سلسلة الدراسات الاجتماعية
العدد (60)

# الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية في الدول الأعضاء لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (دراسة تحليلية مقارنة)

بتكليف من
وزارة الشؤون الاجتماعية
وكالة الوزارة للضمان الاجتماعي
المملكة العربية السعودية

الدكتور صالح بن محمد الصغيّر
أستاذ علم الاجتماع
جامعة الملك سعود

**حقوق الطبع محفوظة**
**يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر**

**الطبعة الأولى**

**2011م**

**إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب التنفيذي**

**المكتب التنفيذي**
**ص. ب: 26303 المنامة – مملكة البحرين – هاتف: 17530202 – فاكس: 17530753**
**البريد الإلكتروني:glcl@batelco.com.bh**
**العنوان على شبكة الانترنت:www.gcclsa.org**

سلسلة الدراسات الاجتماعية

سلسلة علمية متخصصة

تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية

تصدر عن المكتب التنفيذي
لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
سالم بن علي المهيري

هيئة التحرير والإعداد
محمود حافظ
جمال السلمان
خليل بوهزاع

العدد (60) ربيع الثاني 1432هـ الموافق مارس 2011م

# المحتويـات


| | الصفحة |
|---|---|
| تقديم المدير العام ..... | 13-14 |
| الفصل الأول - مدخل عام ..... | 15-20 |
| – مقدمة مشكلة ..... | 15-17 |
| – أهداف الدراسة ..... | 18 |
| – أهمية الدراسة ..... | 20 |
| الفصل الثاني - الإطار النظري للدراسة ..... | 21-37 |
| – تمهيد ..... | 22 |
| أولاً - الضمان الاجتماعي والتكافل في الإسلام.. | 23 |
| ثانياً - المخاطر الاجتماعية..... | 25 |
| ثالثاً - أساليب الوقاية من المخاطر الاجتماعية.. | 26 |
| رابعاً - نظم الضمان الاجتماعي على المستوى العالمي | 31 |
| خامساً - المبادئ العامة للضمان الاجتماعي.... | 35 |
| الفصل الثالث - الإجراءات المنهجية للدراسة ..... | 38-46 |
| – تمهيد ..... | 39 |
| أولاً - نوع الدراسة ..... | 39 |
| ثانياً - منهج الدراسة ..... | 40 |
| ثالثاً - أدوات جمع البيانات ..... | 41 |
| رابعاً - عينة الدراسة ..... | 43 |
| خامساً: عملية جمع وتحليل البيانات ..... | 45 |

الفصل الرابع - واقع نظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء بمجلس ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ..... 47-113

- تمهيد ..... 48

المبحث الأول: نظام الضمان الاجتماعي في دولة الإمارات العربية المتحدة..... 50

المبحث الثاني: نظام الضمان الاجتماعي في مملكة البحرين..... 57

المبحث الثالث: نظام الضمان الاجتماعي في المملكة العربية السعودية ..... 64

المبحث الرابع: نظام الضمان الاجتماعي في سلطنة عمان ..... 80

المبحث الخامس: نظام الضمان الاجتماعي في دولة قطر. 86

المبحث السادس: نظام الضمان الاجتماعي في دولة الكويت ..... 94

المبحث السابع: نظام الضمان الاجتماعي في الجمهورية اليمنية ... 105

الفصل الخامس - نتائج المقارنة بين نظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ..... 142-114

- تمهيد..... 114

أولاً: الأسس الفكرية لنظم الضمان الاجتماعي ..... 115

ثانياً: فئات المستفيدين بنظم أو قانون الضمان الاجتماعي ..... 120

ثالثاً: شروط الانتفاع بأحكام النظام أو القانون ..... 123

رابعاً: إجراءات طلب وصرف الاستحقاق..... 127

خامساً: البرامج النوعية للتأهيل والتمكين ..... 131

سادساً: موارد الضمان الاجتماعي 138

| | |
|---|---|
| التحديات التي تواجه الضمان الاجتماعي في الدول أعضاء مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ..... | 208-143 |
| – تمهيد ..... | 143 |
| المبحث الأول: مرئيات الموظفين العاملين بشأن التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي..... | 145 |
| المبحث الثاني: مرئيات كبار المسؤولين بشأن التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي..... | 199 |
| الفصل السابع - نحو نموذج مقترح لتطوير نظم الضمان الاجتماعي في الدول أعضاء مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية..... | 224-209 |
| - تمهيد ..... | 210 |
| أولاً: الهدف من صياغة نموذج مقترح موحد لنظم الضمان الاجتماعي ..... | 211 |

ثانياً: العوامل التي تساعد على نجاح نموذج موحد لنظم الضمان الاجتماعي 213
ثالثاً: أركان النموذج المقترح الموحد لنظم الضمان الاجتماعي..... 216

النتائج العامة للبحث والتوصيات ..... 238-225
- النتائج العامة للبحث ..... 226
أولاً: نتائج تتعلق بطبيعة نظم الضمان الاجتماعي..... 226
ثانياً: نتائج تتعلق بشمولية نظم الضمان الاجتماعي..... 228
ثالثاً: نتائج تتعلق بمدى مرونة نظم الضمان الاجتماعي واستيعابها للمتغيرات الاجتماعية ..... 231

- توصيات الدراسة ..... 234
- مراجع الدراسة ..... 239
- ملاحق الدراسة ..... 244

## الملحق رقم (1) الاستبانة الأولى لجمع معلومات وبيانات من كبار المسؤولين...

1- سلّم معاشات الضمان الاجتماعي .....
2- الزيادة التي طرأت على مبلغ الزكاة خلال السنوات 1423 – 1428هـ .....
3- فئات المستفيدين من نظم وقوانين الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية .....
4- شروط الانتفاع بأحكام نظم أو قوانين الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية .....
5- توزيع عينات البحث حسب مؤهلاتهم العلمية .....
6- توزيع عينات العاملين حسب عدد سنوات الخبرة .....
7- مصادر معلومات المستفيدين عن نظم الضمان الاجتماعي
8- مصادر معلومات إدارات الضمان الاجتماعي عن المستفيدين...
9- المساعدات الأكثر فائدة للمستفيدين .....
10- أنواع المساعدات العينية التي توزع على المستفيدين ...
11- رأى العاملين فيما إذا كانت المساعدات رعاية من الدولة أو هي حق للمستفيدين .....
12- مدى الدقة في ربط المساعدة الشهرية .....
13- مدى ما يشكله الضمان من عبء على الحكومة .....
14- مدى كفاية مساعدات الضمان الاجتماعي لحاجات المستفيدين
15- المساعدات ومدى إسهامها في تكاسل المستفيدين .....
16- أساليب تسجيل طلبات المستفيدين .....
17- أساليب منع المستفيدين من تكرار صرف المساعدات....
18- كيفية حصول المستفيدين على مستحقاتهم المالية.....

**الملحق رقم (2) الاستبانة الثانية لجمع معلومات وبيانات من الموظفين العاملين لنظم الضمان الاجتماعي .....**

1- توزيع عينات البحث حسب مؤهلاتهم العلمية
2- توزيع عينات العاملين حسب عدد سنوات الخبرة
3- مصادر معلومات المستفيدين عن نظم الضمان الاجتماعي
4- مصادر معلومات إدارات الضمان الاجتماعي عن المستفيدين
5- المساعدات الأكثر فائدة للمستفيدين
6- أنواع المساعدات العينية التي توزع على المستفيدين
7- رأى العاملين فيما إذا كانت المساعدات رعاية من الدولة أو هي حق للمستفيدين
8- مدى الدقة في ربط المساعدة الشهرية
9- مدى ما يشكله الضمان من عبء على الحكومة
10- مدى كفاية مساعدات الضمان الاجتماعي لحاجات المستفيدين
11- المساعدات ومدى إسهامها في تكاسل المستفيدين
12- أساليب تسجيل طلبات المستفيدين
13- أساليب منع المستفيدين من تكرار صرف المساعدات
14- كيفية حصول المستفيدون على مستحقاتهم المالية

# تقديم المدير العام

تحتل صناديق المساعدات والضمان الاجتماعي أهمية بالغة على مستوى توفير الحماية والدعم للفقراء وكبار السن والعاطلين، فضلاً عن ما توفره من مخزون مالي لضمان دعم الفرد العامل في مرحلة ما بعد التقاعد أو الوصول إلى مرحلة العجز أو الشيخوخة.

ولذلك سعت الدول إلى صياغة نظم وتشريعات تسهم في وضع آليات تمكن تلك الصناديق من القيام بمهامها على أكمل وجه، بل وواصلت تطوير نظمها وقوانينها بما يتواكب مع التطورات والتغيرات على النظم الاقتصادية في العالم في السنوات الأخيرة.

ورغم أن أنظمة وقوانين المساعدات والضمان الاجتماعي حديثة نسبياً في مجتمعات دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، إلا أن مفهوم التكافل بين أفراد المجتمع كانت موجودة قبل ذلك، وبالتالي فإن المفاهيم والأسس التي تقوم عليها أنظمة الضمان ليست بجديدة على المنطقة، وهو ما أهلها لأن تواكب التطورات الحاصلة في هذا المجال.

ولكن تبقى أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي في المنطقة بحاجة إلى المزيد من التطوير على مستوى الفئات المستفيدة وآلية تقديم الدعم لها من جهة، ومن جهة أخرى التقنيات التي تدار بها أموال صناديق الضمان الاجتماعي، والتي شهدت تطورات كبيرة على هذا المستوى، حيث باتت هذه الصناديق في الكثير من دول العالم مصدراً تمويلياً أساسياً لعملية التنمية في المجتمع، إضافة إلى أن مفهوم تقديم الدعم والرعاية الذي تقدمه انتقل من تخصيص مبالغ دورية تدفع للفئات المستفيدة إلى رأس مال تُمكّن من خلاله تلك الفئات عبر تدريبها وإكسابها المهارات التي تجعل منهم أشخاصاً منتجين في المجتمع، وهي مسألة أخرى مازالت بنيتها بحاجة إلى تطوير في قوانين الضمان بدول مجلس التعاون.

ولـذلك، جـاء قـرار مجلـس وزراء الشـؤون الاجتماعيـة بـدول مجلـس التعاون لدول الخليج العربية بدراسة أنظمة وقوانين الضمان والمساعدات الاجتماعيـة فـي دول المجلـس، حيـث تكفلـت المملكـة العربيـة السـعودية، مشـكورة، بتمويـل الدراسـة وتحمـل نفقـات خبيرهـا، كمـا أسـهمت الـدول الأعضاء من خلال ممثليها في اللجنـة الفنيـة فـي مراجعة الدراسة وتعديلها وإدخـال الملاحظـات والإضـافات عليهـا. لقد مرت علـى الدراسـة فتـرة مـن الزمن (2008)، حيث جرت الآن العديد من التطورات والمتغيرات علـى أرض، من حيث عدد المستفيدين وبعض القرارات والانظمـة إضـافة إلـى المشروعات المتميزة فـي تحويل الافراد المستفيدين بعد تدريبهم وتـأهيلهم للاعتماد الانتاجي على أنفسهم.

وتتنـاول هذه الدراسـة فـي فصـولها السبعة استعراضـهاً لأسس ومبـادئ الضـمان الاجتمـاعي فـي دول مجلس التعـاون ممثلـة فـي ممثليهـا فـي اللجنـة الفنية التعاون حتى قبل تأطيرهـا فـي قوانين، كمـا يتنـاول الباحث بالدارسـة والتقييم والمقارنـة بين جميع قوانين الضمان مستخلصاً جملة من النتائج يبني عليها مقترحاً لتطوير نظم الضمان في دول المجلس.

وفي الوقت الذي يصدر فيـه المكتب التنفيذي هذه الدراسـة لخلق قاعدة يمكـن البنـاء عليهـا لتوحيد نظـم الضـمان الاجتمـاعي فـي دول المجلـس، لا يسعه إلا أن يتقدم بالشكر الجزيل والامتنان للأستاذ الدكتور صـالح بن محمد الصغيّر معد الدراسة، وإلى وزارة الشؤون الاجتماعية فـي المملكـة العربيـة السـعودية، ممثلـة فـي وكالـة الـوزارة للضـمان الاجتمـاعي، علـى دعمهـا لإصـدار هـذه الدراسـة، والشـكر موصـول لتعـاون جميـع الجهـات المعنيـة بالدول الأعضاء ممثلة في ممثليها في اللجنـة الفنيـة التـي وفرت المعلومـات والبيانـات الخاصـة بالضـمان والمسـاعدات الاجتماعيـة وأدخلـت ملاحظاتهـا ومرئياتها عليها.

**والله ولي التوفيق ،،،**

**سالم بن علي المهيري**

# الفصل الأول
# مدخل عام

**مقدمة:**

حاولت المجتمعات الإنسانية منذ زمن بعيد أن تحمي أفرادها من الكوارث الاجتماعية والاقتصادية وأن توفر لهم المعونات العاجلة التي تساعدهم على مواجهة الظروف الطارئة. وقد اختلفت الآراء بشأن ما يعد ظروفاً طارئة وتباينت من مجتمع إلى آخر وانعكس ذلك على الترتيبات التي يتم اتخاذها للتعامل مع تلك الظروف. ومن هنا، يمكن القول أن ما يتخذه كل مجتمع من إجراءات وترتيبات لمساعدة أفراده على تخطي الأزمات والنكبات التي تحل بهم يعكس قيم المجتمع ومعتقداته وعاداته وطبيعة أنساقه الاقتصادية وبناءاته الاجتماعية ومؤسساته السياسية. ومن مجموعة هذه الترتيبات التي يستعين بها أفراد المجتمع لتوفير الاحتياجات الضرورية لمواجهة الظروف الطارئة يتكون ما يعرف بنظام الضمان الاجتماعي أو المساعدات الاجتماعية.

وفيما مضى، كان الأفراد يستعينون بعائلاتهم وعشيرتهم وقبيلتهم على مواجهة الكوارث والأزمات وتحقيق شكل من أشكال الضمان الاجتماعي، ولكن مع تزايد أعداد السكان ونمو المجتمعات، وزيادة درجة تعقيدها، ومع انتشار التصنيع والتحضر، انتقلت مسؤولية رعاية أفراد المجتمع وتأمينهم ضد أخطار الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى مسؤولية الدولة وأجهزتها.

وهكذا بعد أن كانت الرعاية الاجتماعية إحدى المهام التي تضطلع بها العائلة والجماعات الدينية بأنشطتها الخيرية أنشأت الدولة نُظماً للضمان الاجتماعي (Social Security systems) أو المساعدات الاجتماعية (Social Assistances) أخذت على عاتقها بالتدريج مسؤولية رعاية الأيتام والأرامل والأشخاص ذوي الإعاقة والفقراء وخاصة بعد انتشار التصنيع وما نتج عنه من مخاطر جديدة مثل الإصابات والأمراض والعجز والبطالة.

وترجع البدايات الأولى لنشأة نظام الضمان الاجتماعي في العالم إلى أواخر القرن التاسع عشر، أما بالنسبة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية فهي لم تأخذ بهذا النظام إلا ابتداءً من النصف الثاني من القرن العشرين، حيث عمدت هذه الدول إلى توفير المساعدات لمواطنيها وإعانتهم على مواجهة الظروف القاسية للبيئة وللحياة الاقتصادية التي يعيشونها، وكان دافعها الأساس في ذلك قيم التكافل الاجتماعي والرحمة التي يحث عليها الدين الإسلامي الحنيف والرغبة في تدعيم الشعور بالانتماء للوطن والولاء له.

وتتميز نُظم الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بأنها بدأت تنمو وتتطور في ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية بالغة الأهمية. على المستوى الاقتصادي، فقد حققت هذه الدول عوائد ضخمة من تصدير البترول حركت لدى ذي الحاجة الرغبة في نيل نصيب من ذلك الخير الذي يعم البلاد ونبهت لديه الشعور بمسؤولية الدولة عن إزالة ما يقاسي منه من عوز وفقر. هذا في الوقت الذي تنادي فيه الأفكار الليبرالية العالمية الحديثة بضرورة أن تخفف الدولة من دعمها لأسعار السلع التي يستهلكها الفقراء وبخصخصة المشروعات العامة لتدار أنشطتها وفقاً لمبادئ المنافسة في سوق الإنتاج.

ويأتي توجه الدول في مجلس التعاون لدول الخليج العربية نحو الأخذ بزمام رعاية المواطنين تأكيداً لمسؤوليتها الاجتماعية عنهم في زمن العولمة الذي تتنامى فيه القيم الفردية والمبادرات الخاصة والدعوة إلى إحلال منظمات المجتمع المدني غير الحكومية محل الجهود الرسمية لأجهزة الدولة.

ويزيد من حساسية دور هذه الدول في مجال الرعاية الاجتماعية لمواطنيها تعدد المؤشرات التي تقاس بها التنمية البشرية على المستوى العالمي، فلم تعد المساعدات المالية التي تقدم للفقراء والمحتاجين من الأساس في علاج مستوى معيشتهم المنخفض وإنما ظهرت إلى جانب هذا الإجراء ترتيبات جديدة ينبغي الأخذ بها مثل تأهيل وتدريب الفقراء وتمكينهم من تغيير أوضاعهم الاجتماعية وتحويلهم من متلقين للإعانات إلى ما نحين لها.

**مشكلة الدراسة:**

تعددت أنظمة الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية في الدول الأعضاء موضوع الدراسة، وأصبحت تستحوذ على نسب جيدة من الدخل الوطني الإجمالي لكل دولة وتغطي احتياجات أعداد متزايدة من المواطنين. ونظراً لحيوية أنظمة الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية تزايدت أهمية رصد وتحليل التجارب الوطنية لدول المجلس وتقييمها من حيث محتواها وأساليب الأداء التي تتبعها ودرجة مرونتها في التغير مع التحولات الاجتماعية والاقتصادية التي تشهدها الدول الأعضاء، والقيم الاجتماعية والثقافية التي ترسخها في نفوس المستفيدين منها، وكذا تحديد المشكلات والصعوبات التي تعتريها ووضع الحلول المناسبة لها.

**أهداف الدراسة:**

ترمي هذه الدراسة إلى تحقيق هدف رئيس وهو إجراء دراسة مقارنة بين أنظمة الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية في الدول الأعضاء للكشف عن نقاط التشابه والاختلاف في هذه الأنظمة لاستخلاص الخصائص التي تميز أكثر الأنظمة كفاءة ومدى ملاءمته لتلك الدول ولرصد الإيجابيات في تلك النظم وتنظيمها والسلبيات التي تعتريها للتخلص منها.

ويمكن تحقيق هذا الهدف الرئيس عن طريق إجراء المقارنة بين أنظمة الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء ويركز موضوع الدراسة على المحاور التالية:

**أولاً - درجة شمولية النظام وذلك من حيث:**

1- نوعية المعاشات.
2- طبيعة المساعدات.
3- ماهية البرامج المساندة التي يقدمها نظام الضمان الاجتماعي.
4- الفئات التي تغطي تلك المعاشات والمساعدات والخدمات حاجاتها المتعددة.
5- كم المعلومات المتاحة لدى الإدارات المعنية بالضمان الاجتماعي بشأن المساعدات التي قد يحصل عليها المستفيدون من جهات أخرى حكومية أو أهلية.

**ثانياً - مدى مرونة النظام واستيعابه للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية وذلك من حيث:**

1- درجة مركزية أو لا مركزية الأجهزة المنوط بها تنفيذ النظام.
2- سلطة التعديل وإجراءات تنفيذه.
3- نماذج من التعديلات التي طرأت على أنظمة الضمان الاجتماعي.
4- هل هناك ما يفيد السماح لجهة الضمان الاجتماعي باستثمار فوائض الأرصدة المالية التي تتراكم لديها من الموارد المختلفة المتاحة لها.

**ثالثاً - تحليل الأنظمة واللوائح التي تنظم عملية الضمان والمساعدات الاجتماعية للتعرف على التيسيرات والاعتبارات الإنسانية التي تؤخذ في الحسبان عند تنفيذ النظام والتعامل مع المستفيدين.**

**رابعاً - درجة وعي القائمين على تنفيذ نظام الضمان الاجتماعي بالمسئولية الاجتماعية عن تأهيل وتمكين المستفيدين بهذا النظام.**

**أهمية الدراسة:**

تنطوي الدراسة على أهمية ذات طابع نظري وأخرى ذات طابع عملي. فمن الناحية النظرية تسهم الدراسة في إثراء التراث النظري الخاص بالبحوث المقارنة والنقدية حيث يمكن أن تقدم لنا نموذجاً متطوراً لنظام من نظم تقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين يتناسب مع حاجاتهم

وواقعهم. بالإضافة إلى ذلك، تسهم الدراسة في توضيح كثير من المفاهيم والبرامج التي تبنى عليها السياسات الاجتماعية.

ومن الناحية التطبيقية تسهم الدراسة في ترشيد نُظم الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية القائمة وذلك بتحديد أكثر هذه النظم كفاءة وملاءمة للمستفيدين.

تعد الدراسة المقارنة لنُظم الضمان الاجتماعي لبنة في الدراسات التي يجب أن تقوم بها دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تمهيداً لتوحيد هذه النُظم والاستفادة من أكثرها مرونة وملاءمة مع ظروف واحتياجات المواطنين.

* * *

# الفصل الثاني
# الإطار النظري للدارسة

**تمهيد:**

**أولاً - الضمان الاجتماعي والتكافل في الإسلام**

**ثانياً - المخاطر الاجتماعية**

**ثالثاً - أساليب الوقاية من المخاطر الاجتماعية**

1- **الأساليب الذاتية.**
2- **الأساليب الاجتماعية التقليدية.**
3- **الجمعيات الخيرية كأسلوب مؤسسي.**
4- **الضمان الاجتماعي.**
5- **التأمينات الاجتماعية.**

**رابعاً - نظم الضمان الاجتماعي على المستوى العالمي**

1- **الضمان الاجتماعي في الدول الغربية.**
2- **الضمان الاجتماعي في الدول النامية.**

**خامساً - المبادئ العامة للضمان الاجتماعي**

# الفصل الثاني
# الإطار النظري للدراسة

**تمهيد:**

إن خير سبيل لفهم نُظم الضمان الاجتماعي وتشريعاتها هو النظرة التاريخية لنشأة هذه النُظم وتحديد العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي أسهمت في تكوينها وتطورها، ذلك أن هذه النُظم ترتبط بالواقع الاجتماعي وتعكس طبيعته.

وتعد نُظم الضمان الاجتماعي، على المستوى العالمي، محصلة مجتمعنا الصناعي المعاصر بما يحتوي عليه من تعقيدات، ذلك أن النمو الرأسمالي ودخول الإنسان عصر الصناعة أضعف مشاعر الانتماء العائلي والقبلي وزاد من الشعور بالفردية والاستقلال. وأدى استخدام الآلات إلى تزايد المخاطر المرتبطة بالعمل الصناعي وتعددت أشكال المعاناة التي يواجهها المهاجرون من الريف إلى الحضر بحثاً عن فرص للعمل في مجال الصناعة من ظروف إسكان سيئة وغير صحية ونقص في الموارد الغذائية وإمكانيات الحياة.

ونعرض فيما يلي لعدد من المفاهيم الأساسية للدراسة مثل مفهوم المخاطر الاجتماعية وأساليب الوقاية منها، والمقصود بالضمان الاجتماعي والخصائص التي يتميز بها نظام الضمان الاجتماعي والفلسفة التي ينهض عليها. ثم نعرض بعد ذلك لعدد من القضايا التي تتعلق بنشأة نُظم التأمين الاجتماعي في بعض دول العالم.

**أولاً - الضمان الاجتماعي والتكافل في الإسلام:**

إن الضمان الاجتماعي الذي يعد من مؤشرات الرفاهة الاجتماعية التي تفخر بها المجتمعات في العصر الحديث وأحد مبادئ الإنسانية التي أرساها الدين الإسلامي الحنيف لتحقيق التكافل بين أفراد المجتمع الذين يراهم كالبنيان المرصوص يشد بعضه بعضا.

وقد بيّن القرآن الكريم أن المال لله رب العالمين وأن الناس مستخلفين فيه وأقر لليتامى ولمجهولي الأبوين وللمرضى ولأسر المسجونين ولذوي الحاجات الخاصة بوجه عام من الفقراء كحق ينبغي على الأغنياء أداءه.

ومن أوجه الضمان الاجتماعي في الإسلام ما دعت إليه الشريعة الإسلامية من رعاية الأيتام والاهتمام بهم وذلك لأن اليتم ينطوي على ضعف اجتماعي واقتصادي يستوجب الرحمة باليتيم والعطف عليه. وقد أعلى الله سبحانه وتعالى جزاء كافل اليتيم، وقال فيه رسول الله صلى الله عليه وسلم "أنا وكافل اليتيم في الجنة هكذا وأشار بإصبعيه السبابة والوسطى" (البخاري، 9:221). ويقول تعالى {فأما اليتيم فلا تقهر} (سورة الضحى، الآية 9).

وفيما يتعلق بالاطفال مجهولي الهوية فقد حض الإسلام على رعايتهم لأن في ذلك حفاظ للنفس الإنسانية وصيانة لحياتها. وفي هذا يقول تعالى {ومن أحياها فكأنما أحيا الناس جميعا} (سورة المائدة، الآية 32). ورعاية المجهولي الهوية يستتبع تربيتهم وإصلاحهم شأنه ويستدعى وضع شروط فيمن يثبت له حق الولاية عليهم.
وتعد المطلقات من الفئات التي حظيت برعاية الإسلام ، ذلك أن المطلقة امرأة كسيرة القلب، مهيضة الجناح ينبغي جبر خاطرها بإعطائها حقوقها من مؤخر صداق ونفقة لها ولأطفالها. وشرَع

الإسلام للمطلقة متعة تتمثل في مبلغ من المال يعطى لها لتخفيف آلام الفرقة عن زوجها المفارق لها. وفي هذا يقول الله تعالى {وللمطلقات متاع بالمعروف حقاً على المتقين} (سورة البقرة، الآية 241).

وقد اهتم الإسلام بالمرضى ورعايتهم صحياً واجتماعياً، وكان من أبرز اهتماماته أن رفع عن المرضى بعض التكاليف الدينية مثل الصيام والحج وأمرهم بالتداوي، وأسس الحكام المسلمون المستشفيات رعاية للمرضى ووفروا لهم الخدمات الشخصية والإقامة المريحة والثياب المناسبة والراتب الذي يعينهم على الحياة.

ولم يهتم الإسلام فقط برعاية المريض والأمر "بتوفير العلاج له من خلال المؤسسات الطبية وإنما.. جعل عيادة المريض سنّة، وحق من حقوق المسلم على أخيه" (الصالح، 1419: 142).

وإذا كانت أنظمة الضمان الاجتماعي الحديث قد وجهت شطراً من اهتمامها لرعاية أسر المسجونين، فقد سبقها الإسلام إلى ذلك، فأكد على العلاقات الأسرية التي تربط السجين بأفراد عائلته، وعلى ألاّ تعاقب أسرة السجين بذنب عائلها النـزيل فينحرف أبناؤها تبعاً لذلك. ومن هنا كان توفير الحياة الكريمة لهؤلاء الأفراد هدفاً من الأهداف النبيلة التي حرص عليها الإسلام (الصالح، 1419).
خلاصة القول، إن أنظمة الضمان الاجتماعي المعمول بها في دول العالم لها جذور عميقة في الدين الإسلامي الذي رعى للإنسانية حقوقها وجعل المؤمنين أخوة تسود بينهم مشاعر التكافل والتضامن

الذي يوفر لهم الأمن الجماعي ومواجهة المخاطر الاجتماعية بشتى أشكالها.

**ثانياً - المخاطر الاجتماعية:**

يواجه الإنسان منذ أن وجد على الأرض مخاطر عديدة من مصادر متعددة تجعله في قلق دائم على رزقه وعلى عمره وعلى من يعول، ولذلك يكون في حالة مستمرة من السعي إلى تأمين نفسه من هذه المخاطر لتوقي آثارها.

ويذهب منصور (1997: 12-13) إلى أن الخطر بشكل عام "هو كل ما يتعرض له الإنسان في حياته اليومية من حوادث مسببة له نقصاً في دخله أو زيادة في أعبائه... وتتعدد الحوادث التي تشكل خطراً يمكن أن يسبب للفرد خسارة مالية، فقد تكون طبيعية.. وقد تكون دولية.. وقد تكون سياسية.. وقد تكون ذات طبيعة اجتماعية، وهي ذلك النوع الذي يتعرض له الإنسان كفرد وبصفته كائناً اجتماعياً مثل خطر الموت والعجز والمرض والإصابة".

ويمكن حصر المخاطر التي يسعى الإنسان إلى توقيها وحماية نفسه منها في الأشكال التالية:

- المرض.
- الشيخوخة.
- إصابة العمل والأمراض المهنية.
- الأعباء العائلية.
- أعباء الأمومة (*).
- العجز.
- الوفاة.
- البطالة.

( حمدان، 1986 : 16)

والواقع أننا لو تأملنا هذه المخاطر سنجد أنها عبارة عن مجموعة من المخاطر الاجتماعية التي تؤثر على دخل الإنسان وعلى أوضاعه الاقتصادية وتهدده إما بزيادة الأعباء المادية الملقاة على عاتقه أو بالنقص في الموارد الاقتصادية التي يستعين بها في دفع الحاجة والعوز.

**ثالثاً ـ أساليب الوقاية من المخاطر الاجتماعية:**

تتركز الوسائل المختلفة التي يستعين بها الأفراد لحمايتهم من المخاطر الاجتماعية على تحقيق غاية واحدة وهي توفير الأمن الاقتصادي لهم. وقد تعددت أساليب الوقاية من المخاطر الاجتماعية بحسب درجة تقدم المجتمع من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتدرجت من الجهود الذاتية التي يبذلها الأفراد مثل إدخار الأطعمة والنقود إلى الأساليب الاجتماعية التقليدية مثل الاعتماد على أفراد العائلة والجيران والقبيلة وطلب العون منهم انتهاءً بالأساليب المؤسسية مثل الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية.

---

* ) الإضافة من عند الباحث للإيضاح

ونشير فيما يلي لهذه الأساليب بشيء من التفصيل:

**1- الأساليب الذاتية:**

عرف الإنسان الادخار كوسيلة من الوسائل الذاتية للحماية الاجتماعية منذ أقدم العصور حيث كان يخشى من ندرة القوت أو ضعف الجهد الذي يبذله في البحث عنه. وظل الادخار أسلوباً من أساليب تغطية المخاطر الاجتماعية حتى يومنا هذا متخذاً أشكالاً متعددة مثل الودائع البنكية وأقساط التأمينات الاجتماعية وصناديق التوفير.

**2- الأساليب الاجتماعية التقليدية:**

تنشأ الأساليب الاجتماعية التقليدية لمواجهة المخاطر الاجتماعية في كل مجتمع عن تفاعل أنماط الإنتاج السائدة فيها مع الأنساق القيمية والمعيارية ونظام العلاقات الاجتماعية السائدة فيها.

ومع توحد العائلات في إطار قبلي، وفر التنظيم القبلي الذي كان يسود فيه نمط اقتصاديات الكفاف إطاراً عاماً لوحدة اجتماعية تضمن لمن ينتمي إليها حقوقاً مثل الحماية والنصرة والدعم الاقتصادي "وكانت القبيلة تنظر إلى أماكن الرعي والماء والأرض كحقوق عامة للقبيلة. كما أبرز هذا التنظيم مفاهيم التضامن الاجتماعي والتآزر والتكافل في المناسبات

الاجتماعية المختلفة كالزواج والميلاد والأعياد والوفاة". (الحسن، 2000: 18).

وقد ظلت العائلة هي مصدر الحماية الأول للإنسان ففي أحضانها يشعر الفرد بالأمن وينال الرعاية وتتحقق له الحماية في إطار من التضامن الاجتماعي العائلي بين ذوي القربى والأرحام. وقد أكدت التعاليم الدينية الإسلامية هذه المعاني ومنحت الأولوية لذوي القربى والأرحام في الحصول على الزكاة والصدقات وجعلت في ذلك العمل أفضل أوجه الإحسان والبر.

**3- الجمعيات الخيرية كأسلوب مؤسسي:**

بدأت الجهود الاجتماعية المؤسسية بظهور جمعيات البر والإحسان التي أخذت على عاتقها تنفيذ المبادئ الدينية التي تحض على عمل الخير وإغاثة الملهوفين وإعانة أصحاب الحاجات. ولكن الدوافع الإنسانية التي كانت وراء هذه الأعمال الخيرية لم تكن كافية لرعاية أعداد كبيرة من المحتاجين من أفراد المجتمع فلجأ المجتمع إلى أساليب بديلة عملت إلى جوار الجمعيات الخيرية مثل الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية.

**4- الضمان الاجتماعي:**

ارتبطت عملية تنظيم الضمان الاجتماعي بفكرة التزام المجتمع بتقديم المساعدات المادية وغير المادية لأفراده الذين هم أعضاء ينتمون إليه ويتحملون مسؤولية الدفاع عنه وحمايته من الأخطار الخارجية والداخلية التي يتعرض لها.

ومع نشأة الدولة الوطنية رأت الحكومات أن مساعدة الفقراء والمحتاجين وإغاثتهم واجب عليها، وأنها ينبغي أن تتحمل عن الجماعات الدينية والمؤسسات الخيرية القيام بهذا العمل لكي تحافظ على الكرامة الإنسانية لمواطنيها، فضلاً عن أن قدر المساعدات التي تقدمه تلك الجهات لا يكفي لمواجهة مشكلات الفقر ولإصلاح حال الفقراء الصحية والاجتماعية ولذلك كان لابد من تدخل الدولة.

ويرى كثير من الباحثين الاجتماعيين والمشرعين وأصحاب السلطات العامة أن تقديم المساعدات والإعانات والخدمات للفقراء وخاصة الأطفال منهم يكون "لتهذيبهم، ولمنع انتشار الجرائم بينهم، وكذلك إلى العجزة والمرضى لمعالجتهم أو لمواساتهم في محنهم" (السعيد، 1987: 120).

وينظر الاقتصاديون المعاصرون إلى المساعدات الاجتماعية على أنها نوع من التحويلات النقدية والعينية التي تقدمها الدولة للفقراء لمواجهة ظاهرة الفقر والحد منها، ليس على سبيل المنّة التي تتكرم بها عليهم وإنما كحق ثابت لهم في ثروة المجتمع وموارده (الفولي، 1990).

ومن هذا المنطلق تكون الدولة قد عملت على تحرير الفقراء من امتنان العاملين بالأجهزة الرسمية التي تنظم منح المساعدات على الفقراء ومعاملتهم باستعلاء يهدد إنسانيتهم.

**5- التأمينات الاجتماعية:**

يقصد بالتأمينات الاجتماعية "تلك الأنظمة التي تكفل للفرد حماية معينة ضد خطر معين، كالتأمين ضد المرض (التأمين الصحي) والتأمين ضد طوارئ العمل والأمراض المهنية، والتأمين ضد الشيخوخة" (حمدان، 1986: 20). ومن هذا التعريف، يتبين لنا أن التأمينات الاجتماعية ترمي إلى حماية المؤمن من الخطر الذي تم التأمين ضده فقط. فضلاً عن هذا، يدفع المؤمن أقساطاً شهرية أو تستقطع من راتبه لصالح الجهة المختصة بالتأمين. ومن جملة ما يتم تحصيله من المستفيدين بالتأمين، تدفع الجهة المؤمن لديها مبلغ التأمين عند حدوث الخطر المؤمن منه.

ويخضع نظام التأمينات الاجتماعية لقوانين خاصة تنظم العلاقات بين المشتركين فيه والذي تتم تغطية الأخطار التي تهددهم عن طريق الاشتراكات التي سبق لهم دفعها، إذ "يكون الاشتراك في نظام التأمين إلزامي ولا يترك لاختيار الأفراد" (منصور، 1997: 23).

وهكذا يمكن القول، أن التأمينات الاجتماعية ترتكز بصفة جوهرية على أساس الشراكة بين المنتفعين الذين يسددون

الاشتراكات وبين الدولة. أو مؤسسات التأمين المعنية، وهي بذلك تختلف عن نظام الضمان الاجتماعي الذي يوفر لأفراد المجتمع المساعدة الاجتماعية لمجرد كونهم مواطنين يتعرضون لمخاطر ويواجهون طوارئ أو نكبات تهدد حياتهم أو استقرارهم.

**رابعاً - نظم الضمان الاجتماعي على المستوى العالمي:**

أشرنا إلى أن الاحتماء بالأسرة والعشيرة والقبيلة كان الأسلوب التقليدي الذي كان يلجأ إليه الأفراد لمواجهة الظروف الطارئة والأخطار التي تحدق بهم. وتكونت الجماعات الدينية والجمعيات الخيرية لتتولى هذه المهمة على نطاق أوسع في بعض المجتمعات التي تراجع فيها دور العائلة والعشيرة أو القبيلة. ولكن مع انتشار عمليات التصنيع والتحضر التي اجتاحت العالم في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر تكونت نماذج للضمان الاجتماعي على نحو عكست معه الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في كل دولة، والتغيرات التي طرأت عليها.

**1- الضمان الاجتماعي في الدول الغربية:**

مع تزايد جهود القطاعات العائلية والأهلية بإغاثة الأفراد وتلبية احتياجاتهم في أوقات الأزمات بادرت الدولة بأن تأخذ على عاتقها جانباً من هذه الجهود لإعانة الأرامل والأيتام والتخفيف عن العجزة والمعوقين.

وقد كانت قوانين الفقراء التي صدرت في بريطانيا في أواخر القرن التاسع عشر نموذجاً متميزاً في ذلك الوقت. فقد صدرت هذه القوانين بصفة أساسية للعناية بالمحتاجين وتدبير الموارد اللازمة لهم عن طريق الضرائب التي فرضت على أصحاب الملكيات العقارية.

وقد كان الدافع الأساسي لهذا الاهتمام بالفقراء هو أن معظمهم كانوا من المناطق الريفية ونزحوا للعمل في المناطق الحضرية فابتعدوا عن المؤسسات والجماعات الاجتماعية التي يمكن أن يحتمون بها وفقدوا قدراً كبيراً من الدعم المعنوي والمادي الذي كان يتوافر لهم عن طريقها، في الوقت الذي كان من أهم المخاطر التي يتعرضون لها الأمراض والإصابات وما قد ينتج عنها من إعاقات.

وانتقلت المجتمعات الرأسمالية بعد ذلك إلى نظم التأمين التبادلي حيث قامت جماعات العمال بالتعاون مع بعضها بعضاً لمواجهة المخاطر التي يتعرضون لها نتيجة المرض أو البطالة.

وفي نهاية القرن التاسع عشر ومع بدايات القرن العشرين أجبرت عدة عوامل الدولة على أن تتولى مسؤولية التأمين الاجتماعي على العاملين، من تلك العوامل ظهور النقابات العمالية والحركات السياسية الراديكالية التي تبنت الدفاع عن الحقوق المدنية والسياسية للعمال، ونادت برفع مستواهم المعيشي وضمان حياة كريمة لهم، وخاصة أن عدداً كبيراً من العاملين كانوا من الأطفال والنساء الذين يحتاجون إلى من يدافع عن حقوقهم.

وظهرت نظم التأمينات الاجتماعية لأول مرة على يد بسمارك (Bismark) في ألمانيا عام 1883م والتي كانت تغطي أخطار المرض والشيخوخة وظهر أول تأمين ضد البطالة في فرنسا عام 1906 التي قامت بعد ذلك بتقديم نظم تأمينية لرعاية الأمومة وحماية موظفي الجهاز الإداري للدولة من مخاطر المرض والشيخوخة.

لقد تطورت التأمينات الاجتماعية بصورة كاملة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وجاء قانون الضمان الاجتماعي الذي أصدره الرئيس الأمريكي روزفلت (Roosevelt) وتقرير بيفريدج (Beveridge) في بريطانيا الأساس الذي قامت عليه نُظم الضمان الاجتماعي في العالم الغربي. ثم جاء الإعلان العام لحقوق الإنسان والذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948 ليقرر أن التأمينات الاجتماعية أحد الحقوق الإنسانية الأساسية، ثم جاءت مواثيق الأمم المتحدة بشأن الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتؤكد هذه الحقوق.

وفي الحقبة التي تلت الحرب العالمية الثانية أقرت منظمة العمل الدولية (ILO) نظم التأمينات الاجتماعية وشجعت الدول على تطبيقها حتى أصبحت تغطي حاجات عديدة لأفراد المجتمع وأداة فعالة في مقاومة الفقر وللنهوض بالمجتمعات وللحد من الفروق الاجتماعية بين أفرادها.

وعلى الرغم من الملامح العامة المشتركة بين نظم التأمينات الاجتماعية في الدول الأوروبية الصناعية إلا أن هناك عدداً من الاختلافات فيما بينها تتعلق بأهداف هذه النُظم ونطاقها والتغطية والفوائد التي تقدمها ودور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في تطويرها (Ghai, 2002 : 4).

وترمي نُظم التأمين الاجتماعي في هذه الدول إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسة وهي: تقليل الفقر والعوز، وحماية الأفراد من النكبات الطارئة، وزيادة دخل الأفراد لتحقيق المساواة بينهم في القدرة على الاستهلاك. وتتفاوت الدول فيما بينها بشأن درجة التركيز على كل هدف من هذه الأهداف.

**2- الضمان الاجتماعي في الدول النامية:**

واجهت الدول النامية بعد التحولات الاقتصادية العالمية التي نتجت عن انهيار الاتحاد السوفيتي أوضاعاً معقدة فرضتها عليها التغيرات الاقتصادية التي كان لزاماً عليها أن تتواكب معها مثل تطبيق سياسات تحرير الأسعار وإلغاء الدعم الاقتصادي للسلع والخدمات التي يستفيد منها الفقراء وفتح اقتصادياتها للتجارة والاستثمارات الخارجية وإلغاء القيود على التحويلات النقدية وتحقيق التوازن في الموازنة العامة وخصخصة المشروعات والتخلص من الشركات الخاسرة وتخفيض النفقات العامة (Ghai, 2002 : 7).

وقد أدى إتباع الدول النامية لهذه السياسات إلى مشكلات اقتصادية واجتماعية عديدة، وخاصة ارتفاع نسبة البطالة في تلك الدول نتيجة لإتباع سياسات الخصخصة وزيادة نسبة الفقراء وتدهور مستوى المعيشة، الأمر الذي أدى إلى تزايد الأعباء التي ينبغي على نظام الضمان الاجتماعي مواجهتها بإمكانياته المتواضعة وموارده المحدودة.

وتحاول الدول النامية تبني نُظماً متعددة للضمان والتأمين الاجتماعي ولكنها تواجه مشكلة جوهرية وهي ضعف الموارد التي يمكن أن تعتمد عليها في تمويل تلك النُظم.

**خامساً - المبادئ العامة للضمان الاجتماعي:**

يمكن من عرض أساليب مواجهة الأخطار الاجتماعية أن نصوغ عدداً من المبادئ العامة التي يتميز بها الضمان الاجتماعي كأحد هذه الأساليب وهي:

1- تتشكل موارد الضمان الاجتماعي من الموارد التي توفرها الدولة بصفة أساسية. ويتلقى صندوق الضمان الاجتماعي في كثير من دول العالم تبرعات وهبات من أبناء الوطن القادرين تسهم في زيادة موارد الضمان الاجتماعي وتغطي كثيراً من احتياجات المستفيدين، وبذلك تكون الدولة قد أفردت جزءاً من موارد المجتمع لتحوله إلى الفقراء من

مواطنيها لدعم انتمائهم لبلادهم ولكسب ولائهم للنظام السياسي ولدعم التضامن والتكافل الاجتماعي.

2- يغطي الضمان الاجتماعي المخاطر التي يتعرض لها أشخاص محتاجون لا يتمتعون بالحماية التأمينية التي توفرها الأنظمة التي تفرض اشتراكات على المستفيدين بها، وبتطبيق ذلك النظام تكون الدولة قد وفرت الحماية لعدد كبير من المواطنين الذين ليس لديهم دخلاً ثابتاً يحقق لهم التمتع بنظم التأمينات الاجتماعية الأخرى.

3- يقتضي الضمان الاجتماعي "تطبيق قاعدة تحري الدخل – أي البحث عن سبل الكسب والارتزاق الخاصة بالمستفيد والكشف عن المساعدات الخاصة التي تصل إليه من الآخرين" (حجير، 1956 : 85)، وخاصة من أولئك الملزمون قانوناً بالإنفاق عليه، ذلك أن توافر هذه المصادر تخرج الفرد من دائرة تطبيق أحكام اللوائح الخاصة بالاستفادة من الضمان الاجتماعي.

4- يقوم الضمان الاجتماعي على فكرة حماية شرائح الفقراء والمعوزين من اللجوء إلى غيرهم من الأفراد أو الجماعات لطلب المساعدة والعمل على توفير حياة كريمة لهم وبالتالي يتم صون الموارد البشرية للبلاد من التدهور ومن الانحراف.

5- لم تعد سياسات الضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية للفقراء ومساعدتهم على مواجهة النكبات والكوارث مسألة طوعية للحكومات أن تقوم بتنفيذها أو أن تحجم عن ذلك، وإنما أصبحت مؤشراً مهماً من مؤشرات التنمية البشرية التي ترتبط بتمكين أفراد المجتمع من تحسين مستوى معيشتهم وتحقيق الإنصاف لهم في مواجهة التحديات التي تواجههم.

* * *

# الفصل الثالث
# الإجراءات المنهجية للدراسة

**تمهيد:**

**أولاً - منهج الدراسة وأدواتها.**

**ثانياً - منهج الدراسة.**

**ثالثاً - أدوات جمع البيانات.**

**رابعاً - عينة الدراسة.**

**خامساً - عملية جمع وتحليل البيانات.**

## الفصل الثالث
## الإجراءات المنهجية للدراسة

**تمهيد:**

تؤدي نظم الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية دوراً حيوياً في دعم الاستقرار والتماسك الاجتماعي بين فئات المجتمع وتسعى الدول إلى تحقيق ذلك الدور عن طريق التشريعات والقوانين التي تنظم الاستفادة من المساعدة التي تقدم للفئات الاجتماعية المحتاجة للدخول تحت مظلة الأمان الاجتماعي والتمتع بالحماية التي يكفلها لها المجتمع.

وتحاول دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تطوير نظم الضمان الاجتماعي بما يتماشى مع التطورات التي تفرضها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتعرض لها وتضعها أمام تحديات النهوض بمستوى الفقراء والأخذ بأيديهم إلى مستقبل أفضل لهم ولأولادهم.

وفي إطار ما تسعى إليه الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية من تكوين رؤية مشتركة لنظم الضمان الاجتماعي التي تأخذ بها يتم إجراء هذه الدراسة والتي نعرض الإجراءات المنهجية لمعالجتها فيما يلي:

**أولاً - نوع الدراسة:**

تعد هذه الدراسة من الدراسات الوصفية المقارنة حيث تهتم بوصف وتحليل نظم وبرامج الضمان الاجتماعي في دول مجلس

التعاون لدول الخليج العربية بقصد التعرف على ما تقوم به من مهام تتعلق بتقديم المساعدة للمحتاجين، وتلبية احتياجاتهم بصورة تحقق لهم حياة كريمة وإنسانية وذلك على اعتبار أن الضمان الاجتماعي هو أحد آليات المجتمع الحديث لتقديم العون المادي والخدمات إلى من يتعرضون لأحداث معينة قد تحرمهم من القدرة على الكسب والحصول على الدخل اللازم لحياتهم، وبذلك يقدم لهم الدخل البديل أو المكمل لمتطلباتهم.

وتحاول الدراسة التعرف على نظام الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة ووصف عملية تقديم المساعدات الاجتماعية والتي تبدأ بتحديد الفئات المستحقة لها والشروط اللازمة لاستحقاقها هذه المساعدات وآليات تقديم طلبها للجهات المختصة.

ومن ناحية أخرى، تعمد الدراسة إلى إجراء مقارنات بين الدول التي طبقت عليها الدراسة وذلك ببيان نقاط الاختلاف فيما بينها من حيث شروط استحقاق المساعدات والفئات المخولة حق الحصول عليها.

**ثانياً - منهج الدراسة:**

اعتمد الباحث في معالجة هذه الدراسة على كل من المنهج الوصفي لأنه أكثر المناهج كفاءة وملاءمة لتحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدراسة. فالمنهج الوصفي كما يذهب (نيومان) (Neuman) (1991, P. 20) يساعد الباحث على تقديم صورة دقيقة عن موضوع الدراسة وعلى وصف الآليات والعمليات والعلاقات التي ترتبط به وعلى التوصل إلى المعلومات التي تسوقه إلى تفسيرات جديدة لما يجري على أرض الواقع.

