

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية
العدد ٨٣

آفاق الحماية الاجتماعية في دول مجلس التعاون
في ضوء التوصية الدولية رقم (٢٠٢)

أ.د. يوسف الياس
أستاذ القانون الاجتماعي

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

الطبعة الأولى

٢٠١٤م

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

المكتب التنفيذي

ص.ب ٢٦٣٠٣ المنامة - مملكة البحرين - هاتف +٩٧٣١٧٥٣٠٢٠٢

فاكس- +٩٧٣١٧٥٣٠٧٥٣

البريد الإلكتروني: info@gcclsa.org

العنوان على شبكة الانترنت: www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

سلسلة علمية متخصصة
تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية

تصدر عن

المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام

عقيل أحمد الجاسم

هيئة التحرير والإعداد

خليل بوهزاع

محمود حافظ

علي فيصل

محمد الغايب

العدد (٨٣) جمادي الأولى ١٤٣٥ هـ الموافق مارس ٢٠١٤ م

المحتويات

الصفحة

٩	تقديم المدير العام
١٣	الفصل الأول: تحديد مفهوم الحماية الاجتماعية.....
	الفصل الثاني: المعايير الدولية في الضمان الاجتماعي
٣٥	وموقف دول المجلس منها.....
	الفصل الثالث: التنظيم القانوني لأرضيات الحماية
٧٧	الاجتماعية في دول المجلس.....
١٧٥	الخاتمة.....
	ملحق: المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٤٤
	بإصدار نظام التأمينات الاجتماعية على
	العُمانيين العاملين لحسابهم الخاص
١٨٣	ومن في حكمهم.....

تقييم المدير العام

حظي موضوع توفير الحماية الاجتماعية للقوى العاملة باهتمام بالغ في تاريخ منظمة العمل الدولية وتترجم في عدد من معايير العمل الأساسية اللازم تحقيقها لأي عامل لتضمن له حياةً مطمئنة ومستقبلاً يخلو من بواعث القلق وجحيم الفاقة والمرض.

على أن معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية لا سيما اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) الصادرة لسنة ١٩٥٢ وتوصية تأمين الدخل رقم (٦٧) الصادرة لسنة ١٩٤٤ وتوصية الرعاية الطبية رقم (٦٩) الصادرة سنة ١٩٤٤ لا زالت غير كافية في ظل الأخطار المتزايدة التي يواجهها العامل سواءً كان ذلك في عمله أو في الحياة بشكل عام، وكذلك بالنظر إلى المتغيرات الهائلة والفجوة الواقعية الأخذة في الاتساع في قبال النظم التشريعية التي تستهدف بشكل رئيسي رفاه الإنسان من حيث تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية ودعم الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. ونخص بالذكر بشأن تلك النظم التشريعية المواثيق الدولية كإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وقد أصبح موضوع تدابير الحماية الاجتماعية للعامل جزءاً لا ينفك من مفهوم أو مصطلح العمل اللائق، مما يلقي على الدول التزاماً لوضع قضية الحماية الاجتماعية في صميم سياساتها الاقتصادية. وهذا ما عني به "إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة" الذي انطلق في عام ٢٠٠٨م واضعاً بنداً متكرراً للمناقشة في الجوانب الأبرز لتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال المؤتمر العام السنوي للعمل الدولي.

وقد اتخذ مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة (٢٠١١م) قراراً بشأن المناقشة المتكررة في موضوع (الضمان الاجتماعي) بوضع معيار دولي جديد في شكل توصية مستقلة بهدف وضع أرضية الحماية الاجتماعية واستكمالاً لمعايير العمل الدولية في هذا الصدد. وبموجب هذا القرار، قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته (٣١١) المنعقدة في يونيو من ذات العام تنفيذ هذا القرار بإدراج بند لمناقشة مفردة لهذا المعيار الجديد على جدول أعمال الدورة الواحدة بعد المائة (٢٠١٢م)، وتكليف مكتب العمل الدولي بإعداد تقرير ملخص بشأن هذه الموضوع بين القانون والممارسة.

وقد سلط التقرير الضوء على بعض العناصر الأساسية ذات صلة بالمناقشة بشأن توصية ممكنة في إطار الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) كما سبق ذكره.

ولا يغيب عن بال القارئ الكريم بأن دول مجلس التعاون تتميز بنغطية واسعة لتدابير الحماية الاجتماعية لا تقتصر على العمال فحسب بل تتعدى ذلك إلى توفير الضمان الاجتماعي لجميع شرائح المجتمع العاجزة عن العمل وتوفير احتياجاتها الأساسية من أمن الدخل والرعاية الصحية.

ولمواكبة التوجهات والمستجدات الدولية في مسألة الحماية الاجتماعية ولتعزيز تجربة دول مجلس التعاون في هذا الجانب، قام مجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في دورته الثلاثين (الرياض، سبتمبر ٢٠١٢م) بتكليف المكتب التنفيذي لإعداد دراسة حول آفاق الحماية الاجتماعية في دول مجلس التعاون في ضوء

التوصية المستقلة رقم (٢٠٢) الصادرة عن المؤتمر العمل منظمة العمل الدولية في ٢٠١٢م.

ويسر المكتب التنفيذي أن يقدم بين يدي القارئ الكريم هذا العدد من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، حيث تتناول الدراسة المذكورة مفهوم الحماية الاجتماعية وأشكالها والتعريف وتاريخ الأنظمة التأمينية في فصلها الأول، فيما يستعرض الفصل الثاني الإطار القانوني الدولي بشأن الضمان الاجتماعي وامتداد الاتفاقيات ومعايير العمل الدولية بهذا الشأن إلى التشريعات الوطنية بدول المجلس. أما الفصل الثالث والأخير فيتطرق بالتفصيل للقوانين والأنظمة والممارسات المتبعة في دول المجلس بشأن أنظمة التقاعد والتأمين - بالإضافة إلى الضمان الاجتماعي - بفروعها وتشمل معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة وإعانات إصابات العمل والعجز المؤقت والمرض والأمومة وإعالة الأطفال والمنح العائلية بالإضافة إلى تأمين البطالة أو إعانات التعطل.

وتختتم الدراسة فصولها بعرض لأبرز المبررات والمقترحات في ضوء التشريعات النافذة في دول المجلس لتطوير التجربة والبناء على ما تحققت بفضلها من رخاء وأمن اجتماعي للمواطن والمقيم.

والله ولي التوفيق،،،

المدير العام

عقيل أحمد الجاسم

الفصل الأول

تحديد مفهوم الحماية الاجتماعية

الفصل الأول تحديد مفهوم الحماية الاجتماعية

الأمان الاجتماعي، هاجس الإنسان على مر الزمن:

احتل سعي الإنسان للحصول على عيشه مكاناً هاماً في صراعه من أجل البقاء، فكان ولا يزال يعتبر حصوله على مورد يمكنه من العيش حاجة أساسية، فهو يخشى دائماً أن يتعرض إلى أي من الحالات التي يفقد فيها القدرة على كسب عيشه من خلال العمل، بصورة دائمة أو مؤقتة، فصار أحد هواجسه الأساسية أن يتوفر له قدر من الأمان الاجتماعي (social security) الذي يبعث في نفسه الطمأنينة، ويحد من القلق الذي ينتابه كلما شعر بخطر يهدد قدرته على كسب عيشه بنفسه.

وإذا كان هذا الهاجس قد لازم الإنسان عبر تاريخه، فإن وطأته اشتدت عليه، في ظل المجتمع الصناعي الذي ولدت في رحمه علاقة (العمل التابع المأجور) التي تتمثل في العلاقة التي تنشأ بين شخص (بؤجر) قوة عمله إلى آخر يملك وسيلة الانتاج، مقابل (أجر)، أضحت تدريجياً يمثل مورد العيش الوحيد في الغالب لأعداد متزايدة من البشر الذين لا يملكون سوى قوة عملهم التي يؤجرونها للغير كوسيلة لكسب العيش.

فكان طبيعياً أن تشتد حالة القلق لدى الإنسان في ظل المجتمع الصناعي، الذي لم تعد المخاطر التي يمكن أن تتسبب في العجز عن كسب العيش، مخاطر طبيعية فحسب، تتمثل في المرض والولادة والعجز والشيخوخة والوفاة، وإنما أضيفت إليها مخاطر مهنية تتمثل في إصابات العمل التي تلحق بالعامل أثناء العمل أو بسببه فتقوده عن العمل، وكذلك البطالة التي تحصل عندما لا يجد الساعي إلى العمل لدى الغير من يرغب في استخدامه، فيعجز عن الحصول على الأجر رغم استعداده للعمل سعياً إلى كسبه.

وفي سعي الإنسان إلى تحقيق أمانه الاجتماعي، اعتمد العديد من الوسائل، التي تجتمع في الحقيقة في اثنتين رئيسيتين هما التضامن الاجتماعي والادخار، لكل منهما تطبيقات عديدة^١:

١ - وسائل تحقيق الضمان الاجتماعي القائمة على التضامن الاجتماعي، ومن تطبيقاتها المساعدة الفردية وتتجسد فيها فكرة فعل الخير والاحسان، والتعاون العائلي بين أفراد الأسرة والعشيرة والقبيلة كوسيلة لمواجهة الاخطار الاجتماعية التي تلحق بأحد أفرادها، والتعاون الجماعي الذي تمثل في قيام الجمعيات الخيرية لمساعدة وإيواء الفقراء والعجزة.

^١ - راجع لتفصيلات أوفى بشأن هذه الوسائل: د. عدنان العابد ود. يوسف الياس: قانون الضمان الاجتماعي - منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - بغداد - ١٩٨٠، ص ١١ - ٢٠.

