دخل الفرد يشمل معاشات التقاعد والعجز وتوفير مزايا تأمين الصحة والبطالة.**

الثانية : من خلال النظم العامة الممولة بالضريبة (المساعدة الإجتماعية) **وينصب فيها التركيز على إعادة توزيع الدخول لصالح الفقراء من خلال البرامج النقدية والعينية التى تستهدف الفقراء.**

هذا ويتم تدعيم النظم عاليه بتنظيمات سوق العمل (على سبيل المثال بشأن إستخدام وفصل العمال)**.**

وهناك تباين كبير فى الحصة من الناتج المحلى الإجمالى التى تنفق على الحماية الإجتماعية، وغالبا ما يكون الإنفاق على التأمين الإجتماعى أكثر من الإنفاق على المساعدات الإجتماعية خاصة حيث تتلازم برامج التأمين الإجتماعى مع برامج المساعدات الإجتماعية أو تأخذ ببعض سماتها.

وفى مجال التطبيق التدريجى يتم البدء بصور الضمان الإجتماعى بمراعاة شدة الحاجة من ناحية والأعباء الإدارية من ناحية أخرى فضلا عن مدى توافر الخبرة الإحصائية والأعباء المالية ومن حيث شدة الحاجة يكون

للفقراء الأولوية الأولى فى تعويض الدخل والخطر ويكون لخطر التعطل ذات الأولوية خاصة بالنسبة للشباب.

الإتفاقيات الدولية لتحقيق التكامل الدولى لتدابير الضمان الإجتماعى

من بين الصور التى تهتم بتكامل نظام الضمان الإجتماعى تلك المتعلقة بإبرام إتفاقيات دولية للضمان الإجتماعى لمواطنى الدولة عند إنتقالهم لدولة أخرى ... ومن الصور المفيدة لنا على المستوى العربى إتفاقيات الضمان الإجتماعى بين المملكة المتحدة ودول السوق الأوروبية المشتركة التى تهتم بالمساواة فى المعاملة وضمان حقوق ومزايا الضمان الإجتماعى لرعايا السوق الأوربية المشتركة عند إنتقالهم بين دول السوق وهذه تمتد بالنسبة للمملكة المتحدة لتشمل إتفاقيات مع كل من أستراليا – سويسرا – نيوزلندا – السويد – مالطة – قبرص – اسرائيل – النرويج – يوجوسلافيا - فنلندا – كندا – تركيا – النمسا – جامايكا – البرتغال – اسبانيا.

وللإستفادة من التكامل الدولى لخدمات النظام الضمان الإجتماعى الذى توفرها تلك الإتفاقيات يقوم كل من رعايا المملكة المتحدة عند إنتقاله إحدى الدول ذات الإتفاقيات بإخطار مكتب الضمان الإجتماعى الذى يتبعه بالمملكة المتحدة بتاريخ سفره وعنوانه بالخارج وعند عودته يقوم أيضا بإخطاره بذلك وذلك لإستمرار إتصاله بالمكتب المذكور.

الفهرس

* **مفهوم الضمان الإجتماعى الشامل** وكيف تزايدت ضرورة تحوله من ضمان الدخل إلى ضمان القدرات ولماذا تبدو حتميته كحق للشعوب تقرره المنظمات الدولية والعربية ٢-١١

* **الضمان الإجتماعى لمواجهة فقر الدخل** ١٢-٢٨
- **نظم التأمين الإجتماعى** قومية المجال لتعويض الدخل وضرورتها على المستوى العربى خاصة للنساء ... ١٣
- **نظم المساعدات العامة والإجتماعية** (الممولة حكوميا) لمواجهة مشكلتى الفقر والبطالة من خلال توفير الإحتياجات المالية الفردية والفئوية والجهود الدولية. ٢١

* **الضمان الإجتماعى** (الشامل) **لتمكين الفقراء وتدعيم قدراتهم.** ٢٩-٣٨
- **ضمان القدرة على التكسب : الخدمات التعليمية والتأهيلية** (والتدريبية) **بدءا بالنساء** ٣١
- **تمكين الفقراء من سبل العيش من خلال الأمن الغذائى والصحى** ٣٣
- **ضمان قدرات الأمومة والطفولة** ٣٥

* **إمتداد تدابير الضمان الإجتماعى** (الشامل) **أفقيا ورأسيا** ٣٩-٤٣
- **التدرج فى تطبيق المستويات الدنيا للضمان الإجتماعى** ٤٠
- **الإتفاقيات الدولية** لتحقيق التكامل الدولى لتدابير الضمان الإجتماعى ٤٣