وتطبيقاً لمبدأ المرونة المنهجية فقد استعان الباحث أيضاً بالمنهج المقارن، حيث تتطلب الدراسة إجراء مقارنات بين نظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية لرصد أوجه التشابه والاختلاف التي تتعلق بشروط استحقاق المساعدات التي تصرف بمقتضى أحكام قانون الضمان الاجتماعي وبنوعية الفئات التي تطبق عليها تلك الأحكام. ولم تقف المقارنة عند هذا الحد وإنما تناولت أيضاً موارد تمويل الضمان الاجتماعي وبرامج تأهيل وتمكين المستفيدين من مساعدات الضمان لتحويلهم إلى مواطنين منتجين وفاعلين في الحياة الاقتصادية.

وتهدف عملية المقارنة إلى تحديد العوامل والخصائص المشتركة التي تتميز بها نظم الضمان الاجتماعي في الدول - موضوع الدراسة - وذلك بقصد التعرف على سبل تنظيمها وتطويرها، بل وتوحيدها وذلك استجابة لمساعي تلك الدول نحو إيجاد مؤسسات موحدة تتوافق مع نظمها الاقتصادية وثقافاتها الإسلامية.

**ثالثاً - أدوات جمع البيانات:**

استخدم الباحث الاستبانة كأداة لجمع البيانات مع الحرص على تطبيق الاستبيانات في مواقف مقابلة ليتحقق الجمع بين مزايا الاستبانة التي تزودنا بوفرة من البيانات المتنوعة والمتعددة ومزايا المقابلة التي توفر لنا بيانات عن أوضاع الضمان الاجتماعي والخدمات التي يقدمها للمستحقين والطرق التي تنفذ بها أحكام القوانين المنظمة له وغير ذلك من معلومات متعمقة وآراء وأحكام

صادقة تتعلق بالمعوقات التي تواجه المستفيدين والعاملين في إدارات الضمان الاجتماعي ويبرر لجوء الباحث إلى هذه الأدوات في جمع البيانات ما تتيحه الاستبانة من شمولية البيانات التي يمكن الحصول عليها وما تتميز به من انتظام في التسجيل ويسر في المعالجة الاحصائية، هذا إلى جانب أنه عن طريق المقابلة الشخصية "يستطيع الباحث التأكد من صحة البيانات، وعدم تناقضها مع الواقع أو مع إجابات سابقة، وإمكان مراجعة أفراد البحث في الحال" (محمد علي، 1983، ص 477).

وقد صمم الباحث استبانتين، إحداهما للحصول على بيانات من كبار المسؤولين عن المساعدات والضمان الاجتماعي للتعرف على التحديات المقترنة بآليات عمل الإدارات وتنفيذ أحكام قوانين النظام الاجتماعي وللحصول على معلومات عن برامج تأهيل وتمكين المستفيدين في الدول موضوع الدراسة.

وصممت الاستبانة الثانية لتطبق على عينة من العاملين الموظفين بقطاع الضمان الاجتماعي في كل دولة من الدول السبع التي شملتها الدراسة وذلك على اعتبار أن الموظفين التنفيذيين هم القادرون على إعطاء صورة عملية عن استقبال المستفيدين وتسجيل طلبات المساعدات ومراجعة شروط الاستحقاق وتوجيه المستفيدين إلى جهات الاختصاص لاستيفاء إجراءات الصرف. ومن هذه الخبرة الميدانية يمكن أن يستمد الباحث كثيراً من البيانات الضرورية للتعرف على المشاكل التي تواجه المستفيدين المتعاملين مع إدارات الضمان الاجتماعي وتحديد ملامح العلاقة بينهم وبين الموظفين الذين يعبرون عن إدارة التنظيمات الرسمية.

وتجدر الإشارة إلى أن الدراسة ليست موجهة للمستفيدين وتتركز على إجراء المقارنات بين نظم الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ذلك أن قياس رضا المستفيدين واستطلاع آرائهم بشأن كفاية المبالغ التي يحصلون عليها من الضمان الاجتماعي يتطلب دراسة أخرى مستقلة.

وقد تم تحكيم الصدق الظاهري للاستبانات بعرضها على أساتذة من المتخصصين في علم الاجتماع والخدمة الاجتماعية بجامعة الملك سعود بالرياض وعلى خبراء من كبار المسؤولين بوكالة الضمان الاجتماعي في وزارة الشؤون الاجتماعية بالمملكة العربية السعودية، كما نوقشت بنودها في اجتماعات ضمت عدداً من أولئك الخبراء وقام الباحث بإجراء التعديلات التي أوصى المسؤولون عن التحكيم بإجرائها.

**رابعاً ـ عينة الدراسة:**

تتكون عينة الدراسة من عينتين متكاملتين، الأولى طبقت عليها الاستبانة الخاصة بالمسؤولين العاملين بمستوى الإدارة العليا، والمسؤولين عن اتخاذ القرارات التي تمس مصالح المواطنين والخدمات المقدمة لهم كجماعات مستهدفة.

وتألفت العينة الثانية والتي طبقت على أفرادها الاستبانة الأخرى من العاملين الذين يمثلون الحلقة الأقرب الذين يتعاملون مع

المستفيدين ويتلقون طلباتهم ويتخذون الإجراءات اللازمة لصرف استحقاقاتهم.

وفيما يتعلق بنوع عينة الدراسة فهي عينة عمدية بالحصة Quota (Sample). وقد استند الباحث في اعتماده هذا النوع من العينات إلى عدة اعتبارات منها؛ أنه يتناسب مع موضوع الدراسة الذي يتركز على أنظمة الضمان الاجتماعي وهو موضوع يتطلب التعرف على رأي مسؤولين بعينهم، ويتميز بأنه محدد ومباشر ودقيق كما أن هذا النوع من العينات لا يخل بدرجة تمثيل العينة لمجتمع الدراسة نظراً للتجانس الشديد بين المبحوثين الذين يتكون منهم المجتمع الذي سحبت منه العينة.

وقد حدد الباحث حجم عينة الدراسة بنسبة (20%) من مجموع العاملين في كل مستوى من المستويات الإدارية بكل جهاز من الأجهزة المعنية بالضمان الاجتماعي، وهذه النسبة تحقق كفاءة التمثيل المرجو من العمل الميداني، ومع ذلك، فإن الباحث يرى أن هذه النسبة وإن كان متعارف عليها إحصائياً بين خبراء البحث الاجتماعي إلاّ أنها ليست حداً ينبغي الوقوف عنده، وأنه متى أُتيحت الفرصة لمقابلة أي مبحوث إضافي يمكن أن يستفاد برأيه أو بخبرته في إثراء موضوع الدراسة فلا ضير من إضافته إلى عينة المبحوثين المناسبة.

وقد طبقت الاستبانة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية وهي: دولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين والمملكة

العربية السعودية وسلطنة عمان ودولة قطر ودولة الكويت والجمهورية اليمنية وهي الدول التي تم إجراء الدراسة المقارنة على نظم الضمان الاجتماعي فيها. وتجدر الإشارة إلى أن كل من مملكة البحرين ودولة الكويت تستخدم تسمية المساعدات الاجتماعية أو العامة للدلالة على الضمان الاجتماعي.

**خامساً ـ عملية جمع وتحليل البيانات:**

**1- جمع البيانات:**

أجريت عملية جمع البيانات في صيف عام 1429هـ 2008م، في الدول موضوع الدراسة وذلك بإشراف المكتب التنفيذي، لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، وقد ساند هذه العملية جميع المسؤولون والموظفون الذين رحبوا بإجراء البحث ترحيباً كبيراً، وتجدر الإشارة إلى أنه لولا هذه الروح الإيجابية ما استطاع الباحث أن ينجز أهداف دراسته.

وقد أرفق بعض كبار المسؤولين باستباناتهم أوراق إضافية قدموا فيها إفادات قيمة عن أوضاع الضمان الاجتماعي في بلدانهم مع تصورات عن الحلول الممكنة للمشكلات التي يشكون منها.

أما الموظفون التنفيذيون فقد عبروا عن آرائهم بحرية تامة وقد ساعدهم على ذلك احتواء الاستبانة على عدد كبير من الاسئلة المفتوحة والمباشرة.

**2- تحليل البيانات:**

أجريت عملية تحليل البيانات وفق الأصول المنهجية التي تراعى في البحوث الاجتماعية ومن أهمها:

1- مراجعة الاستبانات لاستبعاد غير المكتمل منها والتأكد من عدم احتوائها على عبارات تتم عن عدم جدية المبحوثين أو عدم اكتراثهم.
2- رصد المتغيرات المشتركة والعامة التي تشتمل عليها الإجابات عن الأسئلة المفتوحة للاستعانة بها في تفريغ هذه الأسئلة وذلك بتصنيفها إلى مجموعات متجانسة.
3- ترميز البيانات وذلك تمهيداً لتحليلها باستخدام الحاسب الآلي.
4- مراجعة الترميز والإشراف على عملية تغذية الحاسب الآلي بالبيانات.
5- جدولة البيانات وحساب النسب المئوية لها (حسن، 1998).

وبعد انتهاء عملية التحليل الكمي للبيانات وتبويبها وجدولتها قام الباحث بتحليلها تحليلاً كيفياً يسهم في تحقيق أهداف الدراسة.

* * *

# الفصل الرابع
# واقع نظم الضمان الاجتماعي
# في الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية
# بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

**تمهيد:**

**المبحث الأول: نظام الضمان الاجتماعي في دولة الإمارات العربية المتحدة.**

**المبحث الثاني: نظام الضمان الاجتماعي في مملكة البحرين.**

**المبحث الثالث: نظام الضمان الاجتماعي في المملكة العربية السعودية.**

**المبحث الرابع: نظام الضمان الاجتماعي في سلطنة عُمان.**

**المبحث الخامس: نظام الضمان الاجتماعي في دولة قطر.**

**المبحث السادس: نظام الضمان الاجتماعي في دولة الكويت.**

**المبحث السابع: نظام الضمان الاجتماعي في الجمهورية اليمنية.**

# الفصل الرابع
# واقع نظم الضمان الاجتماعي
# في الدول لأعضاء بمجلس وزراء الشؤون
# الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

**تمهيد:**

نعرض في هذا الفصل الملامح العامة لنُظم الضمان الاجتماعي في الدول أعضاء مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للتعرف على الأسس التي تقوم عليها هذه النُظم وعلى الأحكام المختلفة التي تشتمل عليها وما تعكسه هذه الأحكام من دلالات تتعلق بمكانة المواطنين وأوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية، وكذا ما تتخذه الحكومات من إجراءات لتحقيق رفاهية مواطنيها وتنمية قدراتهم لتحويلهم إلى مورد فعال من موارد التنمية وبناء الأمة ولتأخذ بأيديهم من النطاق الضيق للحياة الهامشية إلى رحاب التفاعل مع سائر شرائح المجتمع المنتجة.

ويُعد بيان الملامح العامة لنُظم الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة خطوة مهمة لإجراء المقارنات بينها بهدف الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف بين هذه النُظم وبيان الايجابيات التي يمكن تنميتها والسلبيات التي يمكن تفاديها والحد منها، وصولاً إلى أعلى حد من التوافق الذي يمكن أن يتحقق بينها.

وفيما يلي عرضاً لواقع الضمان الاجتماعي وما يتضمنه من أهداف وشروط وآليات العمل بالإضافة إلى المساعدات أو حجمها والفئات التي يشملها الفئات في كل دولة من الدول الأعضاء والمشمولة بالدراسة ووفقاً لترتيبها الألف بائي التالية: الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين والمملكة العربية السعودية وسلطنة عمان ودولة قطر ودولة الكويت وأخيراً الجمهورية اليمنية.

* * *

## المبحث الأول
## نظام المساعدات الاجتماعية
## في دولة الإمارات العربية المتحدة

### أولاً - الأهداف العامة للمساعدات الاجتماعية:

تقوم فلسفة المساعدات الاجتماعية في دولة الإمارات العربية المتحدة على الإدراك العميق لمختلف أشكال المعاناة المادية والمعيشية التي كان يعاني منها غالبية سكان الإمارات قبل قيام الدولة ولذلك كان الهدف من صرف المساعدات الاجتماعية للفئات المشمولة بقانون الضمان الاجتماعي هو تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد والأسر ورعايتهم من الحاجة والعوز وكفالة مستوى معيشي لائق لهم، ومواجهة الأضرار الناشئة عن الكوارث والنكبات العامة والفردية.

### ثانياً - شروط تطبيق أحكام قانون المساعدات الاجتماعية:

تسري أحكام هذا القانون على المواطنين المقيمين داخل الدولة ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في هذا القانون. واستثناءً من شرط التمتع بجنسية الدولة، نص القانون على أن تستحق المواطنة المتزوجة من أجنبي المساعدة الاجتماعية عن نفسها وأولادها في الحالات الآتية:

أ. إصابة الزوج بعجز مرضي يمنعه من العمل.
ب. سجن أو إيقاف الزوج من قبل أية جهة ذات اختصاص مدة لا تقل عن شهرين أو إبعاده عن البلاد.

ويجوز للجنة النظر في طلب المواطنة المتزوجة من أجنبي منحها مساعدة عن نفسها فقط في الحالتين الآتيتين:

أ. إذا لم يكن للزوج دخل بسبب خارج عن إرادته.
ب. إذا كان دخل الزوج يقل عما كانت تستحقه أسرته فيما لو تقاضى المساعدة الاجتماعية وفي كلتا الحالتين المشار إليها لا يحسب الزوج ضمن أفراد الأسرة المنتفعين من المساعدة الاجتماعية.

ومن ناحية أخرى، نص القانون على أن تستحق المواطنة الأرملة التي توفى زوجها الأجنبي المساعدة الاجتماعية عن نفسها وأولادها.

كما نص على أن تستحق المطلقة والأرملة الأجنبية التي تزوجت مواطناً وأنجبت منه أبناء، تقوم بحضانتهم داخل الدولة ولم تتزوج، وتستحق الأجنبية المساعدة عن نفسها في حالة طلاقها أو وفاة الزوج بشرط ألا يكون لها مصدر دخل أو عائل مقتدر.

**ثالثاً - فئات المستفيدين:**

حددت المادة (4) من قانون اتحادي رقم (2) لسنة 2001 في شأن الضمان الاجتماعي فئات المستفيدين على النحو التالي:

1- الأرملة: وهي كل امرأة لم يتجاوز سنها ستين عاماً توفي زوجها وانقضت عدتها الشرعية ولم تتزوج وليس لها مصدر دخل أو عائل مقتدر.
2- المطلقة:
   أ. كل امرأة لم يتجاوز سنها خمسة وثلاثين عاماً طلقت وانقضت عدتها الشرعية ولم تتزوج وليس لها مصدر دخل أو عائل مقتدر.
   ب. كل امرأة تجاوز سنها خمسة وثلاثين عاماً طلقت وانقضت عدتها الشرعية ولم تتزوج وليس لها مصدر دخل.
3- المعاق: كل فرد يعاني من عجز عقلي أو جسمي أو اضطراب في الوظائف النفسية يحد من قدرته على تأدية دوره الطبيعي في المجتمع قياساً على أبناء سنه وجنسه في الإطار المجتمعي والثقافي الذي يعيش فيه وليس لديه مصدر دخل.
4- المسن: كل شخص بلغ الستين عاماً وليس له مصدر دخل.
5- اليتيم: كل من توفى والده ولم يجاوز سن الرشد وليس له مصدر دخل أو عائل مقتدر.
6- مجهول الأبوين: وهو من ولد لأبوين غير معلومين ولم يجاوز سن الرشد وليس له مصدر دخل ولم يتكفل برعايته شخص مقتدر ولا تقوم جهة اعتبارية بالإنفاق عليه ورعايته.
7- البنت غير المتزوجة:

أ. كل بنت بلغت سنها الثامنة عشرة ولم تجاوز الخامسة والثلاثين ولم تتزوج أو تعمل وليس لها مصدر دخل أو عائل مقتدر.

ب. كل بنت تجاوز سنها خمسة وثلاثين عاماً ولم تبلغ الستين ولم تتزوج أو تعمل وليس لها مصدر دخل.

8- المصاب بالعجز المرضي: كل شخص مصاب بعجز مرضي كلي أو جزئي يمنعه عن كسب عيشه أو عيش أسرته ولم يجاوز الستين عاماً وليس له مصدر دخل.

9- الطالب المتزوج: كل طالب ذكر متزوج ملتحق بمؤسسة تعليمية وليس له مصدر دخل.

10- أسرة المسجون: كل أسرة صدر حكم بسجن عائلها أو أوقف من قبل أي جهة ذات اختصاص مدة لا تقل عن شهرين وليس لها مصدر دخل، أو كان دخلها يقل عما كان يستحق عائلها فيما لو تقاضى مساعدة اجتماعية وفقاً لأحكام هذا القانون ولا يحسب المسجون ضمن عداد الأسرة عند تقديم المساعدة.

11- العاجز مادياً: كل من يقل دخله من عمله عما كان يستحق فيما لو تقاضى مساعدة اجتماعية طبقاً لأحكام هذا القانون بشرط أن يثبت عدم قدرته على القيام بعمل آخر لزيادة دخله.

ومن بين الأفراد الذين أضافهم القانون لمنحهم مساعدات اجتماعية استثنائية من لا عمل لهم بسبب خارج عن إرادتهم وليس لهم مصدر دخل. وتكون مدة صرف المساعدة ستة أشهر يجوز مدها لمدد مماثلة بقرار من الوزير.

وعلى من تقررت له هذه المساعدة، أن يبحث عن عمل خلال مدة صرف المساعدة وذلك بمساعدة الجهة المختصة، وفي حالة رفضه الالتحاق بالعمل الذي وفر له يسقط حقه في المساعدة المقررة له.

ومن الحالات التي تحتاج المساعدة حالات النكبات أو الكارثة العامة وقد صدر بشأنها قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2002 والذي نص على أن تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية خلال مدة لا تتجاوز يومين من تاريخ إخطارها بوقوع النكبة أو الكارثة سواء كانت عامة أو خاصة بتدبير الإغاثة العاجلة لمعاونة الأسر المنكوبة.

كما نص القرار على تقديم مساعدات نهائية في حالة الخسائر في الممتلكات بسبب النكبات وللأسر التي يصاب عائلها بعجز كلي أو عجز جزئي أو يتوفى نتيجة الكارثة.

**رابعاً - إجراءات صرف المساعدات:**

يقدم طلب المساعدة إلى الإدارة التي يقيم الطالب في دائرة اختصاصها وترفق بالطلب المستندات التي يصدر ببيانها قرار من الوزير.

وتقوم الإدارة بإجراء البحث الاجتماعي عن حالة طلب المساعدة ثم يمثل الطلب بمرفقاته مع نتيجة البحث الاجتماعي إلى اللجنة وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب.

تنظر اللجنة في الطلبات المرفوعة إليها بحسب الأولوية التي يكشف عنها البحث الاجتماعي عن الحالة وتصدر اللجنة قرارها بقبول الطلب أو برفضه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها على أن يكون القرار الصادر برفض الطلب مسبباً ويبلغ القرار إلى صاحب الشأن، ويكون توزيع المساعدات الاجتماعية في دولة الإمارات العربية المتحدة على النحو التالي:

| عدد أفراد الأسرة | المبلغ بالدرهم الإماراتي شهرياً | المبلغ بالدولار (*) |
|---|---|---|
| فرد واحد | 4400 | 1199 |
| فردان | 7000 | 1907 |
| ثلاثة أفراد | 8300 | 2262 |

ثم يصرف لكل فرد زيادة في الأسرة مبلغ (1300درهم شهرياً) دون حد أقصى لعدد أفراد الأسرة.

وقد استبعد القانون عند تحديد دخل مستحق المساعدة الاجتماعية عدداً من مصادر الدخل من حساب هذا الدخل وهي:

1- الدخل الناتج عن كسب العمل من الصناعات المنزلية أو البيئية.

* ) المقابل بالدولار (3.67)

2- المساعدة التي يقدمها غير الأقارب أو الأقارب غير الملزمين بالنفقة الشرعية.
3- المكافأة التي يحصل عليها مستحق المساعدة أو أفراد أسرهم أثناء تدريبهم أو تأهيلهم مهنياً.
4- ما يصرف لمستحقي المساعدة أو أفراد أسرهم من مساعدة عينية أو نقدية من المؤسسات العلاجية أو الاجتماعية لغرض العلاج.
5- المكافآت التي تقرر للطلبة في مراحل التعليم المختلفة.
6- المكافآت التي تستحق بصفة دورية.

**البرامج النوعية للتأمين والتمكين:**

أدركت إدارة الضمان الاجتماعي أن للرعاية الاجتماعية دور إغاثي يرمي إلى الانتقال ببعض المنتفعين من المساعدات من مرحلة تلقي المساعدات إلى مرحلة المشاركة في الإنتاج ومن ثم العطاء للمحتاجين.

* * *

## المبحث الثاني
## نظام الضمان الاجتماعي بمملكة البحرين

**أولاً - الأهداف العامة من إصدار القانون:**

تعكس التطورات الإدارية التي لحقت بالكيانات المعنية بتنظيم المساعدات الإدارية مدى الأهمية المتزايدة التي تعطى لهذا العمل الإنساني. فقد كانت مسؤولية تنظيم هذه المساعدات ملقاة على عاتق وحدة إدارية صغيرة ثم تم تطويرها لتكون أحد الأقسام الإدارية بموجب المرسوم رقم (8) لسنة 1982 بإعادة تنظيم الوزارة ومن ثم تحويل القسم إلى إدارة المساعدات الاجتماعية بموجب المرسوم رقم (1) لسنة 1992 وتعديله بموجب المرسوم رقم (5) لسنة 1995 وتعديله بموجب المرسوم رقم (20) لسنة 1999 ومن ثم المرسوم رقم (73) لسنة 2005 بإعادة تسمية وتنظيم وزارة التنمية الاجتماعية.

ويتبين من تعدد توالي المراسيم المعنية بتطوير الوزارة المعنية بالعمل الاجتماعي وشؤون الفئات الاجتماعية المحتاجة مدى الاهتمام الذي توليه الحكومة للجهود التي توجه إلى هذه الفئات من أفراد المجتمع.

ترى الحكومة البحرينية أن هناك فئات اجتماعية مثل الأسر المحتاجة وذوي الدخل المحدود وذوي الاحتياجات الخاصة ينبغي أن تحظى بالاهتمام وأن تنال الدعم الذي يلبي متطلباتها المعيشية ويحقق لها العيش باستقرار وأمان.

وقد فطنت الحكومة إلى أن هذا الدعم يجب أن تضفى عليه الصفة القانونية من خلال القوانين والقرارات والأنظمة التي تحوله من إعانة إلى حق يقره القانون وينظم أساليب الحصول عليه ويضع المعايير التي تحقق العدالة والمساواة لكل المستفيدين.

وتقوم فلسفة القانون على التمييز بين الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية، وتعرف الضمان الاجتماعي بأنه المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة للمواطنين من أفراد وأسر من الفئات المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي بهدف مساعدتهم على تأمين الحد الأدنى من متطلبات الحياة الأساسية.

أما المساعدات الاجتماعية فهي تشمل المزايا النقدية أو العينية التي يتقرر منحها لأية أسرة أو فرد وفقاً لأحكام القانون.

**ثانياً - شروط الانتفاع بأحكام النظام:**

يعد التمتع بالجنسية البحرينية شرطاً جوهرياً في تمتع الأفراد بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، فضلاً عن ذلك، فقد حددت المادة السادسة من قانون رقم (18) لسنة 2006 بشأن الضمان الاجتماعي شروط استحقاق المساعدات الاجتماعية التي تتقرر بموجب قانون الضمان الاجتماعي فقضت بألاّ يكون لطالب المساعدة الاجتماعية قريب مقتدر ملزم بالإنفاق عليه شرعاً. وأن يثبت بالبحث الاجتماعي أن مجموع الدخل الشهري لطالب المساعدة الاجتماعية يقل عن الحد الأدنى اللازم لتوفير متطلبات الحياة الأساسية. وفي هذه الحالة تكون قيمة المساعدة الاجتماعية مكملة للدخل حتى يصبح كافياً لتوفير هذه المتطلبات.

والواقع أن مفهوم الحد الأدنى اللازم لتوفير متطلبات الحياة الأساسية الذي أشار إليه القانون كمحدد لاستحقاق الأفراد للمساعدة الاجتماعية من عدمه يتميز بالاتساع وعدم التحديد، الأمر الذي يجعل لسلطة الإدارة التقديرية دوراً أساسياً في تحديد من ينطبق عليهم القانون ممن لا ينطبق عليهم، وكان الأجدر أن يشير المشروع إلى أرقام محددة يرى فيها أنها تمثل الحد الأدنى الذي يستحق من يقل دخله عن الحصول على المساعدة المقررة بموجب القانون.

ولما كان الحد الأدنى من الدخل اللازم لتوفير متطلبات الحياة الأساسية يتغير بتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع فقد كان الأجدر بالمشرع أن يحيل إلى الوزير المختص بتحديد قيمة هذا الحد الأدنى وأن يصدق مجلس الوزراء على اقتراح الوزير بهذا الشأن.

ومن شروط الانتفاع بأحكام قانون الضمان الاجتماعي ألا يكون الشخص من المنتفعين بالمعاشات التي تستحق طبقاً لأي قانون آخر أو بالتأمينات بكافة أنواعها أو المساعدات التي تقدمها المملكة إلاّ إذا كانت المعاشات أو التأمينات أقل من المساعدات المستحقة طبقاً لأحكامه.

وقد استثنى القانون من الانتفاع بأحكامه المقيمين في دور الرعاية الاجتماعية أو الصحية كالمسن والشخص ذي الإعاقة إلاّ إذا ثبت بالبحث أنه يحتاج لكل المساعدة في توفير بعض مستلزماته التي لا يمكن أن تقوم تلك الدور بتوفيرها.

**ثالثاً - فئات المستفيدين بهذا القانون:**

تستحق المساعدة الاجتماعية وفقاً لأحكام هذا القانون الأسر والأفراد البحرينيون ممن تنطبق عليهم الشروط ومن تلك الفئات:

1- الأرامل: وهي كل امرأة لم تتجاوز سن الستين وتوفي زوجها البحريني ولم تتزوج بعده وليس لها عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليها ولا مال كافٍ تعتمد عليه في معيشتها سواء أكان لها أولاد أو لم يكن. ويشمل ذلك المرأة البحرينية التي توفى عنها زوجها الأجنبي.
والواقع أن إشارة القانون على أنه يشمل الأرملة البحرينية التي توفي عنها زوجها الأجنبي لأنها في كل الأحوال تتمتع بأحكام القانون لأنها تتمتع بالجنسية البحرينية سواء كانت متزوجة من بحريني أو غير بحريني.
2- المطلقات: وهي كل امرأة لم تجاوز سن الستين وطلقها زوجها البحريني ولم تتزوج غيره وليس لها عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليها ولا مال كافٍ تعتمد عليه معيشتها، سواء كان لها أولاد أو لم يكن ويشمل ذلك المرأة البحرينية التي طلقها زوجها الأجنبي.
3- المهجورات: كل امرأة لم تجاوز سن الستين وثبت شرعاً هجر زوجها البحريني لها وليس لها عائل مقتدر يلزم بالإنفاق عليها ولا مال كافٍ تعتمد عليه معيشتها سواء أكان لها أولاد أم لم يكن، ويشمل ذلك المرأة البحرينية التي هجرها زوجها الأجنبي.
4- أسرة المسجونين: كل أسرة يكون عائلها الوحيد قد نفذ ضده حكم نهائي مقيد للحرية لمدة تجاوز شهراً واحداً وليس لها مال كافٍ تعتمد عليه في معيشتها.

5- البنت غير المتزوجة: وهي كل أنثى بلغت سن الثامنة عشرة ولم تجاوز سن الستين ولم تتزوج وليس لها عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليها أو مال كافٍ تعتمد عليه في معيشتها.

6- الأيتام: واليتيم هو كل من توفي والده وليس له عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليه ولا مال كافٍ يعتمد عليه في معيشته ويعتبر في حكم اليتيم مجهول الأبوين.

7- المعاقون والعاجزون عن العمل: والمعاق هو الفرد الذي لديه إعاقة يثبت بتقرير طبي أنه يحتاج بسببها إلى عناية خاصة قبل سن العمل، أو تمنعه كلياً أو جزئياً في سن العمل من كسب عيشه أو عيش أسرته وليس له في الحالتين عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليه ولا مال كافٍ يعتمد عليه في معيشته.

والعاجز عن العمل هو من ثبتت إصابته بمرض يمنعه كلياً أو جزئياً من كسب عيشه أو عيش أسرته التي يعولها ولم يجاوز سن الستين وليس له عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليه ولا مال كافٍ يعتمد عليه في معيشته.

8- المسنون: والمسن هو كل فرد جاوز الستين وليس له عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليه ولا مال كافٍ يعتمد عليه في معيشته.

9- الولد: وهو كل ذكر أو أنثى لم يتجاوز سن الثامنة عشرة أو تجاوزها وليس له من يعوله أو مال كافٍ يعتمد عليه بشرط أن يثبت استمراره في التعليم وحتى حصوله على الشهادة الجامعية الأولية.

**رابعاً - إجراءات صرف الاستحقاق:**

يصدر الوزير قراراً بشروط وأوضاع وإجراءات تقديم طلب المساعدة الاجتماعية وفحصه وتقدير قيمة المساعدة ومدتها وإجراءات التظلم إلى الوزير من تقديرها وصرفها وتعديلها أو إلغائها.

وبالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة والعاجزين عن العمل تتولى وزارة الصحة فحصهم الطبي لتحدد الإعاقة وتحديد درجة العجز ويتولى النظر في التظلمات من قرارات الفحص الطبي إحدى اللجان الطبية المختصة بوزارة الصحة.

**خامساً - مقدار الاستحقاق:**

لا يجوز في جميع الأحوال أن تقل المساعدة الاجتماعية شهرياً عن (70) ديناراً (189.18) دولاراً للفرد الواحد و(120) ديناراً (324.32) دولاراً للأسرة أقل من خمسة أفراد و(150) ديناراً (405.4) دولاراً للأسرة فيما زاد عن ذلك.

ومن الواضح أن المادة رقم (9) من قانون رقم (18) لسنة 2006 بشأن الضمان الاجتماعي قد وضعت حداً أدنى لقيمة المساعدة ولم تضع حداً أقصى لها وهذا توجه طيب من الحكومة حيث تضمن للفئات المحتاجة، قدراً محدداً من الدخل يمثل الحد الأدنى لما يفي باحتياجاتهم.

وفضلاً عن الرعاية التي يوفرها هذا القانون لذوي الحاجات ينص القانون (18) لسنة 2006 على أن تطبيق أحكامه لا تخل بالرعاية التي توليها لجنة كفالة الأيتام التابعة للديوان الملكي وتوجهها للأيتام والأرامل من الاعتمادات المالية المرصودة لها.

**سادساً - البرامج النوعية للتأهيل والتمكين:**

أعدت الحكومة البحرينية خطة وطنية لتنمية الأسر المحتاجة وبادرت بتنفيذها بإطلاق مبادرة "إنماء" التي ترمي إلى تمكين متلقي المساعدات الاجتماعية اقتصادياً واجتماعياً وتعليمياً ومهنياً وصحياً ومعيشياً. وتستهدف المبادرة إخراج 100 أسرة من دائرة المساعدات الاجتماعية عن طريق برنامج تدريبي سوف ينفذ في إطار تجريبي لتعميمه عند نجاحه على كل الأسر التي تتلقى المساعدات الاجتماعية.

* * *

## المبحث الثالث
## نظام الضمان الاجتماعي
## في المملكة العربية السعودية

### أولاً - الأسس الإسلامية لنظام الضمان الاجتماعي في المملكة العربية السعودية:

بما لا شك فيه أن جميع الأنظمة في المملكة العربية السعودية بما فيها نظام الضمان الاجتماعي، تنهض على أسس من الشريعة الإسلامية الغراء. وتشير المذكرة الإيضاحية المرفقة بالمرسوم الملكي رقم 18 وتاريخ 1381/3/18هـ إلى أن نظام الضمان الاجتماعي قد صدر تجسيداً لمسؤولية ولي أمر المسلمين، قال الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم "أنا عائل من لا عائل له".

وبناءً على ذلك يرعى نظام الضمان الاجتماعي في المملكة فئات الضعفاء والمحرومين من اليتامى والمساكين والعجزة والمرضى وهم جميعاً من الأفراد الذين أوصى الله تبارك وتعالى في كتابه العزيز برعايتهم والإحسان إليهم وإيفائهم حقوقهم في مال الله الذي استخلف فيه فريقاً من عباده القادرين.

وبدلاً من أن تكون هذه الرعاية عملاً عرضياً أو عابراً وإدراكاً للحقيقة التي مفادها أن المجتمع الحديث هو مجتمع التنظيمات التي ابتدعها الناس لتنظيم وتيسير حياتهم، أقامت المملكة مؤسسة عامة للضمان الاجتماعي، وهي مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية،

وما يتبع ذلك من استقلالها مالياً وإدارياً وذلك بهدف "تحريرها من الروتين الحكومي في نشاطها المالي والإداري، فتستطيع بذلك أن تؤدي واجبها بطريقة سريعة وفعالة، هذا فضلاً عن التخصص الذي تحققه مما يوفر لها من الخبرات والمعلومات ما يجعلها أقدر على تفهم حاجات البلاد وظروفها فتكون أقدر على رسم سياسة صحيحة لخدمات الضمان الاجتماعي" (وزارة الشؤون الاجتماعية، 1382: 13).

ولكي لا تتوقف أجهزة الضمان عن القيام بمهامها بسبب ندرة الموارد التي تتوافر لها، أخذت الحكومة على عاتقها توفير بنود من الموازنة العامة للدولة لكي يتم توجيهها لدعم الأفراد ومساعدتهم على مواجهة مصاعب الحياة.

ويوفر نظام الضمان الاجتماعي معاشاً لعديد من الفئات المحتاجة التي جعل الإسلام في رعايتها عملاً من أعمال البر والتقوى.

ويأتي في مقدمتهم اليتيم الذي مات أبوه وأصبح معدماً بدون عائل والشيخ المسن الذي أصبح غير قادر على العمل ومن أصيب بمرض أو عاهة أقعدته عن الكسب لأسباب وراثية أو غير وراثية والمرأة التي فقدت الحياة الآمنة لوفاة زوجها أو لطلاقها منه. فكل هؤلاء وأمثالهم ممن عصفت بهم رياح الحياة شملهم الدين الإسلامي برعايته حيث أمر بحمايتهم ومساعدتهم. ومن هنا نلاحظ تطبيق نظام الضمان الاجتماعي لما أوجبته الشريعة الإسلامية من رفق بالمحتاجين وإعانتهم على مواجهة الظروف الصعبة التي لا

يد لهم فيها وإنما هي أحداث أجرتها عليها يد القدر ولا حيلة لهم معها إلاّ الصبر والاحتساب.

وتقوم فلسفة الضمان الاجتماعي على أساس أن صرف الإعانات والمعاشات للمحتاجين ليس غاية في حد ذاته وإنما هو وسيلة لتطوير أوضاعهم وتحويلهم من متلقين للمساعدات إلى عاملين قادرين على الإنتاج والكسب لما في ذلك من حفاظ على كرامة الإنسان وتأكيداً لاحترامه لذاته.

ويتجلى الطابع الإسلامي لفلسفة الضمان الاجتماعي أيضاً في أن تمويل مؤسساته يتم جانب كبير منه عن طريق حصيلة الزكاة وذلك لكي توضع أموال هذه الفريضة المهمة في مصارفها الشرعية.

ويرى الباشا (1408: 59) أن المملكة العربية السعودية تنفرد من بين دول العالم كافة "بخصوصية نظامها للضمان الاجتماعي، فهو مستمد من أحكام الشريعة الإسلامية ويمثل نظرية مستقلة أو مذهباً متميزاً يضاهي في أسسه أرقى نظريات الضمان الاجتماعي في أي بلد كان ... – ويردف مؤيداً هذا القول – ولا نعتقد أننا نبالغ في هذا القول، لأن النظام المذكور ينطوي على أساليب مختلفة من حيث مصادر (التمويل) وجهاز الإدارة ونطاق التطبيق وأساليب العمل ومعايير الخضوع".

وهكذا تتجلى في هذا النظام مفاهيم التكافل الاجتماعي الإسلامي في أكثر صورة اكتمالاً، ويتبين أن سياسة الضمان الاجتماعي في

المملكة العربية السعودية تعمل على تنفيذ ما أمر به الدين الحنيف وتسير على الخطى التي رسمها لتأمين حياة كريمة لأبناء المجتمع من ذوي الحاجات والمعوزين.

**ثانياً ـ نبذة عن نظام الضمان الاجتماعي في المملكة:**

تم إنشاء نظام الضمان الاجتماعي بمقتضى المراسيم الملكية أرقام 18 و19 في تاريخ 1382/3/18هـ ورقم 32 بتاريخ 1385/1/2هـ بسن نظام الضمان الاجتماعي في المملكة العربية السعودية وتتولى تنفيذه مصلحة الضمان الاجتماعي ابتداءً من العام المالي1382-1383هـ، وذلك بهدف مساعدة فئات المجتمع الفقيرة والمحتاجة من الأسر والأفراد وتوفير العيش الكريم لهم وحدد الشروط التي ينبغي مراعاتها لكي تصل المساعدات إلى مستحقيها. وفي عام 1395هـ "تحول الضمان الاجتماعي إلى وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون الاجتماعية، من أجل أن يستمر هذا العمل الإنساني النبيل وفق ما رسم له" (الحناكي، 1428: 158).

وقد عملت الوزارة على تقديم خدماتها في مجال الضمان الاجتماعي إلى المستفيدين من خلال مكاتبها التي كانت في بداياتها 28 مكتباً، أما الآن فقد بلغت أكثر من (95 مكتباً ووحدة ضمانية) تقوم بتلقي طلبات صرف معاشات الضمان والمساعدات وإجراء البحوث المكتبية والميدانية ومتابعة الإجراءات الإدارية إلى أن يتقرر صرف المعاش والمساعدة لمستحقيها. وتتوزع مكاتب

الضمان الاجتماعي ووحدات الخدمات الضمانية في مختلف مناطق المملكة.

وتقوم هذه المكاتب بتسجيل المستفيدين وإدخال حالات المعاشات والمساعدات القائمة في الحاسب الآلي، وتصدر كافة القرارات الجديدة للمستفيدين، كما تصدر جميع شيكات صرف المعاشات والمساعدات آلياً.

وقد حرص نظام الضمان الاجتماعي الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/45 وتاريخ 1427/7/7هـ، على التمييز ما بين شكلين من أشكال الاستحقاق وهما:

1- **المعاش** وهو المبلغ الذي يتقرر للمستفيد بموجب أحكام نظام الضمان الاجتماعي.
2- **المساعدة** وهي المبلغ المقطوع الذي يتقرر للمستفيد بموجب حكم المادة (الثالثة عشر) من النظام والتي تقضي بأن للوزير – أو من يفوضه – صرف مساعدات نقدية مقطوعة للحالات التي يرى استحقاقها للمساعدة.

**ثالثاً - شروط الانتفاع بنظام الضمان الاجتماعي:**

حدد النظام شروط الانتفاع بأحكامه، وقصرها على السعوديين المقيمين في المملكة إقامة دائمة، وبالتالي أخرج النظام من دائرة المستفيدين بأحكامه السعوديين المقيمين خارج المملكة وغير السعوديين وإن كانوا مقيمين بالمملكة.

واستثناء من شرط الجنسية أجاز النظام لعدد من الفئات أن تستفيد من أحكامه وهي:

- المرأة الأجنبية المتزوجة من سعودي.
- أرملة السعودي التي لها أولاد منه.
- أبناء الأرملة السعودية من زوجها الأجنبي.
- المعوقون والأرامل ذوات الأيتام والأيتام ممن لا تتوافر لديهم وثائق إثبات الجنسية العربية السعودية ولديهم بطاقات تنقل.

ومن الشروط التي فرضها النظام لاستمرار صرف الاستحقاق لمن تجاوز سن الثامنة عشر من الذكور أن يكون مواصلاً لتعليمه ولم يلتحق بعمل حتى بلوغه سن السادسة والعشرين أو تخرجه أيهما أقرب، والبنات حتى زواجهن أو توظفهن وفق ضوابط تحددها اللائحة.

كما اشترط النظام لصرف الاستحقاق للمستفيد الذي يعول أسرة ألا يكون مقيماً إقامة دائمة في أي من المراكز الإيوائية، أو العلاجية الحكومية، أو الخيرية التي تدعمها الدولة.

وقد اشترط النظام لكي يصرف المستفيد كامل الاستحقاق أن لا يكون له دخل دوري يزيد قدره على نصف المعاش الذي يتقرر له. وفي حالة حصوله على دخل دوري يزيد قدره على نصف المعاش الذي يتقرر له يخصم من المعاش بمقدار الدخل الزائد على النصف.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن النظام استبعد من الدخول التي يطبق عليها أحكام الخصم من الاستحقاق عدداً مهماً من مصادر الدخول وهي:

1- مكافآت الطلبة.
2- ما يصرف للمستفيد وأسرته من مساعدات نقدية أو عينية من المؤسسات الاجتماعية أو الصحية لأغراض العلاج.
3- الهبات والمساعدات والصدقات.
4- المساعدات التي تصرف في حالة الكوارث.

وبذلك يكون قد راعى المحافظة على مستوى معيشة المستفيد وأسرته.

**رابعاً - فئات المستفيدين:**

حدد النظام فئات المستفيدين بأحكامه على النحو التالي:

1- اليتامى، وقد عرف النظام اليتيم بأنه أي ذكر أو أنثى توفى أبوه ولم يتجاوز سن الثامنة عشرة، وليس له عائل مقتدر أو مصدر كافٍ للعيش ويعد في حكم اليتيم مجهول الأب وكذلك من ثبت غياب أبيه ولم يعرف مكان إقامته مدة تزيد على ستة أشهر.
2- العاجزون عن العمل، من يثبت طبياً أنهم غير قادرين على العمل – بصفة دائمة أو مؤقتة – أو نقصت قدرتهم على أداء

العمل المناسب بسبب مرض أو عاهة، وليس لهم عائل مقتدر أو مصدر كافٍ للعيش وتقل أعمارهم عن سن الستين عاماً.

3- من بلغ سن الشيخوخة وهو كل من بلغ سن الستين من العمر وليس له عائل مقتدر أو مصدر كافٍ للعيش.

4- النساء اللاتي لا عائل لهن. وهن من فقدن الرجل المسؤول المقتدر على إعالتهن وليس لهن من تلزمهم النفقة عليهن شرعاً.

5- الأسرة غير المعولة، وهي أي أسرة ليس لها عائل إما بسبب الوفاة أو الطلاق أو الفقد أو السجن أو الهجر أو غير ذلك، ولم يكن لها مصدر كافٍ للعيش.

وقد أجاز النظام إضافة فئات جديدة بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية.

**خامساً - إجراءات صرف المساعدات:**

تبذل وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي جهدها بغية الوصول إلى المحتاج المتعفف. وأخذت في سبيل ذلك بوسيلة مساهمة إدارات التربية والتعليم (مديري ومديرات المدارس) في نقل المعلومات عن الفقراء من الطلاب والطالبات إلى مكاتب الضمان الاجتماعي، وقد وفرت وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي وسائل متعددة لنقل هذه المعلومات إليها، وأعلنت عن ذلك في ملتقى الضمان الاجتماعي الذي كان بعنوان (المحتاج المتعفف مسؤولية الجميع) وأشارت إلى آلية تنفيذ نقل المعلومات إلى أجهزة الضمان وذلك ضماناً لتلقي رغبات كثير من الأيتام والأرامل والمطلقات والمعلقات والعجزة والمهجورات ليتسنى لهم الحصول على قدر ملائم من الرعاية الضمانية.

وقد تبنت الوزارة مبدأ "البحث بالستر والصرف باليسر"، بأن حرصت على التنسيق مع وكالة وزارة الداخلية المساعدة للأحوال المدنية وكذلك المحاكم الشرعية لتبادل المعلومات المختصرة والضرورية عن المستفيدين والمستفيدات عند البحث والصرف، مع ضمان أمن وسرية المعلومات المتداولة. وقد أوصت وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي بالاستغناء عن إرسال أو تقديم أصل أو أصول صكوك الطلاق للضمان الاجتماعي لما فيها من أسرار ومعلومات شخصية واجتماعية وأخلاقية لا يجب الاطلاع عليها والاكتفاء بإفادة نموذجية تفيد بحالة المرأة الاجتماعية. كما نبهت إلى تمكين الضمان الاجتماعي ومكاتبه من الاستفسار عن أحوال المستفيدين والمستفيدات من خلال الأحوال المدنية، والجوازات، ومكاتب العمل وعدم تكبيد الأرامل والمطلقات والمعلقات والمهجورات وتكاليف مالية ونفسية ووقتية في المراجعات الميدانية (وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي ، 1426هـ).

وتؤكد وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي على توفير الرعاية الصحية للمستفيدين والمستفيدات كي لا تقتصر الرعاية التي توفرها لهم على الجانب المالي فقط، وإنما تمتد إلى الجانب الصحي، ولذلك فقد طلبت من وزارة الصحة (المستشفيات والمستوصفات والمراكز الصحية) استقبال المحولين من المستفيدين والمستفيدات للكشف عليهم وفقاً لحالاتهم وعدم حصر ذلك في لجان طبية معينة في أماكن محددة في بعض المدن الأمر الذي يكلف هؤلاء المحتاجين الشيء الكثير من الجهد والوقت والمال.

ومن تيسيرات حصول المستفيدين والمستفيدات على استحقاقاتهم في المعاش الذي يتقرر لهم من وكالة الضمان الاجتماعي تقوم الوكالة بالصرف الآلي الشهري لهم عن طريق آلات الصرف الآلي المنتشرة في جميع مدن وقرى وهجر المملكة من أجل معاونتهم في إدارة مستحقاتهم المالية على أساس شهري مما يحقق لهم الاستقرار وتلبية حاجاتهم المتعددة.

وتقدم طلبات الحصول على المعاش إلى مكتب الضمان الاجتماعي الذي يقيم صاحب الطلب في دائرة اختصاصه، متضمناً البيانات والمستندات اللازمة المبينة لحالة طالب المعاش ومدى استحقاقه له.

وقد اعتمد نظام الضمان الاجتماعي السجل المدني والوثائق الثبوتية الرسمية المصدر الأساس للمعلومات لجميع المستفيدين. وعلى الأجهزة الحكومية والأهلية المعنية تزويد الوزارة – عند طلبها– بالمعلومات والبيانات الخاصة بأوضاع المتقدمين والمستفيدين. وأوجب على إمارات المناطق والمحافظات والمراكز، التعاون مع اللجان الميدانية التابعة للوزارة بما يحقق المصلحة للمستفيدين والمتقدمين.

وتُجري الوزارة البحث اللازم في شأن الطلبات المقدمة وعليها إعلام طالب المعاش خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب بقرارها في استحقاق المعاش ومبلغه أو رفض الطلب مع بيان الأسباب، فإن لم يصدر قرار خلال هذه المدة فيعد هذا في حكم القرار الصادر برفض الطلب.

**سادساً - مقدار الاستحقاق:**

يحدد النظام مقدار المبالغ المخصصة الشهرية والسنوية للمستفيدين وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 11 في 1429/1/19هـ على النحو التالي:

**جدول رقم (1)**
**ويوضح سلّم معاشات الضمان الاجتماعي (*)**

| عدد الأفراد | الاستحقاق الشهري | المقابل بالدولار (3.75) | الاستحقاق السنوي | المقابل بالدولار (3.75) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 861.67 | 229.7 | 10340 | 2757.3 |
| 2 | 1145.83 | 305.5 | 13750 | 3666.6 |
| 3 | 1430.00 | 381.3 | 17160 | 4576.0 |
| 4 | 1714.17 | 457.1 | 20570 | 5485.3 |
| 5 | 1998.33 | 532.8 | 23980 | 6394.6 |
| 6 | 2282.50 | 608.6 | 27390 | 7304.0 |
| 7 | 2566.67 | 684.4 | 30800 | 8213.3 |
| 8 | 2850.83 | 760.2 | 34210 | 9122.6 |

وفيما يتعلق بالمساعدة المقطوعة لا تتجاوز ثلاثين ألف (30.000) ريال (8000) دولار أمريكي وتصرف وفق الضوابط المنصوص عليها في النظام، ولا تكرر إلاّ بعد ثلاث سنوات إلاّ إذا أثبتت الدراسة الاجتماعية الميدانية حاجة المستفيد للمساعدة فيمكن تكرارها مرة أخرى قبل انقضاء المدة المحددة باستثناء من معالي الوزير.