وقد تطورت بعض هذه التطبيقات واتخذت شكلاً منظماً في بعض الحالات، وأصبحت (النفقة الشرعية) التي تجسد فكرة التعاون العائلي، و(الزكاة) التي تعد من تطبيقات التعاون الجماعي من الأحكام الشرعية الملزمة للمخاطبين بها بمقتضى أحكام الشريعة الإسلامية السحاء.

٢- وسائل تحقيق الأمان الاجتماعي القائمة على الادخار:

وتتمثل في الادخار الفردي الذي يتخذ صيغة احتجاز الفرد جزءاً من دخله وعدم إنفاقه حال تحققه احتياطاً للمستقبل، والمساعدة المتبادلة التي كانت تنظمها جمعيات العون التبادلي (التبادليات) التي يساهم كل عضو من أعضائها بمبلغ من المال بصورة دورية، ومن حصيد ذلك يتكون رصيد لتغطية الأخطار الاجتماعية التي تصيب الأعضاء، وأخيراً التأمين التجاري الذي يقوم على نفس الفكرة التي قامت عليها جمعيات العون التبادلي، إلا أنه يختلف عنها في وجود وسيط هو شركة التأمين التي تقوم بدور المنظم الذي يحدد الاقساط ويجمعها من المؤمن عليهم، ثم يقوم بتوزيع التعويضات على من تقع عليه الكارثة أو الخطر، وذلك في مقابل ربح يحصل عليه.

وأدت الوسائل المشار إليها بصور تطبيقاتها المختلفة دوراً هاماً في تحقيق الأمان الاجتماعي للإنسان في دول أوروبا، خلال الفترة ما بين بدايات الثورة الصناعية، مروراً بقيام المجتمع

الصناعي وإنهيار النظام الاقطاعي، ونشأة نظم الحكم الرأسمالية في إغراق الثورات التي شهدتها بعض هذه الدول، وفي مقدمتها الثورة الفرنسية في العام ١٧٨٩، حيث برزت العديد من العوامل التي أسهمت بشكل فاعل في إنهيار بنية نظم الأمان الاجتماعي التي أشرنا إليها، ومن هذه العوامل الأساسية سيطرة الفردية وسيادة المذهب الليبرالي، وإنهيار النظام الاقطاعي وبروز ظاهرة الهجرة الكثيفة من الريف إلى المدن الصناعية الناشئة، وتفتت البنية الاسرية وبدء اختفاء الأسرة الممتدة، بالإضافة إلى فقدان العمال القدرة على الادخار بالنظر لتدني أجورهم، وإزدياد المخاطر التي يتعرض لها العمال في المجتمع الصناعي، فكان كل ذلك موجباً للبحث عن نماذج مختلفة لنظم تحقق الأمان الاجتماعي للإنسان في هذه البيئة الجديدة شديدة المخاطر المختلفة تماماً عن البيئة المجتمعية التي سبقتها تاريخياً.

وجاءت أولى الاستجابات في هذا الشأن من ألمانيا التي ولد فيها أول قوانين التأمين الاجتماعي في دول أوروبا، على يد زعيمها بسمارك الذي طرح على برلمان بلاده في العام ١٨٨١ برنامجاً للتأمين الاجتماعي، حيث أقر هذا البرلمان بناء على هذا البرنامج ثلاثة قوانين للتأمين ضد المرض (١٨٨٣) وضد إصابات العمل (١٨٨٤)، وضد العجز والشيخوخة (١٨٨٩)، وقد أخذت كلها بمبدأ التأمين الاجباري الذي يمول عن طريق اشتراكات يؤديها أصحاب العمل والعمال مع مساهمة الدولة في دعم التأمين بإعانات مالية، باستثناء التأمين ضد إصابات العمل الذي يمول بالكامل من اشتراكات يدفعها أصحاب العمل.

وهكذا جاءت تلك القوانين، لتمثل الخطوة الأولى على درب نشأة وتطور نظم التأمين الاجتماعي على المستويين الدولي والوطني.

الحماية الاجتماعية... مصطلح غير محدد الدلالة على نحو قاطع:

إذا كانت حاجة الإنسان إلى الأمان الاجتماعي قد لازمته عبر وجوده، وكان قد سعى باستمرار إلى تطوير الوسائل والأساليب التي تمكنه من إشباع هذه الحاجة، وذلك بحمايته من مجموعة المخاطر الاجتماعية (social risks) وآثارها السلبية عليه، فإنه يمكن القول أن الإنسان كان يطور على نحو متواصل نظاماً تحقق له حماية اجتماعية (social protection) من المخاطر الاجتماعية التي أشرنا إليها.

وباستقراء التاريخ نجد أن نظم الحماية الاجتماعية تجسدت في العديد من الوسائل والأساليب التي عمل الإنسان على أن تتلاءم مع طبيعة المخاطر التي كانت وما تزال تهدده، والتي كانت تتصف بصفات ذات طبيعة، مرحلية، تفرضها ظروف اقتصادية واجتماعية وبيئية معينة.

وأزاء التعدد والتنوع في الوسائل والأساليب التي إعتمدها الإنسان لكي يحقق بها الحماية الاجتماعية المنشودة من المخاطر

التي تهدد أمن دخله، وحصوله على الأساسي من أنواع الرعاية والخدمات، إتسعت الصعوبات التي تواجه عملية تحديد دلالة محددة لمصطلح الحماية الاجتماعية^٢، وزاد ذلك تعقيداً مع تنوع وتعدد الوسائل والأساليب التي إعتمدت في الحماية من هذه المخاطر واتخاذها أشكالاً قانونية مختلفة.

وللتذكير بما سبقت الإشارة إليه من إنهيار وسائل تحقيق الأمان الاجتماعي التي كانت قائمة حتى أواخر القرن التاسع عشر، وبأن مسيرة النظم الحديثة لتحقيق الحماية الاجتماعية بعد ذلك، بدأت بقوانين التأمين الاجتماعي التي صدرت في ألمانيا، نشير إلى أن هذا الشكل من أشكال الحماية الاجتماعية الذي مثل الخطوة الأولى على طريق تطور أشكال أخرى، مازال واحداً من أهم نظمها القائمة في العالم.

وينصرف مصطلح التأمين الاجتماعي (social insurance) إلى النظام الذي يقوم على الركائز التالية:

- (١) أنه يغطي المؤمن عليهم ضد المخاطر الاجتماعية التي تهدد أمن دخولهم على نحو دائم أو مؤقت.
- (٢) أن المؤمن عليهم هم عادة العاملون لدى الغير مقابل أجر.

^٢ - منظمة العمل الدولية: الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة - مؤتمر العمل الدولي/ الدورة (٢٠١١/١٠٠) - التقرير السادس، ص ٦.

- (٣) أن الانتفاع منه إلزامي بخلاف التأمين التجاري الذي يكون الانتفاع منه إختيارياً.
- (٤) أن الاصل في تمويله هو اشتراكات المؤمن عليهم والاشخاص الذين يستخدمونهم (سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو إعتباريين).
- (٥) أنه يقوم على إدارته مرفق لا يسعى إلى تحقيق الربح، وإنما يعمل على تنفيذ جزء حيوي من السياسة الاجتماعية للدولة.

وعلى الأسس المتقدمة تقوم نظم التأمينات الاجتماعية التي تطبق على العاملين لدى الحكومة من مدنيين وعسكريين، وفي المرافق الاقتصادية التي تملكها، وعلى العاملين لدى الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين في القطاع الخاص، وفي القطاعات الاخرى كالقطاع التعاوني والقطاع المشترك/ المختلط.

على أن نطاق التغطية بأنظمة التأمين الاجتماعي إتسع في مراحل لاحقة ليتسع لشمول أشخاص من غير العاملين لدى الغير بأجر، مع بقاءه مميزاً عن غيره من نظم الحماية الاجتماعية بأنه يمول أساساً من الاشتراكات التي يدفعها المؤمن عليهم و/ أو من يستخدمونهم إن وجدوا.

ومع إتساع نطاق التغطية بالتأمين الاجتماعي، إلا أن دائرة تغطيته للمحتاجين إلى الحماية من المخاطر الاجتماعية ظلت

ضيقة إلى الحد الذي يمكن القول بأن التغطية بهذا النظام ظلت، إمتيازاً، لفئات محددة من الأشخاص، بينما حرمت فئات واسعة من المحتاجين من الحصول على المنافع التي يقدمها هذا النظام للمستفيدين منه.

واستجابة للحاجة إلى توسيع نطاق الحماية من المخاطر الاجتماعية كان لابد من إبتداع تدابير أخرى تمكن الأشخاص الذين لا تتوفر فيهم شروط الانتفاع من نظم التأمين الاجتماعي، مما أدى إلى توسع مفهوم الحماية ليتخطى الشكل التقليدي للتأمين الاجتماعي، من خلال إقامة نظم تقدم الاعانات إلى المحتاجين إليها، سواء كانت نقدية أو عينية، دون أن يؤدي هؤلاء إشتراكات لتمويل هذه النظم، حيث جرى تمويل هذه النظم من الموارد العامة للدولة (الموازنة العامة)، أو بضرائب خاصة كانت تخصص لتمويل نظم تقدم مساعدات إجتماعية (social assistances)، تقوم بأداء إعانات لدعم دخل المتلقي، وفقاً لمدى حاجته إليها، وذلك بشكل عيني أو نقدي بهدف خفض حدة الفقر أو الحد منه.

وإجتمعت نظم المساعدات الاجتماعية مع نظم التأمينات الاجتماعية إلى جانب غيرها من النظم التي تسعى إلى غايات مماثلة في ضمان أمن الدخل والوصول إلى الخدمات الأساسية،

لتكوّن معاً نظاماً عرف باسم نظام الضمان الاجتماعي (social security)^٣.