**سابعاً - موارد تمويل نظام الضمان الاجتماعي:**

* ) المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، وكالة الوزارة للضمان الاجتماعي 1429هـ.

يشير النظام إلى أن موارد الضمان الاجتماعي هي:

1- ما تجبيه الدولة من أموال الزكاة.
2- ما يعتمد من خزينة الدولة.
3- ما يقدم من زكوات وصدقات وتبرعات وهبات وأوقاف، وفقاً للقواعد المنظمة لذلك.
4- عوائد استثمار ما يتم استثماره من أموال الضمان.

وتدرك وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي أهمية الزكاة كمورد هام من موارد الضمان بالإضافة إلى الموارد التي تقدمها الدولة، وعليه فقد حرصت على الإيعاز للائمة وخطباء المساجد للتنبيه على أن الزكاة تجبى وتودع مباشرة في حساب مستقل بمؤسسة النقد العربي السعودي وهو حساب الضمان الاجتماعي والذي يوجه الصرف منه لمصلحة المستفيدين والمستفيدات.

وتشير الاحصاءات إلى أن حصيلة الزكاة تتزايد عاماً بعد آخر وذلك على النحو الموضح بالجدول التالي:

جدول رقم (2)
ويوضح الزيادة التي طرأت على مبلغ الزكاة
خلال السنوات 1423 – 1428

| السنة المالية | المبلغ | نسبة الزيادة |
|---|---|---|
| 1424/1423 | 2.5 مليار ريال | - |
| 1425/1424 | 2.9 مليار ريال | %16 |
| 1426/1425 | 3.6 مليار ريال | %24 |
| 1427/1426 | 4.5 مليار ريال | %25 |
| 1428/1427 | 6.6 مليار ريال | %46 |

وقد أودعت مصلحة الزكاة والدخل مبالغ الزكاة (والتي تجاوزت 20 مليار ريال خلال السنوات الخمس المشار إليها) لصالح وزارة الشؤون الاجتماعية (وكالة الضمان الاجتماعي) في حساب مستقل في مؤسسة النقد العربي السعودي حيث تقوم وكالة الضمان الاجتماعي عن طريق مكاتبها المنتشرة في أنحاء المملكة بدراسة أحوال من يتقدم إلى الضمان الاجتماعي، وإذا انطبقت عليه الشروط فإنه يمنح معونة مقطوعة أو دائمة.

**ثامناً - البرامج النوعية للتأهيل والتمكين:**

كانت الفكرة السائدة عن الضمان الاجتماعي أن دوره يقتصر على تقديم المساعدات والمعاشات المباشرة للمحتاجين ولكن جاءت برقية رئاسة مجلس الوزراء رقم 0003/م ب بتاريخ 1249/12/19هـ إلى صاحب المعالي وزير الشؤون الاجتماعية وما تضمنته بهذا الشأن بأن تقدم الدولة عدداً من البرامج المساندة للمستفيدين من الضمان الاجتماعي وهي المساعدات الضمانية والحقيبة المدرسية، والزى المدرسي، ودعم فواتير الكهرباء والماء والتأمين الصحي، وبطاقات الشراء المخفض، وترميم المنازل، وبرنامج الدعم التكميلي والمشاريع الإنتاجية، والفرش والتأثيث، كما أن وكالة الوزارة تمشياً مع سياسات التنمية البشرية اعتمدت منظومة من البرامج النوعية لتأهيل المستفيدين والمستفيدات وتمكينهم من الاعتماد على أنفسهم في إيجاد مصدر رزقهم وذلك عن طريق توفير الدعم المادي والفني لهم. وكانت أول تجربة في هذا الشأن ما تم تنفيذه بمركز القحمة بمنطقة عسير حيث قامت الوزارة بإنشاء رصيف بحري، وتزويد المحتاجين من الصيادين بقوارب صيد حديثة وذلك لتحويل هؤلاء الصيادين إلى قوة إنتاجية

فاعلة، وبذلك تكون قد أسهمت في إضافة قدرات جديدة للبنية التحتية وفي زيادة معدل التكوين الرأسمالي متمثلاً في آلات الصيد وأدواته والقوارب، وتكون قد بدأت خطوة تنموية تقود إلى نتائج أخرى تابعة مثل إنشاء سوق للسمك واستراحة للصيادين... وهذه الإجراءات تسفر عن مزيد من التقدم نحو التنمية في المجتمع المحلي وفي الوطن بوجه عام (وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي، د . ت، ص ص 3-4).

وقد عمدت وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي إلى تفعيل الروح التعاونية لتحقيق مصلحة المستفيدين والمستفيدات من الضمان الاجتماعي بتنفيذها برنامج دعم مشاريع الأسر المنتجة، حيث قامت الوكالة من خلال إدارة المشاريع الإنتاجية بالوكالة ومكاتب الضمان الاجتماعي بالشروع في دراسة وتنفيذ عدد كبير من المشاريع الجماعية والفردية لتوفير فرص العمل للأسر المعولة وتحويلها إلى أسر عائلة قادرة على العمل والإنتاج.

ومن أمثلة مشاريع الأسر المنتجة التي يدعمها الضمان الاجتماعي محلات بيع الخضار والفاكهة والجوالات والبقالات الصغيرة والمشاغل النسائية ومشاريع العطور الشرقية والبخور والمصنوعات الجلدية والسواك والإكسسوارات والشموع وغير ذلك من الأنشطة التي تدر دخلاً مناسباً على القائمين بالعمل فيها وتتلاءم مع أوضاعهم الصحية إذا كانوا من ذوي الإعاقة وذوي الاحتياجات الخاصة.
وتقوم وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي من خلال مكاتبها التي تنتشر في المملكة بإجراء البحوث الميدانية التي كشفت

نتائجها عن أن أبناء وبنات المستفيدين والمستفيدات في مختلف محافظات المملكة ومراكزها متعطلون عن العمل ولذلك فقد عملت بالتنسيق مع وزارة الخدمة المدنية وصندوق تنمية الموارد البشرية على إعطاء أبناء وبنات المستفيدين الأولوية في الفرص الوظيفية في القطاعين العام والخاص لتمكين أفراد هذه الشريحة من المواطنين من الاعتماد على أنفسهم وتحسين صورتهم الذاتية بين أبناء الوطن.

ويقرر نظام الضمان الاجتماعي أن الوزارة – بالتعاون مع الجهات المختصة – تتخذ التدابير اللازمة لتأهيل من يمكن تأهيله من المستفيدين، من أجل تمكينهم من كسب معيشتهم ودعم مشروعاتهم الإنتاجية، وفق الضوابط التي تحددها اللائحة.

ولا يقتصر دور وكالة الضمان الاجتماعي على تقديم المساعدات المالية للمستفيدين والمستفيدات وإنما تمتد رعايتها لهم من خلال عدد من البرامج المساندة التي تخدم المستفيدين من الضمان الاجتماعي وأبناءهم وتؤلف هذه البرامج شبكة جيدة من الخدمات التي تضم ترميم المساكن وتوفير الحقيبة والزى المدرسي للتلاميذ وتوفير الأدوية للأمراض المستعصية لضمان صحة هؤلاء المستفيدين وعائلاتهم والمشاركة في تسديد فواتير الخدمات لكي لا يحرموا من التمتع بها وتوفير بطاقات الشراء المخفضة للمواد الغذائية التي تضمن لهم مستوى مناسباً من التغذية والصحة العامة.

**تاسعاً - سجل تبادل المعلومات:**

تضمن نظام الضمان الاجتماعي الصادر في عام 1382 إنشاء سجلٍّ لتبادل المعلومات تمده الجهات والهيئات المختلفة بمعلومات عن الإعانات التي تعطى للأفراد.

* * *

## المبحث الرابع
## قانون الضمان الاجتماعي
## بسلطنة عمان

### أولاً - شروط الانتفاع بقانون الضمان الاجتماعي:

ينص قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 87 لسنة 1984 على أنه "يقتصر الانتفاع بهذا القانون على المواطنين العمانيين وأسرهم ، ويراعى في جميع الأحوال عدم وجود مصدر كافٍ للمعيشة أو المعيل الملزم القادر على النفقة.

### ثانياً - فئات المستفيدين بقانون الضمان الاجتماعي:

يطبق هذا القانون على الفئات التي ورد ذكرها في المادة الثانية من القانون وتشمل:

1- الأيتام: وهم الأولاد ذكوراً وإناثاً (الذين لم تتجاوز أعمارهم 18 سنة والذين توفي عنهم أبوهم أو مجهولوا الأب أو الوالدين). ويعتبر يتيماً من تجاوز عمره أو عمرها 18 عاماً وما زال منتظماً بمدارس أو معاهد نظامية إلى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها شريطة ألا يرسب الطالب أو الطالبة أكثر من سنتين متتاليتين في السنة الدراسية الواحدة.
2- الأرامل: والأرملة هي كل امرأة لم تبلغ الستين من عمرها وتوفي عنها زوجها وبقيت دون زواج وليس لها معيل ملزم قادر على نفقتها وليس لها مورد كافٍ للرزق.

3- المطلقات: هي كل امرأة لم تبلغ الستين من عمرها طلقها زوجها ولم تتزوج بعد (وليس لها مورد كافٍ للرزق وليس لها معيل قادر على نفقتها).
4- البنات غير المتزوجات: وهي البنت التي تجازوت 18 سنة ولم تبلغ الستين من عمرها ولم يسبق لها الزواج وليس لها معيل ملزم قادر على نفقتها وليس لها مورد كافٍ للرزق.
5- العاجزون عن العمل: كل مواطن ذكر أكان أو أنثى تجاوز عمره 18 سنة ولم يبلغ من العمر 60 سنة ويثبت من الفحص الطبي أنه غير قادر على القيام بأي عمل أو نقصت قدرته على العمل المناسب بسبب مرض أو إعاقة معينة، ويجوز الاستعاضة عن الفحص الطبي بإقرار من رئيس المكتب المختص إذا كان العجز ظاهراً، ويراعى في جميع الحالات إثبات درجة نقص القدرة على العمل كلما أمكن ذلك.
6- من بلغ سن الشيخوخة: كل ذكر أو أنثى بلغ الستين من عمره وليس له معيل ملزم قادر على نفقته وليس له مورد كافٍ للرزق.
7- المهجورات: كل امرأة يهجرها زوجها لمكان يتعذر الاتصال به مدة سنة على الأقل ولا يوجد له موطن أو إقامة ويكون إثبات الهجر بوثيقة شرعية.
8- أسر المسجونين: وأسرة المسجون هي التي أدخل عائلها السجن ولمدة تجاوز (6) شهور وليس لها مورد كافٍ للرزق ولا يتوفر لها عائل ملزم قادر على إعالتها ولا يوجد ما يمنع من رعايتها.

ولا يجوز طبقاً للقانون أن يجمع المستفيدون المعاشات المستحقة طبقاً لهذا القانون والمعاشات المستحقة طبقاً لأي قوانين أخرى أو بينها وبين التأمينات بكافة أنواعها إلاّ إذا كانت تلك المعاشات أقل من المعاشات المستحقة طبقاً لهذا القانون – وفي هذه الحالة – يتم العمل بأحكام المادة (5) مع عدم الإخلال بمضمون المادة (7) والفقرة (د) من المادة 19.

ويستحق طالب المعاش طبقاً للمادة (5) من القانون معاشاً كاملاً (طبقاً للجدول المرافق لهذا القانون) إذا لم يكن له دخل، فإن كان له دخل خفض المعاش بمقدار هذا الدخل مع مراعاة أن لا يخصم من المعاش الدخول الآتية:

1- الدخل الناتج عن الحرف اليدوية والصناعات المنزلية غير المستديمة.
2- المساعدات غير المنتظمة التي يقدمها غير الأقارب.
3- ما يصرف لأصحاب المعاشات وأسرهم من مساعدات عينية أو نقدية من المؤسسات العلاجية أو الاجتماعية على سبيل العلاج.
4- المساعدات أو المكافآت التي تصرف لبعض الدارسين من أفراد الأسر المستحقة للمعاش من بعض المدارس أو المعاهد، ويكتفى بإسقاط حقوق أولئك الأفراد من المعاش.

وقد تحددت فئات المعاشات الشهرية التي تصرف للمستفيدين بمقتضى قانون الضمان الاجتماعي رقم 87 لسنة 1984 على النحو التالي:

فئات المعاشات الشهرية (*)

| ترتيب أفراد الأسرة رب الأسرة أو العائل أو الفرد | قيمة المعاش بالريال | ما يقابله بالدولار (**) | معاش الأسرة | قيمة المعاش بالريال | ما يقابله بالدولار |
|---|---|---|---|---|---|
| الأول | 40 | 105.26 | أسرة من فرد واحد | 40 | 105.26 |
| الفرد الثاني | 22 | 57.89 | أسرة من فردين | 62 | 163.15 |
| الفرد الثالث | 13 | 34.21 | أسرة من (3) أفراد | 75 | 197.36 |
| الفرد الرابع | 11 | 28.94 | أسرة من (4) أفراد | 86 | 226.31 |
| الفرد الخامس | 9 | 23.68 | أسرة من (5) أفراد | 95 | 250 |
| الفرد السادس | 9 | 23.68 | أسرة من (6) أفراد | 104 | 273.68 |
| الفرد السابع | 9 | 23.68 | أسرة من (7) أفراد | 113 | 297.36 |
| الفرد الثامن | 8 | 23.68 | أسرة من (8) أفراد | 121 | 318.42 |
| الفرد التاسع | 6 | 23.68 | أسرة من (9) أفراد | 127 | 334.21 |
| الفرد العاشر | 5 | 13.15 | أسرة من (10) أفراد | 132 | 347.36 |

## ثالثاً - إجراءات صرف الاستحقاق:

---

* ) هذا الجدول معدل بموجب الأمر السامي بتاريخ 2008/2/9

** ) 1 ريال عماني = 0.38 $

تقدم طلبات المعاش إلى المكتب المختص الذي يقيم الطالب في دائرته على الاستمارة التي تعدها الوزارة لهذا الغرض، وبالنسبة للعاجزين والأشخاص ذوي الإعاقة يتولى الأطباء الحكوميون العاملون بالسلطنة القيام بفحصهم طبياً لتقرير استحقاقهم للمعاش.

ويجري المكتب المختص دراسة شاملة لحالة طالبي المعاش يقرر بعدها استحقاق الطالب للمعاش ومبلغه أو رفض الطلب مع بيان أسباب الرفض على أن يتم ذلك خلال أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب ويخطر الطالب بالقرار بالوسائل المتاحة.

**رابعاً - مقدار الاستحقاق:**

صدر المرسوم السلطاني رقم (74:2005) بتاريخ 23 يوليو 2005 وحدد جدول فئات المعاشات الشهرية على النحو التالي:

| معاش الأسرة | قيمة المعاش بالريال | المقابل بالدولار (**0.3850**) |
|---|---|---|
| أسرة من فرد واحد | 33 | 85.7 |
| أسرة من فردين | 52 | 135.0 |
| أسرة من ( 3) أفراد | 64 | 166.2 |
| أسرة من (4) أفراد | 73 | 189.6 |
| أسرة من (5) أفراد | 79 | 205.1 |
| أسرة من (6) أفراد | 85 | 220.7 |
| أسرة من (7) أفراد | 91 | 236.3 |
| أسرة من (8) أفراد | 97 | 251.9 |
| أسرة من (9) أفراد | 102 | 264.9 |
| أسرة من (10) أفراد | 107 | 277.9 |

**خامساً - البرامج النوعية للتأهيل والتمكين:**

تقدم وزارة التنمية الاجتماعية مجموعة من البرامج الهادفة إلى تأهيل وتمكين الفئات المستفيدة من الضمان والمساعدات الاجتماعية وذلك حرصاً منها على مساعدة أفراد الأسر المنتفعة بالضمان الاجتماعي لكي تعتمد على نفسها في كسب العيش، وفي إطار تشجيع الحكومة على قيام بعض المشروعات الحرفية والتجارية والخدمة لتلك الأسر مثل مشاريع الغزل والنسيج والمواد الغذائية وأعمال الفخار والسعفات، الأمر الذي يمكن أولئك الأفراد من الاعتماد على أنفسهم بدلاً من أن يكونوا عالة على المجتمع. وقد بلغت قيمة المشروعات المنفذة بنظام المنح منذ عام 1973 وحتى نهاية 2001 ما جملته (177) مشروعاً.

**1- مشروع سند للتنمية:**

وعلى المسار نفسه تبنت الحكومة مشروع صندوق سند لتنمية موارد الرزق لصالح الأسر المستفيدة من الضمان الاجتماعي والتي ترغب في فتح مشاريع تحقق لأفرادها الاكتفاء الذاتي فقامت بمنحهم قروضاً ميسرة وبدون فوائد، وقد بلغ عدد المشاريع المنفذة منذ عام 2004 وحتى نهاية عام 2007 ما جملته (172) مشروعاً.

**2- مشروع محلات الخياطة:**

وينهض هذا المشروع على القيام بعقد دورات تدريبية للمستفيدات بالضمان الاجتماعي للتدريب على الخياطة والتفصيل، وذلك بهدف النهوض بالأسرة الضمانية لزيادة دخلها بتأهيل أفرادها غير الملتحقين بعمل، كذلك تقديم الدعم المعنوي لهن عبر تشجيعهن لفتح محلات خياطة وتفصيل.

## المبحث الخامس

# نظام الضمان الاجتماعي
# بدولة قطر

**أولاً - شروط الانتفاع بالقانون:**

- يشترط لسريان أحكام القانون رقم (38) لسنة 1995 بشأن الضمان الاجتماعي أن يكون الخاضع له من القطريين – أي من المتمتعين بالجنسية القطرية – المقيمين بصفة دائمة في قطر.
- لم يفرق القانون في تطبيق أحكامه بين القطرية المتزوجة بقطري وغير المتزوجة بقطري، حيث يصرف لتلك الأخيرة معاشاً إذا طلقت أو ترملت أو هجرها زوجها متى توافر فيها الشروط المطلوبة لاستحقاق المعاش.

**ثانياً - فئات المستفيدين بالقانون:**

حدد القانون الفئات التي يصرف لها معاشات شهرية وذلك على النحو التالي:

1- الأرملة: وهي كل من توفي عنها زوجها وليس لها عائل مقتدر أو مصدر دخل كافٍ للعيش.
2- المطلقة: وهي كل من طلقها زوجها، وانقضت عدتها الشرعية ولم تتزوج وليس لها عائل مقتدر أو مصدر دخل كافٍ للعيش.

3- الأسرة المحتاجة: وهي مجموعة مكونة من زوج وزوجة أو أكثر وأولادهم أو بعض أفراد هذه المجموعة إذا كانت تجمعهم معيشة واحدة وليس لهم مصدر دخل كافٍ للعيش.
4- المعاق: كل شخص لم يتجاوز الثامنة عشرة عاماً، وثبت بتقرير من الجهة الطبية المختصة أنه معاق وليس له دخل كافٍ للعيش.
5- اليتيم: كل من توفي والده أو كان والده مجهولاً، ممن لا تزيد سنه على ثمانية عشر عاماً، إلاّ إذا كان مستمراً في التعليم، وليس له عائل مقتدر أو مصدر دخل كافٍ للعيش.
6- العاجز عن العمل: وهو كل من تجاوز الثامنة عشرة من عمره وثبت بتقرير من الجهة الطبية المختصة أنه غير قادر على العمل بسبب مرض أو إعاقة، وليس له عائل مقتدر أو مصدر دخل كافٍ للعيش.
7- المسن: وهو من تجاوز الستين عاماً من عمره، ليس له عائل مقتدر أو مصدر دخل كافٍ للعيش.
8- أسرة السجين: وهي كل أسرة صدر حكم قضائي نهائي بإيداع عائلها السجن لمدة ستة أشهر على الأقل، وليس لها عائل مقتدر أو مصدر دخل كافٍ للعيش.
9- الزوجة المهجورة: وهي كل امرأة ثبت بحكم قضائي أن زوجها هجرها، وليس لها عائل مقتدر أو مصدر دخل كافٍ للعيش، ودون أن يكون لزوجها الذي هجرها مال معلوم يمكن اقتضاء نفقتها منه.
10- أسرة المفقود: وهي حالة ما إذا ثبت بحكم قضائي أن رب الأسرة قد فقد بحيث لا تعرف حياته من مماته، وليس لها عائل أو مصدر دخل كافٍ للعيش، دون أن يكون لديه مال يمكن اقتضاء نفقة الأسرة منه.

وقد أجاز القانون إضافة فئات جديدة إلى هذه الفئات بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص.

**ثالثاً - إجراءات طلب المعاش وصرفه:**

يكفل القانون المساواة للأفراد أمام جهة الإدارة حيث تعطى الطلبات أرقام مسلسلة ويكون النظر فيها بحسب أسبقية تقديمها.

ويقضي القانون بأن يصدر مدير الإدارة قراراً خلال شهر من تقديم الطلب بالقبول أو الرفض وأن يخطر صاحب الطلب بالقرار الصادر في هذا الشأن.

وقد فرض حمايته على المستفيد الذي لا يحسن التصرف في معاشه لقصور في أهليته أو لسنه في تصرفاته المالية وأجاز صرف المعاش لأحد أفراد أسرته، أو لشخص مؤتمن يتولى إنفاقه على المستحق. وتيسيراً على المستحقين أجاز الإنابة في تسليم المعاش بتوكيل معتمد من الإدارة.

وبالنسبة للتغييرات التي تطرأ على المستحقين للمعاش وعلى حالته الاجتماعية والاقتصادية فقد الزم القانون مستحق المعاش أو وكيله أن يخطر جهة الإدارة المعنية بشؤون الضمان الاجتماعي بمثل هذه التغيرات كما أوجب على الإدارة أن تقوم بإجراء بحث اجتماعي مرة كل عام عن حالة مستحقي المعاش للتأكد من استمرار توافر شروط استحقاقهم له.

وقد عاقب القانون الذي يتخلف عن صرف معاشه لمدة ثلاثة أشهر متصلة دون مبرر مقبول بإيقاف صرف المعاش ولكن بعد إجراء البحث الاجتماعي لحالته.

وعلى الرغم من أن القانون يقضي بأن يكون إلغاء المعاش أو تغييره، إذا طرأ على الحالة الاجتماعية أو المالية للمستحق ما يوجب ذلك، ابتداءً من أول الشهر التالي لحدوث التغيير، إلاّ أنه استثنى من ذلك الحكم حالة ما إذا توفي مستحق المعاش عن زوجة أو أكثر حيث يستمر صرف معاش كامل لكل منهن حتى تنقضي العدة الشرعية، ثم يعدل المعاش تبعاً للحالة.

وقد نظم القانون طريق التظلم من قرارات رفض طلب المعاش أو تعديله أو إلغائه وألزم الوزير المختص بالرد على التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفع التظلم.

**رابعاً - مقدار وقيمة الاستحقاق:**

تتحدد قيمة المعاش المستحق بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص، وقواعد منحه لكل فئة من الفئات المستحقة. ويصرف المعاش بالكامل للمستحق إذا لم يكن له دخل من مصدر آخر. وإذا كان له دخل من مصدر آخر تخفض قيمة المعاش بمقدار هذا الدخل.

وقد حدد القانون عدداً من مصادر الدخل التي لا ينبغي أن يترتب على الحصول عليها تخفيض من قيمة المعاش وهي:

1- الدخل الناتج عن ممارسة المستحق لأي من الحرف اليدوية أو الصناعات المنزلية.
2- المكافأة التي يحصل عليها المستحق أو أفراد أسرته أثناء تدريبهم أو تأهيلهم مهنياً.
3- ما يصرف للمستحق وأسرته من مساعدات عينية أو نقدية من المؤسسات العلاجية أو الاجتماعية لأغراض العلاج.
4- المنح التي تصرف للطلاب.

وقد وفر القانون معاشاً لكل أرملة على حدة وذلك في حالة تعدد زوجات المتوفى ونص على أنه "إذا توفي الزوج عن أكثر من زوجة ، استحقت كل منهن معاش الأرملة".

وبذلك لم يتجه القانون إلى فرض نصيب لأرملة واحدة وقسمته بينها وبين باقي الزوجات محافظة للأرملة على كيانها ودعماً لها في معاناتها التي لا تقل عن معاناة كل زوجة على حدة.

**تحددت قيمة المعاش الشهري المستحق للفئات التالية وفقاً لما يلي:**

| الحالة | قيمة المعاش شهرياً (*) | المقابل بالدولار (3.638) | ملاحظات |
|---|---|---|---|
| 1. الأرملة | 2250 ريالاً | 618.47 | ويضاف 750 ريالاً لكل ولد |
| 2. المطلقة | 2250 ريالاً | 618.47 | |
| 3. الأسرة المحتاجة | 2250 ريالاً | 618.47 | للزوج و900 ريالاً للزوجة و540 ريالاً لكل ابن |
| 4. المعاق | 1200 ريالاً | 329.85 | |
| 5. اليتيم | 750 ريالاً | 206.15 | اليتيم بعد سن (18) 2250 ريالاً، مجهول الأبوين 1000 ريالاً |
| 6. العاجز عن العمر | 2250 ريالاً | 618.47 | ويضاف 900 ريالاً للزوجة و 540 ريالاً لكل ولد |
| 7. المسن | 2250 ريالاً | 618.47 | ويضاف 900 ريالاً للزوجة و 540 ريالاً لكل ولد |
| 8. أسرة لسجين | 2250 ريالاً | 618.47 | للزوجة ويضاف 540 ريالاً لكل ولد |
| 9. الزوجة المهجورة | 2250 ريالاً | 618.47 | في حالة وجود أبناء يصرف لهم تحت فئة أسرة محتاجة لكل ابن 540 ريالاً |
| 10. أسرة المفقود | 2250 ريالاً | 618.47 | للزوجة ويضاف 540 ريالاً لكل ولد |

* ) المبالغ الموضحة بالجدول هي المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 1997م والتي تم زيادتها بنسبة 100% بقرار مجلس الوزراء رقم (11) لعام 2006م.

**خامساً - البرامج النوعية للتدريب والتأهيل والتمكين:**

ترمي برامج التدريب والتأهيل إلى تمكين المستفيدين من الاعتماد على أنفسهم في كسب معيشتهم ومن بين الترتيبات والإجراءات التي تقوم بها الحكومة ما نصت عليه المادة 17 من القانون 38 لسنة 1995 بشأن الضمان الاجتماعي بأن "تقوم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة، باتخاذ التدابير اللازمة لتأهيل المنتفعين بنظام الضمان الاجتماعي.. ومن هذه التدابير ما يلي:

- إلحاق الأفراد بمراكز التدريب المهني.
- تنظيم الدورات التدريبية لهم.
- تشجيع الأفراد على مواصلة التعليم.
- المساعدة في إقامة مشروعات إنتاجية صغيرة لهم.

فإن رفض أحد المستحقين أو أحد أفراد أسرته، التأهيل المتقدم دون عذر مقبول، جاز للوزارة وقف صرف المعاش المستحق له.

ولا يقف جهد الوزارة عند حد تأهيل المستحقين وتدريبهم فحسب، وإنما يتجاوز ذلك إلى إيجاد فرص العمل المناسبة لهم لكي يقوم بدور فعّال في الحياة الاقتصادية ولا يكونوا مجرد عالة على الدولة.

**سادساً - نظام الإعانات والمساعدات:**

تقوم الوزارة في حالة حدوث كارثة بتدبير الإغاثة العاجلة وتقديم المعونة النقدية والعينية للأسر وللأفراد المنكوبين ويقوم الوزير المختص بإصدار القواعد والضوابط المتعلقة بالمساعدات التي تقدمها الوزارة في حالة الكوارث التي يتخلف عنها وفاة أو إصابات جسيمة أو خسائر للأفراد والممتلكات.

وقد وافقت الحكومة بشأن رعاية المسنين والعجزة والأشخاص ذوي الإعاقة من القطريين الذين يحتاجون إلى علاج ورعاية خاصة ومستمرة على أن تتولى وزارة الصحة العامة رعايتهم.

وبالنسبة للقطريين الذين لهم أسر ترعاهم ولا يحتاجون إلى رعاية طبية خاصة ومستمرة فقد وافقت على أن يتم إيواؤهم مع ذويهم وصرف بدل خادم في حدود (800) ريال قطري شهرياً.. كما تتولى الدولة بناء غرفة وملحقاتها لمن لا يوجد له سكن في منزل ذويه.

* * *

## المبحث السادس
## قانون المساعدات العامة
## بدولة الكويت

**أولاً - الأهداف العامة للقانون:**

تشير المذكرة الإيضاحية للمرسوم بقانون في شأن المساعدات العامة إلى أنه من المبادئ الراسخة التي قام عليها المجتمع الكويتي مبدأ التكافل الاجتماعي وهو مبدأ تمتد جذوره إلى نشأة هذا المجتمع ويستمد أصوله من القرآن الكريم والسنة المطهرة، وقد أصدرت الدولة منذ بداية الحركة التشريعية القانون رقم 19 السنة 1962 في شأن المساعدات العامة ليجد كل كويتي في كنف الدولة ضماناً وأماناً من نوائب الزمن.

إن تقديم المساعدات للمنتفعين والوقوف إلى جانبهم من أهم مقومات الدولة وذلك استناداً إلى دستور دولة الكويت الذي أولى الأسرة الكويتية أهمية خاصة وأوجب رعايتها وصونها وتوفير العيش الكريم لها وذلك وفقاً للمادة (11) من الدستور الكويتي والتي تقضي بأن "تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل".

**ثانياً - شروط الانتفاع بأحكام القانون:**

تسري أحكام هذا القانون على الأسر والأفراد الكويتيين المقيمين في دولة الكويت الذين يستحقون المساعدة.

وقد استثنى القانون من شرط الجنسية الأولاد غير الكويتيين المولودين في الكويت والمقيمين بها والذين لأرملة كويتية، كما استثنى الأولاد غير الكويتيين للمطلقة الكويتية والذين كانت تصرف لهم مساعدة قبل نفاذ هذا القانون. ويستفاد من هذا الحكم أن القانون لا يقدم مساعدات للأولاد غير الكويتيين للمطلقة الكويتية بعد صدور هذا القانون.

وقد اشترط القانون لاستمرار صرف المساعدات للمستفيد ألا يمارس التسول على سبيل الاحتراف ففي هذه الحالة يسقط حق مستحق المساعدة ويجوز إلحاقه بإحدى دور الرعاية الاجتماعية أو الصحية.

على أنه إذا ثبت أن محترف التسول هو رب الأسرة فيستمر صرف المساعدة لأسرته ولا يحسب في عداد الأسرة عند تقدير المساعدة في هذه الحالة وذلك حتى لا تضار الأسرة بسبب انحراف المسؤول عنها.

ويجيز القانون للوزارة بعد دراسة حالة مستحق المساعدة أن تقوم برعاية أموره المعيشية إذا تبين أن ذلك في مصلحته.

ويقرر القانون صرف مساعدة لإغاثة الأسر والأفراد وذلك لمواجهة النكبات العامة والخاصة. ويصدر قرار من مجلس الوزراء بالمساعدات التي تصرف في حالات النكبات العامة. كما تصرف المساعدة للأبناء الذين لا يزيد سنهم على 18 عاماً إلاّ إذا ثبت استمرارهم في التعليم أو كانوا مصابين بعاهات أو هم من البنات حتى تاريخ عقد زواجهن.

وقد اتجه القانون الكويتي إلى عدم السماح للأفراد بالجمع بين المساعدة الاجتماعية والمكافآت التدريبية أو التعليمية فقد نصت المادة (12) من القانون رقم 22 لسنة 1978 على عدم اعتبار الأبناء الذين يتقاضون مكافآت تدريبية أو تعليمية في عداد الأسرة عند تقدير المساعدة وذلك تشجيعاً لهم على الاستمرار في تدريبهم أو في تفوقهم التعليمي وحتى لا يكون في صرف المساعدة لهم ما يثنيهم عن هذا التدريب أو التفوق وبذلك يمنع القانون الأخذ بأسباب الاتكالية على ما تقدمه الدولة من مساعدات.

كما أوردت المادة حكماً مفاده عدم جواز صرف مساعدة لمن لا يدرس وتجاوزت سنه الست سنوات باعتبارها سن الدراسة الإلزامية طبقاً لقانون التعليم الإلزامي حتى لا يهمل العائل في إلحاق من يعولهم في هذه السن بالمدارس اتكالاً على المساعدة، بل أن المساعدة وتطورها بتطور المراحل التعليمية ستكون حافزاً له على إلحاق من يعولهم بالمدارس في سن التعليم الإلزامي.

وبالنظر إلى هذه المبررات فالأجدر أن يعامل الذين يحصلون على مكافآت تدريبية أو تعليمية المعاملة نفسها وأن يسمح لهم بالجمع بين المساعدة الاجتماعية والمكافآت التي يحصلون عليها وخاصة أن الإنفاق على التعليم يتزايد كل عام.

**ثالثاً - فئات المستفيدين:**

صدر مرسوم في شأن استحقاق وتقدير وربط المساعدات العامة تحددت بمقتضاه الفئات المستفيدة من هذه المساعدات وهي:

**الأرامل:** كل سيدة لا يتجاوز سنها الستين عاماً وتوفي زوجها ولم تتزوج وليس لها عائل.

**المطلقات:** كل سيدة مطلقة أنهت فترة العدة الشرعية ولا يتجاوز سنها الستين عاماً ولم تتزوج وليس لها عائل.

**البنات غير المتزوجات:** كل بنت تجاوزت الثامنة عشرة عاماً ولم تجاوز الستين ولا عائل لها، أو تجاوزت الخامسة والثلاثين ولم تتجاوز الستين ولها عائل.

**الأيتام:** يستحق كل من توفى والداهم أو والدهم وتزوجت أمهم وكذلك مجهولو الوالدين المودعون بدار الطفولة أو المحتضنون طبقاً لأحكام قانون الحضانة العائلية فئة مساعدة قدرها (30 ديناراً) وينشأ صندوق لإدخار هذه المساعدة. وتضاف إلى مدخرات الطفل الأرباح التي يدفعها البنك على الأموال المودعة لحسابه ويسلم المبلغ المدخر للشخص في حالة بلوغه السن المقررة أو يمكن تنفيذه مشروعاً اقتصادياً أو اجتماعياً تثبت فائدته له ، أو إذا حصل على عمل ثابت واستقر في المجتمع أو عند الزواج.

**من بلغ الشيخوخة:** كل من تجاوز الستين من عمره ولا عائل له.

**ذوو العاهات:** كل ذي عاهة تعجزه كلياً أو جزئياً عن كسب عيشه وعيش أسرته التي يعولها ويكون قد تجاوز الثامنة عشرة ولم يتجاوز الستين.

**المرضى:** كل من يثبت إصابته بمرض يمنعه من القيام بعمل لكسب عيشه وعيش أسرته التي يعولها ويكون قد تجازو الثامنة عشرة ولم يتجاوز الستين.

**العاجزون مادياً:** كل من قل دخله هو وعائلته عما كان يستحقه لو أنه تقاضى مساعدة طبقاً لأحكام هذا القانون، بشرط أن تثبت عدم قدرته على القيام بعمل آخر لزيادة دخله.

**الطلبة:** كل من يثبت التحاقه بالمدارس واستمراره في التعليم ابتداءً من مرحلة التعليم الإلزامي ولا عائل له.

**أسر الطلبة:** الطالب وزوجته وأولاده إذا كان مقيداً بإحدى الجامعات أو المعاهد العليا وتصرف المساعدة طوال سنوات الدراسة لكل كلية أو معهد، ويجدد استمرار الصرف لسنة دراسية واحدة في حالة التعثر في الدراسة، ويتم تقرير الصرف وفقاً للشروط والضوابط التي يضعها وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.

**أسر المسجونين:** كل أسرة صدر حكم قضائي بسجن عائلها وليس لها دخل يكفي متطلباتها الضرورية وقت إجراء البحث الاجتماعي ولا يحسب السجين في عداد الأسرة عند تقدير المساعدة ويستمر صرف المساعدة إلى تاريخ التحاقه بعمل أو إلى التاريخ الذي يمكن فيه طلب رد اعتباره أيهما أقرب.

**الكويتيـة المتزوجـة مـن أجنبـي:** وذلـك وفقـاً للشـروط والضـوابط المعتمدة وأبرزها أن تكون الأسرة مقيمة بدولة الكويت، وأن تكون الزوجيـة قائمـة ومستمرة، وأن يكـون عمـر الـزوج (40) عامـاً، أو ذي إعاقـة، أو أن يقضـي عقوبـة مقيـدة للحريـة (الحـبس) أو وجـود طفل فتمنح المساعدة للزوجة فقط.

وفـي تعـديل للقـانون رقـم 22 لسـنة 1978 صـدر مرسـوم بالقـانون رقـم 54 لسـنة 1979 أجـاز القـانون صـرف مسـاعدة اجتماعيـة للزوجة الكويتية المتزوجة من غير كـويتي وأولادهـا منـه فـي حالـة عجز الزوج عن القيام بأي عمل، بناءً على تقرير طبـي معتمـد مـن الجهـات الرسـمية، أو إذا طـرأت عليهـا ظـروف قهريـة تتطلـب المساعدة. وقد روعي في هذا التعديل توفير الحماية للمرأة الكويتية وأولادها في الظروف العسيرة التـي تمر بهـا نتيجـة عجـز زوجهـا عن الكسب والقيـام بـأي عمـل بنـاءً علـى تقرير طبـي رسـمي أو إذا طرأت ظروف قهرية تتطلب المساعدة.

ولمـا كـان القـانون السـابق يسـمح بصـرف المسـاعدة لمثـل هـذه الحـالات اسـتثناءً مـن شـرط قصـر سـريان القـانون علـى الأسـر والأفـراد الكـويتيين، وكانـت هنـاك أسـر كثيـرة تسـتفيد مـن هـذا الاستثناء لذا فقد روعـي إصدار هذا التعديل مراعـاة للاعتبـارات الإنسانية المتعلقة بأحوال المرأة الكويتية.
ومـن الحـالات التـي وافـق مجلـس الـوزراء علـى صـرف إعانـات لأصـحابها تلـك الحـالات التـي وردت فـي مـذكرة وزارة الشـؤون الاجتماعية والعمل المرقمة 3042 بتاريخ 21982/20، وهي التـي

لا ينطبق على أفرادها قانون المساعدات العامة رقم 22 لسنة 1978 وهي:

1- حالة الأسرة الكويتية المتصدعة بسبب مروق الزوج أو إدمانه على تعاطي المشروبات الروحية أو المخدرات وتثبت حالتهم تلك من واقع البحث الاجتماعي الذي تجريه الوزارة سواء كان الزوج كويتياً أو غير كويتي.
2- حالة الزوجة التي هجرها زوجها لفترة طويلة ولا تعرف له محلاً وأثبتت حالة الهجر بحكم قضائي من المحكمة المختصة.
3- حالة الزوجة الكويتية التي فقد زوجها لأي سبب من الأسباب بشهادة من الجهات الرسمية ولم تثبت وفاته.
4- حالة الزوجة الكويتية التي يصدر لها ولأبنائها حكم نفقة على الزوج دون أن يصدر حكم بطلاق الزوجة.
5- أولاد الكويتية من زوج آخر، ولا دخل لهم بسبب فقد الزوج أو مروقه أو إهماله لهم بسبب إدمانه على تعاطي المسكرات أو المخدرات.

وتصرف الإعانة لمدة سنة واحدة في هذه الحالات وتكون قابلة للتجديد أو لحين تجاوز الأزمة.

ثم صدر مرسوم بالقانون رقم 16 لسنة 1981 أضاف مادة جديدة إلى القانون رقم 22 لسنة 1978 برقم 19 مكرر وتنص على أنه يجوز تقدير منحة زواج أو بدل سكن أو أية بدلات أو إعانات خاصة للأسر والأفراد الكويتيين لمواجهة أعباء معينة أو تحقيقاً لأغراض اجتماعية غير ما ذكر في المواد السابقة.

وقد أتاحت هذه المادة الفرصة للاجتهاد فيما بعد من الأعباء المعينة والأغراض الاجتماعية والتي يتقرر بمقتضاها تقرير المنح أو الإعانات وقد بينت المذكرة الإيضاحية للقانون أن الدولة في سعيها

الدائم لخدمة المجتمع وفي نظرتها العميقة لمصلحة أفراده ترى أنه قد آن الأوان لكي تطور من مفهوم المساعدة العامة ولا تجعله مقصوراً على العاجزين وذوي الحاجة ممن لا عائل لهم أو من يتعرضون للنكبات والكوارث وأن من الخير أن يتسع مفهوم المساعدة العام ليشمل غير هؤلاء من المواطنين الذين يعملون في مختلف النشاطات ويتكسبون رزقهم بأنفسهم ولكن قد تعترضهم ظروف صعبة أو تطرأ لهم حاجات يتعذر عليهم مواجهتها إلا بجهد ومشقة ، وهنا يجدون الدولة تقف إلى جوارهم وتتعرف على حاجاتهم وتتعاون معهم على تجاوز هذه الظروف.

**رابعاً - إجراءات صرف الاستحقاق:**

يقدم طلب المساعدة إلى الوحدة التي يقيم الطالب في دائرة اختصاصها ويحال مرفقاً بالمستندات والبحث الاجتماعي الذي قامت به الوحدة عن حالة الطالب إلى الإدارة لعرضه على لجنة المساعدات الاجتماعية. وتنظر اللجنة الطلبات بحسب تاريخ اسبقيتها وتصدر قراراً باستحقاق المساعدة وقيمتها ومدة صرفها أو برفض مع بيان الأسباب.

وتصرف المساعدة شهرياً ابتداءً من أول الشهر التالي لصدور قرار اللجنة ويكون صرفها لرب الأسرة أو المستحق، ويجوز أن تصرف للولي أو الوصي أو القيّم أو الوكيل أو أكبر أفراد الأسرة سناً إذا تبين أن المستحق لا يحسن التصرف في المساعدة لأي سبب.

**خامساً - مقدار الاستحقاق:**

تتكون المساعدة من مساعدة أساسية، وبدل استهلاك للمياه والكهرباء، ويكون ربط المساعدة الأساسية لمستحقيها على النحو التالي:

| عدد الأفراد | أساسي المساعدة | ماء وكهرباء | الصافي المستحق |
|---|---|---|---|
| 1 | 445 د.ك | 2 | 447 د.ك |
| 2 | 540 د.ك | 4 | 544 د.ك |
| 3 | 590 د.ك | 6 | 596 د.ك |
| 4 | 640 د.ك | 8 | 648 د.ك |
| 5 | 690 د.ك | 10 | 700 د.ك |
| 6 | 740 د.ك | 12 | 752 د.ك |
| 7 | 790 د.ك | 14 | 804 د.ك |
| 8 | 840 د.ك | 16 | 856 د.ك |
| 9 | 890 د.ك | 18 | 908 د.ك |
| 10 | 940 د.ك | 20 | 960 د.ك |

الحد الأعلى للمساعدة 960 د.ك

الحد الأدنى للمساعدة 135 د.ك

وقد بلغ إجمالي المبالغ المصروفة لجميع الحالات خلال عام 2008م مبلغ 106.669.081.217 د.ك فقط مائة وستة مليون وستمائة وتسعة وستون ألفا وإحدى وثمانون دينار ومائتان وسبعة عشر فلساً.

وتقضي أحكام القانون بأن يصرف عن كل فرد مستحق للمساعدة مبلغ ديناران شهرياً كبدل استهلاك للمياه والكهرباء وذلك أياً كانت القيمة الفعلية لهذا الاستهلاك.

ويصرف للأسرة مستحقة المساعدة – إذا كانت تسكن بالإيجار – بدل إيجار يساوي الإيجار الثابت بالعقد أو مائة دينار شهرياً أيهما أقل.

وتصرف علاوة تدريب أو تأهيل قدرها ثلاثون ديناراً شهرياً لمن تلحقه الوزارة بأحد مراكز أو دورات التأهيل المهني. وبالإضافة إلى ذلك:

- يتم تسديد أقساط القروض العقارية للمنتفعين من قبل بنك التسليف والادخار إذا كان للمنتفع قروض عقارية بواقع 20 ديناراً شهرياً.
- تسديد أقساط المؤسسة العامة للرعاية السكنية للمنتفعين بواقع 20 ديناراً شهرياً.
- صرف بدل ملابس للطلبة أبناء المنتفعين الذين يتقاضون مساعدة.
- صرف بدل إغاثة (حريق) 500 دينار للأسرة.

**سادساً - البرامج النوعية للتأهيل والتمكين:**

أجاز القانون لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل إلحاق مستحق المساعدة بأحد مراكز أو دورات التدريب أو التأهيل المهني، ويستمر صرف المساعدة المقررة له خلال فترة تدريبه أو تأهيله حتى يلتحق بعمل، كما تصرف له علاوة تدريب أو تأهيل تحدد بمرسوم. فإذا امتنع عن الالتحاق بمركز التدريب أو التأهيل جاز للوزارة وقف المساعدة مدة امتناعه، كما يجوز إسقاط حقه في المساعدة إذا أصر على الرفض.

وهنا يبدو حرص الوزارة على حث المستفيدين للاعتماد على ذواتهم وتغيير أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية إلى الأفضل.

* * *

## المبحث السابع
## قانون الرعاية الاجتماعية
## في الجمهورية اليمنية

**تمهيد:**

تم إصدار القانون رقم (31) لسنة 1996 وتعديلاته رقم (17) لسنة 1999م، والذي يعرف بقانون الرعاية الاجتماعية في الجمهورية اليمنية لتنظيم الإعانات التي تمنح لفئات الأرامل والأيتام وذوي الحاجة وليقوم مقام قانون الضمان الاجتماعي في كثير من الدول العربية.

**أولاً - الأهداف العامة لقانون الرعاية الاجتماعية:**

وتتلخص فلسفة هذا القانون في تقديم المساعدة العينية والنقدية للمحتاجين من الأسر والأفراد لرفع مستواهم المعيشي والاجتماعي ولتأهيلهم للاعتماد على أنفسهم وللابتعاد عن الممارسات السلوكية السيئة مثل التسول والتشرد.

وبالإضافة إلى ذلك، يهدف القانون إلى تأمين الرعاية والحماية للأفراد وللأسر من ذوي الحاجات لوقايتهم من التردي في مخاطر الانحراف وللتأكيد على قيمة الإنسان كطاقة بشرية يمكن دفعها للمشاركة في بناء المجتمع إذا ما أُتيحت له فرص التعلم والتدريب الجيد.

ويبرز القانون أهمية المساعدات الاجتماعية في تحقيق التعاون وتعزيز التكافل الاجتماعي وذلك بالتأكيد على التساند المتبادل بين المحتاجين وذويهم في إطار من التراحم والمودة.

وفي هذا الإطار لا تتخلى الدولة عن مسؤوليتها عن الأفراد والأسر من ذوي الحاجات في حالة تعرضهم للكوارث والنكبات الفردية والعامة وتمكينهم من التغلب على المصاعب والمشكلات المترتبة على الكوارث.

**ثانياً - شروط الانتفاع بالقانون:**

اشترط القانون للانتفاع بمساعدات الرعاية الاجتماعية أن لا يكون لطالب المساعدة أو أسرته أي مصدر من مصادر الدخل أو ممتلكات يمكن أن تدر عليه دخلاً أعلى من المساعدة المحددة وفقاً لأحكام هذا القانون.

وإذا كان للمشمول بالمساعدة الاجتماعية دخلاً آخر خفضت المساعدة بمقدار الدخل على أن يكون هذا لدخل ثابتاً.

**ثالثاً - فئات المستفيدين بالقانون:**

يميز القانون بين ثلاث مجموعات من المستفيدين بالإعانات الاجتماعية:

المجموعة الأولى: وتتكون من الفئات التي تحصل على المساعدة الدائمة.

المجموعة الثانية: وتتكون من الفئات التي تحصل على المساعدة المؤقتة.

المجموعة الثالثة: وتتكون من الحالات والأسر التي تتعرض لظروف طارئة أدت إلى انقطاع دخلها أو لم تمكنها مواردها أو إمكانياتها من مواجهتها.

ويقضي القانون رقم (31) لسنة 1996 وتعديلاته رقم 017) لسنة 1999م، بأن من له الحق في الحصول على المساعدة الدائمة هم:

1- الأيتام: وهم الأولاد الذين توفي أحد أبويهم أو كلاهما أو كانوا مجهولي الأب أو الأبوين ولم يتزوجوا ولم يلتحقوا بأي عمل.
2- المرأة التي لا عائل لها: وهي كل امرأة توفي زوجها أو طلقها ولم تتزوج سواء كان لها أولاد أم لا أو تلك التي تجاوز سنها (30) عاماً ولم يسبق لها الزواج.
3- المصابون بالعجز الكلي الدائم: ويشملون كل شخص ذكر أو أنثى ثبت من الفحص الطبي أنه غير قادر على القيام بأي عمل يكسب منه قوته إما لمرض أو إصابة عامة أو إعاقة بسبب الشيخوخة ويراعى إثبات درجة العجز عن العمل ونسبته من قبل اللجنة الطبية المختصة فيما عدا حالة الشيخوخة.
4- المصابون بالعجز الجزئي الدائم: ويشملون كل شخص ذكر أو أنثى ثبت من الفحص الطبي أنه قد أصيب بعجز جزئي مؤقت بسبب عاهة أو إصابة أو مرض، شريطة أن يكون هذا العجز قد تسبب في عدم قدرته على مزاولة أي عمل لمدة معينة، ويراعى في هذه الحالة قدرته على مزاولة أي عمل ، كما يراعى إثبات درجة العجز ومدته ونسبته بقرار من اللجنة الطبية المختصة.
5- الفقراء والمساكين: وهم الذين لا يزيد دخلهم الشهري عن الحد الأدنى للأجور والمرتبات وليس لهم ممتلكات ثابتة أو منقولة عدا السكن الشخصي.

وتحدد المادة (8) من القانون الفئات التي تحصل على المساعدة المؤقتة وهم :

1- المصابون بالعجز الكلي المؤقت: وتشمل هذه الفئة كل فرد ذكر أو أنثى ثبت من الفحص الطبي أنه قد أصيب بعجز كلي مؤقت لأي سبب من الأسباب شريطة أن يكون هذا العجز قد أدى إلى عدم قدرته كلياً لمزاولة عمله أو أي عمل آخر ولمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وترتب على ذلك انقطاع دخله الذي يعتمد عليه في معيشته وأسرته أو نقص هذا الدخل ويحتاج لشفائه إلى فترة علاج لا تقل عن ستة أشهر.
2- المصابون بالعجز الجزئي المؤقت: وتشمل هذه الفئة كل فرد ذكر أو أنثى ثبت من الفحص الطبي أنه قد أصيب بعجز جزئي بسبب عاهة أو إصابة أو مرض ، شريطة أن يكون هذا العجز قد تسبب في عدم قدرته على مزاولة أي عمل لمدة معينة، ويراعى في هذه الحالة قدرته على مزاولة أي عمل، كما يراعى إثبات درجة العجز ومدته ونسبته بقرار من اللجنة الطبية المختصة.
3- أسرة الغائب أو المفقود: وهذه الأسرة هي التي يكون عائلها الوحيدة مفقوداً أو غائباً ولا يعرف له عنوان أو مكان ولا ينفق عليها وتكون صلته بالأسرة قد انقطعت نهائياً ولمدة لا تقل عن عام كامل.
4- أسرة المسجون: وهي الأسرة التي يكون عائلها الوحيد قد صدر ضده حكم قضائي نهائي بالسجن يزيد على سنة ولم يكن لديها مصدر آخر للدخل.
5- الخارج من السجن : وهو كل ذكر أو أنثى أطلق سراحه من السجن ويشترط ألا تقل المدة التي قضاها في السجن عن

ثلاثة أشهر على الأقل وأن يكون سجنه قد أدى إلى تعطله عن العمل أو انقطاع دخله أو نقص هذا الدخل إلى أقل من المساعدة المستحقة أو يكون قد فقد عمله الأصلي بسبب السجن.

وقد راعى القانون تجديد المساعدات المؤقتة كل سنة إذا ثبت بالبحث الاجتماعي والميداني والمكتبي استمرار استحقاق الحالة للمساعدة.

وتصرف مساعدات نقدية أو عينية دفعة واحدة للحالات والأسر التي تعرضت لظروف طارئة أدت إلى انقطاع دخلها أو لم تمكنها مواردها أو إمكانياتها من مواجهتها بما في ذلك الحالات المستفيدة من المساعدات الاجتماعية الدائمة على أن لا يتجاوز صرف المساعدة الفورية للحالة الواحدة عن مرتين في السنة. وتحدد فئات المساعدات الفورية وأنواعها وقيمتها وشروط وأوضاع انتفاعها بقرار من رئيس مجلس إدارة صندوق الرعاية الاجتماعية.

وتصرف مساعدات نقدية أو عينية أو كلاهما في حالات الكوارث والنكبات الجماعية والفردية للمستفيدين من المساعدات الاجتماعية الدائمة أو المؤقتة وغيرهم دون تفرقة وفقاً للشروط والأوضاع والقواعد التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس إدارة الصندوق.

**رابعاً - إجراءات صرف الاستحقاق:**

يشترط لتقرير المساعدة أن يتقدم طالب المساعدة بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة التي توجد في نطاق الوحدة الإدارية التي يسكنها وذلك للحصول على استمارة طلب المساعدة التي تعدها الجهة الإدارية المختصة بالصندوق مصحوبة بجميع المستندات المؤيدة له والتي يصدر بها قرار من رئيس المجلس ويكون البحث الاجتماعي والمكتبي والميداني شرطاً ضرورياً لصرف المساعدة.

يلزم القانون الباحثين الاجتماعيين العاملين في الجهات الإدارية المختصة بالتحقق والتأكد والتعرف على حالة طالب المساعدة بواسطة البحث الميداني ومن خلال الإطلاع على كافة المستندات المدعمة والمؤيدة لطالب المساعدة وعلى الجهات الإدارية المختصة ذات العلاقة تسهيل مهمة الباحثين الاجتماعيين في إنجاز مهامهم في إطار الوحدة الإدارية.

ويتم البت في الطلب من قبل الجهة الإدارية المختصة بقرار مسبب وفقاً لأحكام قانون المساعدات الاجتماعية خلال شهرين من تاريخ تقديم الطلب ويبلغ صاحب الطلب بالموافقة من عدمها وفي مدة لا تتجاوز أسبوعاً بعد البت وصاحب الطلب له حق الاعتراض على قرار الجهة الإدارية المختصة إلى الجهة الإدارية الأعلى خلال شهرين من تاريخ إبلاغه وفقاً للتعليمات والنظم التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس إدارة صندوق الرعاية الاجتماعية.

**خامساً - مصادر تمويل الضمان الاجتماعي:**

تحدد المادة (46) من قانون المساعدات الاجتماعية مصادر الموارد المالية للصندوق فيما يلي:

أ. الدعم السنوي الذي تخصصه الحكومة من الميزانية العامة.
ب. المساعدات والتبرعات والهبات المقدمة من الأفراد والهيئات والمؤسسات المحلية والعربية والدولية.
ج. ما يخص الصندوق من أموال الزكاة.
د. الزيادات والاستقطاعات والتخفيضات على المستفيدين.
ه. ريع استثمارات أموال الصندوق.
و. أية موارد أخرى.

**سادساً - البرامج النوعية للتأهيل والتمكين:**

تقضي المادة (27) من قانون المساعدات الاجتماعية برعاية الأسرة المشمولة بنظام الرعاية الاجتماعية تربوياً واجتماعياً وثقافياً، وكذلك تبصيرها بمخاطر وأضرار السلوك الاجتماعي السلبي. وتقضي أيضاً بدراسة أوضاع الأفراد والأسر المشمولة وتشخيص القادرين على العمل كلياً أ وجزئياً والعمل على تأهيلهم وتدريبهم وتوفير فرص متنوعة للعمل.

أما المادة (28) فهي تقضي بأن تعطى الأولوية في الحصول على المساعدة لطالبها إذا قبل هو أو أحد أفراد أسرته الالتحاق بمركز من مراكز التدريب والتأهيل أو الالتحاق بعمل أو وظيفة أو مشروع إنتاجي يتناسب مع قدرته وثم توفيرها له بمعاونة الجهة الإدارية المختصة.

وتشجيعاً للمستفيدين على التدريب نصت المادة (30) على أنه "يجوز الجمع بين المساعدات الاجتماعية والمخصصات الممنوحة

عن دورات التدريب والتأهيل أو أي مساعدات نقدية أو عينية أخرى تقتضيها حالات وظروف طارئة للمستفيد من المساعدات الاجتماعية.

**سابعاً ـ سجل تبادل المعلومات:**

تقضي المادة (56) من قانون المساعدات الاجتماعية بأن ينشأ بالصندوق سجل عام لجمع وتبادل المعلومات يتبع الجهة الإدارية بالصندوق تقيد فيه بيانات ومعلومات شاملة عن كل الأفراد والأسر الذين يحصلون على راتب ومعاشات ومساعدات أياً كانت صنفها أو جهة صرفها حكومية أو أهلية أو غيرها على أن تزوده جميع المصالح والهيئات الحكومية وغير الحكومية بكافة البيانات والمعلومات والأسماء الخاصة بالأشخاص الحاصلين على رواتب منها أو معاشات أو مساعدات وقيمتها ونوعها وتاريخ بداية وجهة صرفها. كما يقوم السجل بقيد بيانات الأسر والأشخاص المشمولين بالمساعدات الاجتماعية وفقاً للقانون الذي ينظمها وذلك لغرض تبادل المعلومات مع الجهات الأخرى ومنع تكرار الاستفادة للأفراد أو الأسر وفقاً لأحكام هذا القانون.

وتلزم المادة (57) الجهات الإدارية المختصة بأن تنشئ للسجل العام فروعاً في الوحدات الإدارية، وتقوم هذه الجهات بتزويد السجل العام المركزي بكافة المعلومات والبيانات المتوفرة لديها أولاً بأول كما يزودها السجل العام المركزي بالمعلومات والبيانات التي يحتاجها.

ملاحظة: علماً أنه تم إصدار قانون بديل للرعاية الاجتماعية رقم (39) لسنة 2008م في الجمهورية اليمنية عند الانتهاء من الدراسة التحليلية للضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية في الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

* * *

## الفصل الخامس

# نتائج المقارنة بين نُظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

**تمهيد:**

ترمى الدراسات المقارنة كجهد علمي، بوجه عام، إلى الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف في الموضوعات محل المقارنة. وتتركز المقارنة في هذه الدراسة على نظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية لدول الخليج العربية لرصد نقاط الالتقاء بين تلك النظم ومحاور التباين بينها ومعرفة أسباب هذا التباين كخطوة للتقريب بين تلك النظم أو لتوحيدها في نظام واحد.

وتتناول المقارنة عدداً من الموضوعات التي تتعلق بالأسس الفكرية التي تنهض عليها نظم الضمان الاجتماعي والشروط التي يضعها كل نظام للانتفاع بأحكامه والفئات الاجتماعية التي تطبق عليها تلك الأحكام.

ومن المحاور التي تدور حولها المقارنة نوعية إجراءات صرف الاستحقاقات الخاصة بالمستفيدين ومقدار هذه الاستحقاقات التي تسهم بها الدول الأعضاء في تمويل الضمان الاجتماعي وطبيعة البرامج النوعية التي تتبناها لتأهيل المستفيدين وتمكينهم من صنع مستقبل أفضل لهم ينقلهم من تلقي المساعدات إلى التبرع لإعانة الآخرين.

وتحاول الدراسة أيضاً الإفادة من الأساليب التي تستخدمها بعض الدول للحد من تكرار صرف المعاشات للمستفيدين من أكثر من جهة بدون وجه حق والتعرف على الإيجابيات الإدارية في أجهزة الضمان الاجتماعي للاستفادة منها وتعظيمها.

إن الغاية النهائية من الدراسة المقارنة –كما أشرنا- هي أن نوجه الاهتمام للاستفادة بالتجارب الناجحة وأن نمهد لإزالة العقبات التي يمكن أن تعترض توحيد نظم الضمان الاجتماعي في الدول أعضاء مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية وهي التي تسعى حثيثاً لخلق مناخ يساعد على الالتقاء بين أنظمتها على مختلف الأصعدة.

**أولاً - الأسس الفكرية لنظم الضمان الاجتماعي:**

تقوم فلسفة الضمان الاجتماعي من الناحية الاجتماعية على أن الجماعة الإنسانية في سعيها للإبقاء على ذاتها واستمرارها أوجبت على أفرادها أن يتعاونوا معاً في عمل جمعي يستطيعون بموجبه حماية أنفسهم من الحاجات والأخطار التي تحدق بحياتهم، واستطاعوا عن طريق العائلة تحقيق هذا الهدف ثم حلت الدولة محل العائلة لتقوم بهذه المهمة عندما ازدادت الحياة تعقيداً.

أما من الناحية السياسية فتبدو فلسفة الضمان الاجتماعي في مسؤولية الدولة عن رعاية مواطنيها وحماية مصالحهم وضرورة تدخلها بما لديها من إمكانيات وموارد مادية تارة وبما تستطيع تدبيره من متحصلات يدفعها الأفراد وتقدمها الجمعيات والمؤسسات والشركات للإسهام في تأمين المعوزين والمحتاجين تارة أخرى (حجير ، 1956).

وقد أصبحت تعرف الدولة التي تنجح في توفير أوجه الرعاية لمواطنيها بدولة الرفاهة الاجتماعية، ومع بداية التسعينات من القرن الماضي تشابكت العلاقات بين الاقتصاد والسياسة وتجلت بوضوح تأثيرات القرارات السياسية على الاقتصاد والحياة الاقتصادية للأفراد. أكثر من ذلك، صاغت كثير من الدول، فلسفاتها بشأن نظم الضمان الاجتماعي في ظل العولمة والليبرالية التي صاحبتها (koichi, 2004).

وقد عمدت كثير من دول العالم إلى التعبير عن فلسفتها التي يقوم عليها نظام الضمان الاجتماعي في دساتيرها التي تعد القوانين الأساسية لنظمها السياسية، وأشار بعضها الآخر إلى تلك الفلسفة في ديباجة قوانين الضمان الاجتماعي أو في المذكرات الإيضاحية المصاحبة لها.

وفيما يتعلق بالدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، لم تبد معظم هذه الدول أي اهتمام بالتعبير عن الفلسفة أو الأسس الفكرية التي ينهض عليها تشريع الضمان الاجتماعي فيما عدا المملكة العربية السعودية التي حرصت على أن تضيف إلى المذكرة الإيضاحية المرفقة بالمرسوم الملكي رقم 18 وتاريخ 1382/3/18هـ الخاص بمؤسسة الضمان الاجتماعي بياناً بالأفكار الشرعية والاجتماعية التي شكلت الأسس التي ينهض عليها نظام الضمان الاجتماعي.

وقد عقدت المذكرة الإيضاحية علاقة ارتباطية قوية بين المبادئ المستمدة من الشريعة الإسلامية وبين الأحكام التي يشتمل عليها نظام الضمان الاجتماعي ولعل من أهمها مسؤولية الحاكم عن رعيته وضرورة ضمان حياة كريمة لكل المعوزين وأصحاب الحاجات الذين يتعرضون لظروف طارئة تؤثر عليهم وعلى أسباب عيشهم.

وقد فصلت المذكرة الإيضاحية الفئات المستفيدة من نظام الضمان الاجتماعي على نحو يكاد يتطابق مع الشريعة الإسلامية واستشهدت بالأحاديث النبوية الشريفة في تأكيد التزام الدولة برعاية مواطنيها وحمايتهم من الحاجات والعوز.

وتشتمل المذكرات الإيضاحية للمرسوم بقانون رقم 22 لسنة 1987 بشأن المساعدات العامة في دولة الكويت على إشارة موجزة إلى أن هذا القانون صدر عن مبدأ التكافل الاجتماعي كأحد المبادئ الراسخة التي قام عليها المجتمع الكويتي وذلك على أساس أن مبدأ التكافل الاجتماعي تمتد جذوره إلى نشأة المجتمع الكويتي ويستمد أصوله من القرآن الكريم والسنة المطهرة.

وقد حاول بعض الباحثين عرض الأسس الفكرية لقانون المساعدات الاجتماعية وأوضحوا أنه ينهض على ركائز من الدين الإسلامي، وما حث عليه من تكافل اجتماعي. وقد أشاروا إلى أن الدستور الكويتي ينص في المادة (11) على أن "تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن

العمل، كما أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفقاً للمادة (22) للأمم المتحدة ينص على أنه: "لكل فرد كعضو من المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي"، فضلاً عن ذلك يعتمد القانون على التقاليد الكويتية، التي أرسى دعائمها المجتمع الكويتي في التكافل الاجتماعي بين الأسر والأفراد. (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بدولة الكويت، 2008).

وهكذا نلاحظ أن الأسس الفكرية لقانون المساعدات الاجتماعية اعتمدت على أربع دعائم وهي الدين الإسلامي والدستور الكويتي والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتقاليد المجتمع الكويتي. وتوفر هذه الدعائم حماية للقانون من حيث بقائه واستمراره، وللمنتفعين به من حيث ضمان حقوقهم واستمتاعهم بها.

وفيما يتعلق بالقانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2001 في شأن الضمان الاجتماعي في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد جاء خالياً من الإشارة إلى الأسس الفكرية التي قام عليها هذا النظام. ومع ذلك، فمن الملاحظ أن هذا القانون يستمد روحه من نص المادة (16) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات والذي ينص على أن: "يشمل المجتمع برعايته الطفولة والأمومة ويحمي القصر وغيرهم من الأشخاص العاجزين عن رعاية أنفسهم لسبب من الأسباب، كالمرض أو العجز أو الشيخوخة أو البطالة الإجبارية، ويتولى مساعدتهم وتأهيلهم لصالحهم وصالح المجتمع، وتنظم قوانين المساعدات العامة والتأمينات الاجتماعية هذه الأمور".

أما بالنسبة للجمهورية اليمنية فقد أشار قانون الرعاية الاجتماعية رقم (31) لسنة 1996م وتعديلاته رقم (17) لسنة 1999م، إلى أن الهدف من القانون هو تقديم المساعدة العينية والنقدية للمحتاجين من الأسر والأفراد لرفع المستوى المعيشي والاجتماعي لذوي الحاجات ومحاربة العادات والسلوكيات السيئة التي يمكن أن تنشأ كالتواكل والاعتماد على مساعدة الدولة والتسول والتشرد.

وأكد القانون على القيم التنموية وخاصة تنمية الطاقة البشرية المعطلة وتعزيز قيم التعاون الاجتماعي والتكافل والتماسك الاجتماعي وحماية أواصر القربى في الأسرة اليمنية، ونلاحظ بوجه عام، أن الأفكار التي انطلق منها هذا القانون غلبت عليها النزعة الاجتماعية التي تبرز دور المساعدات الاجتماعية في علاج كثير من المشكلات التي يعاني منها أفراد المجتمع وتحد من قيمة دورهم التنموي في النهوض به.

وهذه الدول، وإن كانت من الناحية العملية تبدأ من منطلقات إسلامية في أعمال الرعاية الاجتماعية التي تقوم بها. إلا أنها – على ما يبدو- لم تجد من الضرورة التنويه إلى ذلك في قوانينها ومواثيقها التشريعية.
وعلى كل حال، إن الإشارة إلى الأسس الفلسفية لقوانين الضمان الاجتماعي من المسائل المهمة التي ينبغي أن توليها الدول العربية أهمية مناسبة في تشريعاتها لكل تترسخ القواعد القانونية المنظمة لها ولا تتعرض في يوم من الأيام للإلغاء والتجاهل.

**ثانياً - فئات المستفيدين بنظم أو قانون الضمان الاجتماعي:**

يهدف الضمان الاجتماعي بصفة أساسية إلى تحقيق الاستقرار العائلي وحماية الشرائح الاجتماعية الضعيفة من المخاطر التي تواجههم.

وقد أطلق لفظ "اجتماعي" على هذا النظام لأنه يحقق منفعة ومصلحة جماعات المستفيدين به، ولأنه "مستمد من المجتمع باعتباره وحدة متماسكة وموجه إلى أفراد المجتمع الذين تواجههم مخاطر لا قبل لهم بها، كما أنه يشير إلى الميدان الذي يعمل ويطبق فيه الضمان" (حجير، 1956: 39).

وبالنظر إلى الجدول رقم (3) نلاحظ أن دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تجمع على رعاية سبع فئات أساسية من الفئات التي تستفيد بقانون الضمان وهي التي تتكون من:

1- الأيتام.
2- العاجزين عن العمل (المعاقين).
3- المسنين.
4- الأرامل.
5- المطلقات.
6- أسر المسجونين.
7- أسر الطلبة.

وبالنسبة للفئات الأخرى من المستفيدين التي ورد ذكرها في بعض قوانين الضمان الخاصة بالدول موضوع الدراسة ولم يرد ذكرها في قوانين غيرها من الدول نجد أسر المفقودين، حيث لم يرد ذكر حالة المفقود في قوانين كل من الإمارات والبحرين وعمان. وكذلك بالنسبة لحالة المرأة المهجورة حيث لم يشر إليها قانون الرعاية الاجتماعية اليمني رقم (31) لسنة 1996.

والواقع أن هناك بعض الفئات الاجتماعية التي حظيت باهتمام خاص من بعض دول مجلس التعاون لدول الخليج ولكنها لم تحظ باهتمام من الدول الأخرى بنفس القدر.

**جدول رقم (3)**
**ويوضح فئات المستفيدين من نظم وقوانين الضمان الاجتماعي**
**في دول مجلس التعاون لدول الخليج**

| م | الفئات المستفيدة | الإمارات العربية المتحدة | مملكة البحرين | المملكة العربية السعودية | سلطنة عمان | دولة قطر | دولة الكويت | الجمهورية اليمنية |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | الأيتام ومن في حكمهم | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 2 | العاجزون عن العمل | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 3 | المسنون | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 4 | الأرامل | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 5 | المطلقات | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 6 | أسر المسجونين | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 7 | أسر الطلبة | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 8 | المهجورات | √ | √ | √ | √ | √ | √ | ** |
| 9 | العاجزون مادياً | √ | × | √ | × | √ | √ | √ |
| 10 | البنات غير المتزوجات | √ | √ | √ | √ | × | √ | ** |
| 11 | المفصولون من العمل تأديبياً | × | √ | × | × | × | √ | √ |
| 12 | الطالب المتزوج | √ | × | × | × | √ | × | × |

(√) تشير القوانين أو النظم بصورة صريحة لهذه الفئات.
(×) لم تذكر القوانين أو النظم هذه الفئات صراحة، حيث قد تتم رعايتها من جهات أخرى في الدولة.
(*) لا يوجد مفصولين عن العمل تأديبياً وإنما يتم صرف مساعدة للسجين الذي فصل من عمله بعد الإفراج عنه.
(**) هذه الفقرة لم ينص عليها القانون صراحة ولكن هي منفذة ضمناً حسب اللوائح التنفيذية للقانون رقم (31) لسنة 1996م وتعديلاته رقم (17) لسنة 1999م.

فنرى، على سبيل المثال، أن البنات غير المتزوجات قد أفردت لهن القوانين والأنظمة في كل الدول موضوع الدراسة عناية خاصة فيما عدا دولة قطر والجمهورية اليمنية.

ويعامل الطفل مجهول الأبوين معاملة اليتيم في قوانين وأنظمة معظم الدول التي لم تذكر أنظمتها أسلوب معاملة هؤلاء الأطفال من المستفيدين وهذه الدول هي: المملكة العربية السعودية ودولة قطر وسلطنة عمان والجمهورية اليمنية، وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الشؤون الاجتماعية ممثلة في وكالة الوزارة للرعاية والتنمية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية ترعى مجهولي الأبوين كما تقوم بحضانتهم أسر بديلة تستفيد من الضمان الاجتماعي وبالنسبة للطالب المتزوج فهو يحظى برعاية من برنامج الدعم التكميلي خارج نظام الضمان الاجتماعي.

ويتميز قانون المساعدات الاجتماعية الكويتي يصرف مساعدات مالية للبنات غير المتزوجات ولهن عائل لمن تجاوزن الخامسة والثلاثين عاماً هو القانون الوحيد الذي يقدم مساعدات للسجين الفرد الذي فصل من عمله بعد الإفراج عنه كما يتميز كذلك بمنح أسر الطلبة مساعدة مالية إلى جانب قانون الضمان الاجتماعي الإماراتي فهو القانون الوحيد أيضاً الذي يمنح الطالب المتزوج مساعدة مالية لكي يستطيع الاستمرار في دراسته.

وبصفة عامة، يمكن القول أن هناك حداً أدنى من الفئات الاجتماعية التي تتفق مجتمعات دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على أنها الأولى بالرعاية. ومع ذلك، تختلف هذه الدول عن بعضها بعضاً في تغطيتها المالية لاحتياجات بعض الفئات الاجتماعية.

**ثالثاً - شروط الانتفاع بأحكام النظام أو القانون:**

تكشف شروط الانتفاع بأحكام نظام الضمان الاجتماعي عن مدى شموليته من حيث نطاق تطبيقه على المواطنين حملة جنسية الدولة دون المقيمين وعلى بعض أفراد الفئات الاجتماعية دون غيرهم، كما يوضح الحالات التي يسقط فيها حق المنتفعين بالنظام من الاستفادة من أحكامه، والفلسفة الكامنة وراء هذا الإجراء.

وتتفق نظم وقوانين الضمان الاجتماعي في جميع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على أن الشرط الأول لانتفاع الأفراد بأحكام هذه القوانين هو أن يتمتعوا بجنسية الدولة والشرط الثاني أن يكونوا من المقيمين على أراضيها. وهنا تجدر الإشارة إلى أن الدولة الوحيدة التي تطبق قانون الضمان الاجتماعي على مواطنيها خارج حدودها هي سلطنة عمان، حيثُ يتم تحويل المستحقات الضمانية لهم عن طريق حسابات خاصة بهم لدى البنوك المحلية في مقر إقامتهم.

وقد نصت قوانين الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية في كل من المملكة العربية السعودية وفي دولة الكويت وفي الإمارات العربية المتحدة وفي دولة قطر على هذين الشرطين صراحة، أما مملكة البحرين فلم يرد في القانون رقم (18) لسنة 2006 بشأن الضمان الاجتماعي فيها إشارة صريحة لهذين الشرطين.
وعلى الرغم من ذلك فإن من يقرأ نصوص البنود الواردة في المادة الثالثة من القانون يجد إشارة إلى أن النصوص تنصرف إلى

من يتمتعون بالجنسية البحرينية ويقيمون بها. وأكثر من ذلك، أنه عندما أشار البند رقم (7) من المادة الأولى إلى فئة الأرامل عند تحديده لفئات المستفيدين بالقانون نص على أن: "الأرملة: كل امرأة لم تجاوز سن الستين وتوفي زوجها البحريني ... ويشمل ذلك المرأة البحرينية التي توفي عنها زوجها الأجنبي." وعلى ذلك فإن عبارة المرأة البحرينية التي وردت في نهاية هذا البند تعني أن المقصود بكلمة "كل امرأة" في بداية البند هي المرأة البحرينية فقط.

## جدول رقم (4)
## يوضح شروط الانتفاع بأحكام نظم أو قوانين الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية

| الشروط التي تنص عليها النظم أو القوانين | (1) الإمارات العربية المتحدة | (2) مملكة البحرين | (3) المملكة العربية السعودية | (4) سلطنة عمان | (5) دولة قطر | (6) دولة الكويت | (7) الجمهورية اليمنية |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. ان يكون المستفيد من مواطني الدولة | يجب استيفاء الشرط | يجب استيفاء الشروط | يجب استيفاء الشرط | يجب استيفاء الشرط | يجب استيفاء الشرط | يجب استيفاء الشرط | لم ينص صراحة على الشرط |
| 2. ان يكون المستفيد مقيم داخل الدولة | يجب استيفاء الشرط | يفهم الشرط ضمنياً | يجب استيفاء الشرط | لم ينص صراحة على الشرط | يجب استيفاء الشرط | يجب استيفاء الشرط | لم ينص صراحة على الشرط |
| **3. الفئات المستثناة من شرط الجنسيه:** | | | | | | | |
| أ. الاجنبية المتزوجة من مواطن | لا ينطبق | لا ينطبق | ينطبق الاستثناء | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | لا ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام |
| ب. الاجنبية الارملة لمواطن | ينطبق الاستثناء بشرط الحضانة والإقامة في الدولة | لا ينطبق | ينطبق الاستثناء | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | لا ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام |
| ج. ابناء الاجنبية الأرملة لمواطن | ينطبق الاستثناء بشرط الحضانة والإقامة في الدولة | ينطبق على الأبناء البحرينيين فقط | ينطبق الاستثناء | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام |
| د. الاجنبية المطلقة لمواطن | ينطبق الاستثناء بشرط الحضانة والإقامة في الدولة | ينطبق على الأبناء البحرينيين فقط | لا ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | لا ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام |
| ه. ابناء الاجنبية المطلقة لمواطن | ينطبق الاستثناء بشرط الحضانة والإقامة في الدولة | ينطبق على الأبناء البحرينيين فقط | لا ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام |
| و. ابناء المواطنة الأرملة لأجنبي | ينطبق الاستثناء | ينطبق على الأبناء البحرينيين فقط | ينطبق الاستثناء | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | ينطبق الاستثناء بشرط المولد والإقامة في الدولة | لم يوضح الموقف في النظام |
| ز. ابناء المواطنة المطلقة لأجنبي | ينطبق الاستثناء | ينطبق على الأبناء البحرينيين فقط | لا ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | ينطبق الاستثناء على الحالات التي كان يطبق عليها القانون | لم يوضح الموقف في النظام |
| ح. المعوقون والإرامل ذوات الأيتام، والأيتام ممن لا تتوافر لديهم وثائق إثبات الجنسية | لا ينطبق | يستحق المواطنون منهم ولهم وثائق أثبات الجنسية | ينطبق الاستثناء | لم يوضح الموقف في النظام | لا ينطبق | لا ينطبق | لم يوضح الموقف في النظام |

ويوضح الجدول رقم (4) أن شرط الجنسية قد ورد عليه استثناءات عديدة تفاوتت في اتساع نطاقها من دولة إلى أخرى. فقد استثنت المملكة العربية السعودية المرأة الأجنبية المتزوجة من سعودي وأجازت استحقاقها للضمان الاجتماعي وهو استثناء لم يرد في أي دولة أخرى.

وقد شملت الاستثناءات التي وردت في نظام الضمان الاجتماعي **للمملكة العربية السعودية** الأشخاص ذوي الإعاقة والأرامل ذوات الأيتام ممن لا تتوافر لديهم وثائق إثبات الجنسية العربية السعودية ولديهم بطاقات تنقل. وهذا الاستثناء يكشف عن الطابع الإنساني لنظام الضمان الاجتماعي وعن وعي واضع النظام بأحوال كثيرين ممن لا يستطيعون إثبات تمتعهم بالجنسية نظراً لعدم توفر الوثائق اللازمة لذلك. وهذا النص لم يرد في أي قانون من قوانين الضمان الاجتماعي للدول الأخرى موضوع الدراسة.

وتعد **دولة الإمارات العربية المتحدة** أكثر الدول الأعضاء توسعاً في تطبيق الاستثناءات من شرط الجنسية إذ شملت، على سبيل المثال، الأجنبية المطلقة للمواطن الإماراتي وأبناءها وهي استثناءات لم ترد في قوانين أية دولة أخرى.

وبوجه عام تعد **دولة الكويت** أكثر الدول تمسكاً بشرط الجنسية حيث أن الاستثناءات على هذا الشرط لا ترد إلا في حالة واحدة وهي أبناء المواطنة الكويتية الأرملة لأجنبي وقيد هذا الاستثناء بشرط إقامة الأبناء في الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن قوانين الضمان الاجتماعي في كل من **مملكة البحرين وسلطنة عمان والجمهورية اليمنية** جاءت خالية تماماً من الإشارة إلى حقوق الفئات التي استثنتها الدول العربية الأخرى من شرط الجنسية ولم توضح كيفية حصول أفراد هذه الفئات على المساعدات الاجتماعية التي قد يحتاجون إليها.

**رابعاً - إجراءات طلب وصرف الاستحقاق:**

يعنينا من عرض إجراءات وصرف المبالغ المقررة للمستفيدين التعرف على ما يحاط بها من سرية حفاظاً على كرامة المواطنين الذين يطلبون تلك المساعدات وعلى مكانتهم الاجتماعية في المجتمع الذي يعيشون فيه.

وتكشف الدراسة المقارنة عن أن نظم وقوانين الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية قد حرصت على تحقيق قدر كبير من الخصوصية لطالبي المساعدات المالية التي يقررها لهم الضمان الاجتماعي.

فضلاً عن ذلك، تكشف هذه الإجراءات عن معايير العدالة التي تطبق في التعامل مع المستفيدين من الضمان الاجتماعي بحيث لا يكون هناك أي نوع من التمييز بينهم.

وبالنظر إلى نظام الضمان الاجتماعي في المملكة العربية السعودية تنص المادة الرابعة عشرة منه على أن: "السجل المدني والوثائق الثبوتية الرسمية تعد المصدر الأساس للمعلومات لجميع

المستفيدين، وعلى الأجهزة الحكومية والأهلية المعنية تزويد الوزارة – عند طلبها - بالمعلومات والبيانات الخاصة بأوضاع المتقدمين والمستفيدين".

ويعني هذا النص أن النظام قد ألقي على الأجهزة الحكومية بعبء توفير البيانات عن المستفيدين وبذلك يكون قد أعفاهم من كثير من المتاعب البيروقراطية. وقد أكد النظام هذا الاتجاه في المادة الخامسة عشرة التي نصها: "على إمارات المناطق والمحافظات والمراكز، التعاون مع اللجان الميدانية التابعة للوزارة بما يحقق المصلحة للمستفيدين والمتقدمين.

وقد أتاح النظام للمستفيد التظلم من رفض طلب المعاش أو إنقاصه أو إسقاطه أو من المطالبة باسترداد ما صرف له. وقد أتاح له التظلم على مستويين، الأول هو لجنة التظلمات التي تشكل لهذا الغرض والثاني هو ديوان المظالم إذا لم يقتنع بإنصاف اللجنة له.

وتجدر الإشارة إلى أن نظام الضمان الاجتماعي قد ألزم في المادة العاشرة الوزارة بإعلام طالب المعاش خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب بقرارها في استحقاقه المعاش ومبلغه أو رفض الطلب مع بيان الأسباب، فإن لم يصدر قرار خلال هذه المدة فيعد هذا في حكم القرار الصادر برفض الطلب.

والواقع أن اعتبار الرد السلبي – عدم رد الوزارة على المستفيد- بمثابة رفض لطلبه لا يخدم مصلحة المستفيد لسببين، الأول أن

عدم الرد يحتمل أن يكون بسبب إهمال إداري لا علاقة لصاحب الطلب فيه مثل ضياع الطلب أو فقد بعض مستنداته، والثاني أن رفض الطلب لا يكفي فيه عدم رد الوزارة وإنما لابد من بيان أسباب الرفض لتبرير القرار. وعلى ذلك يجب أن يعد عدم الرد بمثابة موافقة من الوزارة –خدمة لمصلحة المستفيد- وليس العكس.

وبالنسبة لقانون المساعدات العامة الكويتي فقد نصت المادة الرابعة منه على أن: "يقدم طلب المساعدة إلى الوحدة التي يقيم الطالب في دائرة اختصاصها ويحال مرفقاً بالمستندات والبحث الاجتماعي الذي قامت به الوحدة عن حالة الطالب إلى الإدارة لعرضه على لجنة المساعدات التي تنظر الطلبات بحسب تاريخ اسبقيتها وتصدر قرارها باستحقاق المساعدة أو برفض الطلب مع بيان الأسباب.

وقد أجازت المادة السابعة لطالب المساعدة الذي رفض طلبه أو انقص مبلغ مساعدته أو تقرر وقفها لمدة محدودة أو إسقاط الحق فيها أن يتظلم من هذا القرار إلى الوزير في الميعاد وطبقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية كما نصت على أن قرار الوزير في هذا التظلم يعتبر نهائياً، على أن رفض التظلم لا يخل بحق المتظلم في تقديم طلب جديد بالمساعدة إذا ما طرأت أسباب جديدة من شأنها تغيير حالته.

ونخلص مما سبق، إلى أن قانون المساعدات العامة الكويتي قد كفل في مادته الرابعة المساواة بين طالبي المساعدة وذلك عن

طريق تسجيل الطلبات والنظر فيها بحسب أسبقية تقديمها كما أشار إلى ضرورة إبداء أسباب رفض الطلبات التي لم تحظ بموافقة لجنة الطلبات.

وفيما يتعلق بقانون الضمان الاجتماعي الإماراتي فقد نصت المادة (8) منه على أن يقدم طلب المساعدة إلى الإدارة التي يقيم الطالب في دائرة اختصاصها وترفق بالطلب المستندات التي يصدر ببيانها قرار من الوزير.

وتقوم الإدارة بإجراء البحث الاجتماعي عن حالة طالب المساعدة، ثم تحيل الطلب بمرفقاته مع نتيجة البحث الاجتماعي إلى اللجنة وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب.

وتشير الفقرة الثالثة من المادة نفسها إلى أن اللجنة تنظر في الطلبات المرفوعة إليها بحسب الأولوية التي يكشف عنها البحث الاجتماعي عن الحالة، وعند رفض الطلب يجب أن يكون الرفض مسبباً ويبلغ إلى صاحب الشأن.

والواقع أن إعطاء الأولوية للطلبات على أساس الحالة التي يكشف عنها البحث الاجتماعي يعد أكثر الأساليب ملاءمة للمستفيدين حيث تكون الاستجابة أسرع لأصحاب الطلبات الأكثر حاجة. هذا ما لم تتدخل بعض الاعتبارات الشخصية مثل الوساطة وغيرها في تحديد تلك الأولوية.

أمـا قـانون الضـمان الاجتمـاعي القطـري فهـو يتفـق مـع قـانون المساعدات الكويتي في الإجراءات نفسها وفيما يوفره من عدالة للمستفيدين وكذلك الحال بالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي البحريني.

ولم يشر قانون الضمان الاجتماعي العماني أو قانون الرعاية الاجتماعية اليمني إلى أن الطلبات تسجل بحسب أولوية ورودها إلى الوزارة المختصة على نحو ما أشارت معظم القوانين أو النظم الأخرى.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن الفترة الزمنية اللازمة للبت في طلب المساعدة تختلف من دولة إلى أخرى، فهي شهر (ثلاثون يوماً) في قوانين كل من الكويت والإمارات وقطر، وشهران في قوانين وأنظمة المملكة العربية السعودية واليمن وأربعة أشهر في سلطنة عمان، أما قانون الضمان الاجتماعي البحريني فهو لم يحدد فترة زمنية معينة للبت في طلبات المستفيدين.

**خامساً - البرامج النوعية للتأهيل والتمكين:**

تقوم فلسفة الضمان الاجتماعي على إعانة الفقراء والمحتاجين ليس لسد حاجاتهم فقط وإنما لإعدادهم وتدريبهم على القيام بأدوار اقتصادية فعالة وتهيئتهم للإعتماد على أنفسهم. وبناءً على ذلك تتضمن تشريعات دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية المنظمة للمساعدات الاجتماعية برامج ترمي إلى تأهيل وتمكين ذوي الحاجات من التحول إلى أشخاص منتجين.

فنجد أن نظام الضمان الاجتماعي السعودي يشير في المادة السابعة عشرة منه إلى أن الوزارة تتخذ بالتعاون مع الجهات المختصة التدابير اللازمة لتأهيل من يمكن تأهيله من المستفيدين، من أجل تمكينهم من كسب معيشتهم ودعم مشروعاتهم الإنتاجية، وفق ضوابط تحددها اللائحة.

وفي هذا الإطار، قامت وكالة الوزارة للضمان الاجتماعي بإجراء عدد من الدراسات الميدانية وتحويل أفرادها إلى عناصر منتجة وبعد أن تأكد لها ذلك نفذت مشروع الشراكة الاجتماعية بالقحمة في المنطقة الجنوبية والذي يرمي إلى تطوير مرفأ صيد الأسماك بمركز القحمة – بمنطقة عسير والواقع على ساحل البحر الأحمر، وقد تم إنجاز مشروع مساعدة صيادي الأسماك بمركز القحمة وفق القواعد العلمية التي تتبع في مثل هذه الأحوال، فقامت وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي بتشكيل فريق عمل من الباحثين الاجتماعيين لتحديد عدد الصيادين الذين يمارسون مهنة الصيد ولديهم رخص بذلك وكان عددهم 65 فرداً ثم أجريت عنهم دراسات من مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسكنية والأسرية كما تم رصد مختلف المعوقات التي تؤثر على ممارستهم للمهنة، وعلى كمية الإنتاج سلباً. كما تم رصد احتياجات الأفراد والتي يكون لتوفيرها تأثير إيجابي على ممارسة المهنة وتشجيعهم على التمسك بها وعلى زيادة الإنتاج.

وقامت وكالة الوزارة بناءً على تلك الدراسات بإنشاء مرفأ الصيد وتوفير القوارب وآلات ومعدات الصيد للصيادين، وتوسعة سوق

السمك الواقع بجانب المرفأ وبناء منطقة لتنظيف وتقطيع الأسماك وقبل كل ذلك، تأمين قوارب الصيد للصيادين وتزويدها بالوقود.

وقد نجح هذا المشروع في تشغيل عدد كبير من الصيادين الذين كانت حياتهم معتمدة بصفة أساسية على إعانات الضمان الاجتماعي فأصبح لديهم مصدر مستقل من مصادر الدخل.

ومن المشروعات الناجحة التي نفذت في الاتجاه نحو تأهيل المتلقين لإعانات الضمان الاجتماعي مشروع السواك في مدينة مكة المكرمة وفي المدينة المنورة. ومشروع المطابخ النسائية في مدينة الرياض.

أما قانون المساعدات الاجتماعية الكويتي فقد أشار في المادة رقم (14) منه إلى أنه: "يجوز للوزارة إلحاق مستحق المساعدة بأحد مراكز أو دورات التدريب أو التأهيل المهني، ويستمر صرف المساعدة المقررة له خلال فترة تدريبه أو تأهيله حتى يلتحق بعمل، كما تصرف له علاوة تدريب أو تأهيل تحدد بمرسوم".

وهذا يعني أن المساعدات الاجتماعية لا تعني اعتماد المستفيد على الدولة بصفة دائمة إذا كان يتمتع بقدرات تمكنه من العمل أو التدريب على العمل، ولعل هذا هو ما جعل المُشرع الكويتي ينص على معاقبة مستحق المساعدة بوقف مساعدته إذا امتنع عن الالتحاق بمركز التأهيل أو التدريب أو إسقاط المساعدة تماماً إذا أصر على امتناعه ورفضه للتأهيل.

ومن المشروعات النوعية التي توجهها الحكومة الكويتية للعناية بالفقراء والمحتاجين مشروع "من كسب يدي"، وهو مشروع أسري تشرف عليه وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالتعاون مع الأمانة العامة للأوقاف وذلك بهدف إكساب بعض الفئات التي تتلقى مساعدات اجتماعية والعمل المهارات الحرفية واليدوية في ميادين (السكرتارية، والتصوير الفوتغرافي، والرسم وفنون التجميل) لاستخدامها في التكسب وتحسين أوضاعهم المعيشية (الكندري، 2008م).

ولم يخلو قانون الضمان الاجتماعي القطري من الإشارة إلى أهمية تأهيل المستفيدين من قانون الضمان الاجتماعي، فقد نص في المادة رقم (17) على أنه: "تقوم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة، باتخاذ التدابير اللازمة لتأهيل المنتفعين بنظام الضمان الاجتماعي وفقاً لأحكام هذا القانون بهدف تمكينهم من الاعتماد على أنفسهم في كسب معيشتهم ومن هذه التدابير ما يلي:

1- إلحاق الأفراد بمراكز التدريب المهني.
2- تنظيم الدورات التدريبية لهم.
3- تشجيع الأفراد على مواصلة التعليم.
4- المساعدة في إقامة مشروعات إنتاجية صغيرة لهم.

وجعل المشروع الجزاء على رفض أحد المستحقين أو أحد أفراد أسرته التأهيل المتقدم دون عذر جواز وقف صرف المعاش المستحق له.

وأشار القانون في مادته رقم (18) إلى أن الوزارة تسعى إلى إيجاد فرص العمل المناسبة لمستحق المعاش بعد تدريبه.

ومن المشروعات التي تقوم بها حالياً وزارة الشؤون الاجتماعية من خلال إدارة الشؤون الاجتماعية بالتنسيق مع إدارة القوى الوطنية العاملة بوزارة العمل، هو توظيف المنتفعين بأحكام القانون رقم (38) لسنة 1995م بشأن الضمان الاجتماعي، حيث تم تسجيل 995 منتفعاً من القانون بإدارة تنمية القوى الوطنية العاملة بغرض تعينيهم وإخراجهم من مظلة الضمان الاجتماعي إلى سوق العمل، حيث تم تعيين قرابة (481) منهم في سوق العمل عام 2008م.

وبالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي رقم (2) لسنة 2001 في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد خلى من الإشارة إلى وجوب تأهيل المستفيدين بأحكام القانون وكذا إلى أساليب هذا التأهيل، وكذلك الحال بالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي رقم (18) لسنة 2006 لمملكة البحرين.

وبالرغم من ذلك، توضح دراسة وزارة التنمية الاجتماعية بمملكة البحرين (2008) أن هناك خطة وطنية لتنمية الأسر المحتاجة يطلق عليها مبادرة "إنماء" وتهدف إلى تمكين متلقي المساعدات الاجتماعية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والمهنية والصحية ليصبحوا أشخاص منتجين وأصحاب دخول مستقلة.

وفيما يتعلق بقانون الضمان الاجتماعي بسلطنة عمان والصادر بالمرسوم السلطاني رقم 87/84 فقد أفرد الباب الرابع منه للتأهيل المهني وتقضي المادة رقم (23) منه بأنه يجوز للمكتب تكليف مستحقي المعاشات والمساعدات أو أفراد أسرهم بالالتحاق بأحد المعاهد (التي تقدم خدمات التأهيل المهني) لمعاونتهم على القيام بعمل منتج يناسب حالتهم.

والواقع أن عبارة "تكليف مستحقي المعاشات والمساعدات" تعني أن الأمر قد لا يكون فيه خيار بالنسبة للمستحقين إذا رأت جهة صرف الإعانة إمكانية تأهيلهم. وبناءً على ذلك فقد عاقب القانون رب الأسرة الذي يرفض التكليف بالتأهيل بإسقاط كامل المعاش عن أسرته. أما إذا كان المكلف أحد أفراد الأسرة فإنه يسقط نصيبه فقط من المعاش ولا تعاقب الأسرة كلها.

وتتبنى وزارة التنمية الاجتماعية مشروعات تعرف بموارد الرزق والتي تهدف إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية للأسر المستفيدة من الضمان الاجتماعي، وإيجاد مصدر دخل لهم لرفع مستوى معيشتهم وتوظيف إمكانياتهم في القيام بأعمال تعود عليهم بالنفع وترفع من دخولهم.

فضلا عن ذلك، فهناك العديد من المشروعات الأخرى التي تحاول الوزارة مساعدة أفراد الأسر الضمانية أو من في حكمهم لتحقيق الاكتفاء الذاتي والاعتماد على النفس مثل مشروع محلات الخياطة ومشروع برنامج سند (سبيل نعمة دائمة) وهي جميعاً مشروعات وطنية واقتصادية واجتماعية، بالإضافة إلى

مشـروعات الاهتمـام بالصـيادين ومشـروعات تنميـة المؤسسـات الصغيرة.

أمـا قـانون الرعايـة الاجتماعيـة اليمنـي والصـادر بـالقرار الجمهوري بقانون رقم (31) لسنة 1996 فقد أشار في مادتـه رقم (28) إلـى أنـه: "يعطـى الأولويـة فـي الحصـول علـى المسـاعدة لطالبهـا إذا قبـل هـو أو أحـد أفـراد أسـرته الالتحـاق بمركـز مـن مراكز التدريب والتأهيل أو الالتحاق بعمل أو وظيفة أو مشروع إنتاجي يتناسب مع قدرته وتم توفيرها لـه بمعاونـة الجهـة الإداريـة المختصة.

ومفـاد ذلـك أن المُشـرع اليمنـي جعـل مكافـأة مسـتحق المسـاعدة الاجتماعيـة أن يعطـي الأولويـة فـي الحصـول عليهـا إذا كـان لديـه الرغبة في التأهيل لكي يعتمد على نفسه لاحقاً. وهذا يعنـي ضـمنياً أن مسـتحق المسـاعدة يريـد الاسـتعانة بالدولـة بصـفة مؤقتـة حتـى يجتاز فترة التأهيل ويصبح قادراً على العمل ومؤهلاً له.