وغالبا ما يستعمل كل من مصطلح (الحماية الاجتماعية) و(الضمان الاجتماعي) كمرادفين لبعضهما، للدلالة على مجموعة من المؤسسات والالتزامات والتحويلات (transfers) التي تهدف أساساً إلى تحقيق ما يلي:

(أ) ضمان الوصول إلى الخدمات الصحية والاجتماعية الأساسية.

(ب) توفير أمن الدخل للمساعدة على مواجهة المخاطر الاجتماعية ومنع الفقر، أو تخفيف حدته^٤.

ولا يوجد إتفاق، لا في النظرية ولا في التطبيق لوضع تعريف جامع مانع لكل من المصطلحين، يتيح إمكانية تحديد الحدود

^٣ - مع أن لفظة (security) تستعمل في اللغة الانجليزية للدلالة على (الضمان)، إلا أننا نعتقد أن دلالتها الأكثر دقة في هذا المصطلح هي الأمان والاطمئنان، وفي هذا السياق يعطي قاموس Oxford معنى كلمة (security) على أنها تفيد:

(The state of feeling safe and free from worry)

أي أنها حالة الشعور بالأمان والتحرر من القلق. وبناء على ذلك فإننا نفضل ترجمة مصطلح (social security) بالأمان الاجتماعي بدلاً من الضمان الاجتماعي. ويستعمل مصطلح (social welfare) في الولايات المتحدة بدلاً عن مصطلح (social security). وتعني كلمة (welfare) الرفاه، وفي إطار المصطلح تفيد حسب قاموس (Oxford):

(The help and care that is given to people who have problems with health, money ... etc.) وهي تعني المساعدة والرعاية التي تعطى للناس الذين لديهم مشكلات في الصحة والمال ... الخ.

^٤ - مكتب العمل الدولي/ مجلس الإدارة: الحماية الاجتماعية كعامل إنتاجي - البند الرابع من جدول أعمال الدورة (٢٩٤) - نوفمبر ٢٠٠٥ - الوثيقة رقم GB.٢٩٤/ESP/٤ - ص ١.

الفاصلة فيما بينهما، وفي محاولة منا للسعي إلى ذلك، نشير إلى أننا نرى أن الضمان الاجتماعي هو مجموعة النظم القانونية التي تعمل على تحقيق الأمان الاجتماعي للإنسان، وأن الحماية الاجتماعية هي الغاية التي تسعى إليها هذه النظم مجتمعة.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الاستعمالات المضطربة للمصطلحات المشار إليها في الدول العربية، ومنها دول المجلس الناتجة في الغالب عن الترجمة غير الدقيقة لهذه المصطلحات إلى اللغة العربية، ولدت هي الأخرى إرباكاً في دلالاتها القانونية:

(أ) القوانين المنظمة لتأمين الدخل الممولة عن طريق الاشتراكات، والتي تنطبق عليها تسمية التأمين الاجتماعي (social insurance)، اختلفت تسميتها في الدول العربية ما بين قوانين حملت عناوين (التأمين الاجتماعي بصيغة المفرد) أو (التأمينات الاجتماعية بصيغة الجمع) و(الضمان الاجتماعي) على خلاف حقيقتها^٥.

(ب) القوانين المنظمة للمساعدات الاجتماعية الممولة عن غير طريق الاشتراكات، والتي تعد جزء من النظام

^٥ - من الدول العربية التي أوردت مصطلح التأمين الاجتماعي بصيغة المفرد في عناوين قوانينها: البحرين - السودان - مصر. والتي أوردت المصطلح بصيغة الجمع (التأمينات الاجتماعية): السعودية - عمان - الجزائر - سوريا - الكويت - اليمن. ومن الدول التي استعملت (الضمان الاجتماعي) عنواناً لقوانين التأمينات فيها: الأردن - ليبيا - العراق - لبنان - موريتانيا.

الشامل للضمان الاجتماعي، اختلفت تسميتها أيضاً في الدول العربية عموماً ومنها دول المجلس ما بين جعل عناوين القوانين التي تنظمها قوانين الضمان الاجتماعي، كما في دولة الامارات العربية المتحدة ومملكة البحرين والمملكة العربية السعودية وسلطنة عمان ودولة قطر، والمساعدات العامة في دولة الكويت، والرعاية الاجتماعية في الجمهورية اليمنية^٦.

وما أشرنا إليه فيما تقدم، يكشف عن عمق الارتباك في إستعمال التسميات والتداخل بين المفاهيم الدالة عليها، والذي يبدو واضحاً للغاية في إستعمال مصطلح (الضمان الاجتماعي) للدلالة أحياناً على (التأمين الاجتماعي) وأخرى على (المساعدات الاجتماعية)، بينما ليس أيّاً منهما، بل يشملهما معاً إلى جانب غيرهما من النظم الهادفة إلى تحقيق الحماية الاجتماعية^٧.

أخيراً، لابد من الاشارة إلى أن توصية العمل الدولية رقم (٢٠٢) عرفت في البند (٢) منها مصطلح (social protection floors)، والذي ترجم في النسخة العربية من التوصية بـ(أرضيات

^٦ - ويأخذ القانون العراقي أيضاً عنوان: قانون الرعاية الاجتماعية بينما يحمل القانون الاردني عنوان: المعونة الوطنية. ويحمل القانون التونسي عنوان: الحيغة الاجتماعية.

^٧ - د. يوسف الياس: القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون - المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون - سلسلة الدراسات الاجتماعية (٦٦)، ٢٠١١، ص ٢٧ - ٢٨.

الحماية الاجتماعية)^١ على أنه يقصد به: مجموعات محددة على المستوى الوطني من الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي، التي تحقق الحماية الرامية إلى الوقاية^٩ من الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي أو التخفيف منها.

وعلى هدي هذا التعريف واسع الدلالة لمفهوم الحماية الاجتماعية، سوف نتابع فصول الدراسة.

الحماية الاجتماعية/الضمان الاجتماعي من المفهوم الرعائي إلى المفهوم الحقوقي:

شهدت المرحلة التالية للحرب العالمية الثانية تحولاً جذرياً في مفهوم الضمان الاجتماعي ووسائل وأساليب تنفيذه، وانتقل بذلك إلى صيغة مختلفة من الفهم والممارسة، بتأثير مباشر من معطيات

^٩ - في تصورنا أن ترجمة كلمة (floors) الواردة في عنوان التوصية إلى (أرضيات) باللغة العربية، لم تكن ترجمة موفقة، ذلك لأن لهذه الكلمة معاني متعددة في اللغة الانجليزية، منها الحد الأدنى أو المستوى الأدنى.

ولهذا فإن الأفضل كان إختيار هذا المعنى عنواناً للتوصية، ليكون عنوانها (توصية بشأن المستويات الوطنية الدنيا للحماية الاجتماعية) بدلاً من الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن منظمة العمل الدولية لم ترد بهذا العنوان أن يتعد كثيراً عن عنوان الاتفاقية الدولية رقم (١٠٢) بشأن الضمان الاجتماعي (الحدود الدنيا) (١٩٥٢)، التي جعلت عنوانها بالانجليزية (Social security minimum standards -).

^١ - نكرر الأسف الذي أبديناه في أكثر من مناسبة بخصوص عدم دقة الترجمة العربية لنصوص اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية. ولهذا نلقت النظر إلى أننا قد نورد بعض النصوص مترجمة إلى العربية على غير ما جاء في النصوص المترجمة، ومنها نص البند المشار إليه في المتن حيث وردت فيه جملة (القضاء على الفقر ...) ترجمة للجملة الواردة في النص الانجليزي (preventing ... poverty) التي تفيد معنى المنع أو الوقاية. وبين القضاء الذي يشمل إجراءات تسعى لازالة الفقر والاستبعاد ... الخ، بعد وقوعه، والمنع أو الوقاية الذي يتمثل بإجراءات تسبق حصول ذلك فارق كبير في المعنى والدلالة.

الفكر الاجتماعي الذي إنتشر في مختلف الدول ممهداً لقيام نموذج دولة الرفاهية في كل من أوربا (الغربية بالذات) وأمريكا الشمالية.

وتمثل التحول الجذري الذي أشرنا إليه في إكتساب الضمان الاجتماعي مفهوماً (حقوقياً)، بعد أن ظل منذ نشأته الأولى في أواخر القرن التاسع عشر وحتى قيام الحرب العالمية الثانية في أواسط القرن العشرين مكتسباً مفهوماً (رعائياً) بحتاً، ومتخذاً شكل إمتياز فئوي لجماعات منتقاة من الاشخاص لاعتبارات خاصة بها.

وقد تجسد هذا التحول في الفهم في النصوص التي وردت في إعلانات ومواثيق دولية¹، جعلت من الضمان الاجتماعي حقاً من حقوق الانسان الأساسية يجب توفيره لكل إنسان على مدى حياته.

وفي هذا الشأن قررت المادة (٢٢) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان (١٩٤٨)، أن: (لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن توفر له من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل الدولة ومواردها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية).

¹ - بعد إعلان فيلادلفيا الذي إعتمده مؤتمر العمل الدولي في العام (١٩٤٤) وإعتبر ملحقاً بدستور منظمة العمل الدولية الرائد في هذا المجال، وسنعود إليه لاحقاً.

ويتميز هذا النص الهام في أنه أضفى على الضمان الاجتماعي وصف (الحق)، وأنه أقام إكتساب هذا الحق على شرط وحيد هو كون الشخص (عضواً في المجتمع)، وبذلك يكون الضمان الاجتماعي حقاً لكل أعضاء المجتمع دون أي تمييز بينهم، أو تقسيم لهم إلى فئات أو مجموعات أياً كان المعيار المعتمد لهذا التقسيم.

وجاءت المادة (٩) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)^{١١}، لتؤكد مضمون النص الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بشأن الضمان الاجتماعي، حيث جاء فيها: (تقر الدول الاطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي).

ويؤكد هذا النص الصفة العامة للحق في الضمان الاجتماعي من خلال إعتبره حقاً لكل شخص، وبهذا يخرج من نطاق الفئوية، كما أنه يعطي للضمان الاجتماعي مفهوماً أوسع من التأمين الاجتماعي، لاعتباره هذا التأمين أحد الاساليب التي يتحقق بها الضمان^{١٢}.

^{١١} - صادقت ثلاث من الدول الأعضاء في المجلس هي البحرين والكويت واليمن على هذا العهد، وبذلك أصبحت ملزمة بانفاذ أحكامه.

^{١٢} - إقتبس الميثاق العربي لحقوق الانسان (٢٠٠٤) في المادة (٣٦) منه نص المادة (٩) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع ادخال تعديل ذي دلالة عليه. وجاء في نص الميثاق العربي ما يلي: (تضمن الدول الأطراف حق كل مواطن في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي). وبذلك أحل هذا النص عبارة (حق كل مواطن) محل عبارة (the right of everyone) الواردة في نص العهد الدولي، التي تعني حق كل شخص. وبذلك يكون هذا الحق في الميثاق العربي من حقوق المواطنة حصراً.

وإضافة إلى ما تقدم، تضمن كل من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، العديد من النصوص التي أقرت لكل شخص بالحق في مستوى معيشي لائق، وفي التعليم وفي الرعاية الصحية وغيرها من حقوق الإنسان الأساسية التي تُحقق له معاً الحماية الاجتماعية بمعناها الشامل.

وحيث يتخذ (الضمان الاجتماعي) و(الحماية الاجتماعية) بمعناها الواسع وبمكوناتها المختلفة صفة الحقوق، فإنها تصبح بذلك التزامات على الدولة يجب عليها الوفاء بها بما يتفق مع قدراتها ومواردها المالية.

الأزمة المعاصرة لنظم الحماية الاجتماعية:

ما بين نهاية الحرب العالمية الثانية التي أدت إلى تبني معطيات الفكر الاجتماعي على المستوى العالمي، وكان من ثمارها إزدهار نظم الضمان الاجتماعي في الدول الصناعية المتقدمة، ثم وعلى نحو تدريجي في الدول النامية، ونهاية الحرب العالمية الثالثة^{١٣} بانتصار المعسكر الرأسمالي، وسيادة معطيات الليبرالية الجديدة وتبنيها من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومن ثم منظمة التجارة العالمية، بين هذين الحدثين كان العصر الذهبي

^{١٣} - نقصد بها مجازاً الحرب التي عرفت بالباردة التي دارت بين المعسكرين الرأسمالي وعلى رأسه الولايات المتحدة الأمريكية والاشتراكي الذي كان يقوده الاتحاد السوفيتي، والتي إنتهت بانتصار المعسكر الأول، وإنحلال المعسكر الثاني وغيابه عن الخارطة السياسية الدولية وإنفراط عقده وأقول تأثير فكره الاقتصادي والاجتماعي على مستوى العالم، وذلك منذ مطلع تسعينيات القرن الماضي.

لنمو وتطور نظم الحماية الاجتماعية، وإتساع نطاق تغطيتها للأشخاص وتنوع المخاطر التي تحميهم منها. لتبدأ بعد ذلك مرحلة جديدة سمتها الأساسية أفول نظم الحماية الاجتماعية وإنحسار نطاقها.

لقد أدت برامج التصحيح الاقتصادي والعودة إلى إقتصاد السوق وإنحسار دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وخصخصة المشروعات الاقتصادية العامة والتخلي عن نهج التوظيف الاجتماعي إلى نتائج قاسية على نظم الحماية الاجتماعية، شلت فاعليتها في تحقيق الأمان الاجتماعي للأشخاص الأكثر حاجة إليه^٤، وتمثلت أبرز هذه النتائج بما يلي:

(١) إرتفاع معدلات البطالة في المجتمعات، نتيجة فقدان الكثير من العاملين وظائفهم بسبب تسريحهم منها وخاصة في المشروعات العامة التي تمت خصصتها، وعجز الاقتصادات الوطنية عن خلق فرص عمل كافية لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، مما أدى إلى إرتفاع خطير في معدلات البطالة بين الشباب.

^٤- د. يوسف الياس: أزمة قانون العمل المعاصر - بين نهج تدخل الدولة ومذهب إقتصاد السوق - منشورات دار وائل للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٦. وأنظر بوجه خاص المبحث الأول من القسم الأول من الكتاب بعنوان: تغير عالم العمل وإنحسار الحماية الاجتماعية، ص ٣٦ - ٤٥.

(٢) إرتفاع كبير في معدلات الفقر الناتج عن البطالة بشكل مباشر، وعن تندي مستويات الأجور بسبب وفرة عرض قوة العمل، مما ولد حالة واسعة من الفقر بين العاملين الذين يحصلون على أجور لا تكفي لتغطية تكاليف معيشتهم الأساسية.

وساهم في تعميق ظاهرة الفقر، حدة التوزيع غير العادل للدخل القومي بين أفراد المجتمع، مما أدى إلى إتساع كبير في قاعدة الهرم الاجتماعي لتضم أعداداً كبيرة من الأشخاص، مقابل تركز الثروة في أيدي قلة قليلة من الأشخاص الذين إحتلوا قمة هذا الهرم.

(٣) ترتب على تقلص دور الدولة في تمكين الأشخاص من الحصول على الخدمات الأساسية المدعومة، عجز أغلبية الناس عن الحصول على خدمات الصحة والتعليم والسكن والغذاء، وقد جاء ذلك كله في سياق تنفيذ برامج التصحيح الاقتصادي التي إقتضت تقليص الانفاق الاجتماعي، مما جعل الطبقات الأدنى دخلاً في المجتمع تدفع تكاليف التحول الاقتصادي لتجني ثماره قلة من الأشخاص التي زادت غنى.

(٤) ساهم كل ما تقدم في نشأة إقتصاد مواز إلى جانب الإقتصاد النظامي، عرف باسم الإقتصاد غير النظامي (informal economy) وجدت أغلبية من القوى

العامله فيه فرصتها الوحيدة لكسب قدر أدنى من متطلبات العيش، في بيئه تقنقر إلى أدنى مقومات الحماية الاجتماعيه.

وبالربط بين النتائج التي ترتبت على تنفيذ برامج التصحيح الاقتصادي وتلك التي ترتبت على عولمة الاقتصاد وهيمنة إقتصادات الدول المتقدمه على إقتصادات الدول الناميه، وسيطرة الشركات متعدد الجنسيه على أغلب الانشطة الاقتصادية في أسواق المال والتجارة العالميه والصناعة، والتي أدت مجتمعه إلى شل أداء الإقتصادات الوطنيه للدول الناميه وعجز الآليات الاقتصادية الوطنيه فيها عن أداء دور فعال على نحو مستقل عن الهيمنة العالميه المفروضه عليها، بكل ذلك، أصبحت القضيه الاجتماعيه بأبعادها المختلفه تنذر بمؤشرات في غاية الخطوره على الامن والاستقرار الاجتماعيين في مختلف دول العالم.

في هذه الأجواء بالغه التعقيد، بادرت منظمة العمل الدوليه إلى أداء دورها التاريخي في تبني قضيه العداله الاجتماعيه في أجواء عالميه إنشغلت فيها كل المنظمات الدوليه الأخرى بالقضيه الاقتصادية بمختلف أبعادها. وطرحت المنظمه لهذا الغرض العديد من الشعارات والبرامج منها (العمل اللائق) و(العولمة العادله) وغيرها.

وفيما يتعلق بالحماية الاجتماعيه أفلحت المنظمه في إصدار إعلان خاص (بشأن العداله الاجتماعيه من أجل عولمة عادله)

حيث أقره مؤتمر العمل الدولي في الدورة (٢٠٠٨/٩٧) الذي أكد على أن من بين الاهداف الاستراتيجية التي تسعى إليها المنظمة (وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية) وأشار إلى وجوب أن يكون من بين هذه التدابير: (توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، بما في ذلك التدابير الرامية إلى تقديم دخل أساسي لجميع من يحتاجون إلى هذه الحماية، وتكثيف نطاقه وتغطيته لتلبية الاحتياجات الجديدة ومواجهة مواطن الشك/ عدم اليقين uncertainty، التي تولدها سرعة التغيرات التكنولوجية والاجتماعية والسكانية والاقتصادية).

وواصلت المنظمة الجهود المتتالية بالاتجاه المذكور حتى وفقت إلى إقرار التوصية الدولية رقم (٢٠٢)، لتصبح إضافة جديدة إلى جهودها التاريخية عبر سنوات عمرها الذي تجاوز التسعين عاماً، ولتعالج وضعاً في غاية التعقيد محكوماً باعتبارين معارضين:

الأول: حاجة متنامية وملحة إلى توسيع نطاق نظم الحماية الاجتماعية لتشمل كل المحتاجين إليها، ولتنوع المنافع النقدية والعينية التي تقدمها إليهم وتحقق لهم الوصول إلى الخدمات والرعاية الصحية والاجتماعية والتعليمية ... الخ، الأساسية.^{١٥}

^{١٥} - تقدر منظمة العمل الدولية الثغرة الهائلة في التغطية بنظم الضمان الاجتماعي، بالإشارة إلى أن قرابة (٨٠%) من سكان العالم، هم من دون تأمين مناسب للدخل و/أو الحصول على الرعاية الطبية.