وهذا الحكم وإن كان يقلل من تواكل القادرين علـى التأهيل ومن اعتمادهم على الدولة إلا أن هناك فئة غير قـادرة علـى التأهيل أو على العمل مثل الأشخاص ذوي الإعاقة وهم بالرغم من ذلك من أولى الناس بالرعاية بل وينبغي أن تكون لهم الأولويـة علـى من سواهم.

وبنـاءً علـى ذلـك، يمكـن أن تتقـرر الأولويـة لمـن يقـدرون علـى التأهيـل ويقبلـون عليـه فـي مواجهـة أقـرانهم ممـن لا يقبلـون علـى التأهيل وليس في مواجهة كل المستحقين للإعانة على إطلاقهم.

وقـد قامـت وزارة الشـؤون الاجتماعيـة والعمـل فـي الجمهوريـة اليمنية بجهود كبيرة من أجل توسيع مظلـة الأسر المنتجـة وتقديم خـدمات التـدريب والتأهيـل والإقـراض وإنشـاء المشـروعات الصغيرة لتمكين المتلقين للإعانات الاجتماعيـة مـن الاعتمـاد علـى أنفسهم.

**سادساً - موارد الضمان الاجتماعي:**

يختلف الضـمان الاجتمـاعي عن التأمينـات الاجتماعيـة من حيث أن التأمينات الاجتماعية نظام يعتمد أساساً علـى الاشتراكات التـي تُجمع من المستفيدين بأحكام النظـام. أمـا الضـمان الاجتمـاعي فهو يقـوم علـى مـوارد توفرهـا الدولـة والهيئـات الاجتماعيـة المعنيـة برعاية الفقراء والمعوزين.

وتتكون موارد الضمان الاجتماعي في **المملكة العربيـة السـعودية** من:

1. ما تجيبه الدولة من أموال الزكاة عن طريق مصلحة الزكاة والدخل.
2. ما يعتمد من خزينة الدولة.

3. ما يقدم من زكوات وصدقات وتبرعات وهبات وأوقاف، وفقاً للقواعد المنظمة لذلك.
4. عوائد استثمار ما يتم استثماره من أموال الضمان.

وهذه المصادر في مجموعها تعكس التزام الحكومة السعودية بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية التي تعد الزكاة ركناً مهماً من أركانها والصدقات شعيرة أساسية من شعائرها.

ويعد "بيت الزكاة الكويتي" أحد النماذج المهمة لتنمية موارد الإنفاق على الفقراء وذوي الحاجات، وهو هيئة عامة ذات ميزانية مستقلة خاضعة لإشراف وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.

وبالنظر إلى مصرف الزكاة، توضح إحدى الدراسات أن موارده تنفق على نفس الفئات التي يشملها قانون المساعدات الاجتماعية مثل الأيتام والأرامل والمطلقات والمسنين (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، دولة الكويت، 2008). علماً بأن المساعدات تقدم من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية، إدارة الرعاية الأسرية، ولها ميزانية من قبل الميزانية العامة للدولة.

وبالنسبة للقانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2001 في شأن الضمان الاجتماعي بدولة **الإمارات العربية المتحدة** فهو لم يوضح مصادر تمويل المساعدات الاجتماعية التي تقدم للمحتاجين والمعوزين. وفي هذه الحالة يمكن القول أن الدولة تعتمد على إيراداتها العامة في تمويل هذه المساعدات.

ولم يوضح قانون الضمان الاجتماعي رقم (1995/38) **لدولة قطر** مصادر تمويل المساعدات الاجتماعية، وإن كانت وزارة الشؤون الاجتماعية (2008) قد أبرزت أهمية الموارد المالية التي يوفرها صندوق الزكاة وقسم تنمية مصارف الوقف في تمويل أعمال رعاية الأسر المحتاجة ومساعدة المعوزين هذا بالإضافة إلى ما تقوم به مؤسسات المجتمع المدني مثل: مؤسسة قطر الخيرية ومؤسسة عيد بن محمد الخيرية والهلال الأحمر القطري، ومؤسسة جاسم بن جبر آل ثاني الخيرية من جهود في تقديم المساعدات النقدية والعينية للأرامل والمطلقات والأيتام وغيرهم. ومع ذلك لم يتضح ما إذا كانت هذه الموارد المالية تمثل جزءاً من موارد الحكومة أم أنها تنفق على المحتاجين على نحو غير رسمي.

أما القانون رقم (18) لسنة 2006 بشأن الضمان الاجتماعي في **مملكة البحرين** فقد نص في المادة الثانية منه على أن: "ينشأ صندوق يسمى "صندوق الضمان الاجتماعي" يتبع الوزارة وتودع فيه جميع المبالغ المخصصة لتغطية أوجه صرف المساعدات الاجتماعية المقررة .. وتتكون إيراداته من الآتي:

1. الاعتماد المدرجة في الميزانية العامة للدولة لغرض المساعدة الاجتماعية.
2. وفورات الاعتمادات المذكورة للسنة المالية السابقة.
3. التبرعات والهيئات والوصايا التي يتلقاها الصندوق من الهيئات والأفراد.

4. عائد استثمار أموال الصندوق.

ويتبين من تعدد المصادر التي تمول الصندوق أن ميزانية الدولة هي المصدر الأول من مصادر التمويل وأن باقي المصادر تعد موارد مساعدة. ويعد إفراد بند من بنود الموازنة العامة لتمويل الضمان الاجتماعي تأكيد من الدولة على أهمية هذا النظام وتجنيب جزء من الدخل الوطني لتوزيعه على غير القادرين من أبناء المجتمع. ويكشف لنا البند الرابع من بنود تمويل صندوق الضمان الاجتماعي في مملكة البحرين عن أن الدولة تعمل على استثمار أموال هذا الصندوق لتنميتها وزيادة حجم الموارد الداخلة لهذا الصندوق.

ولم يشتمل قانون الضمان الاجتماعي في **سلطنة عمان** والصادر بالمرسوم السلطاني رقم 74/87 على بيان بمصادر تمويل الضمان الاجتماعي ويستفاد من إغفاله هذه المسألة أن موازنة الدولة تعد المصدر الأول لمساعدات الضمان هذا بالإضافة إلى ما تقدمه الهيئة العمانية للأعمال الخيرية من مساعدات للأسر المحتاجة لا ترتبط بقواعد الضمان الاجتماعي.

أما بالنسبة لقانون الرعاية الاجتماعية في **اليمن** رقم (31) لسنة 1996م وتعديلاته رقم (17) لسنة 1999م، والصادر بقرار جمهوري فقد نص في المادة رقم (46) على أن موارد صندوق الرعاية الاجتماعية والذي ينفق منه على مساعدات الضمان تتكون من:

أ. الدعم السنوي الذي تخصصه الحكومة في الميزانية العامة.
ب. المساعدات والتبرعات والهبات المقدمة من الأفراد والهيئات والمؤسسات المحلية والعربية والدولية.
ج. ما يخص الصندوق من أموال الزكاة.
د. الزيادات والاستقطاعات والتخفيضات على المستفيدين.
ه. ريع استثمارات أموال الصندوق.
و. أية موارد أخرى.

وهكذا يتبين لنا أن موارد تمويل الضمان الاجتماعي في معظم الدول موضوع الدراسة تعتمد بصفة أساسية على مساهمات الموازنات العامة للدول وعلى ما يدفعه المواطنون من أموال الزكاة مما يؤكد على روح التكافل الاجتماعي بين أبناء المجتمع الواحد.

* * *

## الفصل السادس

# التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

**تمهيد:**

غالبا ما يستخدم الباحثون في العلوم الاجتماعية مصطلحي التحديات والمشكلات للتعبير عن نفس الموقف، ولكن الميل إلى الدقة العلمية يقتضينا التمييز بن هذين المصطلحين للتعرف على طبيعة الموقف الذي نعالجه ونتعامل معه. يذهب قاموس (1985-Longman) إلى أن مصطلح تحديات (Challenges) يشير إلى الموقف الذي يتطلب قبول القيام بفعل تنافسي وينطوي على مواجهة عناصر ذلك الموقف وما يتعلق بها من اهتمامات أو مصالح. أما مصطلح المشكلات (Problems) فهو يشير إلى موقف تكتنفه الصعوبات التي تتطلب نوعا من الانتباه والتفكير. والفرق الجوهري بين التحديات والمشكلات أن الأولى تستفز العقل الإنساني وتحفزه على مواجهتها في حين أن الثانية قد تبلغ درجة عالية من التعقيد فتحول دون التفكير في إيجاد حل لها.

وهكذا يمكن القول أننا في هذا الفصل بصدد إلقاء الضوء على عدد من التحديات التي تعترض نظم الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة؛ ذلك أنه من غير المتصور أن يكون هناك مشكلات تتعلق بتلك النظم ومن المتعذر حلها.

وقد رأى الباحث أن الدراسة الميدانية هي أفضل السبل العلمية والمنهجية التي تساعد على رصد الأشكال المختلفة للتحديات ومن ثم تعين على وضع التصورات اللازمة لمواجهتها. وقد أجريت الدراسة على عينتين أساسيتين: واختيرت العينة الأولى، وحجمها (116) موظفا، على مستوى العاملين في المستوى التنفيذي. واختيرت الثانية، وحجمها (9) موظفين، على مستوى كبار المسؤولين في المستوى الإداري والرقابي بإدارات الضمان الاجتماعي في الدول أعضاء مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

ويرى الباحث أن اختيار العينتين من هذين المستويين التنظيميين يوفر لنا رؤية شاملة لآراء كل من التنفيذيين الذين يخالطون المستفيدين ويتعاملون مع تحديات الضمان الاجتماعي في مواقف الحياة اليومية ولآراء المخططين ومتخذي القرار من المسؤولين عن اتخاذ التدابير التي تعين على مواجهة التحديات وتذليل العقبات أمام المتعاملين مع مؤسسات الضمان الاجتماعي.

وعلى ذلك، نعرض في مبحث أول تحليلا للبيانات الميدانية التي تم جمعها بالاستبانه التي طبقت على عينة العاملين ونتعرف على ما يرونه من التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي، ثم استكمالا للصورة، نقدم في مبحث ثان تحليلا للبيانات التي تم جمعها عن طريق الاستبانة التي طبقت في مقابلات مع عينة من كبار المسؤولين بالضمان الاجتماعي لتوضيح مرئياتهم بشأن تلك التحديات.

* * *

## المبحث الأول
## مرئيات العاملين التنفيذيين بشأن التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي

نستهل تحليل البيانات الميدانية التي تم جمعها من العاملين بالمستوى التنفيذي في أجهزة الضمان الاجتماعي ببيان الخصائص العامة لهؤلاء للعاملين ثم نستعرض بعد ذلك آراءهم وتصوراتهم بشأن التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي وخاصة آرائهم عن مدى فاعلية نظام الضمان الاجتماعي في ظل الأطر التشريعية والترتيبات البيروقراطية السائدة وعن مدى كفاية المساعدات التي تقدم للمستفيدين من الضمان الاجتماعي.

### أولا - الخصائص العامة للعاملين بالمستوى التنفيذي:

تعكس الخصائص العامة لعينة الدراسة من العاملين بإدارات أو بمؤسسات الضمان الاجتماعي الحالة التعليمية وعدد سنوات الخبرة العملية التي اكتسوبها من عملهم في هذه المؤسسات. وترجع أهمية التعرف على تلك الخصائص إلى أنها تعد أساساً لبعض التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي وذلك على نحو ما سنرى فيما يلي:

#### 1- الحالة التعليمية لعينة العاملين:

توضح البيانات المبينة بالجدول رقم (5) أن أكثر من50% من عدد العاملين بمؤسسات الضمان الاجتماعي في ست من الدول التي شملتها الدراسة من غير المتخصصين في علم الاجتماع أو

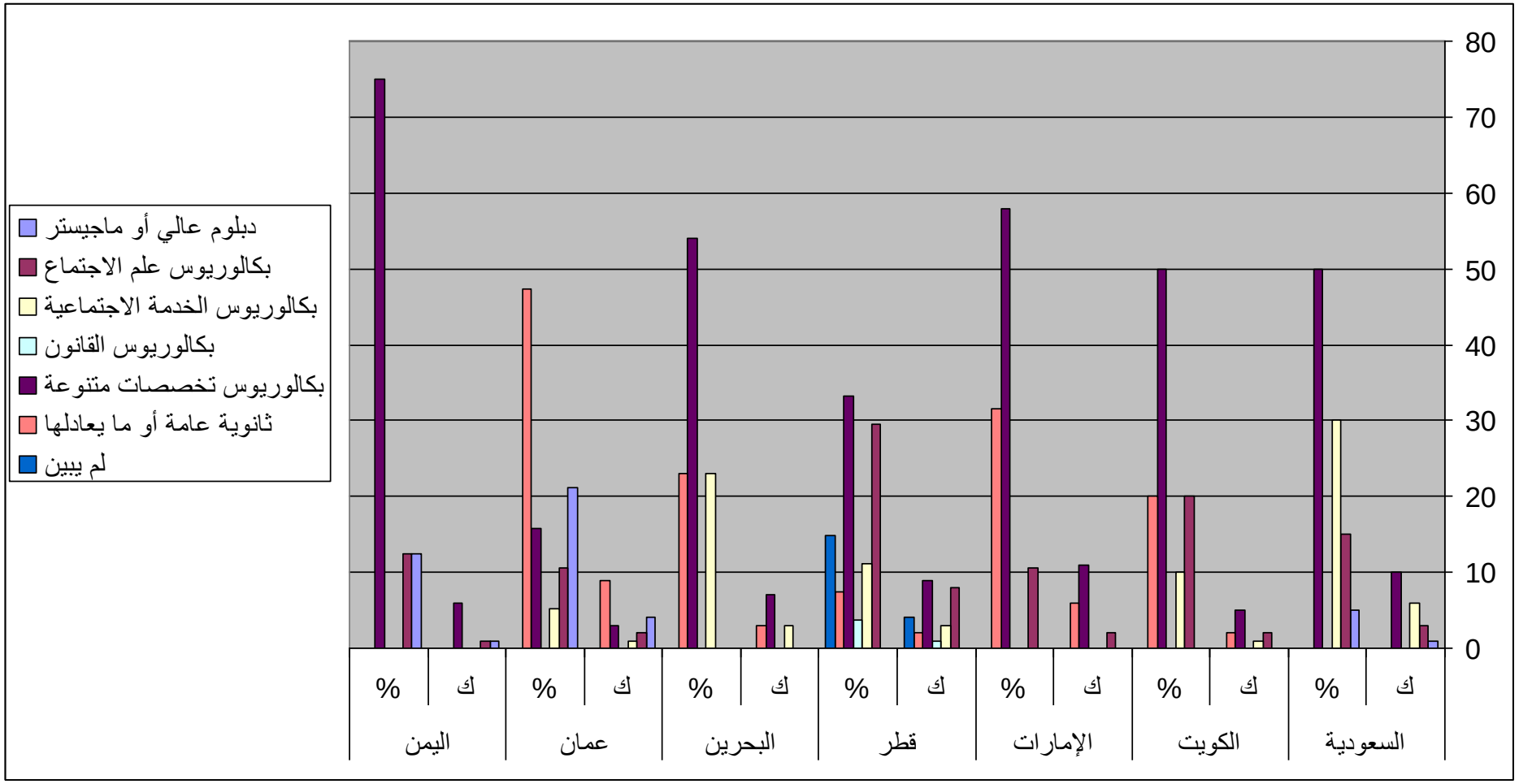
الخدمة الاجتماعية ومن ثم لم يدرسوا أساليب القيام بإجراء البحوث الاجتماعية كما أنهم لم يتمرسوا على استخدام أدوات البحث الاجتماعي التي أصبحت تتطلب كفاءات خاصة في توظيفها لتجنب الأخطاء التي قد ترتكب أثناء إجراء البحث الاجتماعي مثل أخطاء التحيز وأخطاء الاستنتاج والتفسير. فمن الثابت أن عملية البحث الاجتماعي لم تعد مجرد قيد أو تسجيل لإجابات المبحوثين على عدد من الأسئلة التي توجه إليهم وإنما أصبحت عملية لها جوانب تقنية واجتماعية ونفسية يتم تدريب المتخصصين في دراسة علم الاجتماع والخدمة الاجتماعية على القيام بها وإتقانها.

**جدول رقم (5)**

**توزيع عينات البحث حسب مؤهلاتهم العلمية**

| المؤهل العلمي | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| دبلوم عالي أو ماجيستر | ... | ... | ... | ... | 1 | 5 | 4 | 21.1 | ... | ... | ... | ... | 1 | 12.5 |
| بكالوريوس علم الاجتماع | 2 | 10.5 | ... | ... | 3 | 15 | 2 | 10.5 | 8 | 29.6 | 2 | 20 | 1 | 12.5 |
| بكالوريوس الخدمة الاجتماعية | ... | ... | 3 | 23 | 6 | 30 | 1 | 5.2 | 3 | 11.1 | 1 | 10 | ... | ... |
| بكالوريوس القانون | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 1 | 3.7 | ... | ... | ... | ... |
| بكالوريوس تخصصات متنوعة | 11 | 57.9 | 7 | 54 | 10 | 50 | 3 | 15.8 | 9 | 33.3 | 5 | 50 | 6 | 75 |
| ثانوية عامة أو ما يعادلها | 6 | 31.6 | 3 | 23 | ... | ... | 9 | 47.4 | 2 | 7.4 | 2 | 20 | ... | ... |
| لم يبين | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 4 | 14.9 | ... | ... | ... | ... |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (1)**
**توزيع عينات البحث حسب مؤهلاتهم العلمية**



وتكشف البيانات عن أن النسبة ألأكبر من هؤلاء العاملين في الدول موضوع الدراسة من الحاصلين على مؤهلات في التاريخ أو الجغرافيا أو علم النفس ونسبة ملحوظة منهم من الحاصلين على الثانوية العامة.

والواقع أن التأهيل العلمي يعكس مدى ملاءمة التخصص الدراسي الذي تخرج فيه العاملون لمتطلبات العمل وحاجاته، كما أنه يوضح طبيعة المهارات التخصصية التي تتوافر من العناصر البشرية المتاحة. وبناء على ذلك، يمكن القول أن إدارات الضمان الاجتماعي تواجه تحد يتمثل في ضرورة تجديد بنية القوى البشرية التي تتوافر لديها وذلك بالاستغناء التدريجي عن غير المتخصصين من موظفيها وتوفير أعداد كبيرة من أصحاب التخصصات المتخرجين في علم الاجتماع والخدمة الاجتماعية الذين يستطيعون إجراء البحوث اللازمة عن المستفيدين بإعانات الضمان لتشخيص ظروفهم وأوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية ولتقرير مدى حاجتهم لتلك الإعانات بشيء من المهنية الاحترافية. ويتجلى هذا التحدي واضحاً في وقت يتنامى فيه دور البحث الاجتماعي كمصدر رئيس للمعلومات التي يجب توفيرها عن المستفيدين والأساس الذي يعتمد عليه في تحديد مدى استحقاقهم للمساعدات التي يقررها الضمان.

فضلا عن ذلك، تحتاج إدارات الضمان الاجتماعي أيضاً إلى عدد من المتخرجين في الدراسات القانونية الذين يقع على عاتقهم مراقبة تطبيق الأنظمة و القواعد القانونية التي تتعلق بصرف مبالغ الإعانات وبتنفيذ الأحكام الخاصة بها والذين يتولون التأكد من توافر الشروط التي تجيز الانتفاع بنظم الضمان الاجتماعي في المتقدمين لتطبيق أحكامها عليهم.

وأخيرا تحتاج مؤسسات الضمان الاجتماعي إلى متخصصين في الدراسات الاقتصادية والمحاسبية لضبط عملية الإنفاق من موارد الضمان الاجتماعي وللعمل على تنميتها وتنويع مصادرها.

**2- سنوات الخبرة العملية لعينة العاملين:**

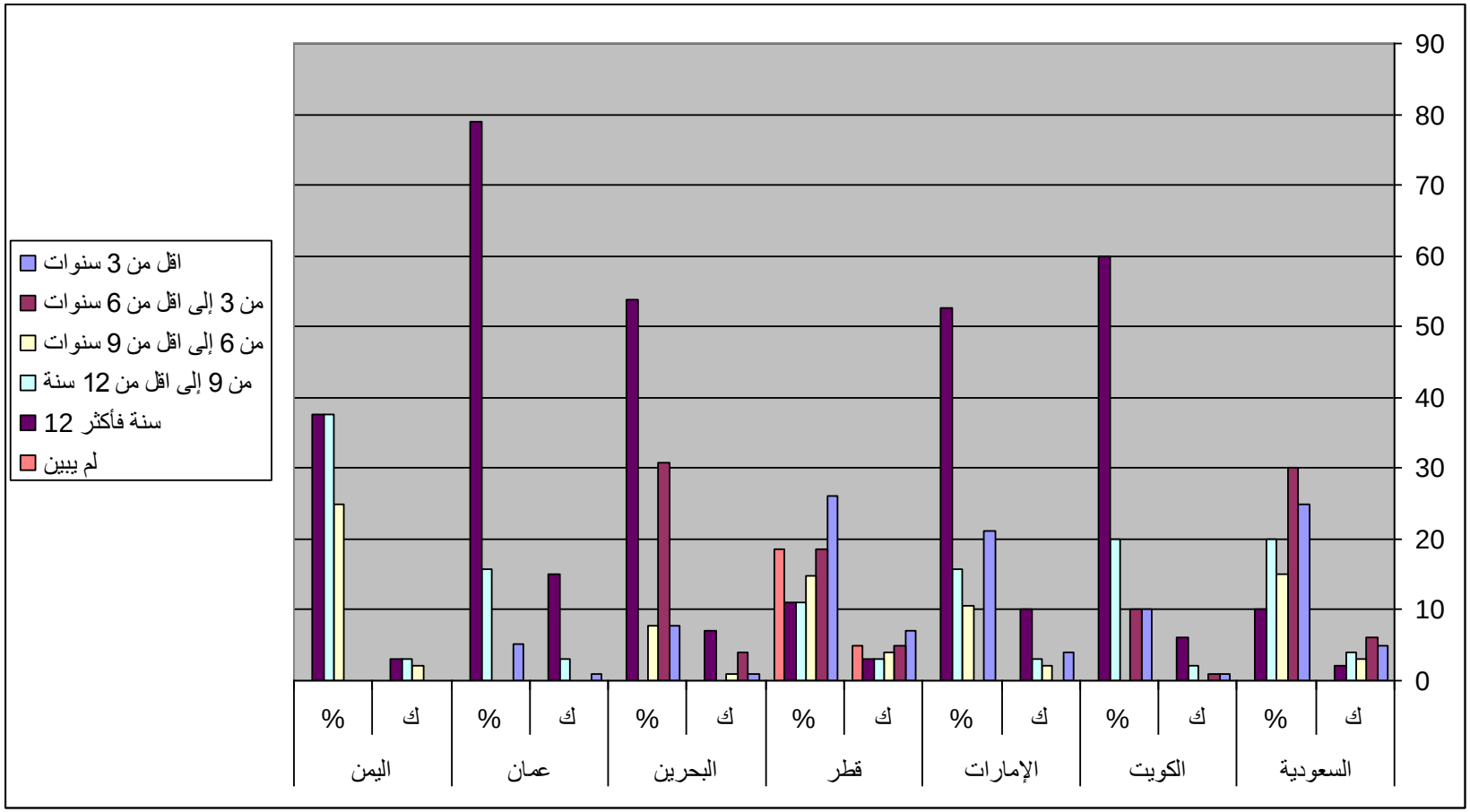
تكشف البيانات الواردة بالجدول رقم (6) أن أكثر من نصف عدد العاملين بإدارات ومؤسسات الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة تتراوح خبراتهم العملية ما بين (9) إلى اقل من (12) سنة وتتجاوز خبرة بعضهم هذا الحد، وذلك فيما عدا المملكة العربية السعودية التي تبلغ خبرة نصف عدد العاملين بها ما بين (3) سنوات و(6) سنوات. وبذلك توضح البيانات أن العاملين بالضمان الاجتماعي في الغالبية العظمى من الدول موضوع الدراسة من أصحاب الخبرات الطويلة في التعامل مع الفقراء والمحتاجين وإن كانوا من أصحاب المؤهلات العلمية غير المتخصصة.

والحقيقة أن وجود عدد كبير من الموظفين من أصحاب الأقدميات الطويلة في الضمان الاجتماعي والذين، بطبيعة الحال، يعدون من كبار السن أو ممن تجاوزوا المرحلة المتوسطة من أعمارهم، قد يشكل تحدياً في سبيل إعادة تأهيل هؤلاء الموظفين وتدريبهم على تقنيات العمل الحديثة. فقد كشفت الملاحظات العلمية للباحث أن قدامى الموظفين غالباً ما يشعرون بحساسية بالغة عندما يطلب منهم التدريب على استخدام الحاسب الآلي وتعلم اللغة الإنجليزية لإتقان التعامل مع المستجدات من تقنيات العمل مثل استخدام الحاسبات الآلية في تسجيل بيانات المستفيدين ومعاملاتهم وفي تداول المعلومات ومعالجتها.

**جدول رقم (6)**
**توزيع عينات العاملين حسب عدد سنوات الخبرة**

| سنوات الخبرة | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| **اقل من 3 سنوات** | 4 | 21.1 | 1 | 7.7 | 5 | 25 | 1 | 5.2 | 7 | 26 | 1 | 10 | … | … |
| **من 3 إلى اقل من 6 سنوات** | … | … | 4 | 30.8 | 6 | 30 | … | … | 5 | 18.5 | 1 | 10 | … | … |
| **من 6 إلى اقل من 9 سنوات** | 2 | 10.5 | 1 | 7.7 | 3 | 15 | … | … | 4 | 14.8 | … | … | 2 | 25.0 |
| **من 9 إلى اقل من 12 سنة** | 3 | 15.8 | … | … | 4 | 20 | 3 | 15.8 | 3 | 11.1 | 2 | 20 | 3 | 37.5 |
| **12 سنة فأكثر** | 10 | 52.6 | 7 | 53.8 | 2 | 10 | 15 | 79.0 | 3 | 11.1 | 6 | 60 | 3 | 37.5 |
| **لم يبين** | … | … | … | … | … | … | … | … | 5 | 18.5 | … | … | … | … |
| **المجموع** | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (2)**
**توزيع عينات العاملين حسب عدد سنوات الخبرة**



وبناء على ذلك، فان نقل مؤسسات الضمان الاجتماعي من المرحلة القديمة التي تقوم على العمل اليدوي والدفتري وتداول المعلومات عن طريق الملفات الأرشيفية واتخاذ القرارات على أساس تغلب عليه الذاتية والانطباعية إلى مرحلة حديثة التي يتم فيها الاعتماد على الحاسبات الآلية وتتخذ فيها القرارات على أساس البيانات الموضوعية يتطلب الاعتماد على جيل من الشباب المتخصصين والمدربين على التعامل مع المستحدثات الالكترونية في الحياة الوظيفية والمهنية بميدان الرعاية الاجتماعية.

**ثانيا - مرئيات العاملين بالمستوى التنفيذي للتحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي:**

يعد العاملون بالمستوى التنفيذي من أهم العناصر البشرية في أي تنظيم وذلك لكثرة عددهم ولتأثيرهم المباشر على أداء العمل وفعاليته. وتبعاً لذلك، تكون مرئياتهم للتحديات التي يواجهها التنظيم تجسيداً للواقع الذي يعايشونه مما يدعو إلى أخذها بعين الاعتبار عند دراسة تلك التحديات ووضع تصور عن كيفية التصدي لها.

وتكشف البيانات الميدانية المتاحة عن أن التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة تتعلق بجوانب متعددة من العمل بإدارات الضمان الاجتماعي نشير إليها فيما يلي:

**(1) التحديات التي تواجه مصادر المعلومات المتاحة للمستفيدين وللعاملين بإدارات الضمان الاجتماعي:**

تعد المعلومات المتوافرة عن نظم الضمان الاجتماعي، سواء تلك التي يحتاجها المستفيدون أو تلك التي تخدم إدارات الضمان، مسألة مهمة بالنسبة للفريقين. وتختلف مصادر المعلومات التي يعتمد عليها المستفيدون عن تلك التي تستخدمها أجهزة الضمان الاجتماعي، وكان الهدف من الأسئلة التي وجهت للعاملين بشأن مصادر هذه المعلومات هو أن نحدد الأهمية النسبية لكل مصدر منها والدور الذي يلعبه في نقل المعلومات والكشف عما إذا كانت هناك مصادر غير تقليدية للمعلومات يمكن الاعتماد عليها من جانب المستفيدين أو من ناحية العاملين.

وفيما يلي نتناول كل مصدر من مصادر المعلومات الخاصة بالضمان الاجتماعي على حدة والتحديات التي تواجهه.

**أ- مصادر معلومات المستفيدين عن نظم الضمان الاجتماعي:**

يوضح الجدول رقم (7) أن المستفيدين بنظم الضمان الاجتماعي يتلقون معلوماتهم عن هذه النظم بصفة أساسية من وسائل الإعلام وذلك في كل من المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة ودولة قطر والجمهورية اليمنية، خاصة من الإذاعة والصحافة والتليفزيون.

ويرى العاملون في كل من دولة الكويت ومملكة البحرين وسلطنة عمان أن الكتيبات أو النشرات هي المصدر الأساسي لمعلومات المستفيدين عن نظم الضمان الاجتماعي وهذا الرأي يدل على فاعلية الأدوات الإعلامية التي تستخدمها إدارات الضمان الاجتماعي في الترويج لأنشطتها.

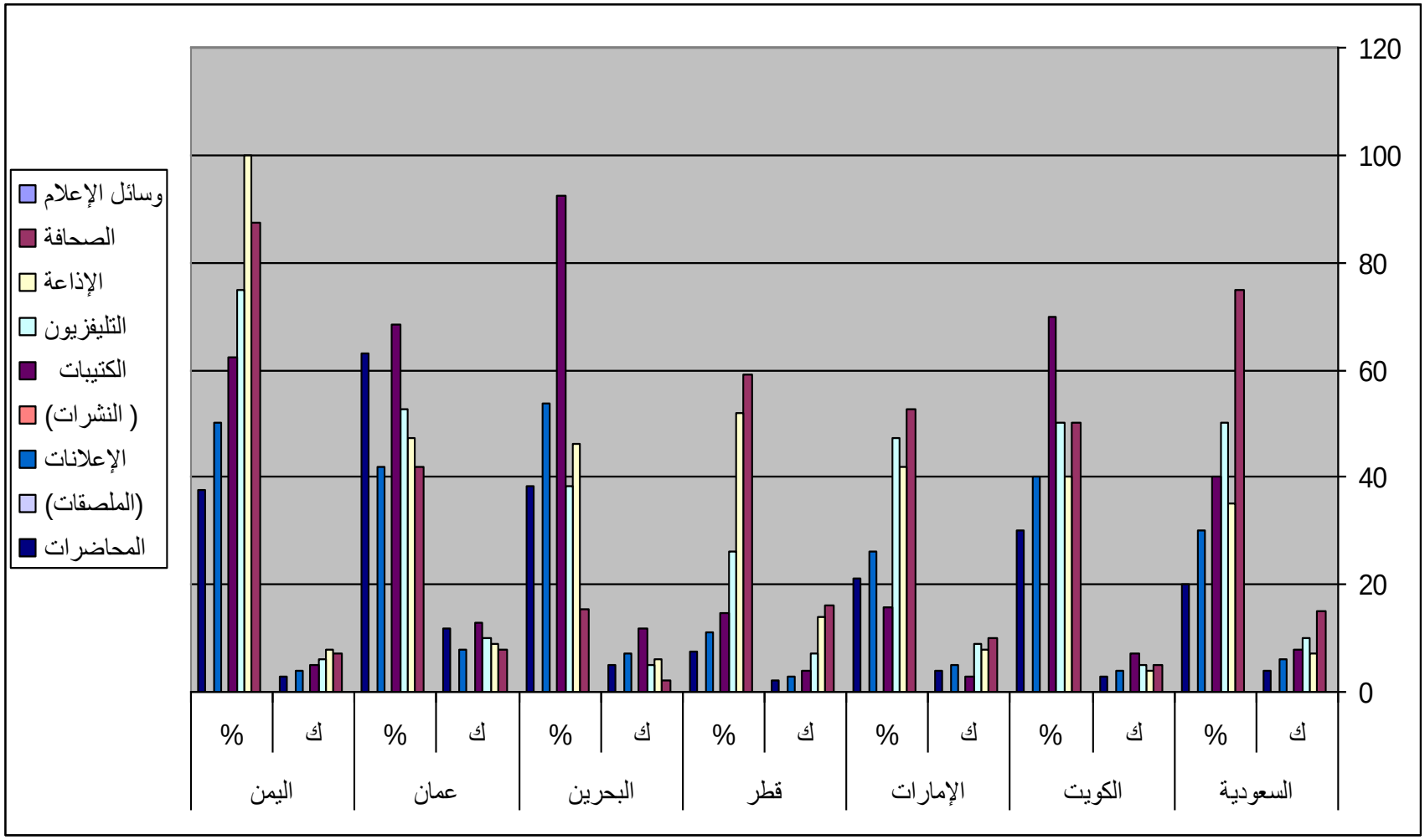
ومن الملاحظ أن عينة الدراسة من سلطنة عمان أشارت إلى أهمية المحاضرات كوسيلة يحصل المستفيدين من خلالها على معلومات عن الضمان الاجتماعي. وربما ترجع أهمية المحاضرات في هذه الدولة إلى ما يصحبها من دعاية وإعلان عن المحاضرة.

## جدول رقم (7)
## مصادر معلومات المستفيدين عن نظم الضمان الاجتماعي

| مصادر المعلومات | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| وسائل الإعلام | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| الصحافة | 10 | 52.6 | 2 | 15.3 | 15 | 75 | 8 | 42.0 | 16 | 59 | 5 | 50 | 7 | 87.5 |
| الإذاعة | 8 | 42.0 | 6 | 46.1 | 7 | 35 | 9 | 47.4 | 14 | 51.8 | 4 | 40 | 8 | 100 |
| التليفزيون | 9 | 47.4 | 5 | 38.5 | 10 | 50 | 10 | 52.6 | 7 | 26 | 5 | 50 | 6 | 75.0 |
| الكتيبات (النشرات ) | 3 | 15.8 | 12 | 92.3 | 8 | 40 | 13 | 68.4 | 4 | 14.8 | 7 | 70 | 5 | 62.5 |
| الإعلانات (الملصقات) | 5 | 26.3 | 7 | 53.8 | 6 | 30 | 8 | 42.0 | 3 | 11.1 | 4 | 40 | 4 | 50.0 |
| المحاضرات | 4 | 21.1 | 5 | 38.5 | 4 | 20 | 12 | 63.2 | 2 | 7.4 | 3 | 30 | 3 | 37.5 |
| | ن = 19 | | ن = 13 | | ن = 20 | | ن = 19 | | ن = 27 | | ن = 10 | | ن = 8 | |

**رسم بياني رقم (3)**

**مصادر معلومات المستفيدين عن نظم الضمان الاجتماعي**



وبالرغم من أهمية وسائل الإعلام في توعية المستفيدين بخدمات الضمان الاجتماعي إلا أن المقابلات مع العاملين أوضحت أن هناك تحدياً يواجههم وهو أن كثير من المستفيدين لا يزالون ينظرون إلى أجهزة الإعلام على أنها أبواق للدعاية ولا يأخذون ما تنشره مأخذ الجد، ولذلك يرون أن من الوسائل المهمة التي تزود المستفيدين بالضمان الاجتماعي بالمعلومات استقبال الزيارات الشخصية التي يقوم بها الأفراد لمؤسسات الضمان والاتصال بالعاملين فيها. وقد أشار أفراد عينة سلطنة عمان إلى أهمية حملات التوعية التي يباشرها المشايخ والولاة في تعريف المواطنين بخدمات الضمان الاجتماعي، كما أكد أفراد عينة العاملين في اليمن على مصادر مماثلة للإعلام تتمثل في الجهود التي تقوم بها المجالس المحلية.

ونخلص من ذلك إلى أنه رغم الجهود الإعلامية المبذولة لتعريف المواطنين بنظم الضمان الاجتماعي للاستفادة بها، إلا أن هناك تحد مهم يواجه هذه النظم في الدول موضوع الدراسة ويتمثل في أن عدداً كبيراً من المواطنين، وخاصة الأميين منهم، لا يعرفون أين توجد إدارات الضمان الاجتماعي ولا كيف يتعاملون مع العاملين بها ومن ثم تبقى مشكلات معاناتهم من الفقر والحاجة، على نحو ما نقرأ ونلاحظ في بعض التقارير الصحفية، دون حل رغم توافر الاعتمادات المالية المخصصة لعلاج تلك المشكلات.

**ب- مصادر معلومات إدارات الضمان الاجتماعي عن المستفيدين:**

تستمد أجهزة الضمان الاجتماعي معلوماتها عن المستفيدين بالمساعدات، كما يتبين من الجدول رقم (8)، من الوثائق التي يتقدمون بها لدعم طلبهم المساعدة أو الإعانة. وتؤكد الأنظمة والقوانين على أهمية توافر وثائق معينة ليتسنى البت في طلب المواطنين وتحديد مدى أحقية كل منهم في التمتع بنظم الضمان.

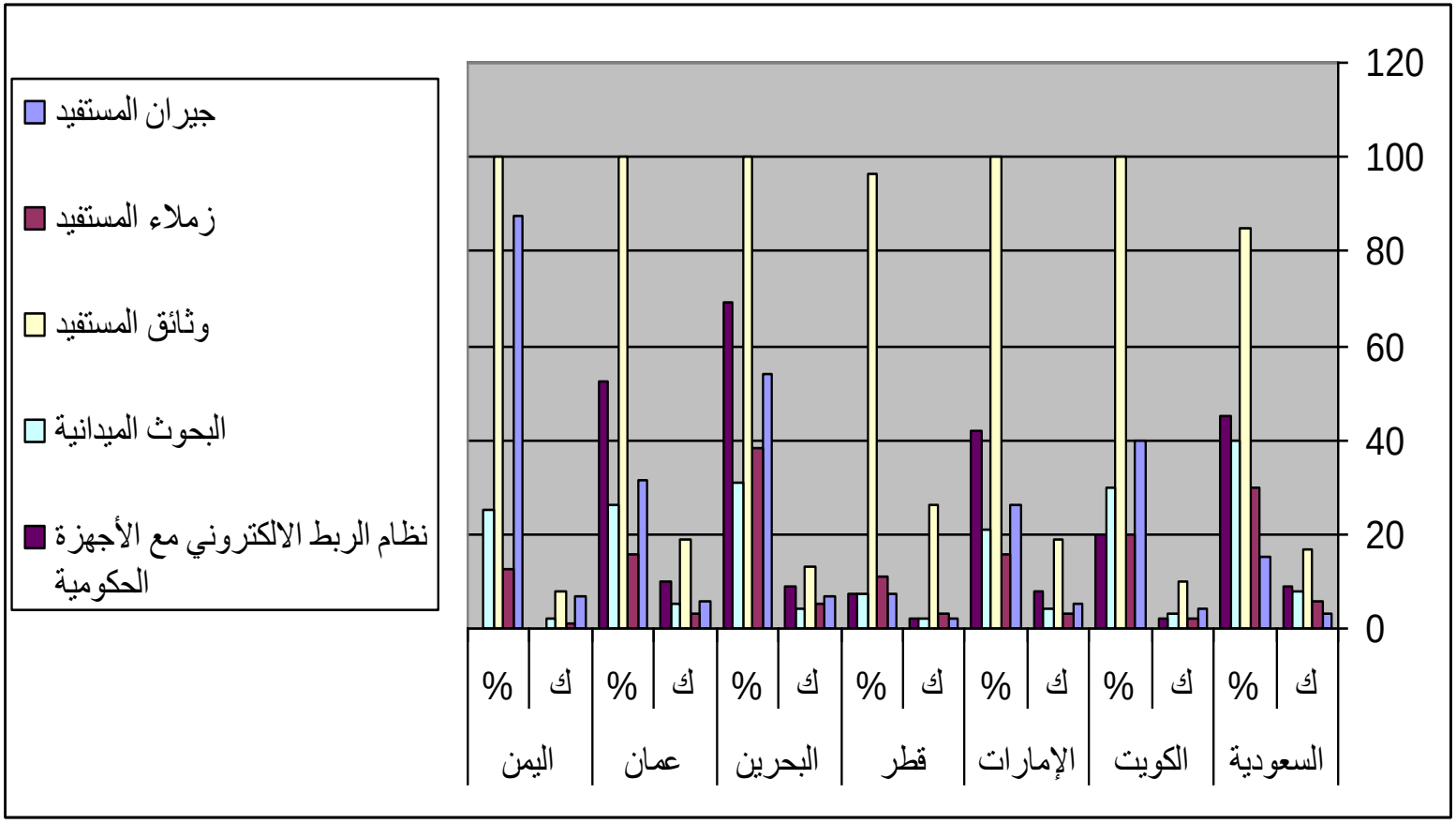
## جدول رقم (8)

## مصادر معلومات إدارات الضمان الاجتماعي عن المستفيدين

| مصادر معلومات إدارات الضمان الاجتماعي عن المستفيدين | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| جيران المستفيد | 5 | 26.3 | 7 | 54 | 3 | 15 | 6 | 31.6 | 2 | 7.4 | 4 | 40 | 7 | 87.5 |
| زملاء المستفيد | 3 | 15.8 | 5 | 38.5 | 6 | 30 | 3 | 15.8 | 3 | 11.1 | 2 | 20 | 1 | 12.5 |
| وثائق المستفيد | 19 | 100 | 13 | 100 | 17 | 85 | 19 | 100 | 26 | 96.2 | 10 | 100 | 8 | 100 |
| البحوث الميدانية | 4 | 21.1 | 4 | 30.8 | 8 | 40 | 5 | 26.3 | 2 | 7.4 | 3 | 30 | 2 | 25 |
| نظام الربط الالكتروني مع الأجهزة الحكومية | 8 | 42.1 | 9 | 69.2 | 9 | 45 | 10 | 52.6 | 27 | 7.4 | - | 20 | ... | ... |
| | ن = 19 | | ن = 13 | | ن = 20 | | ن = 19 | | ن = 27 | | ن = 10 | | ن = 8 | |

**رسم بياني رقم (4)**

**مصادر معلومات إدارات الضمان الاجتماعي عن المستفيدين**



وبالإضافة إلى الوثائق كمصدر للمعلومات المتاحة عن المواطنين، نلاحظ أن جيران المستفيد يعدون مصدراً مهما للمعلومات في الجمهورية اليمنية، ويعتمد العاملون في الضمان الاجتماعي بمملكة البحرين وسلطنة عمان والمملكة العربية السعودية على نظام الربط الالكتروني بين مؤسسات الضمان الاجتماعي والأجهزة الحكومية في الحصول على المعلومات الخاصة بالمستفيدين.

ومما يثير الانتباه أن وحدات الضمان الاجتماعي تواجه تحدياً يتمثل في تراجع أهمية البحوث الاجتماعية الميدانية كمصدر للمعلومات عن المستفيدين حيث لم تزد نسبة العاملين الذين أشاروا إليها عن (30 %) في ست من الدول موضوع الدراسة.

والواقع أن الاعتماد على الوثائق كمصدر أساسي أو وحيد للحصول على معلومات عن المستفيدين أمر ضروري ولكنه ليس كافياً، ذلك أن بعض المواطنين لديهم مهارات وعلاقات اجتماعية ومجاملات تمكنهم من الحصول على وثائق غير مطابقة للواقع ومن ثم نجدهم يحصلون على حقوق مالية غير جديرين بها ولذلك فالاعتماد على الوثائق لتقرير حق المواطن في الضمان الاجتماعي إجراء ينبغي دعمه بمصادر إضافية للمعلومات عن المستفيدين وخاصة المعلومات المستمدة من البحوث الاجتماعية الميدانية.

**(2) التحديات المتعلقة بأنواع الإعانات التي يحصل عليها المستفيدون:**

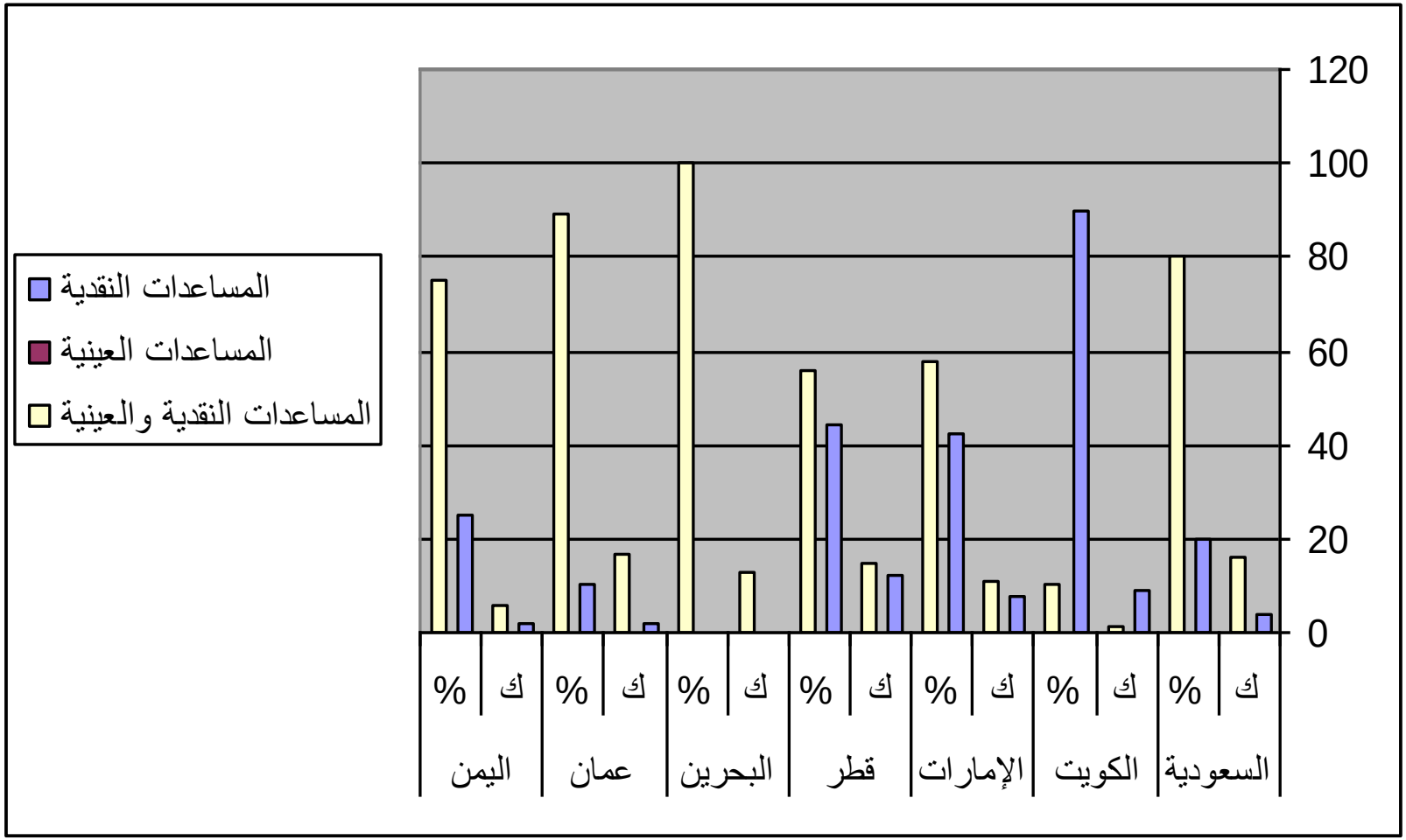
يتلقى المستفيدون من نظم الضمان الاجتماعي (في الدول موضوع الدراسة) إعانات شتى؛ بعضها نقدي في صورة مساعدات نقدية شهرية أو إعانات نقدية مقطوعة لحالات معينة وبعضها الآخر عيني كتلك المساعدات التي تمنح للمواطنين في المناسبات الدينية والوطنية. ويعد رأى العاملين في مدى فائدة المساعدة للمستفيدين أمراً مهما حيث أن إدراكهم لهذه الفائدة يؤكد وعيهم بأهمية الدور الذي يقومون به في حياة المواطنين الذين يلجأون للاستعانة بنظم الضمان الاجتماعي.

**جدول رقم (9)**

**المساعدات الأكثر فائدة للمستفيدين**

| نوع المساعدة | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| المساعدات النقدية | 8 | 42.1 | … | … | 4 | 20 | 2 | 10.5 | 12 | 44.44 | 9 | 90 | 2 | 25 |
| المساعدات العينية | … | … | … | … | … | … | … | … | … | … | … | … | … | … |
| المساعدات النقدية والعينية | 11 | 57.9 | 13 | 100 | 16 | 80 | 17 | 89.5 | 15 | 55.56 | 1 | 10 | 6 | 75 |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (5)**
**المساعدات الأكثر فائدة للمستفيدين**



ونعرض فيما يلي رأى العاملين في نوع الإعانات الأكثر فائدة للمستفيدين وأنواع الإعانات العينية التي تصرف لهم.

**أ- نوع الإعانات الأكثر فائدة للمستفيدين:**

يجمع العاملون بمؤسسات الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة على أن الإعانات النقدية وحدها ليست هي الأكثر فائدة للمستفيدين وإنما ما يفيدهم بصورة أكبر هو الجمع بين الإعانات النقدية والعينية.

ويوضح الجدول رقم (9) أن أفراد عينة الدراسة من دولة الكويت هم فقط الذين رأوا أن المساعدات النقدية هي الأكثر فائدة. والحقيقة أن المساعدات النقدية أكثر مرونة بالنسبة للمستفيدين بخدمات الضمان الاجتماعي ولكنها إذا ما قورنت بمساعدات عينية مثل الحصول على منح في شكل قطع من الأراضي أو شقق الإسكان فإن المساعدات العينية تكون لها الأهمية الأكبر في مثل هذه الحالات.

**ب- أنواع المساعدات العينية التي توزع على المستفيدين:**

عندما سئل العاملون عن أنواع المساعدات العينية التي يحصل عليها المستفيدون أفادوا كما هو موضح بالجدول رقم (10) أن الأجهزة الطبية تعد في مقدمة المساعدات العينية التي يحصلون عليها. وترجع أهمية هذا النوع من المساعدات إلى أنها تقدم للأشخاص ذوي الإعاقة بصفة أساسية وهم في طليعة الفئات الاجتماعية المشمولة برعاية الضمان الاجتماعي الدعاية المطلوبة.

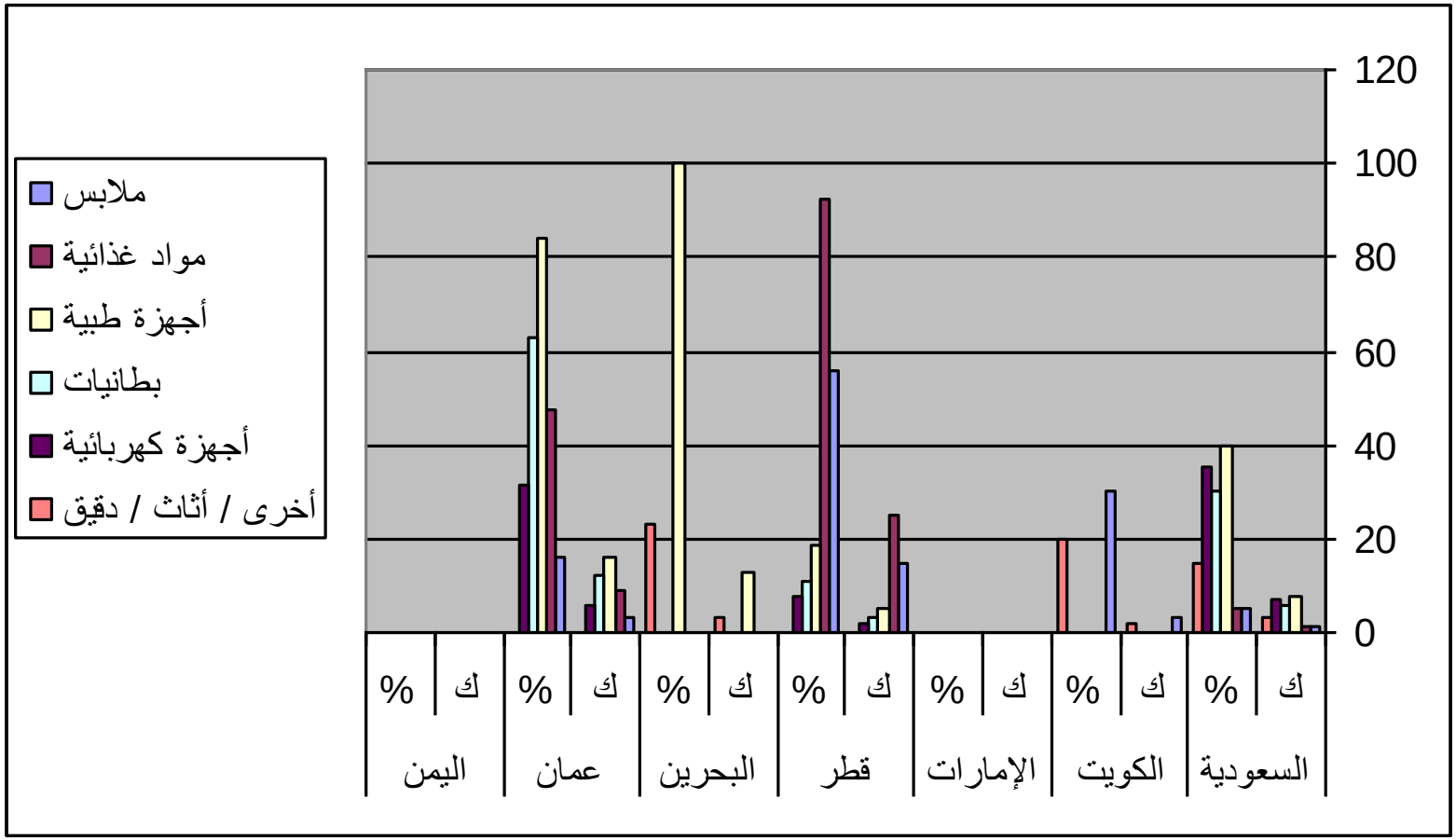
**جدول رقم (10)**

**أنواع المساعدات العينية التي توزع على المستفيدين**

| نوع المساعدة العينية | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| ملابس | ... | ... | ... | ... | 1 | 5 | 3 | 15.8 | 15 | 55.6 | 3 | 30 | ... | ... |
| مواد غذائية | ... | ... | ... | ... | 1 | 5 | 9 | 47.7 | 25 | 92.6 | ... | ... | ... | ... |
| أجهزة طبية | ... | ... | 13 | 100 | 8 | 40 | 16 | 84.2 | 5 | 18.5 | ... | ... | ... | ... |
| بطانيات | ... | ... | ... | ... | 6 | 30 | 12 | 63.2 | 3 | 11.1 | ... | ... | ... | ... |
| أجهزة كهربائية | ... | ... | ... | ... | 7 | 35 | 6 | 31.6 | 2 | 7.4 | ... | ... | ... | ... |
| أخرى / أثاث / دقيق | ... | ... | 3 | 23 | 3 | 15 | ... | ... | ... | ... | 2 | 20 | ... | ... |
| | ن = 19 | | ن = 13 | | ن = 20 | | ن = 19 | | ن = 27 | | ن = 10 | | ن = 8 | |

**رسم بياني رقم (6)**

**أنواع المساعدات العينية التي توزع على المستفيدين**



وتـأتي المـواد الغذائيـة فـي المرتبـة الثانيـة مـن الأهميـة بـين أنـواع المسـاعدات العينيـة التـي يحصـل عليهـا المسـتفيدون حسـبما يـرى العاملون في الدول موضوع الدراسة، وإن كان العاملون في دولـة قطر يرون أنها في مقدمة المساعدات العينية.

وتصـرف المسـاعدات العينيـة عامـة فـي المناسـبات الاجتماعيـة والدينيـة وتتنـوع بحسـب نـوع المناسـبة، ففـي الأعيـاد يـتم صـرف الملابس، وفي شهر رمضان تصرف المواد الغذائية، وفي وقت الكوارث تصرف الأغطية والأثاث. ولا توجد فروق جوهرية بين الـدول موضـوع الدراسـة فيمـا عـدا دولـة الإمـارات العربيـة والجمهوريـة اليمنيـة حيـث قـرر العـاملون فـي مؤسسـات الضـمان الاجتماعي انه لا يتم صـرف أية مساعدات عينية للمستفيـدين.

مـن الواضـح أن العـاملين بـأجهزة الضـمان الاجتمـاعي يجمعـون على أن المساعدات النقدية هي الأكثر أهمية للمستفيدين، وهم فـي تقريـرهم لـذلك الـرأي يعكسـون خبـراتهم مـع جمهـور المتعـاملين معهـم. وتثيـر آراؤهـم هـذه تحـدياً مهمـاً وهـو مـا يتعلـق بتجاهـل المستفيدين لأهمية المساعدات العينيـة. وقد استخلص الباحث من مناقشـاته مـع العـاملين أن كثيـراً مـن الأفـراد قـد ينظـرون إلـى المساعدات العينية على أنها شيء مجاني لا يحـزنهم إهدار قيمتـه. وبنـاءً علـى ذلـك، يبـرز تحـد ويتمثـل فـي إقنـاع المسـتفيدين بـأن المساعــدة العينيــة لهـا نفــس قيمــة المســاعدة النقديــة لـئلا يـتم الاستهتار بها وفي استغلالها على أكمل وجه.

**(3) التحديات المتعلقة بآراء العاملين في نظام المساعدات والإعانات:**

ممـا لا شـك فيـه أن توحيـد نظـم الضـمان الاجتمـاعي فـي الـدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لـدول الخلـيج العربيـة يتوقـف فـي جانـب منـه علـى وحـدة نظـرة العاملين إلى هذه النظم من حيث كونها حق من الحقوق المستقرة للمواطنين المستفيدين بها أو أنها من أوجه الرعاية التي تقدمها الحكومات لهم بصرف النظر عن كونها أحد حقوقهم.

ومن العوامل المهمة في هذا المجال أيضاً، مدى اتفاق العاملين بإدارات الضمان الاجتماعي على ما إذا كانت المساعدات التي تقدم للمواطنين المستفيدين تتحدد قيمتها بدقة وموضوعية لا تشوبها المجاملات. يضاف إلى ذلك، وحدة رؤيتهم لما إذا كانت تلك المساعدات تمثل عبئا على الحكومة وموازنتها وتكفي حاجة المستفيدين أو أنها تمثل عبئا على الموازنة وتشجع الأفراد على التكاسل عن العمل.

وتشكل هذه الآراء في مجموعها نسقًا فكرياً يحدد اتجاه العاملين بمؤسسات الضمان الاجتماعي من نظم المساعدات ومن الرغبة في تطويرها وتنميتها وتوسيع نطاق الاستفادة بها.

وفيما يلي نستعرض أراء العاملين بالدول موضوع الدراسة في القضايا التي اشرنا إليها. والتحديات التي قد تثيرها الرؤى غير المؤيدة لوجود نظم الضمان الاجتماعي.

**أ. رأى العاملين فيما إذا كانت المساعدات رعاية من الدولة أو هي حق للمستفيدين:**

قـد ينظـر بعـض العـاملين بـأجهزة الضـمان الاجتمـاعي إلـى المساعدات التـي تقدم للمستفيدين علـى أنهـا منحـة تعطـى لهم من الدولة إن شاءت وتحرمهم منها إن أبت. وقد يرى هؤلاء العاملون أن هذه المساعدات حق للمواطنين المستفيدين بهـا، يتقرر لهم فـي ضوء مسؤولية الدولة الحديثة عن رعايـة مواطنيهـا وضـمان حيـاة كريمة لهم. ومما لا شك فيه أن الرؤية السـائدة بين العـاملين تحـدد طريقــة معــاملتهم للمــواطنين الــذين يســعون للحصــول علــى المساعدات وتقرر درجة التزامهم بأدائهم لعملهم.

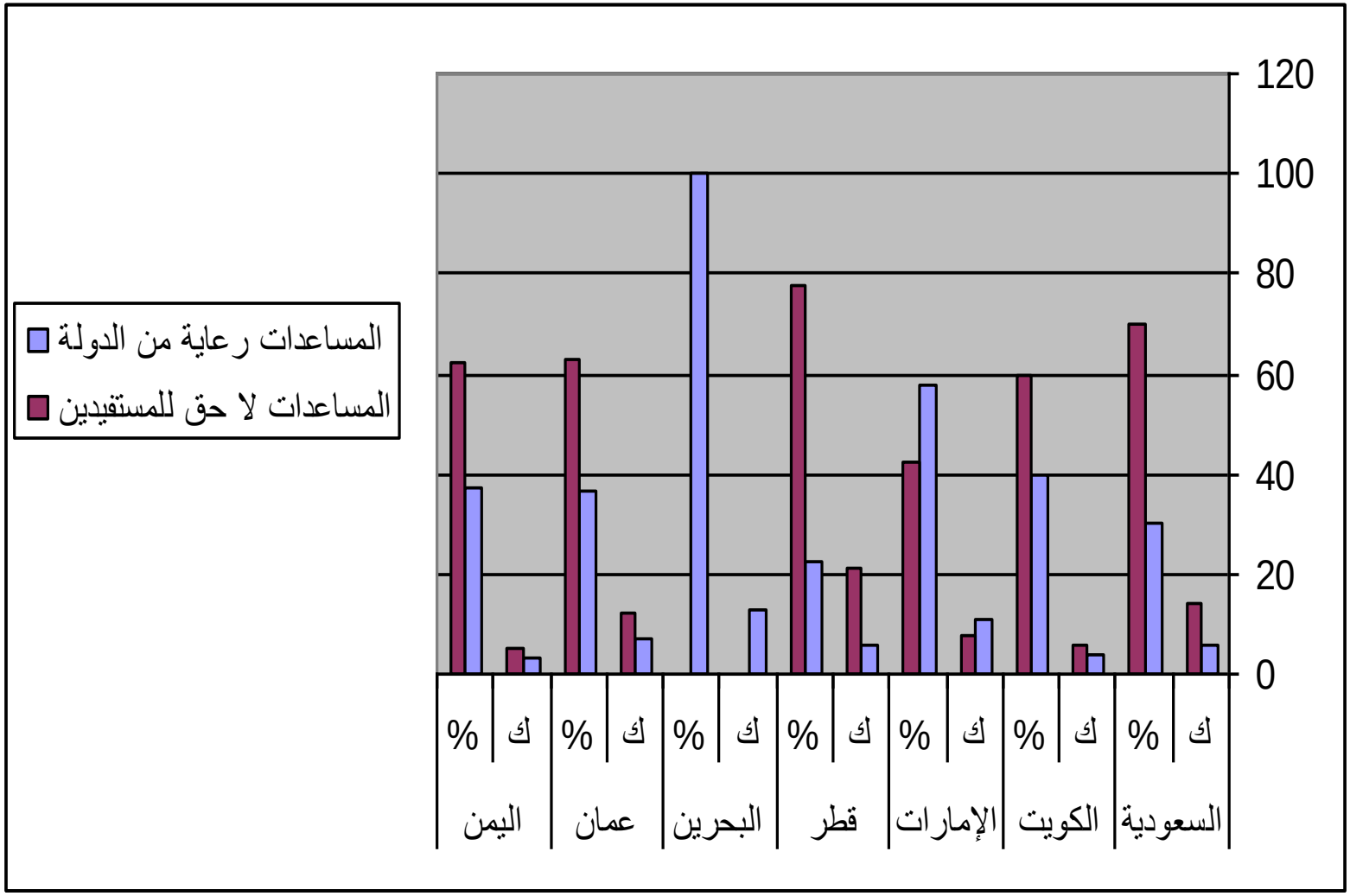
**جدول رقم (11)**

**رأى العاملين فيما إذا كانت المساعدات رعاية من الدولة أو هي حق للمستفيدين**

| رأى العاملين في مؤسسات الضمان | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| المساعدات رعاية من الدولة | 11 | 57.9 | 13 | 100 | 6 | 30 | 7 | 36.8 | 6 | 22.22 | 4 | 40 | 3 | 37.5 |
| المساعدات ليست حقاً للمستفيدين | 8 | 42.1 | ... | ... | 14 | 70 | 12 | 63.2 | 21 | 77.78 | 6 | 60 | 5 | 62.5 |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (7)**

**رأى العاملين فيما إذا كانت المساعدات رعاية من الدولة أو هي حق للمستفيدين**



ويوضح الجدول رقم (11) أن العاملين في غالبية الدول موضوع الدراسة يرون أن مساعدات الضمان الاجتماعي حق للمواطنين الذين يطالبون بها، وذلك فيما عدا دولة الإمارات إذ يرى أكثر من نصف الأفراد عينة الدراسة فيها أن المساعدات رعاية من الدولة أي أنها عطية من الدولة قد تمنع عن المستفيدين في أي وقت، ويسايرهم في ذلك الرأي جميع العاملين في إدارات الضمان الاجتماعي بدولة البحرين.

وعلى الرغم من أن نسبة العاملين الذين لا يرون في الضمان الاجتماعي حق للمواطنين تقل عن الثلث في أربع من الدول موضوع الدراسة إلا تلك النسبة تمثل تحدياً مهماً لنظم الضمان الاجتماعي وذلك لأن وعي العاملين في إدارات الضمان الاجتماعي، بما للمواطنين من حقوق في طلب المساعدات حسب ما تقضى به قواعد القانون يعد لبنة أساسية في إرساء دعائم المعاملة الطيبة لهم ودافعا قويا يحض على مساعدتهم في الحصول عليها.

**ب. رأى العاملين في مدى الدقة في ربط المساعدة الشهرية:**

بالرغم من أن ربط المساعدة الشهرية يتحدد وفقاً للوثائق ولقواعد الأنظمة والقوانين التي تحكم صرفها إلا أن هناك في كل قانون مساحة للاجتهاد والتفسير أو التأويل الذي يصدر عن البيروقراطيين مما قد يسهم في زيادة المساعدة أو في التقليل منها، وهذا أمر شائع في الإدارات الحكومية في معظم المجتمعات.

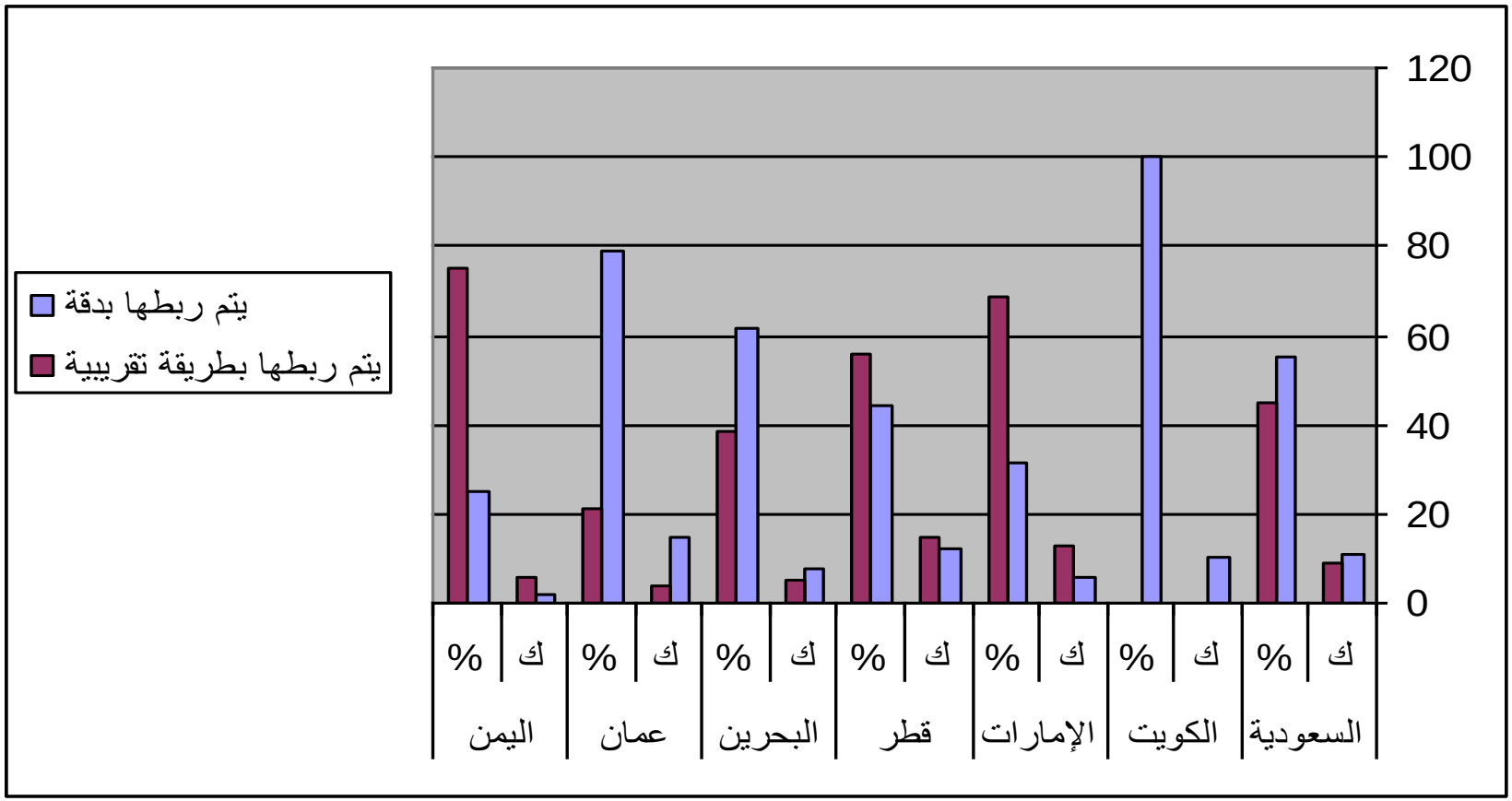
ويرى نسبة كبيرة من العاملين في نصف عدد الدول موضوع الدراسة، كما هو موضح بالجدول رقم (12)، أن ربط المساعدة الشهرية يتم بدقة. ويأتي في مقدمة من يرون ذلك العاملون بدولة الكويت وسلطنة عمان ومملكة البحرين والمملكة العربية السعودية، في حين يرى نسبة كبيرة من العاملين في الجمهورية اليمنية ودولة الإمارات ودولة قطر أن المساعدة الشهرية يتم ربطها بطريقة تقريبية بما يعنى أن الاجتهادات الفردية تلعب دوراً مهماً في تقديرها.

**جدول رقم (12)**

**ويوضح مدى الدقة في ربط المساعدة الشهرية**

| مدى الدقة في ربط المساعدة الشهرية | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| يتم ربطها بدقة | 6 | 31.6 | 8 | 61.5 | 11 | 55 | 15 | 79.0 | 12 | 44.4 | 10 | 100 | 2 | 25 |
| يتم ربطها بطريقة تقريبية | 13 | 68.4 | 5 | 38.5 | 9 | 45 | 4 | 21.0 | 15 | 55.6 | ... | ... | 6 | 75 |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (8)**
**ويوضح مدى الدقة في ربط المساعدة الشهرية**



وقد يستفاد من قول بعض العاملين أن المساعدة الشهرية يتم ربطها بطريقة تقريبية تأثر عملية الربط بالوساطات والتدخلات القرابية حيث يتم التغاضي عن بعض البنود القانونية التي تقلل من قيمة المساعدة الشهرية مثل وجود قريب لديه قدرة الإنفاق على المستفيد أو حصول متلقى المساعدة على دخل ينبغي خصمه منها.

والواقع أن التساهل في درجة الدقة في ربط المساعدات يعد تحدياً من التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي، ذلك أن تدخل الاعتبارات الذاتية في تحديد مبالغ المساعدات أو في تحديد جدارة الاستحقاق لها أمر يعيب نظام الضمان الاجتماعي ويجعله عرضة لسوء الاستغلال والانحراف به عن غاياته الأساسية المرجوة منه.

**ج. رأي العاملين في مدى ما يشكله الضمان من عبء على الحكومة:**

قد ينظر بعض أفراد المجتمع إلى المساعدات التي يقدمها الضمان الاجتماعي إلى فئات المحتاجين فيه على أنه بذخ لا ضرورة له من قبل الحكومة وعبء على كاهل موارد الموازنة العامة كان ينبغي أن يوجه إلى وجوه الاستثمار المختلفة. وهذه النظرة الضيقة التي تجافي مبادىء التكافل الاجتماعي بين أبناء الوطن الواحد إذا تبناها العاملون في إدارات الضمان الاجتماعي فإنها يمكن أن تشكل تحدياً قوياً لنظام الضمان الاجتماعي حيث قد

يترتب على هذه الأفكار إنكار ضمني لحقوق المستفيدين وتعطيل لنيلهم حقوقهم.

إن اقتناع العاملين بإدارات الضمان الاجتماعي بأن المساعدات التي تقدم للمستفيدين تعد مكرمة من قبيل الحكومة تمن بها على المواطنين الفقراء قد يحفز بعض العاملين كممثلين لسلطة الحكومة على إساءة معاملة المتقدمين لطلب المساعدات والتعالي عليهم على نحو ما يتردد في بعض الدوائر التابعة للضمان الاجتماعي.

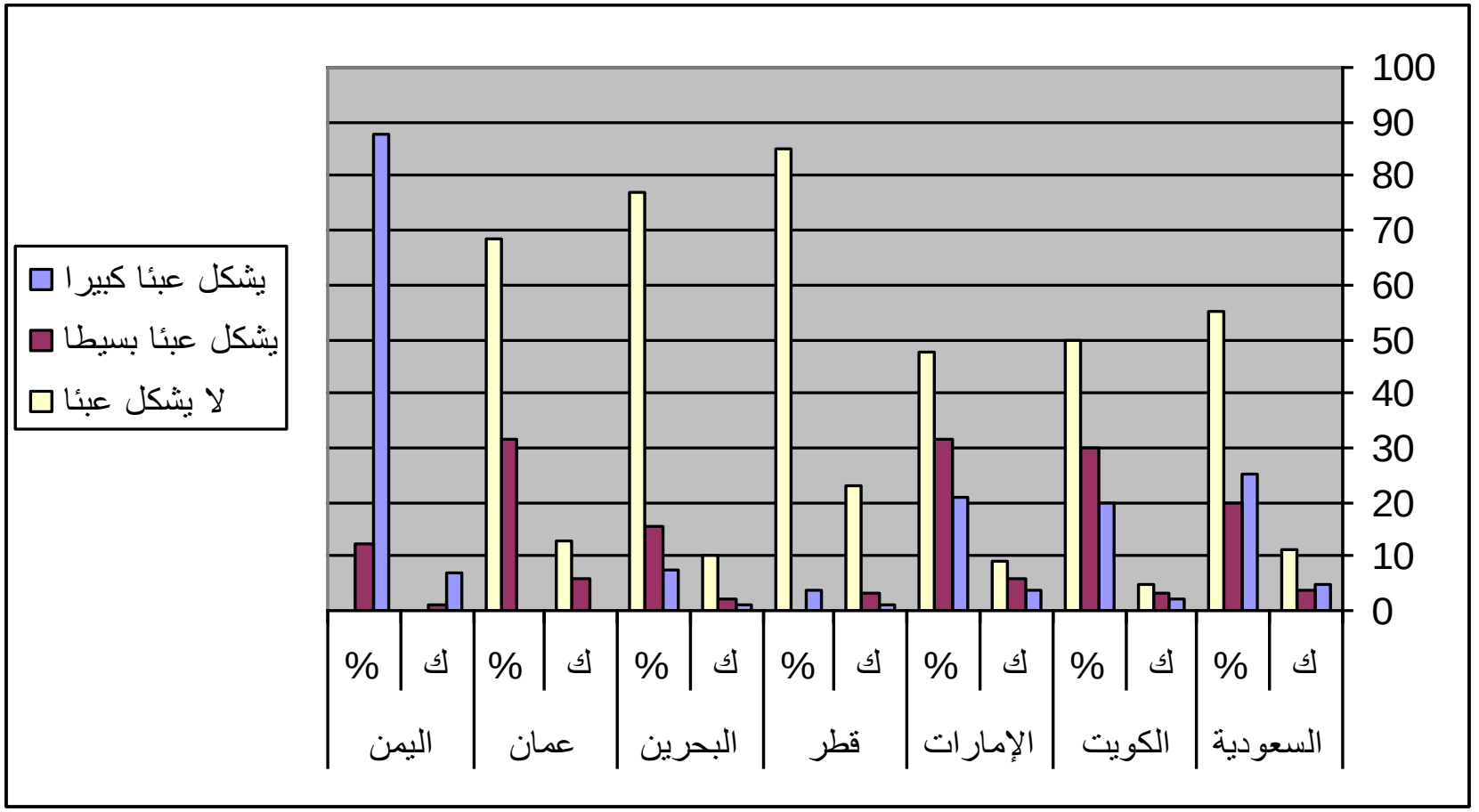
**جدول رقم (13)**

**مدى ما يشكله الضمان من عبء على الحكومة**

| مدى ما يشكله الضمان من عبء على الحكومة | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| يشكل عبئاً كبيراً | 4 | 21.1 | 1 | 7.7 | 5 | 25 | ... | ... | 1 | 3.7 | 2 | 20 | 7 | 87.5 |
| يشكل عبئاً بسيطاً | 6 | 31.5 | 2 | 15.4 | 4 | 20 | 6 | 31.6 | 3 | 11,1 | 3 | 30 | 1 | 12.5 |
| لا يشكل عبئاً | 9 | 47.4 | 10 | 76.9 | 11 | 55 | 13 | 68.4 | 23 | 85.2 | 5 | 50 | ... | ... |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (9)**

**مدى ما يشكله الضمان من عبء على الحكومة**



ويوضح الجدول رقم (13) أن العاملين بمؤسسات الضمان الاجتماعي انقسموا انقساماً واضحاً إزاء هذه القضية. وكانت نسبة الذين يرون أن مساعدات الضمان ليست عبئاً على الحكومة في كل من دولة قطر ومملكة البحرين وسلطانة عمان (85.2%)، (76.9%)، (68.4%) على التوالي. وتقل نسبة هؤلاء العاملين قليلاً في المملكة العربية السعودية ودولة الكويت ودولة الإمارات العربية حيث تبلغ (55%) و(50%) و (74,4%) على التوالي.

وتبلغ نسبة العاملين الذين يرون أن مساعدات الضمان الاجتماعي عبئاً كبيراً على الحكومة (25%) من العاملين في المملكة العربية السعودية و(21.1%) في دولة الإمارات و(20%) في دولة الكويت.

واللافت للانتباه أن أفراد العاملين بالضمان الاجتماعي في الجمهورية اليمنية قد اتفقوا جميعاً على أن مساعدات الضمان الاجتماعي أما تمثل عبئاً كبيراً أو عبئاً بسيطاً على الحكومة، ويمكن أن نأخذ هذه النتيجة بحذر بسبب صغر عدد العاملين الذين تعاونوا مع جامعي بيانات البحث، ولكن بالرغم من ذلك فهي نتيجة لها دلالة مفادها أن الموارد المحددة للدولة ومعاناة أفرادها من مشكلات اقتصادية حادة تجعل من يعملون في مجال الضمان الاجتماعي يرون أن الإنفاق على هذه الخدمة نوع من الرفاهة التي لا تتوافر لها مقوماتها.

وبالنسبة لدول الخليج الغنية مثل المملكة العربية السعودية والكويت والإمارات العربية فمن المدهش حقاً أن ينظر نصف أفراد عينة العاملين بمؤسسات الضمان الاجتماعي في كل منها إلى المساعدات الاجتماعية على أنها عبء كبير أو بسيط على الحكومة مع ما قد يترتب على ذلك من منحنى ينتج عنه إعاقة للمستفيدين من نيل حقوقهم عندما يطلبونها.

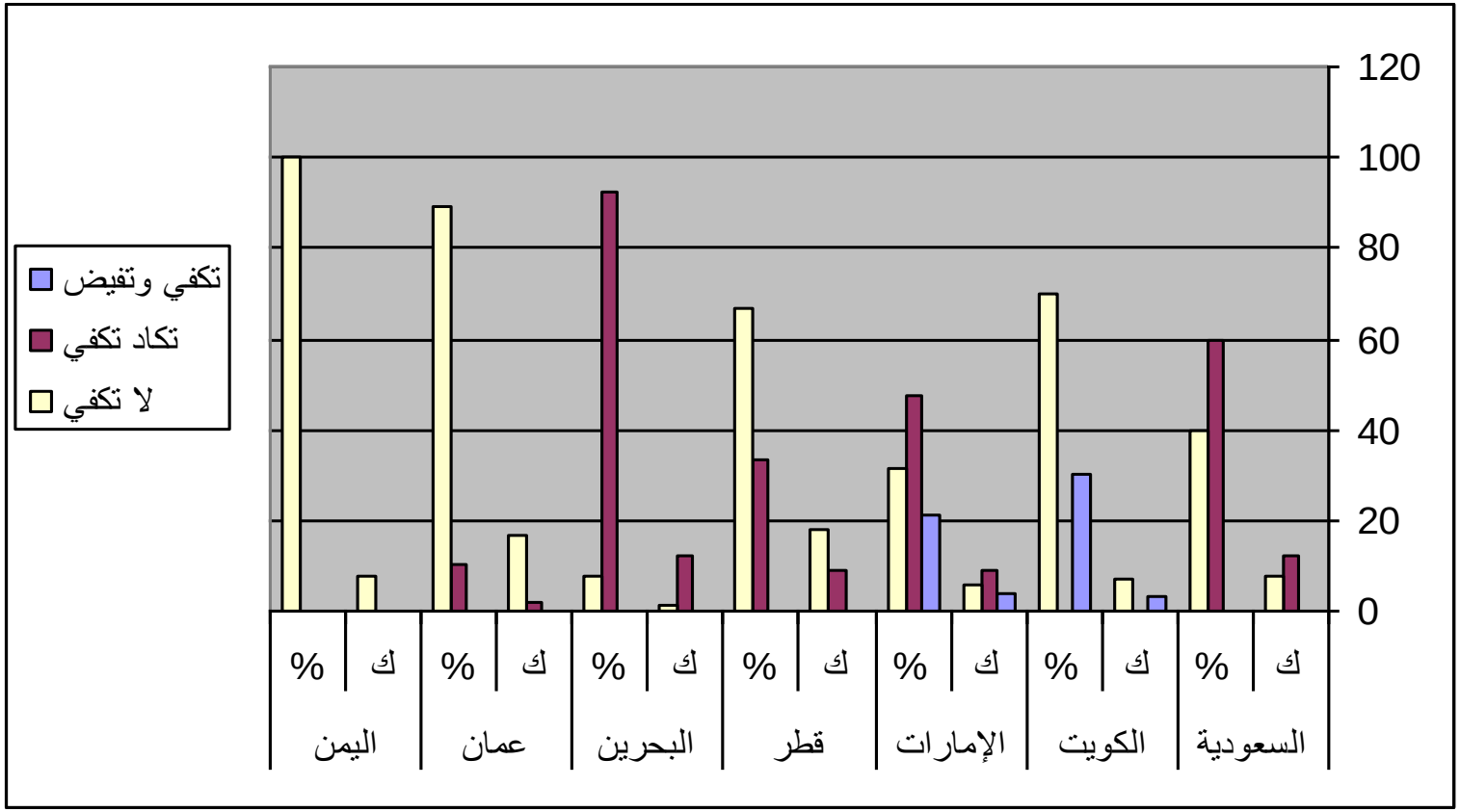
**جدول رقم (14)**

**مدى كفاية مساعدات الضمان الاجتماعي لحاجات المستفيدين**

| مدى كفاية مساعدات الضمان | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| **تكفي وتفيض** | 4 | 21.1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 3 | 30 | ... | ... |
| **تكاد تكفي** | 9 | 47.3 | 12 | 92.3 | 12 | 60 | 2 | 10.5 | 9 | 33.33 | ... | ... | ... | ... |
| **لا تكفي** | 6 | 31.6 | 1 | 7.7 | 8 | 40 | 17 | 89.5 | 18 | 66.64 | 7 | 70 | 8 | 100 |
| **المجموع** | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (10)**

**مدى كفاية مساعدات الضمان الاجتماعي لحاجات المستفيدين**



**د. رأي العاملين في مدى كفاية مساعدات الضمان الاجتماعي لحاجات المستفيدين:**

إن نظرة العاملين إلى مساعدات الضمان الاجتماعي على إنها تشكل عبئاً على الحكومة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتقديرهم لما إذا كانت تكفي حاجات المستفيدين بها أم لا؛ ذلك لأنه إذا كانت المساعدات تشكل عبئاً على كاهل الحكومة، من وجهة نظر العاملين بإدارات الضمان الاجتماعي، وفي الوقت نفسه لا تكفي احتياجات المستفيدين فإن هذا يعني أن نظام الضمان الاجتماعي يحمل المجتمع أعباء كبيرة وبالرغم من ذلك يعاني من القصور في الوفاء باحتياجات الفقراء. وهذا الموقف في حد ذاته يعد تحدياً من التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي حيث تظل الحاجة قائمة دائماً لمزيد من الدعم المالي لإدارات الضمان مع بقاء الشكوى من عدم كفاية الدور الذي تقوم به على ما هي عليه.

يوضح الجدول رقم (14) أن العاملين قد اختلفوا بشأن مدى كفاية مساعدات الضمان الاجتماعي للمستفيدين، فقد ذهب جميع أفراد عينة العاملين بالجمهورية اليمنية إلى أن هذه المساعدات لا تكفي، أي أنه ينبغي زيادتها وذلك رغم نظرتهم إلى تلك المساعدات على أنها عبء على الحكومة. ويتفق مع هذا الرأي (89.5%) من أفراد عينة العاملين بسلطنة عمان و (70 %) من أفراد عينة العاملين بدولة الكويت و (66.64 %) من عينة دولة قطر.

أما غالبية أفراد عينة العاملين بمملكة البحرين (92.3 %) فهم يرون أن مساعدات الضمان تكاد تكفي حاجات المستفيدين ويسايرهم في الرأي (60%) من أفراد عينة المملكة العربية السعودية و (47.3 %) من أفراد عينة دولة الإمارات.

وهكذا ترى بوجه عام أن هناك انقساماً بين المبحوثين بشأن مدى كفاية مساعدات الضمان الاجتماعي ويمكن تفسير هذا التباين في الآراء في ضوء ما يراه بعض العاملين من وجود موارد متزايدة لدى الحكومات يمكن تمويل المساعدات منها وما يراه بعضهم الآخر من أن الإنفاق على الضمان عبء على الحكومة، وبالتالي فإن ما يعطى للمستفيدين يكفيهم وربما يفيض أيضاً عن حاجاتهم. ولكن التحدي الحقيقي الذي يواجه نظم الضمان الاجتماعي ينشأ عما يسلم به العاملون من أن نظام الضمان الاجتماعي يشكل عبئاً كبيراً على الموازنة العامة، ومع ذلك تشيع الشكوى من عدم كفاية المساعدات التي تقدم للمستفيدين.

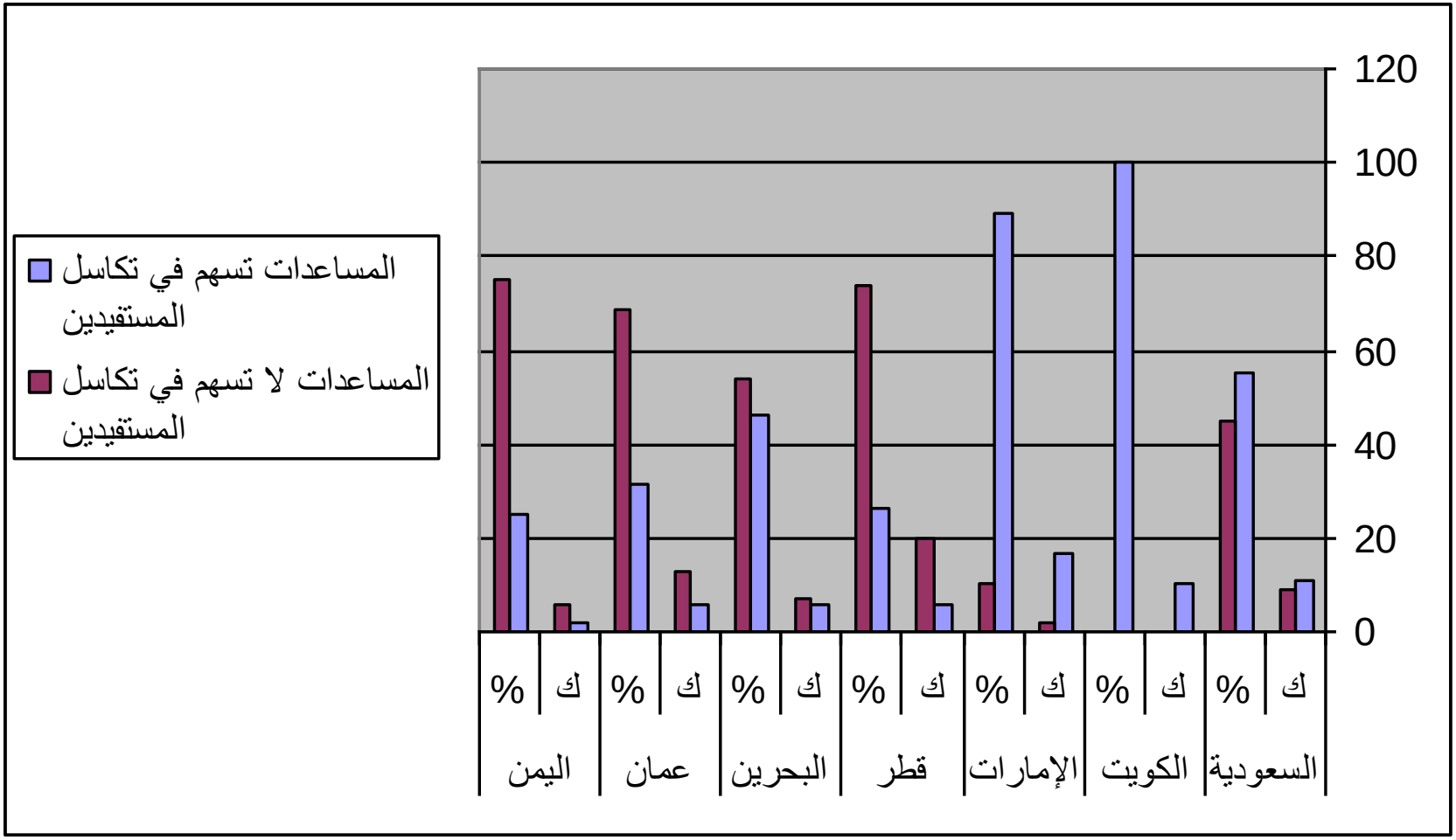
**جدول رقم (15)**

**المساعدات ومدى إسهامها في تكاسل المستفيدين**

| المساعدات وإسهامها في تكاسل المستفيدين | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| المساعدات تسهم في تكاسل المستفيدين | 17 | 89.5 | 6 | 46.2 | 11 | 55 | 6 | 31.6 | 6 | 26 | 10 | 100 | 2 | 25 |
| المساعدات لا تسهم في تكاسل المستفيدين | 2 | 10.5 | 7 | 53.8 | 9 | 45 | 13 | 68.4 | 20 | 74 | ... | ... | 6 | 75 |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (11)**

**المساعدات ومدى إسهامها في تكاسل المستفيدين**



**ه. رأي العاملين في مساعدات الضمان وإسهامها في تكاسل المستفيدين:**

يعتقد بعض الأفراد أن مساعدات الضمان التي يحصل عليها المستفيدون قد تدفعهم إلى الكسل وعدم بذل الجهد اللازم للعمل وكسب العيش، ويرى بعضهم الآخر أن المساعدات التي تعطى لأصحاب الحاجات تدفعهم لتطوير أنفسهم وللبحث عن عمل يعينهم على الخروج من دائرة طلب الإعانات إلى دفع أموال يعينون بها غيرهم وذلك تحقيقاً لإنسانيتهم كأفراد منتجين.

ويوضح الجدول رقم (15) أن كل أفراد عينة العاملين بدولة الكويت يرون أن المساعدات تسهم في تكاسل المستفيدين ويشترك معهم في هذا الرأي (89.5%) من عينة العاملين في دولة الإمارات العربية المتحدة و(55%) من عينة العاملين المملكة العربية السعودية. وهناك نظرة مغايرة لدى عينة العاملين في الجمهورية اليمنية حيث يرى (75%) أن المساعدات لا تسهم في تكاسل المستفيدين ويشاركهم الرأي نفسه (7%) من عينة دولة قطر و(68.4%) من سلطنة عمان و(53.8 %) من عينة العاملين بمملكة البحرين.

ويمكن أن تعزى الاختلافات في أراء المبحوثين إلى ثقافة المجتمع الذي يعيشون فيه وما إذا كان التواكل والتراخي سمة ثقافية لدى الأفراد أو أن العمل قيمة في حد ذاته يقوم الأفراد بإعلائها في حياتهم. والتحدي الذي تفرضه نظرة العاملين للمساعدات على أنها

عامل من عوامل حفز المستفيدين على التراخي والكسل عن طلب العمل يكمن فيما تولده تلك النظرة لدى من يعتنقونها من مشاعر غير ودية تجاه المستفيدين باعتبارهم قوم من المتواكلين الذين لا يرغبون في تحمل مشاق الحياة ومن ثم تكون النتيجة تعرضهم إلى معوقات بيروقراطية شتى من أصحاب هذا الرأي عند المطالبة بالحصول على حقوقهم المالية.

**(4) التحديات المقترنة بالأساليب البيروقراطية لتنظيم مساعدات الضمان الاجتماعي:**

تتعدد أساليب مساعدات الضمان من الناحية الإدارية وتتباين إجراءاتها من دولة إلى أخرى. وترمى المقارنة بين الدول موضوع الدراسة إلى الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف في الإجراءات بهذه الدول ومن ثم العمل على توحيدها تجنباً للتضارب الموجود في أساليب التنظيم التي تتبناها إدارات الضمان الاجتماعي والذي يعد أحد التحديات التي تعوق عملية توحيد تلك النظم في الدول موضوع الدراسة.

وفيما يلي نشير إلى بعض هذه الأساليب التنظيمية ونكشف مدى الالتقاء حولها وفقا لما يراه العاملين في مجال الضمان الاجتماعي.

**أ. أساليب تسجيل طلبات المستفيدين:**

يعد تسجيل الطلبات التي يتقدم بها المستفيدون من أجل صرف مساعدات الضمان الاجتماعي لهم، أول إجراء من الإجراءات الإدارية التي تتم من أجل تقرير الحق لهم في الحصول على المساعدات ثم صرفها لهم بعد ذلك.

وتستعين بعض مؤسسات الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة بأسلوب القيود الالكترونية على الحاسبات الآلية لتسجيل

الطلبات، وذلك بعد تسجيلها كتابة في دفاتر خاصة، وهذا ما يشير إليه (92.6%) من أفراد عينة العاملين في دولة قطر و(92.3%) من عينة العاملين في مملكة البحرين و(63.2%) من عينة العاملين في دولة الإمارات و(57.9%) من العاملين في سلطنة عمان. ويقوم العاملون في مؤسسات الضمان بدول أخرى بتسجيل طلبات المستفيدين مباشرة على الحاسب الآلي كما هو الحال في المملكة العربية السعودية حسب ما يرى (60%) من أفراد عينة العاملين بها.