الثاني: شحة في القدرات المالية والادارية والفنية في الدول
النامية بالذات التي تعجزها عن إقامة نظم فاعلة
ومستدامة للحماية الاجتماعية وتمكنها من إدارتها
بكفاءة، وتبعدها عن مظاهر إساءة الاستخدام.

وسنبحث في الفصل التالي في المنظور الذي تبنته التوصية
للتوفيق قدر الامكان بين هذين الاعتبارين.

* * *

أنظر: منظمة العمل الدولية: أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة -
التقرير الرابع (١) - مؤتمر العمل الدولي - الدورة (٢٠١٢/١٠١) - النبعة (١١)، ص ٦.

الفصل الثاني

المعايير الدولية في الضمان الاجتماعي وموقف دول المجلس منها

7

الفصل الثاني المعايير الدولية في الضمان الاجتماعي وموقف دول المجلس منها

١- دور منظمة العمل الدولية في إرساء قواعد القانون الدولي للضمان الاجتماعي:

على مدى أكثر من تسعة عقود من الزمن، تفصل ما بين العام (١٩١٩) الذي تأسست فيه منظمة العمل الدولية، ويومنا هذا، تحولت نظم الضمان الاجتماعي من كونها نظماً إقتصراً وجودها في مطلع القرن العشرين على عدد محدود للغاية من البلدان الصناعية، لتصبح اليوم أحد أهم النظم وأكثرها إنتشاراً في العالم بمختلف دوله،الصناعية منها والنامية على إختلاف لا ينكر فيما بينها، الهادفة إلى تحقيق الحماية الاجتماعية للمحتاجين إليها.

وقد أسهمت منظمة العمل الدولية بفاعلية في إقرار عدد كبير من المعايير الدولية (إتفاقيات وتوصيات) بشأن الضمان الاجتماعي، لتكوّن معاً ما يمكن تسميته ب(القانون الدولي للضمان الاجتماعي) الذي هيا أساساً قانونياً ثابتاً لحق الانسان في الضمان الاجتماعي ومكّن من وضع نظم الضمان الاجتماعي الوطنية تحت حكم القانون^{١٦}.

^{١٦}- ILO: General survey concerning social security instruments in light of the ٢٠٠٨ Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Report of the committee of Experts. ٣rd item on the Agenda - ILC - ١٠٠th session, ٢٠١١, para. ١٥ - pp. ٥ - ٦.

ويبلغ عدد الاتفاقيات الدولية بشأن الضمان الاجتماعي التي أقرتها منظمة العمل الدولية على مدى التسعة عقود المنصرمة (٢١) إتفاقية بينما يبلغ عدد التوصيات الدولية المتعلقة بالموضوع ذاته (٢٣) توصية، ويمثل مجموعهما ما نسبته سدس مجموع النشاط المعياري للمنظمة، وهي تجسد فيما تضمنته من معايير مفاهيم التأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية.

وفي تحليلها لمسار النشاط المعياري للمنظمة الدولية، توزع لجنة الخبراء في المنظمة هذا النشاط إلى ثلاثة أجيال، لكل منها سماته وآلياته وغاياته المميزة، وذلك على النحو التالي^{١٧}:

الجيل الأول ١٩١٩ - ١٩٣٩: يمتد هذا الجيل من النشاط المعياري للمنظمة على مدى العقدين الأولين من عمرها. وتمثل هذا النشاط فيما مجموعه (١٤) إتفاقية و(١١) توصية ذات صلة بالضمان الاجتماعي.

ويلاحظ على هذا النشاط، أن المنظمة مارسته رغم خلو دستورها من إشارة صريحة إلى إختصاصها بالضمان

وسنشير إلى هذا المرجع تالياً باختصار على النحو التالي:

ILO: General survey - ٢٠١١.

^{١٧} أنظر لمزيد من التفصيل - الدراسة الاستقصائية للجنة الخبراء المشار إليها في الهامش السابق.

ILO: General survey - ٢٠١١, paras ٢٢ - ٢٧, pp. ٨ - ١١.

الاجتماعي، غير أنها إستندت في ممارستها هذه السلطة إلى مفهوم واسع لاختصاصها بكل المسائل التي لها علاقة بالعمل، وإلى الاشارات غير المباشرة التي لها صلة بالضمان الاجتماعي التي تضمنتها ديباجة دستورها وهي (مكافحة البطالة ... وحماية العمال من العلل والأمراض والاصابات الناجمة عن عملهم ... وكفالة معاش للشيخوخة والاصابة).

كما يلاحظ على أغلب الاتفاقيات والتوصيات التي أقرت ضمن هذا الجيل من النشاط المعياري للمنظمة، أنها حملت عناوين فيها إشارة صريحة إلى أنها تنظم معايير ذات صلة بالتأمين الاجتماعي بمفهومه وتطبيقاته التي كان معمولاً بها في الدول الصناعية المتقدمة آنذاك^{١٨}، وشملت المخاطر التي تمت تغطيتها بهذه المعايير: إصابات العمل، الأمراض المهنية، الولادة، المرض، الشيخوخة، العجز، الورثة/ الخلف، البطالة.

وترى لجنة الخبراء في المنظمة الدولية، أن الاتفاقيات والتوصيات التي تكوّن هذا الجيل من المعايير الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، حولت طموحات العمال إلى (حقوق

^{١٨} - الاتفاقيات التي حملت عنوان: (التأمين الاجتماعي - social insurance)، هي: ٢٤ - ٢٥ - ٣٥ - ٣٦ - ٣٧ - ٣٨ - ٣٩ - ٤٠ - ٥٦.

قانونية)، وأدخلت حركة الضمان الاجتماعي تحت حماية القانون^{١٩}.

الجيل الثاني ١٩٤٤ - ١٩٦٤: إمتد هذا الجيل من النشاط المعياري الدولي المتصل بالضمان الاجتماعي على مدى عقدين من الزمن كالجيل الذي سبقه، إلا أنه اختلف عنه في العديد من الخصائص والسمات التي نبلورها بما يلي:

١ - إنه ولد في رحم متغيرات إقتصادية وسياسية عميقة للغاية، تمثل وجهها الأول في أزمة الكساد العظيم في ثلاثينيات القرن العشرين، بينما تمثل وجهها الثاني في الحرب العالمية الثانية التي إمتدت ما بين عامي ١٩٣٩ و ١٩٤٥، لينتج عن كل ذلك كم هائل وخطير من الآثار الاجتماعية السلبية التي أصابت البشر في جميع بلدانهم.

في تلك الأجواء ولدت الرغبة في مجتمعات ما كان يعرف بالعالم الحر إلى بناء نظام ما بعد الحرب على أساس (أن يتمكن جميع الناس من أصقاع الدنيا كلها من العيش أحراراً من الخوف والحاجة) وقد تم التعبير عن

^{١٩}-ILO: General survey - ٢٠١١, para. ١٦, p. ٦.

هذه الرغبة في العديد من الصكوك والممارسات أهمها ما يلي^{٢٠}:

(أ) في العام ١٩٤١، تضمن ميثاق الأطلسي تعبيراً صريحاً عن الرغبة في تحقيق تعاون كامل بين جميع الأمم في الحقل الاقتصادي من أجل أن يضمن للجميع مستويات عمل حسنة، والتقدم الاقتصادي والضمان الاجتماعي.

(ب) في العام ١٩٤٢، بلور البريطاني اللورد بيفردج في تقريره الشهير عن التأمين الاجتماعي والخدمات ذات الصلة^{٢١}، مفهوم الضمان الاجتماعي مفترضاً أن: (التأمين الاجتماعي يجب إعتبره جزءاً واحداً فقط من سياسة واسعة للتقدم الاجتماعي)^{٢٢}.

وبهذا إتسع مفهوم الضمان الاجتماعي ليستوعب إلى جانب التأمين الاجتماعي نظماً وأساليب أخرى تحقق التغطية الشاملة لجميع الأشخاص وتمكن غير

^{٢٠}-Ibid: para. ٢٤. p. ١٠.

^{٢١}- يعد هذا التقرير تاريخياً، بيان الولادة لنظم الضمان الاجتماعي الحديثة في المملكة المتحدة، وقد أسس اللورد بيفردج طروحاته الواردة فيه على معطيات النظرية الاقتصادية لجون ميلارد كينز، وخاصة ما يتعلق منها بتوليد الطلب كمحفز للخروج من حالة الركود الاقتصادي.

^{٢٢}- يرجع استعمال مصطلح الضمان الاجتماعي (social security) لأول مرة إلى العام ١٩٣٤ في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أقر الكونجرس قانون الضمان الاجتماعي (social security Act)، بمبادرة من الرئيس روزفلت.

المشمولين بنظم التأمين الاجتماعي من الحصول على الاعانات التي تقدمها هذه النظم عند الحاجة.

(ج) في العام ١٩٤٤، كان التحول الأساسي في ولاية منظمة العمل الدولية بشأن تنظيم نظم الضمان الاجتماعي على المستوى الدولي، حيث جاء إعلان فيلادلفيا الذي إعتده مؤتمر العمل الدولي في ذلك العام، صريحاً في منحه المنظمة هذه الولاية، ليسد بذلك الثغرة التي كانت قائمة في دستور المنظمة منذ قيامها وحتى ذلك التاريخ.

وفي هذا الشأن تضمن البند (ثالثاً) من الاعلان الذي تصدرته عبارة (يعترف المؤتمر بالتزام منظمة العمل الدولية أمام المأ بنشر الدعوة بين مختلف أمم العالم إلى برامج من شأنها أن تحقق: (و- مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي، بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة).