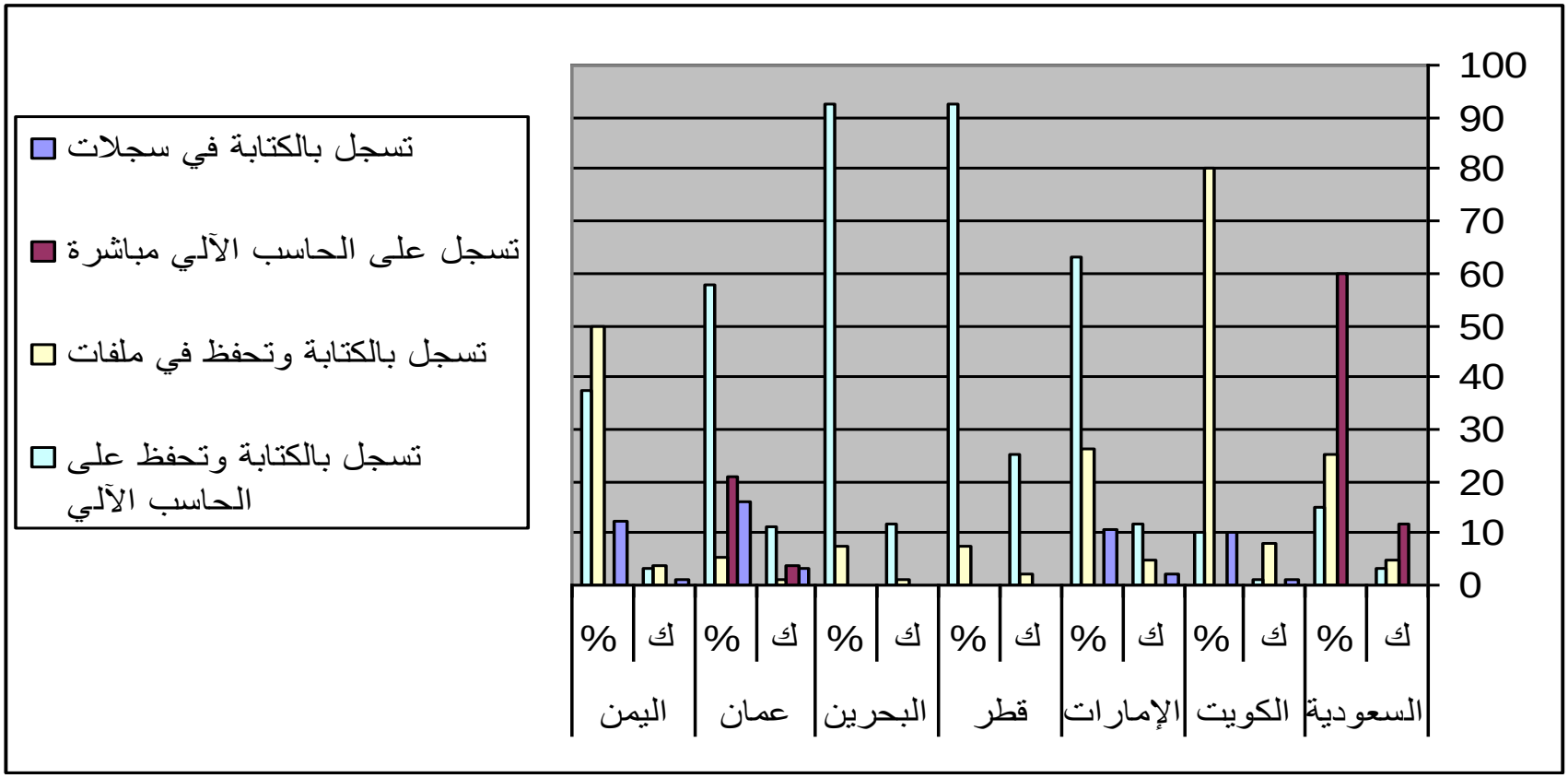
**جدول رقم (16)**

**أساليب تسجيل طلبات المستفيدين**

| أساليب تسجيل طلبات المستفيدين | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| تسجل بالكتابة في سجلات | 2 | 10.5 | ... | ... | ... | ... | 3 | 15.8 | ... | ... | 1 | 10 | 1 | 12.5 |
| تسجل على الحاسب الآلي مباشرة | ... | ... | ... | ... | 12 | 60 | 4 | 21.1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| تسجل بالكتابة وتحفظ في ملفات | 5 | 26.3 | 1 | 7.7 | 5 | 25 | 1 | 5.2 | 2 | 7.40 | 8 | 80 | 4 | 50.0 |
| تسجل بالكتابة وتحفظ على الحاسب الآلي | 12 | 63.2 | 12 | 92.3 | 3 | 15 | 11 | 57.9 | 25 | 92.60 | 1 | 10 | 3 | 37.5 |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (11)**

**أساليب تسجيل طلبات المستفيدين**



ومع ذلك يمكن القول، أن النسب المئوية الموضحة في الجدول رقم (16) لا تكشف عن إجماع على أسلوب لسجيل طلبات المستفيدين وأن العاملين في إدارات الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة يستخدمون بنسب متفاوتة أشكالاً متعددة تجمع ما بين القيد الآلي والقيد الدفتري. وربما يرجع تعدد الأساليب في تسجيل الطلبات إلى عدم توافر الإمكانيات المادية في مؤسسات الضمان الاجتماعي بدرجة متساوية، وخاصة ما يتعلق منها بأجهزة الحاسب الآلي والموظفين المدربين تدريباً عالياً.

ومما لا شك فيه أن الاعتماد على الحاسبات الآلية يعد من مقومات سرعة أنجاز العمل واستدعاء المعلومات ومتابعتها ونقلها من هيئة حكومية إلى أخرى في سرية تامة.

**ب. أساليب منع المستفيدين من تكرار صرف مساعدات الضمان الاجتماعي:**

من التحديات المهمة التي تواجه إدارات الضمان الاجتماعي قيام بعض الأفراد بالتقدم إلى أكثر من منطقة من المناطق الإدارية بطلبات لصرف المساعدات الشهرية. ولتلافي تكرار صرف المساعدة للمستفيد من أكثر من جهة إدارية، غالباً ما تقوم إدارة الضمان في المنطقة الإدارية التي يقيم بها المستفيد بالحصول على إقرار منه بعدم تقدمه لطلب الإعانة من منطقة أخرى.

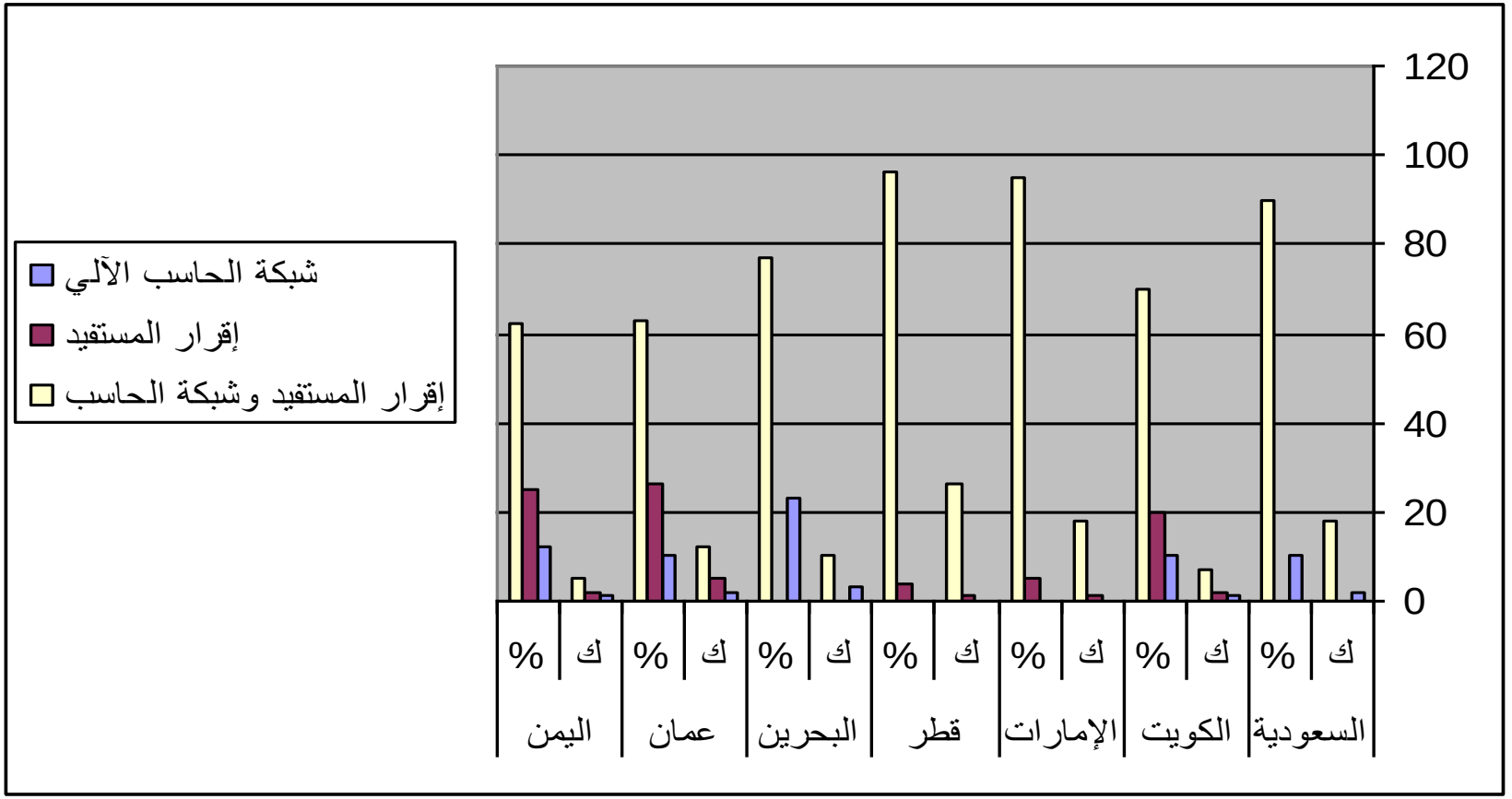
**جدول رقم (17)**

**أساليب منع المستفيدين من تكرار صرف المساعدات**

| أساليب منع المستفيدين من تكرار صرف المساعدات | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| شبكة الحاسب الآلي | ... | ... | 3 | 23.0 | 2 | 10 | 2 | 10.5 | ... | ... | 1 | 10 | 1 | 12.5 |
| إقرار المستفيد | 1 | 5.2 | ... | ... | ... | ... | 5 | 26.3 | 1 | 3.7 | 2 | 20 | 2 | 25.0 |
| إقرار المستفيد وشبكة الحاسب | 18 | 94.8 | 10 | 77.0 | 18 | 90 | 12 | 63.2 | 26 | 96.3 | 7 | 70 | 5 | 62.5 |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (13)**

**أساليب منع المستفيدين من تكرار صرف المساعدات**



ويشير الجدول رقم (17) إلى أن ما نسبته (96.3%) من أفراد عينة العاملين في دولة قطر و(94.8%) منهم في دولة الإمارات و(90%) منهم في المملكة العربية السعودية و(77%) منهم في مملكة البحرين و(70%) منهم في دولة الكويت و(63.2%) منهم في سلطنة عمان و(62.5%) في الجمهورية اليمنية إلى أن أسلوب منع المستفيد من تكرار صرف المساعدات هو الحصول على إقرار منه ويتم تسجيله بعد ذلك على شبكة الحاسب الآلي.

وتشترك الدول موضوع الدراسة جميعها في الاعتماد على هذين الأسلوبين الكتابي اليدوي والتسجيل على الحاسب الآلي بنسبة كبيرة. ولكن لا زالت بعض مؤسسات الضمان لم تكتمل أجهزتها الالكترونية كما هو الحال في سلطنة عمان وفي دولة الكويت حيث يشير (26.3%) و(20%) من أفراد عينة العاملين في الدولتين على التوالي إلى أنهم يعتمدون فقط على الإقرار الكتابي من المستفيد لمنع تكرار الصرف دون استخدام الحاسب الآلي.

### ج. أساليب حصول المستفيدون على مستحقاتهم المالية:

توضح البيانات الواردة في الجدول رقم (18) أن عينة أفراد العاملين في الدول موضوع الدراسة يجمعون على أن الصراف الآلي هو أسلوب حصول المستفيدين على مستحقاتهم المالية.

وقد ساعد على انتشار الاستعانة بأسلوب بطاقات الصراف الآلي حداثة النظام البنكي في هذه الدول بالدرجة الأولى، ولكن في الجمهورية اليمنية حيث النظام البنكي أقل تطوراً من غيره في دول الخليج الأخرى لا زال جزء كبير من المساعدات يصرف عن طريق مكاتب البريد المنتشرة في أرجاء الجمهورية.

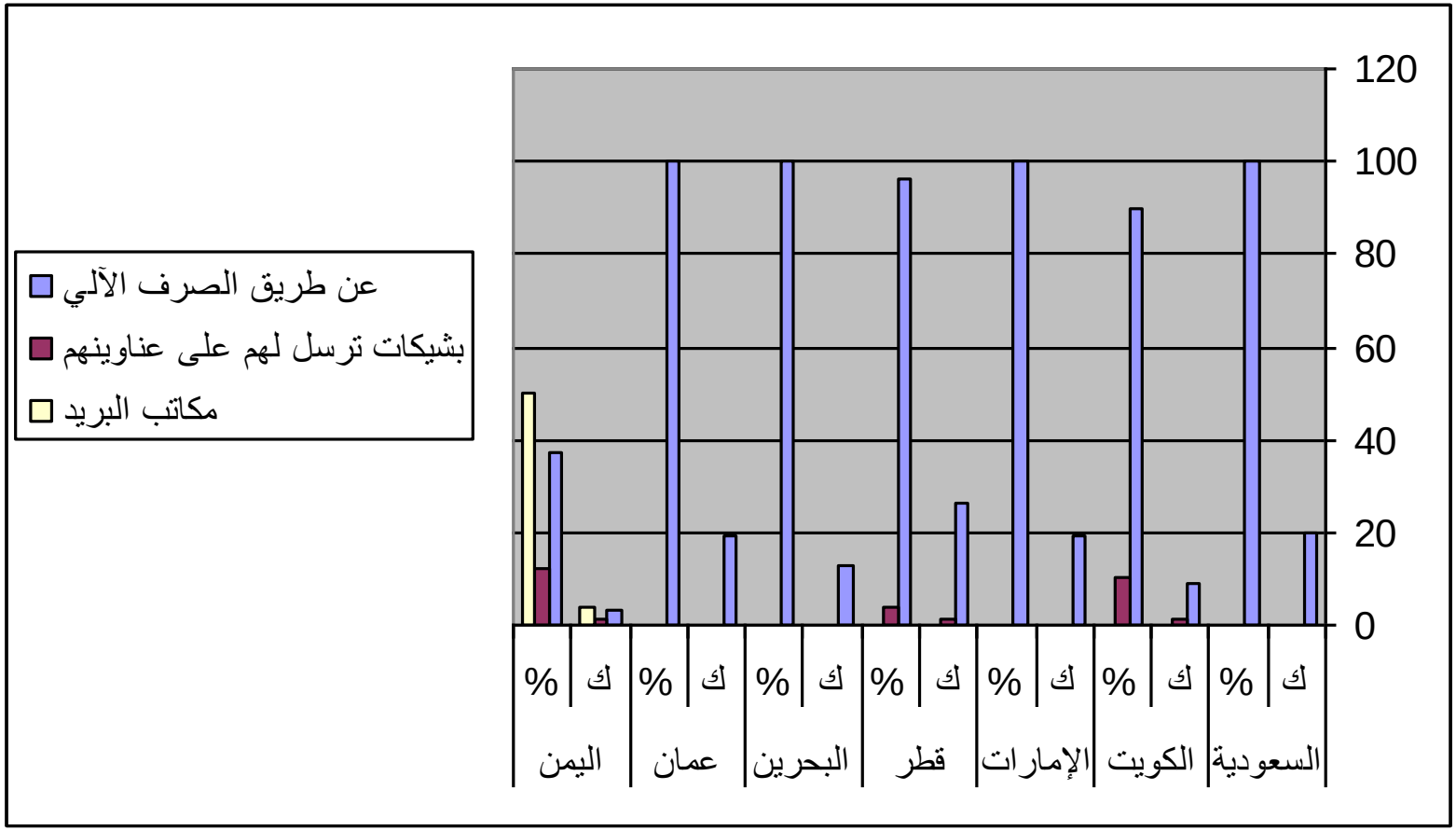
وبالرغم من أن عدد صغير من العاملين قد أوضحوا أن المستفيدين يصرفون مساعدات الضمان بشيكات تسحب على بعض البنوك إلا انه من الواضح أن استخدام بطاقات الصراف الآلي يكاد يكون الأسلوب المفضل لدى إدارات الضمان الاجتماعي لسهولته ودقته، الأمر الذي يفرض تحدياً على الإدارات التي تستخدمه ضرورة تحديث أساليبها.

**جدول رقم (18)**

**كيفية حصول المستفيدين على مستحقاتهم المالية**

| كيفية حصول المستفيدين على مستحقاتهم | الإمارات | | البحرين | | السعودية | | عمان | | قطر | | الكويت | | اليمن | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % | التكرار | % |
| عن طريق الصرف الآلي | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 26 | 96.3 | 9 | 90 | 3 | 37.5 |
| بشيكات ترسل لهم على عناوينهم | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 1 | 3.7 | 1 | 10 | 1 | 12.5 |
| مكاتب البريد | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 4 | 50.0 |
| المجموع | 19 | 100 | 13 | 100 | 20 | 100 | 19 | 100 | 27 | 100 | 10 | 100 | 8 | 100 |

**رسم بياني رقم (14)**
**كيفية حصول المستفيدين على مستحقاتهم المالية**



## المبحث الثاني
## مرئيات كبار المسؤولين بشأن التحديات
## التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي

ترمي الاستبانة التي طبقت في مقابلات مع كبار المسؤولين عن المساعدات والضمان الاجتماعي إلى الكشف عن التحديات المقترنة بالخصائص العامة لنظم الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة والمتصلة بالجوانب المتعددة لبرامج تأهيل وتمكين المستفيدين والأساليب التي تتبع في تلك الدول لتنمية نظام الضمان الاجتماعي وموارده. وأخيراً نحاول إلقاء الضوء على التحديات التي تواجه منع تكرار صرف المستفيد الواحد لمساعدات الضمان من أكثر من إدارة. وبعد ذلك في خاتمة وتعقيب سوف نعرض لأهم النتائج التي يمكن استخلاصها من تحليل ومناقشة البيانات الميدانية. وفيما يلي نعرض لكل نقطة من هذه النقاط على حدة.

### 1- تحديات تتعلق بالخصائص العامة لنظام الضمان الاجتماعي:

تكشف البيانات التي جمعت من كبار المسؤولين عن توافر عدد من الخصائص العامة التي تتميز بها نظم الضمان الاجتماعي في بلادهم وهي:

أ. **الشمولية**، ذلك أن نظم الضمان الاجتماعي في هذه الدول تغطي كافة الفئات الاجتماعية المستحقة للرعاية، ولكن هناك تحد يواجه نظم الضمان الاجتماعي، يتمثل في أن درجة شمولية نظم الضمان الاجتماعي تتفاوت من دولة إلى أخرى، فنلاحظ أن هناك

فئات من ذوي الحاجات تستحق المساعدة الاجتماعية ولكنها مع ذلك لا تزال غير مشمولة بالضمان الاجتماعي لاعتبارات سياسية مثل ضرورة توافر شرط الجنسية بالنسبة لأبناء الزوجة المتزوجة من أجنبي في بعض الدول وشرط المولد على أرض الدولة والإقامة.

ب. **المرونة،** حيث تتميز نظم الضمان الاجتماعي بوجه عام بقابليتها للتعديل من وقت إلى آخر لتتلاءم مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية السائدة ولا يوجد تحد واضح من التحديات بهذا الشأن.

ج. **الانتشار،** ذلك أن نظم الضمان الاجتماعي تغطي كل التقسيمات الإدارية المختلفة في كل دولة حيث أنها تصل إلى الأحياء بالمنطقة أو المحافظة. ومع ذلك هناك تحد يواجه بعض الدول وهو عدم انتشار مكاتب إدارات الضمان الاجتماعي في بعض المناطق الإدارية أو قلة عددها.

وبالإضافة إلى هذه الخصائص العامة، توجد بعض الخصائص التي تميز نظم الضمان الاجتماعي في بعض الدول عن غيرها. فقد أشار مسؤول الضمان الاجتماعي في كل من مملكة البحرين والجمهورية اليمنية إلى أن نظام الضمان الاجتماعي في بلديهما يتميز بالاستقلالية، حيث يتمتع القائمون على شؤونه بسلطات إصدار اللوائح التنفيذية والمالية والإدارية وهذه الخاصية لا توجد في بعض الدول الأخرى حيث تدار إدارات الضمان الاجتماعي إدارة مركزية ولا تستطيع الإدارات الفرعية اتخاذ أية قرارات دون الرجوع إلى الإدارة المركزية في الوزارة المعنية.

**2- التحديات الخاصة ببرامج تأهل وتمكين المستفيدين:**

تطبق كل الدول التي شملتها الدراسة - كما يتضح من آراء كبار المسؤولين- مبدأ تأهيل المحتاجين وتدريبهم لنقلهم من مرحلة الاعتماد الكامل على الحكومة إلى مرحلة الاعتماد على الذات والمشاركة في تحقيق دخل يستفيد به أفراد أسرهم. ولكن من الملاحظ أن برامج التأهيل تتباين بين الدول موضوع الدراسة. فنجد أن برامج التأهيل في المملكة العربية السعودية توجه إلى فئات اجتماعية متنوعة، بدءاً من الصيادين والأفراد من أصحاب الحرف اليدوية والمنزلية إلى المتعلمين من أبناء الفئات المحتاجة. أما في بقية الدول، فنلاحظ أن برامج التأهيل تتركز على التدريب المهني وعلى برامج صغيرة مثل برامج مشاريع موارد الرزق والأسر المنتجة. وهكذا يمكن القول أنه لا يوجد تبادل للخبرات بين الدول موضوع الدراسة فيما يتعلق ببرامج تأهيل المستفيدين، وبالتالي نجد أن إدارات الضمان الاجتماعي لا تستفيد من تبادل الخبرات بينها لكي توفر على القائمين بها مصاعب الدخول في تجارب جديدة.

### 3- التحديات المرتبطة بأساليب تنمية نظام الضمان الاجتماعي وموارده:

تختلف الدول موضوع الدراسة في اختياراتها لأساليب تنمية نظام الضمان الاجتماعي وموارده، ويرجع ذلك إلى تباين مصادر تمويل الضمان الاجتماعي. فقد أظهرت آراء مسؤول الضمان

الاجتماعي بالمملكة العربية السعودية أن الزكاة تعد مورداً اقتصادياً مهماً من موارد الضمان الاجتماعي يليها الاعتمادات التي تدرج في موازنة الدولة. أما بقية الدول الأخرى موضوع الدراسة فهي تعتمد بصورة أساسية على موازنة الدولة لتمويل المساعدات التي يقدمها الضمان الاجتماعي للمستفيدين.

وبالرغم من أن الزكاة تعد مورداً مالياً مهماً في سلطنة عمان إلا أنه يتم توزيعها مع موارد الأوقاف وفق إجراءات مختلفة ومنفصلة عن إجراءات الضمان الاجتماعي ووفق كشوف خاصة تضم المستحقين للزكاة. ولا يوجد في النظام العماني ما يمنع من أن يجمع المستفيد بين الإعانات التي يحصل عليها من الزكاة وحقه في مساعدات الضمان الاجتماعي.

وهكذا نجد تحدياً مهماً في هذا الخصوص يتمثل في عدم الاتفاق بين الدول موضوع الدراسة على أساليب موحدة لتمويل الضمان الاجتماعي رغم ما بينها من انسجام ثقافي وديني يؤكد على مشروعية الزكاة كمورد من موارد الصرف على حاجات المسلمين. كما لا توجد لدى هذه الدول خطط استثمارية واضحة ترمي إلى تكوين احتياطيات مالية ينفق منها مستقبلاً على الضمان الاجتماعي لتخفيف العبء على موازنة الدولة وللعمل على تعدد مصادر تمويل هذه الخدمة المالية المهمة للمواطنين.

**4- التحديات الخاصة بأساليب منع تكرار صرف مساعدات الضمان لنفس المستفيد:**

يعد أسلوب الربط الالكتروني عن طريق شبكات الحاسب الآلي من أهم الوسائل التي تستخدم للحد من ازدواجية أو تعدد جهات الصرف لمساعدات الضمان الاجتماعي لمستفيد واحد. وتوضح البيانات التي أدلى بها كبار المسؤولين أن معظم الدول التي شملتها الدراسة تواجه تحدياً يتمثل في عدم استكمال آليات الربط الالكتروني بين إدارات الضمان الاجتماعي وبناء على ذلك تظل احتمالات ازدواج الصرف قائمة إلى أن يتم استكمال نظام الربط الالكتروني بن إدارات الضمان من ناحية وبينها وبين باقي الإدارات الحكومية من ناحية أخرى.

**خاتمة وتعقيب:**

نستخلص من تحليل ومناقشة البيانات الميدانية التي حصلنا عليها من العاملين بمؤسسات الضمان الاجتماعي على المستويين التنفيذي ومن كبار المسؤولين عدداً من النتائج التي نعرضها فيما يلي:

1- من الواضح إن إدارات الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة كانت تنظر إلى العمل في هذا المجال على أنه مجرد أداء لبعض المهام البيروقراطية المكتبية؛ وبالتالي يمكن أن يعهد إلى أي صاحب مؤهل علمي بإنجازه. والواقع إن استمرار التمسك بهذه الرؤية الضيقة يحرم العمل في الضمان الاجتماعي من أصحاب التأهيل العلمي المناسب الذين يمكن بتراكم الخبرة العملية لديهم أن يسهموا في ترشيد نظم الضمان الاجتماعي وتطويرها.

2- إن اعتماد إدارات الضمان الاجتماعي على عدد كبير من الموظفين ذوى الخبرة الطويلة في العمل مع المستفيدين من نظم الضمان لا ينفي حاجة هذه المؤسسات إلى تدريب أولئك قدامى الموظفين على أساليب العمل التقني الحديثة وأهمية حصولها على فريق عمل من الشباب لتدريبهم ودفعهم إلى مجالات العمل لتمكنهم من الاستعانة بأساليب العمل الآلية واكتساب الخبرات الفنية والإدارية المناسبة لمعالجة المشكلات الحديثة التي تنشأ في مجال الضمان الاجتماعي.

وإذا كان بعض الأفراد يرون أن سنوات الخبرة تشير إلى عمق التجارب المتراكمة لدى العاملين وتدل على فهمهم لأوضاع الضمان الاجتماعي وخاصة بالنسبة للموظفين الذين يمكن الاعتماد على خبراتهم في تدريب جيل الشباب من المعينين الجدد في العمل، فإن الواقع العملي يكشف عن أن العمل في مجال الضمان الاجتماعي يميل يوماً بعد يوم إلى اكتساب الطابع الاجتماعي المهني لما ينطوي عليه من سمات الخصوصية والسرية والتفرد التي تتميز بها حالات العمل الاجتماعي، ولما تتطلبه الممارسات العملية لتنظيم الضمان الاجتماعي من مهارات وقدرات

3- تلعب وسائل الإعلام دوراً هاماً في إعلام المواطنين بكيفية الاستفادة من الخدمات التي يوفرها نظام الضمان الاجتماعي ولكن البيانات الميدانية تنبه إلى أن كثيراً من العاملين يؤكدون على أهمية زيارة المستفيدين لمكاتب الضمان الاجتماعي والحصول على المعلومات بطريقة مباشرة من هناك وعلى أن

تتاح لهم فرصة مناقشة العاملين فيما يستغلق عليهم فهمه من أمور ويتطلب تحقيق هذه النتيجة توفير أماكن لائقة لاستقبال المواطنين ووجود فريق من الباحثين والأخصائيين الاجتماعيين المدربين لإجراء المقابلات معهم وإفادتهم بصورة مبدئية عن أحقيتهم أو عدم أحقيتهم في تلقى مساعدات من الضمان الاجتماعي.

4- أوضحت البيانات الميدانية أن العاملين بإدارات الضمان الاجتماعي يعتمدون على الوثائق التي يتقدم بها المواطنون الذين يطلبون المساعدات والإعانات المالية بالدرجة الأولى، كما يستمدون معلوماتهم أيضاً من جيران المستفيدين، ولم يبرز المبحوثون أهمية البحث الاجتماعي ودوره المتميز كمصدر للبيانات على نحو ما كان متوقعاً. ويمكن التأكيد هنا على ضرورة عدم التركيز على الوثائق فحسب، كمصدر للمعلومات عن المستفيدين؛ إذ يجب أن يتم الاعتماد على البحوث الاجتماعية لتكوين فكرة واضحة عن صحة الوثائق التي يتقدم بها المستفيد كما يجب تفعيل الاعتماد على نظم الربط الالكترونية مع الأجهزة الحكومية.

5- يعد المزج بين أسلوب المساعدات النقدية والمساعدات العينية من أكثر الأساليب مناسبة للمستفيدين بنظم الضمان الاجتماعي فقد يستخدم الأفراد المساعدات النقدية في غير ما خصصت له كإنفاقها على شراء سلع رفاهية والسجائر كما أن السلع العينية قد يتم بيعها بواسطة المستفيدين لإنفاق المال على أغراض أخرى. ولكن في كل الأحوال يظل وجود توليفة جيدة من المساعدات

النقدية والعينية التي تعطى منفردة أمر له قيمته. وقد يكون من الأفضل سؤال المستفيد عن نوع السلع العينية التي تعطى له ومدى فائدتها بالنسبة له ليقرر بالاشتراك مع المختصين في إدارة الضمان إن كان سوف يستفيد من الإعانات العينية أم لا.

6- إن التأكيد على فكرة أن مساعدات الضمان الاجتماعي حق للمواطنين الذين يطالبون بها متى توافرت لديهم شروط استحقاقها، يكفل التزام العاملين بخدمة المستفيدين ومساعدتهم على نيل هذه الحقوق ويحد من نظرة التعالي التي قد تصدر عن بعض العاملين نحو المستفيدين، وتبدد الإحساس بالمهانة الذي قد يشعر به الأفراد عند طلب المساعدات.

7- إن وجود دليل مرفق على أحكام قانون الضمان الاجتماعي توضح فيه أمثلة تفصيلية عن مقدار الدخل الذي يطرأ عليه التخفيض إذا تجاوزه المستفيد ومقدار الدخل الذي يعد القريب الملزم بالنفقة قادراً على كفالة أقاربه ومسمى المرحلة التعليمية التي يجوز لمن يدرس بها الحصول على المساعدة يحول دون وقوع كثير من الاجتهادات ومن ثم التساهلات مع بعض الأفراد دون بعضهم الآخر ومن ثم يكون ربط المساعدة أكثر دقة مما لو ترك الأمر لتلك الاجتهادات.

8- من المهم أن يتفهم العاملون بإدارات الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة أن أموال الضمان تمثل بنداً من بنود الموازنة العامة وتموله الدولة من الموارد السيادية فضلاً عن الموارد الأخرى التي يوفرها القادرون من أبناء الوطن وأن ما

يناله المستفيدون من مساعدات لا يضير أحداً ولا يقلل من موارد المجتمع التي كان من الممكن أن تنفق على بنود أخرى على نحو ما يتصورون، هذا فضلاً عما تقرره المواطنة وحقوق التكافل للمواطنين غير القادرين من حقوق على المجتمع الذي يعيشون فيه.

9- ينبغي أن يعرف العاملون بمؤسسات الضمان الاجتماعي أن مبالغ المساعدات الشهرية تتحدد في ضوء الأوضاع الاقتصادية السائدة في المجتمع وبالتالي فإن كفاية أو عدم كفاية هذه المبالغ ترجع إلى ما يتوافر على المجتمع من موارد وقدرات. كما أن قيمته تتحدد في إطار طريقة إنفاق هذه المبالغ على الأغراض التي منحت من أجلها.

10- هناك اختلاف بين العاملين عن أثر مساعدات الضمان على حياة الأفراد حيث يرى بعضهم أنها تؤدى إلى تكاسلهم وتراخيهم عن العمل اعتماداً على ما تمنحه لهم الحكومة ويرى آخرون أن المساعدات لا تحض على ذلك التكاسل وإنما هي وسيلة لتعين الأفراد على الخروج من أزماتهم وأشباع حاجاتهم لكي يتحولوا إلى أشخاص منتجين، ولكي تسود أفكار أصحاب الرأي الثاني يجب التوسع في برامج التأهيل والتدريب التي تباشرها الوزارات المختصة والتي تقوم على مبدأ أن المساعدة تمنح للمستفيدين ريثما يستطيعون الاعتماد على أنفسهم ويلتحقون بعمل يدر عليهم دخلاً منتظماً. بعبارة أخرى، أن المساعدات تتميز بصفة التأقيت وليست الدوام.

وأخيراً، تكشف البيانات عن أن هناك تعدداً في الأساليب الإدارية لتسجيل طلبات صرف مساعدات الضمان الاجتماعي، وهناك حاجة ماسة إلى تحديث الأجهزة التي تتعامل بها الإدارات عند تقديم الرعاية إلى المحتاجين من المواطنين بحيث يتم ذلك عن طريق الاستعانة بالحاسبات الآلية المتطورة التي تخزن عليها البيانات ويتم تداولها بسهولة بين الإدارات المختلفة. والواقع أن تحقيق هذا الهدف يتطلب التعاون بين الدول موضوع الدراسة للاتفاق على التقنيات التي تستخدم في إدارات الضمان الاجتماعي وعلى إقامة شبكات للمعلومات وأساليب موحدة لمعالجتها.

بالإضافة إلى ذلك، فإن توافر أجهزة الحاسب الآلي يساعد إدارات الضمان الاجتماعي على اكتشاف حالات تكرار طلبات الصرف المقدمة من مستفيد واحد بطريقة أكثر سهولة مما لو كانت الإدارة تعتمد على السجلات الكتابية فحسب.

* * *

## الفصل السابع

# نحو نموذج مقترح لتطوير نظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

**تمهيد:**

أولاً - الهدف من صياغة نموذج مقترح موحد لنظم الضمان الاجتماعي.

ثانياً - العوامل التي تساعد على نجاح نموذج موحد لنظم الضمان الاجتماعي.

ثالثاً - أركان النموذج المقترح الموحد لنظم الضمان الاجتماعي.

## الفصل السابع
## نحو نموذج مقترح لتطوير نظم الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء بمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

تمهيد:

إن توحيد نظم الضمان الاجتماعي يعني شمولها وتغطيتها لفئات الفقراء والمحتاجين في جميع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أياً كانت الدولة التي يقيم فيها المواطن الخليجي، وبذلك يتخطى تطبيق التشريعات المنظمة للضمان الاجتماعي الحدود الإقليمية لتلك الدول لتشمل مظلة كافة الخليجيين متى توافرت فيهم شروط تطبيق أحكام هذه التشريعات.

وتنطلق صياغة فكرة نموذج موحد للضمان الاجتماعي من مبدأ مؤداه أنه حق من الحقوق الاجتماعية الأساسية للمواطنين الذين في حاجة إليه وذلك لأنه أداة مهمة لتحقيق التماسك الاجتماعي بين الشرائح الاجتماعية المختلفة ولإزالة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأفراد في المجتمع الخليجي الكبير، فالضمان الاجتماعي في جميع المجتمعات يسهم في تطوير حقوق الإنسان وكرامته ووسيلة لبناء الجسور بين أبناء المجتمعات التي تربط بينها وحدة سياسية أو تجمعات إقليمية.

ونتناول في هذا الفصل للهدف من صياغة النموذج المقترح لنظم الضمان الاجتماعي ونوضح العوامل التي تسوغ وضع هذا النموذج ثم نستعرض الأبعاد المختلفة التي يتكون منها النموذج المقترح وأخيراً نبين المزايا المتوقعة لهذا النموذج المقترح الموحد.

**أولاً - الهدف من ناحية صياغة نموذج مقترح موحد لنظم الضمان الاجتماعي:**

إن النموذج المقترح لتطوير نظم الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ينبغي أن يكون نموذجاً موحداً لتطبيقه في كل هذه الدول. ومما يشجع على اقتراح هذا النموذج، ما يذهب إليه كبار المسؤولين في دول مجلس التعاون الخليجي من أن قليلاً من الانجازات هو ما تم تحقيقه على طريق الوحدة بين دول المجلس، وأنه لا زال من المأمول تحقيق مزيد من الانجازات وخاصة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

وقد أشار أمين عام مجلس التعاون (2008) إلى أن: "السوق الخليجية المشتركة تشمل عشرة مسارات حددتها الاتفاقية الاقتصادية وهي: التنقل، والإقامة، والعمل في القطاعات الحكومية، والتأمين الاجتماعي، والتقاعد، وممارسة المهن والحرف، ومزاولة جميع الأنشطة الاقتصادية والاستثمارية والخدمية... والاستفادة من الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية". وهذه السوق الخليجية ترتكز على المواطنة الخليجية وتقوم على مبدأ أساسي وهو أن يتمتع مواطنو دول المجلس بالمعاملة الوطنية في أي دولة من الدول الأعضاء بحيث تتوفر لهم جميع المزايا التي تمنح للمواطنين في جميع المجالات الاقتصادية.

ويسهم النموذج المقترح الموحد لنظم الضمان الاجتماعي إلى تحقيق الأهداف التالية:

1- يعد الاتفاق على هذا النموذج المقترح عاملاً مهماً في تحقيق الأهداف السياسية لمجلس التعاون، حيث أنه يعد شكلاً من أشكال توحيد التشريعات التي تنظم المساعدات لذوي الحاجات والمعوزين في تلك الدول، وتناهض مشكلة الفقر التي تعاني منها تلك الفئات المهمشة اجتماعياً.
2- يساعد وجود نموذج موحد لنظم الضمان الاجتماعي، من الناحية الاقتصادية، على تسهيل انتقال القوى البشرية بين دول المجلس حيث ينال الأفراد نفس القدر من الحقوق في مستوى لائق من المعيشة عند تنقلهم من دولة إلى أخرى، الأمر الذي يحقق لهم الشعور بالاستقرار والأمن الاقتصادي أينما حلوا.
3- ومن الناحية الاجتماعية، يكون الهدف من توحيد نظم الضمان الاجتماعي توفير الرعاية الاجتماعية، الصحية والتعليمية، للمواطنين في دول مجلس التعاون ومساعدتهم على مواجهة المشكلات التي تترتب على عجزهم البدني أو مرضهم أو فقدهم من يعولهم. وبذلك يكون توحيد نظم الضمان الاجتماعي تعميم للمسؤولية الاجتماعية عن مواطني كل دول الخليج.

وتزداد أهمية وجود نظام موحد للضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون بسبب الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي

أفرزتها الظروف العالمية والتي أدت إلى انتشار البطالة بين الشباب من الجنسين (حمود، 2005). هذا بالإضافة إلى تزايد حالات الطلاق على نحو لافت للانتباه وكذلك حوادث السيارات التي يترتب عليها عجز أعداد كبيرة من الشباب، وهذه الظروف جميعها تتشابه بشأنها دول مجلس التعاون إلى حد بعيد.

**ثانياً - العوامل التي تساعد على نجاح نموذج موحد لنظم الضمان الاجتماعي:**

مما لا شك فيه، أن التفكير في التوصل إلى نموذج موحد للضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية يعد خطوة يبررها التوجه المشترك لدى هذه الدول نحو تحقيق وحدة اقتصادية وتشريعية تجمع أبناء دول الخليج على صعيد واحد وتكفل لهم مستوى من الرفاهية يتناسب مع تطلعاتهم إلى حياة أفضل.

ويساعد على نجاح مثل هذا النموذج المقترح توافر عدد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي من شأنها أن تؤثر تأثيراً قوياً على تفعيله وتطويره والتي نوضحها فيما يلي:

1- إن حكومات دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لعبت دوراً محورياً في حياة شعوبها حيث أسهمت في تشكيل أوضاعهم الاقتصادية، فقد "توسعت وظائف الدولة وزادت مسؤولياتها التي لم تقتصر على أنشطة محدودة، بل تتوسع

وتشمل وتستوعب شتى مجالات الحياة ... وأصبحت الدولة تعمل على تحقيق رفاهية مواطنيها ... وتستجيب للاحتياجات المتغيرة لمجتمع خرج من فقر وعوز لبحبوحة وتطلع لحياة حديثة مرفهة" (باقادر، 2008، ص17).

بعبارة أخرى، لقد أسهمت السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي اتبعتها حكومات مجلس التعاون في تكريس فكرة إعالة الدولة لمن يعجز عن إعالة نفسه، ومن ثم يصبح حق المحتاجين الفعليين لمساعدات الضمان واجباً على الدولة أن تؤديه، وتقتضي عمومية هذه الظاهرة في دول مجلس التعاون أن يكون هناك نموذج موحد يطبق على جميع مواطنيها الذين يستحقون مساعدة الدولة.

2- تستمد دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ثقافاتها من نبع مشترك من الثقافة العربية الإسلامية التي تؤكد على روح التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع الواحد وعلى مسؤولية الحاكم عن رعاية المحكومين ومساعدتهم على مواجهة حالات العوز والحاجة (الباشا، 1988).

والواقع أن شيوع الثقافة الإسلامية التي تحض على إطعام المساكين ورعاية المرضى وذوي الإعاقة والترفق بالضعفاء والمسنين بين أبناء المجتمعات العربية في الخليج يعني إمكانية التقائهم على الأخذ بأساليب موحدة للضمان الاجتماعي والتي من شأنها أن تسهم في مساعدة هذه الفئات المحتاجة على حل مشكلاتهم.

3- تخطو دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بثبات نحو تحقيق وحدة تشريعية ووحدة نقدية ووحدة اقتصادية، ويمكن النظر في هذا السياق إلى توحيد نظم الضمان الاجتماعي لهذه الدول على أنه انجاز جيد لسياسة التوحيد التي تحققت في مجالات متعددة.

4- تتشابه مجتمعات دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى حد كبير في مواردها المادية وفي بيئاتها الطبيعية وفي أنماط حياتها الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم فهي تتشابه في أنواع المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الأفراد فيها، الأمر الذي يجعل من اليسير على واضعي نظم الضمان الاجتماعي توحيد أحكام تقديم المساعدات والإعانات التي تعين على مواجهة تلك المخاطر.

5- تتميز دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بالتجانس البشري الذي نتج عن تحركات السكان عبر أراضي تلك الدول وعن الروابط القرابية والاجتماعية التي تجمع بينهم. وتساعد هذه السمة الديموجرافية والاجتماعية عند توحيد نظم الضمان الاجتماعي بين دول الاتحاد على تقبل مواطني كل دولة أن يتمتع غيرهم من مواطني الدول الأخرى بمزايا الضمان التي تتوافر لهم.

**ثالثاً - أركان النموذج المقترح الموحد لنظم الضمان الاجتماعي:**

يشتمل النموذج المقترح الموحد لنظم الضمان الاجتماعي على عدة أركان لم تختلف عليها النظم في الدول موضوع الدراسة ولذلك من الممكن الاتفاق عليها واتخاذها أساساً لتوحيد نظم الضمان الاجتماعي كخطوة على طريق الوحدة الشاملة بين تلك الدول.

وتتألف هذه الأركان من فلسفة موحدة لنظم الضمان الاجتماعي وتوحيد الفئات المستفيدة من تلك المساعدات ومن شروط موحدة لاستحقاق المساعدات التي يقررها النظام المقترح الموحد. وتوحيد مصادر تمويل نظام الضمان الاجتماعي وكذلك توحيد خطط التمكين والتأهيل التي تتبناها دول مجلس التعاون لتغيير الأدوار الاجتماعية والاقتصادية للفقراء وتحويلهم إلى قوى بشرية منتجة في إطار سياسات التنمية المستدامة والاعتماد على الذات. ونناقش فيما يلي كل ركن من هذه الأركان.

**1- الفلسفة الموحدة لنظم الضمان الاجتماعي:**

يعد نظام التأمين نظاماً اجتماعياً واقتصادياً يرمي إلى حماية الفئات الاجتماعية الضعيفة من الفقر والمخاطر المختلفة بما يحقق لهم الأمن الاجتماعي ويخلق لديهم وعياً بالإنتماء والمواطنة.

وتتزايد أهمية هذا الهدف في إطار الظروف الاقتصادية العالمية التي تواجه فيها الدول تحديات التكيف مع الطبيعة المتغيرة للمخاطر الاجتماعية المختلفة المتمثلة في الفقر والبطالة الناتجة عن الإندماج المتزايد في النظام الرأسمالي العالمي وما أفرزه من

تفاوت اجتماعي يستوجب بذل الجهد لتوفير الحماية الاجتماعية للمواطنين.

وتتباين فلسفة نظام الضمان الاجتماعي من دولة إلى أخرى، حيث تنهض في بعض الدول على مبادئ العقيدة الإسلامية وتستند في دول أخرى إلى أفكار سياسية وفلسفات اجتماعية وفي حالات أخرى قامت على أسس من تلك الأفكار الممتزجة بالمبادئ الدينية.

ويرى الباحث أن انطلاق فلسفة الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية من مبادئ الشريعة الإسلامية، يرجع إلى روح الثقافة الإسلامية التي تهيمن عليها وعلى شعوبها.

وبناءً على ما سبق، من المقترح أن يبنى نظام الضمان المقترح والموحد على أساس من المبادئ الإسلامية التي تؤكد على التكافل الاجتماعي وعلى مسؤولية الحاكم عن رعيته، وعلى الجانب الإنساني الخاص بحماية الجماعات المهمشة والمحرومة التي ينبغي توفير شبكة من الأمان الاجتماعي لهم ضد المرض والبطالة والشيخوخة.

والواقع أن صياغة فلسفة موحدة لنموذج الضمان الاجتماعي المقترح ستسهم في توحيد المنطلقات التي تنبثق منها سياسات الضمان الاجتماعي فلا تتغير بتغير المسؤولين السياسيين

والأجهزة القائمة على تنفيذها ويكون لها موقفاً ثابتاً من مواطنيها ومن رعايتهم اجتماعياً واقتصادياً.

**2- توحيد الفئات المستفيدة من مساعدات نظام الضمان الاجتماعي المقترح:**

تركزت جهود دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في تنظيمها لأنشطة الضمان الاجتماعي على محاربة ظاهرة الفقر والحيلولة دون انتشاره بين أفراد الفئات الضعيفة من أصحاب الحاجات، ولم يقتصر فكر هذه الدول على ذلك فحسب وإنما خطت خطوة للأمام وذلك بالعمل على إدماج المستفيدين بمساعدات الضمان الاجتماعي في المجتمع كأعضاء منتجين وذلك بتدريبهم وتأهيلهم للعمل في مجالات الحرف اليدوية والأعمال المهنية المناسبة لمستوياتهم التعليمية.

وتتكون الفئات المعرضة للتردي في براثن الفقر من الأرامل والأيتام والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين والفتيات غير المتزوجات وأسر السجناء والطلاب ممن لا عائل لهم. وما يجمع بين كل أفراد هذه الفئات أنهم فقدوا مواردهم المادية التي تضمن لهم حياة كريمة. لكي لا يتعرضون فيها لذل المسألة أو للتفكير في الانحراف عن الطريق القويم.

ولكن من الملاحظ أن بعض الدول قامت بإضافة عدد من الشرائح الاجتماعية من مواطنيها للفئات المؤهلة للاستفادة من مساعدات الضمان الاجتماعي مثل العاجزين مادياً ومجهولي

الوالدين والأحداث وأسر المفقودين والمرأة المهجورة وذلك لتوسيع نطاق الاستفادة من خدمات الضمان الاجتماعي، وأغفلت الدول الأخرى مثل أفراد هذه الفئات.

ولهذا، فإن صياغة نظام موحد للضمان الاجتماعي يتطلب من دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية الاتفاق على توحيد الفئات المستفيدة من هذا النظام (الأسكوا: 2004، ص ص 52-55). وذلك لئلا يبدو أن بعض نظم الضمان الاجتماعي تهتم برعاية فئات معينة من المحتاجين، في حين لا تأبه النظم في دول أخرى برعايتهم. فالأصل أن مواطني دول مجلس التعاون الخليجي سوف تظلهم مظلة واحدة من الضمان الاجتماعي، لا تختلف فيها معاملته من نظام الضمان الاجتماعي من دول إلى أخرى.

وبوجه عام، يمكن القول أن هناك اتفاقاً عاماً بين الدول موضوع الدراسة على حد أدنى من الفئات الاجتماعية التي من الممكن أن تحظى بمساعدات الضمان الاجتماعي وتنحصر الخلافات بينها في أضيق الحدود.

### 3- الشروط الموحدة لاستحقاق المساعدات في نظام الضمان الاجتماعي الموحد:

من أهداف النموذج المقترح الموحد لنظام الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تشجيع حرية انتقال المواطنين بين دول المجلس للإقامة والعمل، ويتطلب هذا التوجه

أن يكون هناك اتفاق على شروط موحدة لاستحقاق مساعدات الضمان وذلك لتأمين الأفراد ضد المخاطر التي يمكن أن يواجهونها عند انتقالهم للمعيشة في أي دولة من دول المجلس.

ويعد حصر تطبيق قواعد نظم الضمان الاجتماعي في مواطني بعض دول المجلس دون غيرهم عاملاً من العوامل التي قد تعوق إقبال أبناء الدول الخليجية الأخرى على قبول الانتقال للإقامة أو للعمل في تلك الدول رغم طموحات وآمال الوحدة بين أبنائها.