(د) على المقدمات التي أشرنا إليها فيما تقدم بني مضمون الصكوك الدولية الأساسية للقانون الدولي لحقوق الانسان، وأولها، كما سبقت الإشارة، الاعلان العالمي لحقوق الانسان ومن بعده العهد

الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بشأن اعتبار الضمان الاجتماعي حقاً من حقوق الإنسان الأساسية، مستندةً إلى المفهوم الواسع للضمان الاجتماعي القائم على التغطية الشاملة لكل الناس، وإلى تنوع المزايا والمنافع التي يقدمها إلى المشمولين به، بالإضافة إلى تعدد وسائل وأساليب تمويل وإدارة النظم التي تدخل في إطار هذا المفهوم.

٢ - إن كم النشاط المعياري لمنظمة العمل الدولية المكوّن للجبل الثاني من المعايير الدولية الخاصة بالضمان الاجتماعي كان شحيحاً للغاية، مقارنةً بكم الجبل الأول، حيث بلغت الاتفاقيات التي اعتمدت خلاله ثلاثاً فقط، بينما بلغ عدد التوصيات أربعاً.

غير أن هذه الشحة في الأعداد، تقابلها من ناحية أخرى وعلى النقيض تماماً، أهمية خاصة ومتميزة من حيث المضامين التي وردت في الصكوك المعيارية المعتمدة خلال هذه الفترة، التي حملت لأول مرة في عناوينها مصطلح الضمان الاجتماعي بدلاً من التأمين الاجتماعي، هذه الأهمية التي ما تزال تمتد إلى الوقت الحاضر، وفقاً لتقدير لجنة الخبراء في المنظمة.

وتتمثل أهم هذه المعايير في التوصية الدولية رقم (٦٧) بشأن تأمين الدخل والتوصية الدولية رقم (٦٩) بشأن الرعاية الطبية اللتين إعتدهما مؤتمر العمل الدولي في العام ١٩٤٤ وينظر إليهما على أنهما بمثابة "مخطط" لتطوير نظام الضمان الاجتماعي خلال السنوات التالية، والاتفاقية الدولية رقم (١٠٢) بشأن الضمان الاجتماعي (المستويات الدنيا) التي إعتدها المؤتمر في العام ١٩٥٢، والتي تضمنت نوعين من المعايير، منها ما هو متقدم وملائم للدول التي سبق لها أن طورت نظمها الوطنية للضمان الاجتماعي، ومنها ما يمثل مستوى أدنى ملائماً للدول النامية التي مازالت تخطو خطواتها الأولى في هذا المجال، حيث تعتبر الاتفاقية من هذه الناحية خطة طموحة لاقرار مستويات دنيا من الضمان الاجتماعي في هذه الدول^{٢٣}.

الجيل الثالث ١٩٦٥ - ١٩٨٨: ركزت معايير هذا الجيل على تعزيز نظم الضمان الاجتماعي ورفع مستوى الحماية التي توفرها بالنسبة للأشخاص الذين تغطيهم ومعدلات وأنواع المنافع التي توفرها لهم.

^{٢٣} -ILO: General survey - ٢٠١١, paras ٢٤ - ٢٥, pp. ١٠ - ١١.

وسوف يتبين لاحقاً أن المنظمة تدعو إلى تفعيل معطيات الادوات المعيارية الأساسية لهذا الجيل في الوقت الحاضر في المسعى الذي تقوده بغية تنشيط نظم الضمان الاجتماعي لتلبية الاحتياجات الانسانية المعاصرة.

وتتمثل معايير هذا الجيل في خمس اتفاقيات مقترنة بخمس توصيات، عالجت موضوعات إصابات العمل ونظم المعاشات/ التقاعد والرعاية الصحية والحفاظ على الحقوق في الضمان الاجتماعي ونظم الحماية من البطالة. توقف النشاط المعياري الدولي بشأن الضمان الاجتماعي ١٩٨٩ - ٢٠١١:

بإقرار الاتفاقية الدولية رقم (١٦٨) والتوصية الدولية رقم (١٧٦) المقترنة بها من قبل مؤتمر العمل الدولي في العام ١٩٨٨ بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، بدأت مرحلة امتدت أكثر من عشرين سنة، خلقت من مبادرات جديدة بشأن الضمان الاجتماعي حيث لم يطرح أي منها أمام المؤتمر خلال هذه المرحلة التي إنتهت في العام ٢٠١١.

وتبرر لجنة الخبراء في المنظمة هذا التوقف خلال هذه المرحلة، بأنه يمكن تفسيره في انسحاب ما كان يعرف بدولة الرفاهية ونقلها جزءاً كبيراً من المسؤوليات الاجتماعية إلى القطاع الخاص والأسواق المالية وإلى الأشخاص أنفسهم^{٢٤}.

^{٢٤} - تطلق لجنة الخبراء في المنظمة الدولية على هذا المرحلة تسمية (الجيل المفقود من المعايير الدولية بشأن الضمان الاجتماعي) (The missing generation of international social security standards)

Ibid: para. ٢٨, p. ١٢.

الاتفاقيات الأساسية بشأن الضمان الاجتماعي وموقف الدول الأعضاء في المنظمة منها:^{٢٥}

في تقدير لجنة الخبراء في المنظمة الدولية، أن عدداً من اتفاقيات العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في السنوات السابقة، تؤسس معاً مجموعة فريدة من المبادئ المشتركة التي يقوم عليها هذا النظام. وتتمثل هذه الاتفاقيات، في الاتفاقيات ذات الأرقام، ١٠٢، ١١٨، ١٢١، ١٢٨، ١٣٠، ١٥٧، ١٦٨.^{٢٦}

ولمعرفة موقف الدول الأعضاء عموماً، ودول المجلس بالتحديد من هذه الاتفاقيات، نعرض في الجدول التالي البيانات التي تتيح لنا ذلك.

^{٢٥}- يمكن معرفة موقف الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية من أي إتفاقية تعتمد المنظمة من خلال تصديقها عليها، أوامتناعها عن ذلك. أما توصيات العمل الدولية فلا يمكن معرفة موقف هذه الدول منها بالاستناد إلى هذا المقياس، لأن التوصيات لا تخضع للتصديق.

^{٢٦}-ILO: General survey – ٢٠١١, paras. ٣٢ – ٣٣, pp. ١٤ – ١٥.

**جدول يبين موقف الدول الأعضاء
في منظمة العمل الدولية من الاتفاقيات الأساسية
بشأن الضمان الاجتماعي**

رقم الاتفاقية	موضوع الاتفاقية	سنة إقرارها	عدد التصديقات الكلي	موقف دول المجلس ٢٧
١٠٢	المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي	١٩٥٢	٤٨	لم تصادق أي من دول المجلس على أي من هذه الاتفاقيات
١١٨	المساواة في المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين في الضمان الاجتماعي	١٩٦٢	٣٨	
١٢١	الإعانات في حالة إصابة العمل	١٩٦٤	٢٤	
١٢٨	إعانات العجز والشيخوخة والورثة	١٩٦٧	١٦	
١٣٠	الرعاية الطبية وإعانة المرضى	١٩٦٩	١٥	
١٥٧	إقامة نظام دولي للحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي	١٩٨٢	٤	
١٦٨	النهوض بالعمالة والحماية من البطالة	١٩٨٨	٨	

٢٧ - جميع دول المجلس أعضاء في منظمة العمل الدولية، حيث إنضمت إليها في تواريخ مختلفة حسب التسلسل التالي: الكويت (١٩٦١)، اليمن (١٩٦٥)، الإمارات وقطر (١٩٧٢)، السعودية (١٩٧٦)، البحرين (١٩٧٧)، عمان (١٩٩٤).
وتصنف دول المجلس بشكل عام على أنها من أقل المجموعات الإقليمية تصديقاً على إتفاقيات العمل الدولية، مع إختلاف فيما بينها في هذا الشأن، وتبلغ هذه التصديقات مرتبة من الأقل إلى الأكثر ما يلي: عمان (٤)، قطر (٦)، الإمارات (٩)، البحرين (١٠)، السعودية (١٥)، الكويت (١٩)، اليمن (٣٠).
وتجدر الإشارة إلى أن عدد اتفاقيات العمل الدولية الكلي يبلغ (١٨٩) إتفاقية.

ويكشف لنا الجدول عن الحقائق التالية:

١- إن عدد التصديقات الكلي على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالضمان الاجتماعي ضئيل نسبياً، وأن هذا العدد يتضاءل إلى الحد الذي يؤثر عدم قبول شبه كامل لبعضها، وخاصة بالنسبة للاتفاقيتين (١٥٧) و(١٦٨)، على أهمية الموضوعات التي عالجتها.

٢- إن دول المجلس السبع لم تصادق على أي من الاتفاقيات المبينة في الجدول^{٢٨} مما يكشف عن رغبة في عدم الالتزام بالمعايير الواردة فيها، ومن ثم الخضوع لإجراءات المتابعة الخاصة بالدول المصدقة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الموقف من دول المجلس يجب عدم فهمه على ظاهره، ذلك لأن لهذه الدول تنظيمات قانونياً مقبولاً بوجه عام للضمان الاجتماعي، ولهذا فإننا نرجع السبب في هذا الموقف إلى الصعوبات المرتبطة بالتركيب الخاصة للقوى العاملة فيها، التي تتركب بنسب عالية من العمالة الوافدة، وما ينشأ عن ذلك من مشكلات عملية في تطبيق المعايير على هذه العمالة.