وإذا كانت الفوائد المتعددة التي تقررها نظم الضمان الاجتماعي لمواطني دول مجلس التعاون الخليجي لم تمتد لتغطية أفراد العمالة الوافدة الذين يقومون بجانب كبير من العمل فيها لأسباب يتقبلها أبناء هذه الدول فإن عدم بسط قواعد هذه النظم لتشمل مواطني دول المجلس أمر لا يخدم مساعيهم نحو الوحدة الاقتصادية على الأقل.

وإذا كان أفراد العمالة الوافدة ليس لهم أي وزن سياسي في المجتمعات التي يعملون بها، فالأمر على العكس من ذلك بالنسبة لأبناء دول مجلس التعاون الذين لآرائهم واتجاهاتهم السياسية تجاه هذه الدول قيمة لا يمكن تجاهلها (Dharam,2002).

وبناءً على ذلك، فمن المنتظر أن يلتقي المسؤولون عن أجهزة الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون في إطار من التوجيهات السياسية لينظموا توحيد الشروط التي تجعل من نظام الضمان الاجتماعي المقترح الموحد مظلة يتمتع بها جميع

مواطني دول الخليج. من ذلك على سبيل المثال، أن شرط مثل تمتع المستفيد بجنسية الدولة ينبغي ألا يحول دون تمتع أحد أبناء دول مجلس التعاون الخليجي بالمساعدات التي يقررها نظام الضمان الاجتماعي في الدولة التي يقيم بها خارج دولته. ويمكن الابقاء في هذه الحالة على شرط الإقامة في الدولة كأحد الشروط المسوغة للحصول على الإعانة.

**4- توحيد مصادر تمويل نظام الضمان الاجتماعي:**

تكشف البيانات المتاحة للباحث عن أن الضمان الاجتماعي في معظم دول مجلس التعاون لدول الخليج يتم تمويله من موارد الموازنة العامة للدولة، وتعتمد بعض الدول مثل المملكة العربية السعودية ودولة الكويت على موارد الزكاة في دعم أنظمة الضمان الاجتماعي.

والواقع أنه لا يمكن تمويل نظام الضمان الاجتماعي المقترح الموحد من إيرادات الدولة دون الأخذ في الحسبان أن هذه الاختلافات يمكن أن يكون لها تأثيرات مهمة على المتغيرات الماكرو اقتصادية مثل فوائض الميزانية ومعدلات الاستثمار ومعدلات النمو (Espinasa – Jega,et.al., 1999).

ونظراً لتقلبات أسعار النفط وما يستتبعها من انخفاض في الوظائف اللازمة لخلق كثير من فرص العمل للعمالة الوطنية ولتنفيذ برامج التنمية، ويمكن القول أن تلك الأوضاع يمكن أن تؤثر سلباً على تمويل نظم الضمان الاجتماعي، بل وقد يؤدي إلى

عجز النظم نفسها عن تغطية الحاجات المتزايدة لذوي الحاجات والفقراء (حمود، 2005).

وبالنسبة لنظام الضمان المقترح الموحد، يرى الباحث، أن يكون تمويله من حصيلة الزكاة التي يمكن تجميعها من الهيئات والشركات والأفراد الموسرين في دول مجلس التعاون. ويقوم هذا الرأي على أساس أن المستفيدين من مساعدات الضمان، ينتمون إلى الفئات التي تستحق الزكاة على نحو ما ورد في القرآن الكريم، ﴿إِ ِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاء وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ (التوبة: 60) فاليتامى والأرامل ذوو الإعاقة وطلاب العلم وغيرهم ممن ليس لهم عائل قادر أولى بالزكاة من غيرهم. وتبعاً لذلك لا ينبغي أن تصرف موارد الزكاة على نحو منفصل عن مساعدات الضمان على النحو المعمول به في بعض الدول موضوع الدراسة.

فضلاً عن ذلك، يقترح الباحث، أن يعمل المسؤولون على تنمية موارد نظام الضمان الاجتماعي وذلك استثمار الفوائض المتبقية في الموازنة بتوجيهها إلى مشروعات تسهم في زيادة إيرادات الضمان الاجتماعي والتخفيف عن الدولة.

ويرمي هذا الاقتراح إلى لفت الانتباه إلى أن نظام الضمان الاجتماعي قد وُجد ليبقى، فهو ليس نظاماً مؤقتاً وبذلك يكون من الأفضل أن نزوده بآليات تمويل ذاتية حتى لا تواجه الدولة خيار تخفيف المساعدات المالية التي يقدمها النظام أو الاستغناء عنه.

**5- توحيد خطط التأهيل والتمكين للمستفيدين بالمساعدات:**

عملت العائدات النفطية، إبان مرحلة الطفرة والإزدهار الاقتصادي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، على إحداث تغييرات حقيقية في حياة الخليجيين ووفرت لهم أفضل الخدمات الاجتماعية وأرقى أنواع الرفاهية. وقد تأثرت البنية الاجتماعية تأثراً عميقاً من ذلك، ما حدث من تغيرات تمثلت في: "تراجع القيمة الاجتماعية للعمل والتخلي عن الحرف والصناعات اليدوية ... إن العمل لم يعد له قيمة اجتماعية ضرورية لتكوين الشخصية الاجتماعية للفرد، وكوسيلة للارتقاء والتطور في المجتمع". (الأيوبي، 2004 ص89)

وقد ترتب على انتشار هذه القيم أن بعض المحتاجين أصبحوا يرون أن الدولة بما فاء الله عليها من إيرادات وخير من تصدير البترول يجب أن تتكفل بالإنفاق عليهم وأن تتعهد بتوفير احتياجاتهم.

ولكن المسؤولين عن أجهزة الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون يسعون إلى حث من يتلقون المساعدات على العمل وبذل الجهد ليتحولوا إلى أفراد منتجين يسهمون في بناء مجتمعاتهم وأن يتخلوا عن فكرة الاتكال على الدولة للحصول على المال الذي يعينهم على سد احتياجاتهم.

ولما كانت كل دولة من دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لديها خطة منفردة لتدريب المستفيدين من مساعدات الضمان الاجتماعي لذا فهناك حاجة إلى التنسيق بينها في هذا المجال لصياغة خطة تدريب موحدة وعامة تعود بالنفع على كل المستفيدين، وأن يتم تبادل الخبرات في هذا الشأن بين المختصين بتأهيل وتمكين المستفيدين.

وبالرغم من تباين خبرات المستفيدين ومستوياتهم التعليمية من دولة إلى أخرى إلا أن هذا لا يمنع من وجود خطة موحدة لتأهيلهم وذلك لوجود حد أدنى من القدرات الإنسانية المشتركة بينهم مما يجمعهم على تلك الخطة.

* * *

# النتائج العامة للبحث والتوصيات

**- النتائج العامة للبحث**

**أولاً -** نتائج تتعلق بطبيعة نظم الضمان الاجتماعي

**ثانياً -** نتائج تتعلق بشمولية نظم الضمان الاجتماعي

**ثالثاً -** نتائج تتعلق بمدى مرونة نظم الضمان الاجتماعي واستيعابها للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية

**- توصيات الدراسة**

## النتائج العامة للبحث

يتركز الهدف الرئيسي لهذه الدراسة على إجراء مقارنة بين أنظمة الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، للكشف عن نقاط الالتقاء والاختلاف بينها وذلك ابتغاء التوصل إلى نموذج مقترح موحد يجمع ما بين تلك الدول على فلسفة واحدة لنظام الضمان الموحد وعلى شروط مشتركة تطبق على فئات المستفيدين.

وقد تناولت الدراسة مدى شمولية نظم الضمان الاجتماعي وذلك من حيث الفئات التي تطبق عليها أحكام تلك النظم، والشروط التي يستحق بموجبها الأفراد المساعدات المقررة لهم.

واهتمت الدراسة أيضاً بمحاولة الكشف عن طرق تعديل نظم الضمان الاجتماعي ومدى مرونتها والجهات المسؤولة عن ذلك، وأساليب استثمار فوائض الأرصدة التي تتبقى من الإنفاق على المساعدات ونوعية ما يقدم للمستفيدين من تيسيرات للحصول على حقوقهم. ونستعرض فيما يلي أهم النتائج التي كشفت عنها الدراسة.

**أولاً - نتائج تتعلق بطبيعة نظم الضمان الاجتماعي:**

1 - فيما يتعلق بتسمية النظام، لاحظ الباحث أن الدول موضوع الدراسة لم تجتمع على تسمية واحدة تطلق على نظام أو قانون الضمان الاجتماعي حيث تباينت المسميات ما بين نظام أو قانون الضمان الاجتماعي (كما هو الحال في المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة ودولة قطر ومملكة البحرين

وسلطنة عمان) وقانون المساعدات العامة (وهو المطبق في دولة الكويت) وقانون الرعاية الاجتماعية (وهو قانون الجمهورية اليمنية).

وبالرغم من أن الاسم الذي يطلق على التشريع الخاص بالضمان الاجتماعي لا ينطوي على مدلول خاص، إلا أن الاتفاق على نظام موحد للضمان الاجتماعي يقتضي التوافق على تسمية موحدة له يتم التعامل معه بموجبها.

2 - تكشف الدراسة عن التوجهات الإسلامية لنظم الضمان الاجتماعي في جميع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية وذلك من خلال تأكيد منشوراتها على بعض المعاني التي ينطوي عليها مبدأ مثل: "الوصول إلى المحتاج المتعفف" ومبدأ مثل: "البحث بالستر والصرف باليسر" وهما من مبادئ الضمان الاجتماعي في المملكة العربية السعودية.

وتشير مذكرة وزارة الشؤون الاجتماعية بدولة الإمارات العربية المتحدة إلى أن العناية بالأيتام والأرامل في قانون الضمان الاجتماعي تعد إعمالاً لقوله تعالى: ﴿وَاعْبُدُوا اللَّهَ وَلاَ تُشْرِكُوا بِهِ شَيْئًا ۖ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا وَبِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَالْجَارِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَالْجَارِ الْجُنُبِ وَالصَّاحِبِ بِالْجَنْبِ وَابْنِ السَّبِيلِ وَمَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ مَنْ كَانَ مُخْتَالًا فَخُورًا﴾ (سورة النساء، الآية: 36).

ويمكن القول، بوجه عام، أن عناية دول مجلس التعاون الخليجي بالفئات المستفيدة من أحكام نظم الضمان الاجتماعي تنطلق من وعي المسؤولين فيها بتعاليم الدين الإسلامي وبضرورة توفير شبكة من الأمان الاجتماعي للضعفاء والمحتاجين من أبناء المجتمع.

**ثانياً - نتائج تتعلق بشمولية نظم الضمان الاجتماعي:**

1- توضح الدراسة أن شروط تطبيق نظم الضمان الاجتماعي على المستفيدين في كل دولة تتوجه إلى مواطني الدولة دون غيرهم، ويتم تطبيق أحكام هذه النظم على الأجانب في أضيق الحدود، كما هو الحال مع الأرملة الأجنبية التي كانت متزوجة من مواطن حيث تستفيد من الضمان الاجتماعي في **المملكة العربية السعودية**.

وتتفاوت الشروط التي يستحق بموجبها الأفراد المساعدات التي يقدمها لهم الضمان الاجتماعي من حيث التشدد والتيسير من دولة إلى أخرى، فنجد بعض الدول تسمح للأجنبية المطلقة من مواطن بالحصول على مساعدات لها ولأولادها مثلما يجري عليه العمل في دولة **الإمارات العربية المتحدة**، في حين أن دول أخرى تحرمها من هذا الحق بحجة عدم انطباق شروط الانتفاع بأحكام القوانين أو النظم عليها.

2- تتكون الفئات المستفيدة من نظم الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة من أفراد ينتمون إلى الفئات الضعيفة والمهمشة الذين لا يجدون لهم عائلاً مقتدراً مثل اليتامى والأرامل والأشخاص ذوو الإعاقة والمرضى.

وعلى خلاف نظم التأمينات الاجتماعية التي يتحمل المستفيدون جزءاً من أعباء الإعانات التي يحصلون عليها وذلك بدفع نسبة من دخولهم كاشتراكات تسدد لهيئة التأمينات الاجتماعية، تتحمل الدولة كافة الأعباء الخاصة بالمساعدات التي تقدم لهؤلاء الأفراد.

وتختلف نظم الضمان الاجتماعي في الدول موضوع الدراسة في مدى اتفاقها على نوعية الفئات التي تستحق المساعدات التي تقدم إليها. فمن الملاحظ، على سبيل المثال، أن الأفراد العاجزين مادياً يحصلون على مساعدات في إطار قانون الضمان الاجتماعي **بدولة الإمارات العربية المتحدة**، بينما لا يعامل أمثالهم المعاملة نفسها في الدول الأخرى، مما يعني أن شروط استحقاق المساعدات تتفاوت في درجة شمولها من دولة إلى أخرى.

3- يتبين من الدراسة أن الدول موضوع الدراسة لا تقدم للمستفيدين بالضمان الاجتماعي مساعدات نقدية فحسب، ولكنها تزودهم أيضاً بإعانات عينية متنوعة مثل الأجهزة الطبية والبطاطين والأقمشة والمواد الغذائية. فغالباً ما تقدم دول مثل **المملكة العربية السعودية** في إطار مجموعة من البرامج المساندة بتقديم ما تقدم تلك المساعدات للمحتاجين في المناسبات الشرعية مثل شهر رمضان وعيد الفطر وعيد الأضحى وهي مناسبات أكل وشرب ومرح أمر الشارع الإسلامي الحكيم فيها بالتوسعة على المحتاجين لتجنيبهم ذل المسألة والحاجة. وتصرف الأجهزة الطبية غالباً لذوي الإعاقة وللمرضى بأمراض مزمنة حيث تتولى الدولة الإنفاق عليهم ويسايرها في هذا النهج **سلطنة عمان**.
هناك بعض الدول لا تصرف إعانات عينية للمستفيدين بأحكام قوانين أو نظم الضمان الاجتماعي مثل **دولة الإمارات العربية المتحدة** وإن كان من الممكن أن تقوم بصرفها خارج نطاق هذه القوانين والنظم كمنح حكومية تعطى للمحتاجين عند حاجتهم لها.

4- كشفت الدراسة أن نظم الضمان الاجتماعي في كثير من الدول الأعضاء مثل **دولة الإمارات العربية المتحدة ودولة الكويت** تشترط إقامة المستفيد داخل الدولة لكي يكون له الحق في الحصول على المساعدات الضمانية، وأن التمسك بتطبيق هذا الشرط يحرم كثيراً من الأطفال الذين يحملون جنسية آبائهم ويقيمون في الخارج مع أمهاتهم من الحصول على المساعدات التي هم في حاجة ماسة لها.

5- يتبين من الدراسة أن بعض الأساليب التي يبلغ بها طالب المساعدة قرار رفض طلبه من الجهات المختصة لا تعينه على إثبات تاريخ الرفض والذي يعد من البيانات المهمة التي يعتد بها عند حساب المدة التي يسقط بعدها حقه في التظلم من قرار الرفض.

6- أوضحت الدراسة أن بعض أنظمة الضمان، كما في **دولة الكويت** تشترط ميلاد الطفل في الدولة التي يحمل أبوه جنسيتها كأحد الشروط المسوغة لحصوله على مساعدات الضمان عند وفاة والده وهذا الشرط يحرم عدداً كبيراً من الأطفال من الحصول على مساعدات لأسباب لا يد لهم فيها وهو الميلاد خارج الوطن وهي وقائع تتكرر كثيراً وخاصة إذا كان المواطن متزوجاً من أجنبية تفضل قضاء فترة الوضع مع أسرتها في وطنها الذي تنتمي إليه وهو ما درجت عليه المرأة العربية بوجه عام.

**ثالثاً - نتائج تتعلق بمدى مرونة نظم الضمان الاجتماعي واستيعابها للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية:**

1 - تستجيب نظم الضمان الاجتماعي للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع وذلك ببسط قواعد هذه النظم على فئات

جديدة من المستفيدين وتيسير الإجراءات التي يتم اتباعها للحصول على المساعدات والتوصل إلى نظام مقترح موحد من شأنه أن يمد مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل المزيد من ذوي الحاجات الذين يمكن أن يتمتعوا بالحماية الاجتماعية التي يوفرها المجتمع لهم.

2 - تتميز إدارة أجهزة الضمان الاجتماعي بالطابع المركزي حيث تتخذ القرارات الرئيسة من قبل الوزارات المعنية ومع ذلك فإن قدراً مهماً من السلطات يفوض لوكالات الوزارات وإلى الإدارات والأقسام للتعامل بطريقة لا مركزية مع المشكلات اليومية الخاصة بالمستفيدين وتقرير أحقيتهم في المساعدات، وفي ظل النظام المقترح الموحد تزداد سلطات الإدارات الفرعية اللامركزية من الناحية التنفيذية وتظل الرقابة للأجهزة المركزية.

3 - يتزايد اعتماد الأقسام والإدارات بوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية على شبكات وأجهزة الحاسب الآلي في تسجيل المعلومات والبيانات الخاصة بالمستفيدين من نظم الضمان الاجتماعي وذلك للتنسيق بين الجهات المختصة بتقرير المساعدات وتجنباً للازدواج في صرفها وتجنباً لبطء الإجراءات الكتابية والتعقيدات البيروقراطية، ويحفز الوزارات على تزكية هذا التوجه تمسكها بمبادئ السرية في استقصاء أوضاع المستفيدين حفاظاً على كرامتهم.

4 - تتبنى وزارات الشؤون الاجتماعية سياسات تعليمية وتربوية تهدف إلى تأهيل وتدريب وتمكين المستفيدين من تغيير أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية وتحويلهم من أشخاص معتمدين على المعونات والمساعدات إلى منتجين يساهمون في مساعدة غيرهم وفي بناء مجتمعهم وهذا التوجه يسود بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بأسرها ولذلك فإن التنسيق بينها لتطوير

قدرات هذه الفئات الاجتماعية المهمشة يسهم في معالجة مشكلة الفقر جذرياً في المجتمع الخليجي.

5 - أوضحت الدراسة أن عدداً من إدارات الضمان ليس لها قدر كافٍ من السلطات التي تسمح لها بإصدار التعليمات التنفيذية والمالية والإدارية فيما يتعلق بإجراءات تنظيم وصرف مساعدات الضمان الاجتماعي.

6 - يتبين من الدراسة أن بعض نظم الضمان الاجتماعي تحدد حداً أقصى للمدة التي يفحص فيها طلب المستفيدين واعتبار عدم الرد عليهم بعد انقضاء هذه المدة بمثابة رفض للطلب، الأمر الذي لا يعلم معه ما إذا كان التأخر في الرد على المستفيد بسبب الرفض أم بسبب إهمال أحد الموظفين في عرض الطلب على المسؤولين.

* * *

## توصيات الدراسة

في ضوء النتائج العامة التي توصلت إليها الدراسة نصوغ التوصيات التالية والتي من الممكن أن تتحول إلى سياسات تنفيذية قابلة للتطبيق في الدول موضوع الدراسة.

1 - تقترح الدراسة عقد اتفاقية لتوحيد نظم الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية وذلك على أساس من التوجهات الفكرية الإسلامية التي تؤكد على أن يتم التكافل الاجتماعي وذلك لتوحيد القواعد التشريعية التي تحدد شروط الحصول على مساعدات الضمان والفئات الاجتماعية المخولة لذلك.

2 - توصي الدراسة بدمج أنشطة المؤسسات الخيرية والتطوعية التي توجه إلى المستفيدين بنظم الضمان الاجتماعي في خطتها للتعامل معهم لتحسين الخدمات التي توجه إليهم وتطويرها على نحو يحقق الأهداف العامة من رعاية المحتاجين والضعفاء.

3 - تقترح الدراسة تعاون الدول موضوع الدراسة في مجال خلق فرص لاستثمار الأرصدة الفائضة من حسابات الضمان الاجتماعي وذلك لتوفير موارد إضافية لتمويل المساعدات التي يتلقاها المستفيدين.

4 - توصي الدراسة بتوجيه أموال الزكاة لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي وذلك للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق موازنات الدول ونظراً لاستحقاقات المستفيدين من أموال الضمان لأموال الزكاة من الناحية الشرعية.

5 - تقترح الدراسة وضع خطة متكاملة لتطوير إدارة الضمان الاجتماعية وتزويدها بالإمكانيات المادية كالحاسبات الآلية وملحقاتها وبالقدرات البشرية مثل العاملين الحاصلين على مؤهلات في تخصصات علوم المحاسبة والاقتصاد والقانون وعلم الاجتماع والخدمة الاجتماعية لتشكيل مجموعات من الفنيين القادرين على إدارة موارد الضمان الاجتماعي وتنميتها.

6 - توصي الدراسة بتوعية المستفيدين بأهداف الضمان الاجتماعي وبالقواعد القانونية المنظمة لصرف المساعدات والمحددة للمستفيدين لها وذلك بالاعتماد على وسائل الإعلام والنشرات والمطبوعات واستقبال الزيارات الميدانية للمستفيدين في مكاتب لائقة.

7 - توصي الدراسة باستكمال شبكة المعلومات التي تضم هيئات الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والمعاشات والتقاعد والتأمينات الصحية وذلك لتوفير البيانات اللازمة لخدمة المستفيدين.

8 - تقترح الدراسة عقد لقاءات دورية منتظمة بين العاملين في إدارات الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لتبادل الخبرات الميدانية بشأن المشكلات المشتركة التي قد تنشأ عن توحيد نظم الضمان الاجتماعي في تلك الدول.

9 - توصي الدراسة بوضع قواعد موضوعية مشتركة يتفق عليها العاملون بإدارات الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون

لدول الخليج العربية لتقويم عمل هذه الإدارات وترشيد الإنفاق التي توجه إليها موارد الضمان الاجتماعي.

10 - تقترح الدراسة إجراء دراسات مستمرة عن الفئات المستحقة لمساعدات الضمان الاجتماعي لمتابعة أوضاع أفراد هذه الفئات ومدى استحقاقهم للاستمرار في صرف المساعدات.

11 - توصي الدراسة بإلغاء شرط إقامة المستفيد في داخل الدولة كأحد الشروط التي تمكنه من الحصول على المساعدات الضمانية وذلك على نحو ما هو مطبق في نظام الضمان الاجتماعي لسلطنة عمان لكي يتسنى للمقيمين خارج البلاد لسبب أو لآخر تلقي العون المادي الذي يعينهم على تجنب المسألة وهم بعيدين عن أوطانهم.

12 - ترى الدراسة أهمية تطبيق مبادئ اللامركزية الإدارية في أجهزة الضمان الاجتماعي بالقدر الذي يسمح لإدارات الضمان الاجتماعي في المناطق النائية من التصرف بمرونة فيما يتعلق بإجراءات تنظيم وصرف المساعدات الضمانية.

13 - توصي الدراسة بأن يتم إبلاغ طالب المساعدة برفض طلبه بطريقة قاطعة ومحددة بحيث يكون إثبات تاريخ علمه بالرفض لا محل للشك فيه حيث تحسب المدة المسموح بها للتظلم من الرفض اعتباراً من ذلك التاريخ.

14 - ترى الدراسة أن يعتبر عدم الرد على طلب المساعدة خلال الفترة المحددة للبت فيه بمثابة موافقة للطالب على طلبه وذلك

فيما يعرف في الأنظمة بالموافقة السلبية. حيث أن التأخر في الرد على الطالب قد لا يكون بسبب رفض طلبه وإنما يرجع إلى إهمال أحد الموظفين وتراخيه في عرض الطلب حتى لا يضار المستفيد بذلك الإهمال.

15 - توصي الدراسة بإلغاء شرط ميلاد الطفل في داخل الدولة التي يتمتع أبوه بجنسيتها كأحد الشروط اللازمة لحصوله على المساعدة الضمانية إذ أن مولده خارج الوطن لا ينفي عنه انتمائه لأبيه ولجنسيته.

16 - توصي الدراسة بعقد حلقة نقاشية للمسؤولين عن أجهزة الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لأساليب توحيد نظم الضمان وحل المشكلات التي تواجه ذلك الهدف.

17 - توصي الدراسة بعقد دورات تدريبية للعاملين في إدارات الضمان الاجتماعي في المجالات الإدارية والفنية المختلفة.

18 - ترى الدراسة العمل على صياغة نموذج استرشادي لنظم الضمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للتوعية بدور هذه الأنظمة وبأهمية ما تقدمه لأفراد المجتمع الخليجي من مساعدات ورعاية.

* * *

# مراجع الدراسة
# المراجع

**أولاً - المراجع العربية:**


1. الأيوبي، فضل، (2004م)، دور الثقافة في التنمية الاجتماعية في الخليج العربي: آفاق مستقبلية"، **مجلة جامعة الملك سعود،** م 17، الآداب (1) ص ص 55 – 144.
2. الباشا، محمد فاروق، (1408 هـ)، **التأمينات الاجتماعية ونظامها في المملكةالعربية السعودية،** الرياض:معهد الإدارة العامة، الإدارة العامة للبحوث.
3. حسن، محمد حسن، (1998م)، **مبادئ الإحصاء الاجتماعي،** الإسكندرية:دار المعرفة الجامعية.
4. حمود، حسن، (2005)، **العولمة والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية،** بيروت، الجامعة اللبنانية الأمريكية.
5. باقادر، أبو بكر أحمد **الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول جلس التعاون،** سلسلة الدراسات الاجتماعية والعالمية رقم 47، البحرين: المنامة، 2008.
6. حجير، محمد مبارك، **الضمان الاجتماعي .. دراسة مقارنة،** القاهرة، دار الهنا للطباعة والنشر، 1956م.
7. الحناكي، على بن سليمان، **جهود وبرامج وزارة الشؤون الاجتماعية في معالجة المشكلات المعاصرة للاسرة السعودية، وزارة الشؤون الاجتماعية،** وكالة الوزارة للرعاية والتنمية الاجتماعية، 1428هـ.

8. حمدان حسين عبد اللطيف، **الضمان الاجتماعي، فلسفة وتطبيق**، بيروت: الدار الجامعية 1986م.
9. الدبو، إبراهيم، **الضمان الاجتماعي في الاسلام ونماذج من القوانين المعاصرة**، دار المناهج، 1998م.
10. السعيد، صادق مهدى، **الضمان الاجتماعي، دراسة مقارنة**، القاهرة:دار الفكر العربي 1987م.
11. الصالح، محمد بن احمد، **الرعاية الاجتماعية في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية** ، الرياض:العبيكان، 1419هـ.
12. الفولي، أسامة محمد، **الاقتصاد والمجتمع**، الإسكندرية:دار المعرفة الاجتماعية، 1990م.
13. الكندري، جاسم على، **الفئات المستفيدة من قانون المساعدات العامة بدولة الكويت**، مجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، المكتب التنفيذي، ورقة العمل القطرية، الجمهورية اليمنية، 2008م.
14. محمد، محمد علي، (1983م)، **علم الاجتماع والمنهج العلمي**، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية
15. منصور، محمد حسين، **قانون التامين الاجتماعي**، الإسكندرية، 1997م.
16. وزارة الشؤون الاجتماعية، وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي والإسكان الشعبي، **نظام الضمان الاجتماعي**، الطبعة الأولى 1428 هـ - 2007م.
17. وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، **مرسوم بالقانون رقم 54 لسنة 1979 بتعديل بعض احكام القانون رقم 22 لسنة 1978 في شأن المساعدات العامة**، مطبعة حكومة الكويت .

18. وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، **مرسوم بقانون رقم 22 لسنة 1978 في شأن المساعدات العامة وملحقاته**، مطبعة حكومة الكويت .
19. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وحدة الدراسات والبحوث الإحصاء، سلسلة التشريعات الاجتماعية (1) **قانون اتحادى رقم (2) لسنة 2001 في شأن الضمان الاجتماعي.**
20. وزارة التنمية الاجتماعية، مملكة البحرين، **تجربة مملكة البحرين في مجال الفقر ومقاييسه**، ورقة العمل القطرية، مجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الجمهورية اليمنية، 2008م.
21. وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بدولة الكويت، **"تجربة دولة الكويت في مجال الفقر ومقاييسه"**، ورقة العمل القطرية، مجلس وزراء العمل ووزارء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الجمهورية اليمنية، 2008م.
22. وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي، **وثيقة الضمان الاجتماعي**، 1426هـ.
23. وكالة الوزارة لشؤون الضمان الاجتماعي والإسكان الشعبي، **مشروع مساعدة صيادي الأسماك للمستفيدين من الضمان الاجتماعي بمركز القحمة** ـ بمنطقة عسير، د. ت.

## ثانياً - المراجع الأجنبية:


24) Espinoza-Vega, A. Marco and Russell, Steven. (1999) .
"Fully Funded social security: now you see it, now you don't?",
***Economic Review***, Federal Reserve Bank of Atlanta, Vol. 84, Issue No. 4

25) Ghai, Dharam. (2002).
Social Security Priorities and Patterns: A global Perspective, International Institute for Labor Studies.
***www.ilo.org.***

26) Gillion, Colin. (1994).
Social security and protection in the developing world, ***Monthly Labour Review***, Sept., 1994.

27) Hoskins, Dalmer D. (2007) .
Social Security: Do we need a new social contract?, ***International Social Security Review***, Vol. 60, 2-3

28) Neuman, Lawrence. W. ( 1991) **.**
***Social Research : Quantitative and qualitative Approaches***, Boston: Allyn and Bacon

29) Rustow, D. A. and Erickson, K. P. (eds.), (1991).

***Comparative Political Dynamics: Global Research Perspective***, N.Y.: Harper Collins.

30) Usami, Koichi . ( 2004 ).
" Introduction: Comparative Study of Social Systems in Asia and Latin America, A contribution to the study of emerging welfare state " , ***The Developing Economics***, XLII, 2 (June): PP. 125-145.

31) Yang, Philip and Barret, Nadine , ( 2006).
"Understanding public attitudes towards social security**",** ***International Journal of social welfare***, 15; PP. 95 – 109.

*** * ***

# ملاحق الدراسة

# الاستبانة الأولى
# موجهة إلى أحد كبار المسؤولين
# عن المساعدات والضمان الاجتماعي
# في الوزارة بالدول الأعضاء

**الاستبانة الأولى**
**لجمع معلومات**
**وبيانات من أحد المسؤولين**
**لإعداد دراسة مقارنة للفئات الاجتماعية**
**المستفيدة من المساعدات والمعاشات في**
**الضمان الاجتماعي وتعريفها وبرامج تأهيلها**
**وتدريبها في دول مجلس التعاون**

**الاستبانة الاولى**
**لجمع معلومات**
**وبيانات من أحد المسؤولين**
**لإعداد دراسة مقارنة للفئات الاجتماعية**
**المستفيدة من المساعدات والمعاشات في**
**الضمان الاجتماعي وتعريفها وبرامج تأهيلها**
**وتدريبها في دول مجلس التعاون**

- اتخذ مجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (القطاع الاجتماعي) قراراً في دورته الرابعة والعشرين (الرياض: نوفمبر 2007م) بإدراج موضوع إعداد دراسة مقارنة للفئات المستفيدة من المساعدات والمعاشات في الضمان الاجتماعي وتعريفها وبرامج تأهيلها وتدريبها في دول مجلس التعاون.

- ونظراً لاختصاص وزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية بالدول الأعضاء في المجلس بمسؤولية الإشراف والتخطيط والتنفيذ والمتابعة للضمان والمساعدات الاجتماعية وبشكل يتفاوت في مستوى أجهزتها الإدارية المعنية بشؤون المستفيدين من المساعدات والضمان الاجتماعي وعدد الموظفين العاملين لديها والاختلاف في إجراءات وشروط منح الضمان أو المساعدة للمستفيد بالإضافة إلى البرامج والمشروعات الخاصة بالتأهيل والتدريب لهؤلاء المستفيدين.

- **فقد تم تصميم هذه الاستبانة الأولى ليتم تعبئتها من قبل أحد المسؤولين في الضمان والمساعدات الاجتماعية بالوزارة، بالإضافة إلى إرفاق أية بيانات ودراسات وتقارير تبرز جهود الدولة في هذا الشأن.**

- ونرجو أن تتم موافاة المكتب التنفيذي بالاستبانة بعد استيفائها وما يتوافر من بيانات وتقارير ودراسات ذات صلة بموضوع الدراسة والاستبيان وذلك عن طريق ممثل الوزارة والمقرر مشاركته في الاجتماع الفني الذي يضم جميع ممثلي الدول الأعضاء مع اللجنة المشرفة على الدراسة المكونة من خبير الدراسة وممثل عن وزارة الشؤون الاجتماعية بالمملكة العربية السعودية وممثل عن المكتب التنفيذي.

- ينعقد الاجتماع الفني خلال يومي الثلاثاء والأربعاء 12 و 13 رجب 1429هـ الموافق 15 و 16 يوليو 2008م بمقر المكتب التنفيذي (المنامة) وفي تمام الساعة التاسعة صباحاً، وسيتركز الاجتماع على نتائج الاستبانات مع ممثل كل دولة من الدول الأعضاء بالإضافة إلى عرض للتجربة من حيث قوانينها وأنظمتها والشروط المقررة لتلقي المساعدات وتصنيف الفئات المستفيدة والبرامج التي تقدم في الضمان وغيرها في جميع دول المجلس.

شاكرين لكم حسن تعاونكم وكريم استجابتكم،
مع التفضل بقبول فائق التقدير والاحترام،،،

**إدارة الشؤون الاجتماعية**
**المكتب التنفيذي**

## أسئلة الاستبانة
## الاولى الموجهة إلى المسؤول

1- الاسم (اختياري) : .....
.....

2- الـوظـيفــة : .....
.....

3- جهة العمــل : .....
.....

4- ما هي أهم الخصائص العامة التي يتميز بها نظام الضمان الاجتماعي لديكم؟
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5- هل هناك احتمالات لتعديل الشروط التي يجب توافرها في الأفراد للاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي؟
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6- هل من الممكن إضافة فئات جديدة للمستفيدين بنظام الضمان الاجتماعي؟

.....

.....

.....

.....

7- هل البرامج التي تتبنونها لتأهيل وتمكين المستفيدين كافية؟ وما البرامج الجديدة التي يمكن اقتراحها؟

.....

.....

.....

.....

8- كيف يمكن تشجيع المستفيدين للإقبال على هذه البرامج التنموية؟

.....

.....

.....

.....

.....

9- ما الأساليب التي يستخدمها الضمان الاجتماعي لمنع المستفيدين من تكرار صرف المعاش من أكثر من جهة ( حكومية - أهلية – خاصة ) وهل هذا مفيد؟

.....

.....

.....

.....

.....

10- مـا أسـاليب اسـتثمار وتنميـة الفـوائض الماليـة – إن وجـدت – فـي موازنـات الضمان الاجتماعي من موارد الوقف والزكاة؟

.....
.....
.....
.....
.....
.....

11- ما مرئياتكم لتطوير نظام الضمان الاجتماعي ليتلاءم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة للبلاد في المستقبل؟

.....
.....
.....
.....
.....

## ثانياً – الموضوعات المطلوب عنها بيانات إحصائية:

1- التسمية المعتمدة رسمياً لتوصيف الضمان الاجتماعي في الدولة :

.....
.....
.....

2- حجم الجهاز الإداري ومستواه ( قسم - إدارة - وكالة ) :

.....
.....
.....

3- عدد المكاتب التابعة للضمان الاجتماعي وتوزيعها الجغرافي ( إن وجدت )؟

.....

.....

.....

4- عدد الأقسام والإدارات التي توجه أعمال هذه المكاتب ( إن وجدت )؟

.....

.....

.....

5- عدد الموظفين العاملين في كل جهة ( مكتب – قسم – إدارة ) وتخصصاتهم النوعية؟

.....

.....

.....

6- قيمة المبالغ التي تخصص لموازنة قطاعي المعاشات والمساعدات في الضمان الاجتماعي لعام 2008- 2009م ؟

.....

.....

.....

7- عدد المستفيدين من الضمان الاجتماعي وموزعين ( إن أمكن) بحسب المكاتب التابعة للضمان؟

.....

.....

.....

**8- المجموع الكلي لعدد المستفيدين من المساعدات العامة؟**

.....

.....

.....

( يرجى إرفاق أية تقارير ومعلومات وبيانات يمكن أن تفيد الدراسة ).

* * *

# الاستبانة الثانية
# موجهة إلى الموظفين العاملين
# في مجال المساعدات والضمان الاجتماعي
# في الوزارة بالدول الأعضاء

**الاستبانة الثانية لجمع**
**معلومات وبيانات من الموظفين العاملين**
**لإعداد دراسة مقارنة للفئات الاجتماعية المستفيدة**
**من المساعدات والمعاشات في الضمان الاجتماعي**
**وتعريفها وبرامج تأهيلها وتدريبها في دول مجلس التعاون**

## الاستبانة الثانية لجمع
## معلومات وبيانات من الموظفين العاملين
## لإعداد دراسة مقارنة للفئات الاجتماعية المستفيدة
## من المساعدات والمعاشات في الضمان الاجتماعي
## وتعريفها وبرامج تأهيلها وتدريبها في دول مجلس التعاون

- اتخذ مجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (القطاع الاجتماعي) قراراً في دورته الرابعة والعشرين (الرياض: نوفمبر 2007م) بإدراج موضوع إعداد دراسة مقارنة للفئات المستفيدة من المساعدات والمعاشات في الضمان الاجتماعي وتعريفها وبرامج تأهيلها وتدريبها في دول مجلس التعاون.

- ونظراً لاختصاص وزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية بالدول الأعضاء في المجلس بمسؤولية الإشراف والتخطيط والتنفيذ والمتابعة للضمان والمساعدات الاجتماعية وبشكل يتفاوت في مستوى أجهزتها الإدارية المعنية بشؤون المستفيدين من المساعدات والضمان الاجتماعي وعدد الموظفين العاملين لديها والاختلاف في إجراءات وشروط منح الضمان أو المساعدة للمستفيد بالإضافة إلى البرامج والمشروعات الخاصة بالتأهيل والتدريب لهؤلاء المستفيدين.

- **فقد تم تصميم هذه الاستبانة لتتم تعبئتها من قبل أكبر عدد من الموظفين العاملين في الضمان والمساعدات الاجتماعية بالوزارة، بالإضافة إلى إرفاق أية بيانات ودراسات وتقارير في هذا الشأن.**

- ونرجو أن تتم موافاة المكتب التنفيذي بالاستبانات بعد استيفائها من قبل الموظفين وما يتوافر من بيانات وتقارير ودراسات ذات صلة بموضوع الدراسة وذلك عن طريق ممثل الوزارة والمقرر مشاركته في الاجتماع الفني الذي يضم جميع ممثلي الدول الأعضاء مع اللجنة المشرفة على الدراسة المكونة من خبير الدراسة وممثل

عن وزارة الشؤون الاجتماعية بالمملكة العربية السعودية وممثل عن المكتب التنفيذي.

- ينعقد الاجتماع الفني خلال يومي الثلاثاء والأربعاء 12 و 13 رجب 1429هـ الموافق 15 و 16 يوليو 2008م بمقر المكتب التنفيذي (المنامة) وفي تمام الساعة التاسعة صباحاً، وسيتركز الاجتماع على نتائج الاستبانات مع ممثل كل دولة من الدول الأعضاء بالإضافة إلى عرض للتجربة من حيث قوانينها وأنظمتها والشروط المقررة لتلقي المساعدات وتصنيف الفئات المستفيدة والبرامج التي تقدم في الضمان وغيرها في جميع دول المجلس.

**شاكرين لكم حسن تعاونكم وكريم استجابتكم،**
**مع التفضل بقبول فائق التقدير والاحترام،،،**

**إدارة الشؤون الاجتماعية**
**المكتب التنفيذي**

## أسئلة الاستبانة الثانية
## الموجهة إلى الموظفين العاملين*
## في الضمان الاجتماعي بالوزارة

**12- الاسم (اختياري) : .....**
**.....**

**13- الـوظـيفــة : .....**
**.....**

**14- جهة العمــل : .....**
**.....**

**15- المؤهل العملي : .....**
**.....**

**16- عدد سنوات الخبرة : .....**
**.....**

**17- العمـــــر : .....**
**.....**

* برجاء استنساخ هذه الاستبانة كلما تطلب الأمر ذلك وتعبئتها من قبل أكبر عدد من الموظفين العاملين في المساعدات والضمان الاجتماعي في الوزارة.

**18- ما هي مصادر معلومات المستفيدين عن نظام الضمان الاجتماعي؟**

(أ) وسائل الإعلام: صحافة ( ) إذاعة ( ) تليفزيون ( )
(ب) الكتيبات والنشرات التي تصدرها الوزارة ( )
(ج) الإعلانات التي تقوم بها الوزارة ( )
(د) المحاضرات واللقاءات التي يقوم بها المسؤولون ( )
(ه) أخرى تذكر ..... ( )
.....

**19- ما هي المصادر التي يحصل منها المسؤولون بالوزارة على معلومات عن المستفيدين؟**

(أ) الجيران في الحي السكني ( )
(ب) زملاء المستفيدين في العمل ( )
(ج) الوثائق التي يقدمها المستفيدون ( )
(د) أخرى تذكر ..... ( )
.....

**20- ما هي الإجراءات التي يتبعها المسؤولون للمحافظة على كرامة طالب المساعدة من الضمان؟**

.....
.....
.....
.....

**21- ما هي الأشياء التي تعوق تقديم معاشات ومساعدات الضمان الاجتماعي للمستفيدين بسرعة؟**

.....
.....
.....

**22- هل هناك آليات يمكن عن طريقها الوصول إلى المحتاجين لمساعدات الضمان الاجتماعي؟**

.....
.....
.....
.....

**23- هل تعتقد أن المستفيدين ينفقون المعاشات والمساعدات فيما صرفت لأجله؟**

.....
.....
.....
.....

**24- ما هو رأيك في نوع المساعدات الأكثر فائدة للمستفيدين؟**

(أ) المساعدات النقدية ( )
(ب) المساعدات العينية ( )
(ج) المساعدات العينية والنقدية ( )

**25- هل تصرف الوزارة أي من المساعدات العينية التالية للمستفيدين؟**

(أ) ملابس ( )
(ب) مواد غذائية ( )
(ج) أجهزة طبية ( )
(د) بطانيات وفرش ( )
(ه) أجهزة كهربائية ( )
(و) أخرى ( )

**26- ما هي برامج قطاع الضمان لتأهيل وتدريب المستفيدين لتشجيعهم على الاستغناء عن المساعدات النقدية؟**

.....
.....
.....
.....

**27- ما مدى إقبال المستفيدين على تلك البرامج التدريبية والتأهيلية المقترحة لهم ؟**

.....
.....
.....
.....

**28- هل تعتقد أن المساعدات النقدية تغري المستفيدين على الكسل والتراخي؟**

(أ) نعم ( )
(ب) لا ( )

**29- هل ترى أن معاشات ومساعدات الضمان الاجتماعي تشكل عبئاً على الحكومة؟**

(أ) تشكل عبئاً كبيراً ( )
(ب) تشكل عبئاً بسيطاً ( )
(ج) لا تشكل أي عبء ( )

**30- هل تعتقد أن ربط المعاشات والمساعدات وتقديرها يتم بدقة؟**

(أ) يتم بدقة ( )
(ب) يتم بطريقة تقريبية ( )

**31- هل ترى أن معاشات ومساعدات الضمان الاجتماعي التي تقدمها الدولة للمستفيدين رعاية منها أم أنها حق لهم؟**

(أ) رعاية من الدولة ( )
(ب) حقاً لهم ( )

**32- هل ترى أن مبلغ المعاش والمساعدات الذي يصرف للمستفيدين يكفي حاجاتهم؟**

(أ) يكفي ويفيض ( )
(ب) يكاد يكفي ( )
(ج) لا يكفي ( )

**33- ما أساليب تسجيل طلبات المستفيدين وبياناتهم؟**

(أ) الكتابة في الدفاتر والسجلات ( )
(ب) التسجيل مباشرة على الحاسب الآلي ( )
(ج) الكتابة في استمارات تحفظ في ملفات ( )
(د) أخرى يشار إليها .....
.....

**34- ما أساليب تبادل المعلومات لمنع المستفيدون من تكرار صرف الإعانات من أكثر من جهة؟**

(أ) شبكة حاسبات آلية تربط مكاتب الضمان ببعضها ( )
(ب) إقرارات يكتبها المستفيدون بأنهم لا يحصلون على معاش من جهة أخرى ( )
(ج) شبكة معلومات آلية تربط مكاتب الضمان بالجهات الأخرى التي تقدم مساعدات ( )

**35- كيف يحصل المستفيد على مستحقاته؟**

(أ) من البنوك عن طريق الصراف الآلي ( )
(ب) شيكات ترسل للمستفيدين على عناوينهم ( )
(ج) صرفها نقداً من البنوك ( )
(د) صرفها نقداً من مكاتب الضمان الاجتماعي ( )
(ه) أخرى يشار إليها .....
.....

**36- هناك مصادر للدخل يجيز القانون للمستفيد الحصول عليها دون أن تخصم من المعاش؟ وما الحكمة من وراء ذلك؟**

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**37- ما هي مقترحاتك لكي نجعل من المستفيدين من الضمان الاجتماعي أشخاصاً ذوي إنتاجية في المجتمع؟**

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**38- ما أهم المشكلات التي تواجهكم في عملكم اليومي؟**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**39- هل ترى أن نظام الضمان الاجتماعي سوف يزيد الاعتماد عليه؟ أم أنه سيأتي يوم ويتم الاستغناء عنه؟ ولماذا؟**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

( يرجى إرفاق أية تقارير ومعلومات وبيانات يمكن أن تفيد الدراسة ).

* * *

## صدر من سلسلة
## الدراسات الاجتماعية والعمالية

العدد (1) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر 1983. "نافد"

العدد (2) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير 1984. "نافد"

العدد (3) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو 1984. "نافد"

العدد (4) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير 1985. "نافد"

العدد (5) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو 1985. "نافد"

العدد (6) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية – المفاهيم- الأجهزة – التطوير، يناير 1986. "نافد"

العدد (7) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو 1986. "نافد"

العدد (8) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير 1987. "نافد"

العدد (9) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور – الفراغ – المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس 1987. "نافد"

العدد (10): ظاهرة المربيات الأجنبيات "الأسباب والآثار"، أغسطس 1987. "نافد"

العدد (11): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية – مقوماته- دوره – أبعاده، يناير 1988. "نافد"

العدد (12): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو 1988. "نافد"

العدد (13): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو 1989.

العدد (14): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر 1989.
العدد (15): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير 1990.
العدد (16): القيم والتحولات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس 1990.
العدد (17): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل 1991.
العدد (18): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير 1992.
العدد (19): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل 1992.
العدد (20): أزمة الخليج.. البعد الآخر – الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس 1992.
العدد (21): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير 1993.
العدد (22): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو 1993.
العدد (23): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر 1993.
العدد (24): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير 1994.
العدد (25): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس 1994.
العدد (26): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو 1994.
العدد (27): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر 1994.
العدد (28): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير – عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر 1994.
العدد (29): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها – المفاهيم والقياس والمؤشرات، يونيو 1995.
العدد (30): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر 1995.
العدد (31): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو 1996.
العدد (32): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر 1996.

العدد (33): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس 1997.
العدد (34): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر 1997.
العدد (35): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو 1998.
العدد (36): الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر 1998.
العدد (37): كبار السن.. عطاء بلا حدود – دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو 1999.
العدد (38): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر 1999.
العدد (39): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر 1999.
العدد (40): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر 2002.
العدد (41): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس 2004.
العدد (42): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير 2005م.
العدد (43): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون – مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو 2006م.
العدد (44): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو 2005م.
العدد (45): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر 2006م.
العدد (46): الشراكة الاجتماعية ومسؤولة الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون – دراسة تحليلية ميدانية، يناير 2008م.
العدد (47): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل 2008م.
العدد (48): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو 2008م.
العدد (49): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس 2008م.

العدد (50): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر 2008م.

العدد (51): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير 2009م.

العدد (52): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة – دراسة قانونية تحليلية، مايو 2009م

العدد (53): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، سبتمبر 2009م.

العدد (54) دراسة تقييم مراكز التنمية الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر 2009م .

العدد (55) دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون الخليجي، يناير 2010م .

العدد (56) المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي.

العدد (57) الاحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون.

العدد (58) التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

العدد (59) التنظيم القانوني لدخول القوة العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

رقم الإيداع بالمكتبة العامة

د . ع 2010/8452م

رقم الناشر الدولي: ISBN 978-99901-30-56-0