^{٢٨} - لم تصادق أي من دول المجلس على أي من الاتفاقيتين العربيّتين اللتين أقرتهما منظمة العمل العربية بشأن الضمان الاجتماعي، وهذه الدول جميعاً أعضاء في المنظمة المذكورة. وهاتان الاتفاقيتان هما: الاتفاقية رقم (٣) بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية، والاتفاقية رقم (١٤) بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الاقطار العربية.

الأثر المحدود للمعايير الدولية على نظم الضمان الاجتماعي الوطنية:

تكشف لنا الاستنتاجات التي يمكن إستخلاصها من الجدول الذي عرضناه قبل قليل، أن المعايير الدولية بشأن الضمان الاجتماعي لم تلقَ، على الرغم من وفرتها الكمية وأهميتها الموضوعية، إلا قبولاً محدوداً جداً من الدول الأعضاء في المنظمة، وهي على الأغلب ظلت تحتفظ بدور (المرجع) لوضع نظم الضمان الاجتماعي الوطنية للدول التي تهيأت لها القدرات اللازمة لذلك^{٢٩}.

وتعترف منظمة العمل الدولية بأن المعايير التي أقرتها بشأن الضمان الاجتماعي ظلت محدودة الأثر في العالم النامي، وهو الأحوج إلى تطوير نظم ضمان اجتماعي تغطي الأغلبية المحتاجة إليها من السكان^{٣٠}، حيث لم تشمل نظم الضمان الاجتماعي في الدول النامية سوى العمالة المنظمة، وفي أغلب الحالات فئات معينة منها، ومرد ذلك إلى أن النطاق الشخصي للتغطية بموجب النظام التقليدي للضمان الاجتماعي، الذي كرسه قواعده المعايير التي تضمنتها الاتفاقيات الدولية، لا يمكن مده لتغطية أغلبية سكان الدول

^{٢٩} - منظمة العمل الدولية: أرضيات الحماية الاجتماعية - من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة - التقرير الرابع - مؤتمر العمل الدولي - الدورة (٢٠١٢/١٠١) - النبذة (٣٠)، ص ١٠.
^{٣٠} - المرجع السابق النبذة (٣٠)، ص ١٣.

النامية من الفقراء الاكثر إحتياجاً إلى الحماية الاجتماعية من العاملين في الزراعة وسكان الريف عموماً، والعاملين في الاقتصاد غير النظامي في المدن، والعاطلين عن العمل.

وتخلص لجنة الخبراء في المنظمة الدولية إلى نتيجة في غاية الأهمية مفادها: (لم تتمكن إتفاقيات الضمان الاجتماعي حتى الآن من تحقيق هذه الأهداف . تقصد اللجنة التغطية الشاملة للسكان . تاركة المجال مفتوحاً أمام إمكانية إستبعاد جزء كبير من السكان من التغطية)^{٣١} .

السعي إلى النهوض بأنظمة الضمان الاجتماعي:

في السنوات الأخيرة من القرن العشرين كانت نظم الضمان الاجتماعي في العديد من أنحاء العالم موضع تشكيك في إتجاهين^{٣٢} :

الأول: رأى في هذه النظم أنها باهضة التكاليف، وأنها تضر عملية النمو الاقتصادي والتنمية، ولهذا فهو لم يتردد في الدعوة إلى خفض تكاليفها المالية، وإن إقتضى

^{٣١} -ILO: General survey – ٢٠١١, para ٦٢٨, p. ٢٥٧.

^{٣٢} - منظمة العمل الدولية: الضمان الاجتماعي: القضايا، التحديات والآفاق - مؤتمر العمل الدولي - الدورة (٢٠٠١/٨٩) - التقرير السادس، ص ٣.

ذلك تقليص نطاق تغطيتها وتقليل كم ونوع المزايا والمنافع التي تقدمها للمستفيدين منها.

الثاني: رأى عكس ما ذهب إليه الاتجاه الأول، معتبراً أن الحاجة إلى الضمان الاجتماعي تشتد مع تزايد معدلات البطالة وسائر أشكال إنعدام الأمن الوظيفي، وهي الظواهر التي كانت قد بدأت تفرض نفسها على مجتمعات مختلف الدول كنتاج أساسي لعمليات التحول الاقتصادي التي شهدتها هذه الدول في تلك الفترة، ولهذا تبني هذا الاتجاه الدعوة إلى ضرورة أن تستجيب نظم الضمان الاجتماعي لكل ذلك، وتطور ذاتها بما يكفل توسيع نطاق التغطية بها ويزيد من كم المنافع والمزايا التي توفرها.

وجاء الجدل المشار إليه، في فترة السكون التي مر بها النشاط المعياري الدولي خلال المدة التي بدأت بالعام ١٩٨٨، والتي عاشت خلالها منظمة العمل الدولية صراعاً مريباً من أجل البحث لها عن دور في عالم علا فيه صوت الاعتبارات الاقتصادية على الاعتبارات الاجتماعية، حتى تمكنت أن تجدد صلاحيتها التاريخية في مجال الضمان الاجتماعي باقرار مؤتمر العمل الدولي في العام ٢٠٠٨ (إعلان منظمة العمل

الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عوامة عادلة)^{٣٣}، حيث جاء في مقدمة البند (ألف) من أولاً من هذا الاعلان الذي حمل عنوان: (النطاق والمبادئ) أنه: في سياق التغير المتسارع، ينبغي للالتزامات وجهود الدول الأعضاء، ومنظمة العمل الدولية، لتنفيذ الصلاحيات الدستورية للمنظمة، بما في ذلك، معايير العمل الدولية، ووضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسة الاقتصادية والاجتماعية، والتي تقوم على الاهداف الاستراتيجية الاربعة للمنظمة، المتساوية في أهميتها، والتي يتجلى من خلالها برنامج العمل (اللائق).

وبشأن الهدف الثاني من الاهداف الاربعة ورد ما يلي^{٣٤}:

(تعزيز وتطوير تدابير للحماية الاجتماعية . الضمان الاجتماعي وحماية العمل تكون مستدامة ومتوائمة مع الظروف الوطنية، بما في ذلك:

• توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، بما في ذلك توفير دخل أساسي لجميع المحتاجين إلى هذه الحماية،

^{٣٣} - جاء صدور هذا الاعلان في أجواء تذكر بالأجواء التي أقر فيها إعلان فيلادلفيا في العام ١٩٤٤، في أعقاب الحرب العالمية الثانية وما ترتب عليها من آثار إجتماعية استدعت تعزيز نظم الضمان الاجتماعي كوسيلة حيوية في الحد منها.

^{٣٤} - الاهداف الثلاثة الأخرى هي: تعزيز العمالة من خلال خلق بيئة مؤسسية وإقتصادية مستدامة - تعزيز الحوار الاجتماعي والثلاثية - إحترام وتعزيز وإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وتكيف نطاقه وتغطيته لتلبية الاحتياجات الجديدة ومواجهة حالات عدم اليقين التي يولدها تسارع التغيرات التكنولوجية والاجتماعية والسكانية والاقتصادية.

• ظروف عمل صحية وأمنة، وسياسات أجور ودخول، ساعات العمل وظروفه الأخرى، المصممة لكي تضمن للجميع الحصول على نصيب عادل من ثمار التقدم، وأجر يضمن حداً أدنى من مستوى المعيشة لجميع العاملين والمحاجين إلى مثل هذه الحماية).

التمهيد لمرحلة جديدة في النشاط المعياري الدولي بشأن الضمان الاجتماعي:

مع مطلع القرن الحادي والعشرين، كانت الحاجة إلى إعادة تفعيل النشاط المعياري للمنظمة قد غدت أمراً ملحاً، حيث إستشعرت المنظمة ضرورة إقرار أداة معيارية جديدة (بهدف جعل مبدأ توفير تغطية الضمان الاجتماعي الكاملة لجميع الذين يحتاجون إلى هذه الحماية في القانون والممارسة، بأسرع وقت ممكن واقعاً ملموساً)^{٣٥}.

^{٣٥} - منظمة العمل الدولية: تقرير أرضيات الحماية الاجتماعية - مشار إليه سابقاً - النبذة (٣٩)، ص ١٣.

وما من شك في أن هذا الهدف لم يكن سهل المنال، لأن نظاماً للضمان الاجتماعي تحقق ما تقدم، يتوجب عليها أن تتصدى للعديد من المشكلات والصعوبات بالغة التعقيد، وخاصة في البلدان النامية، حيث تتركز أغلبية المحتاجين إلى الحماية التي توفرها هذه النظم.

وأبرز هذه المشكلات والصعوبات:

(أ) توسيع نطاق تغطية السكان بنظام الضمان الاجتماعي وصولاً إلى توفير الضمان الاجتماعي للجميع، في العديد من الدول التي ما تزال التغطية بهذا النظام إمتيازاً لفئات قليلة من السكان.

(ب) التوسع في المزايا والمنافع التي تقدمها نظم الضمان الاجتماعي إلى المستفيدين منها في الكم والكيف، وبما يضمن تلبية إحتياجاتهم التقليدية والمستجدة.

(ج) الاستجابة لمقتضيات التغيرات الديموغرافية التي تتمثل في شيخوخة السكان، وما تقتضيها من تعديلات على نظم حماية الشيخوخة النافذة.

(د) التعامل مع المزيد من الصعوبات في مجال تمويل وإدارة نظم الضمان الاجتماعي، خاصة أن هذه

الصعوبات مرشحة لمزيد من التعقيد في ظل التوجه
الحتمي إلى تعدد الأساليب التي تحقق الضمان
الاجتماعي للفئات المختلفة من السكان.

ومهدت المنظمة لقيامها بإقرار أداة معيارية جديدة بشأن
الضمان الاجتماعي بمناقشة منكرة عن الحماية الاجتماعية/
الضمان الاجتماعي إنتهت في الدورة (٢٠١١/١٠٠) لمؤتمر
العمل الدولي إلى إصدار قرار بهذا الشأن تضمن ما يلي:

(أ) التأكيد على أن الضمان الاجتماعي حق من حقوق
الانسان وأنه ضرورة إجتماعية وضرورة إقتصادية.

(ب) رسم استراتيجيات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي بما
يضمن سد الثغرات الحالية في التغطية وصولاً إلى
التغطية الشاملة للسكان المصحوبة بالانتقال التدريجي
إلى مستويات أفضل من الحماية.

(ج) ضمان تحمل تكلفة وتمويل الضمان الاجتماعي بما
يلبي إحتياجات زيادة الانفاق على المعاشات التقاعدية
والرعاية الصحية طويلة الاجل بسبب شيخوخة السكان
في العقود المقبلة.

(د) وجوب إدارة نظم الضمان الاجتماعي على نحو كفوء، لتوفير الفعالية المطلوبة لتحقيق أهداف هذه النظم، واستخدام مواردها بنجاعة وشفافية للحصول على ثقة الجهات التي تمول هذه النظم والجهات المستفيدة منها.

ويصدر هذا القرار كان الضوء الأخضر قد أعطي للبدء بإجراءات إقرار الأداة المعيارية التي إختارت لها المنظمة شكل (التوصية)^{٣٦}. مفضلة هذا الاختيار على البديل الآخر المتاح وهو (الاتفاقية) مراعية في ذلك مسألتين أساسيتين:

الأولى: الدروس المستخلصة من الممارسات السابقة للمنظمة في ميدان النشاط المعياري ذي الصلة بالضمان الاجتماعي، حيث لم تحصل الاتفاقيات التي أعتمدت في هذا الشأن إلا على عدد محدود من التصديقات وكل ذلك ينبئ مقدماً بأن إتفاقية تتضمن عدداً كبيراً من المعايير التي قد يصعب على أغلب الدول الأعضاء في المنظمة الالتزام

^{٣٦} - الالتزامات التي ترتبها (التوصية) على الدول الأعضاء في المنظمة، أضعف من تلك التي ترتبها الاتفاقية. فالتوصية لا تخضع لاجراءات المصادقة عليها من قبل الدولة، ولا تتابع بالاجراءات الخاصة بمتابعة الاتفاقية. ووفقاً للمادة (١٩/٦د) من دستور المنظمة: (لا تتحمل الدول الأعضاء أي التزام آخر سوى عرض التوصية على السلطة أو السلطات المختصة - التي يقع موضوع التوصية ضمن اختصاصها -، باستثناء وجوب قيامها على فترات مناسبة يحددها مجلس الإدارة، بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي، الموقف القانوني والعملية لبلدانها إزاء المسائل التي تعالجها التوصية، مع عرض المدى الذي تم بلوغه، أو يعتزم بلوغه، من إنفاذ أحكام التوصية، وذكر ما بدا أو يمكن أن يبدو ضرورياً من تعديلات على الأحكام المذكورة لدى اعتمادها أو تطبيقها).

بتنفيذها، سوف تواجه بالاعراض عن التصديق عليها من هذه الدول.

الثانية: إن الأداة الجديدة صيغت صياغة ذات طبيعة (إرشادية) للدول الأعضاء، حيث جاءت معاييرها على الأغلب لتكون دليلاً لهذه الدول في سعيها إلى بلوغ الغايات التي حددتها التوصية. وهكذا معايير تبدو أكثر ملاءمة لأن ترد في (توصية)^{٣٧}.

التعريف بالتوصية الدولية رقم (٢٠٢) بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية:

جاءت التوصية في ديباجة وأربعة أجزاء توزعت على (٢٤) بنداً، وسنحاول التعريف بمضمونها متبعين منهجيتها في الصياغة:

الديباجة/ توزعت ديباجة التوصية على محورين:

الأول: أشارت فيه الديباجة إلى المقدمات التي إستند إليها المؤتمر في إعتقاد التوصية، وأهمها:

^{٣٧} - عبرت التوصية عن ذلك تعبيراً صريحاً في البند (١) منها حيث ورد فيه أن التوصية تهئ دليلاً للاعضاء (provides guidance to members).

(١) التأكيد من جديد على أن الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الانسان.

(٢) التسليم بأن الحق في الضمان الاجتماعي هو ضرورة إقتصادية وإجتماعية لتحقيق التنمية والتقدم، إلى جانب تعزيز العمالة.

(٣) الاعتراف بأن الضمان الاجتماعي هو أداة مهمة للوقاية من الفقر وإنعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي وإنعدام الامن الاجتماعي وخفض مستوياتها والتخفيف من وطأتها، ولتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية، ولدعم الانتقال من العمالة غير المنظمة إلى العمالة المنظمة.

(٤) إعتبار الضمان الاجتماعي إستثماراً في الاشخاص، يمكنهم من التكيف مع التغيرات في الاقتصاد وفي سوق العمل، وأن نظم الضمان الاجتماعي تساعد على حفز الطلب الاجمالي في أوقات الازمات وما بعدها، وعلى دعم عملية الانتقال إلى إقتصاد أكثر إستدامة.

(٥) التسليم بأن الانتقال إلى العمالة المنظمة وإرساء نظم مستدامة للضمان الاجتماعي مساندة لبعضهما البعض.

وبالتدقيق في هذه المقدمات، يمكن أن نستخلص بأنها بمثابة (رد) مباشر على جميع الطروحات التي أفرزتها مرحلة التحول الاقتصادي التي نفذت على مدى ربع القرن السابق على إقرار التوصية، والتي دعت إلى تقليص الانفاق على نظم الضمان الاجتماعي حيث رأت فيها أنها باهظة التكاليف، وأنها تضر بعملية النمو الاقتصادي والتنمية.

بينما أبانت هذه المقدمات أن الضمان الاجتماعي ليس ضرورة إجتماعية فحسب، بل هو في الوقت ذاته ضرورة إقتصادية.

الثاني: بينت فيه الديباجة الاسس التي تأسست عليها التوصية، التي وردت في صكوك دولية سابقة، وأهمها:

(١) إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤) في إشارته إلى (مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي، بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة).

(٢) الاعلان العالمي لحقوق الانسان وخاصة المادتان (٢٢) و (٢٥) منه، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وخاصة المواد (٩) و (١١) و (١٢). وهي المواد التي تقر بحق الانسان في الضمان الاجتماعي ومستوى معيشي لائق والرعاية الصحية.

(٣) معايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، (لاسيما إتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم ١٠٢/١٩٥٢، وتوصية تأمين الدخل رقم (٦٧/١٩٤٤)، وتوصية الرعاية الطبية (٦٩/١٩٤٤) مع إشارة الديباجة إلى (أن تلك المعايير لاتزال ذات أهمية مستمرة، وما فتئت تشكل مراجع مهمة بالنسبة لنظم الضمان الاجتماعي).

(٤) إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، وخاصة إشارته إلى العمل على وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية ... تكون مستدامة ومتلائمة مع الظروف الوطنية ... بما فيها توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع).

(٥) القرار والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية التي إعتدها مؤتمر العمل الدولي في الدورة (٢٠١١/١٠٠) وخاصة ما ورد فيها من

إعتراف بالحاجة إلى توصية تكمل معايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي.

وما يلفت النظر في الأسس التي تم عرضها، هو ما ورد في (٣) أعلاه، بشأن معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي حيث تم التأكيد على إتفاقية واحدة هي الاتفاقية رقم (١٠٢) من بين (٣١) إتفاقية تتعلق كلها بالضمان الاجتماعي، وعلى توصيتين فقط هما التوصية (٦٧) والتوصية (٦٩) من بين (٢٣) توصية تتعلق بالموضوع ذاته.

ويعود السبب في التأكيد على الاتفاقية والتوصيتين إلى أنها تؤسس لقواعد (القانون الدولي للضمان الاجتماعي) من جهة، وتجسد الركائز الأساسية لنظم ضمان اجتماعي تفي بالاحتياجات الحالية للأشخاص الذين مازلوا خارج تغطية هذه النظم.

(أ) فالإتفاقية رقم (١٠٢) ترسي في الأجزاء من الثاني وحتى العاشر منها القواعد الأساسية لمختلف فروع الضمان الاجتماعي وهي على التوالي كما وردت في الاتفاقية: الرعاية الطبية . إعانة المرض . إعانة البطالة . إعانة الشيخوخة . إعانات إصابات العمل . الإعانة

العائلية . إعانة الأمومة . إعانة العجز . إعانة الورثة/
المستحقين .

ومع شمولية هذه الاتفاقية، إلا أن تأثيرها العملي على المستوى الدولي كان محدوداً لسببين، أولهما/ أنها أتاحت العديد من الخيارات والاستثناءات أمام الدول الاعضاء، مراعاة لقدراتها وظروفها الوطنية^{٣٨}، وثانيهما/ قلة التصدقات عليها، حيث أن مجموع الدول المصادقة عليها بلغ (٤٨) دولة من مجموع الدول الأعضاء في المنظمة البالغ (١٨٥) دولة^{٣٩}، أي بنسبة تصديق تعادل (٢٦%) فقط.

(ب) أما التوصية رقم (٦٧) بشأن تأمين الدخل، والتوصية (٦٩) بشأن الرعاية الطبية، فانهما بما تضمنتاه من معايير ومبادئ توجيهية يمكن الاستفادة منهما في صياغة نظم وطنية للضمان الاجتماعي تكفل تأمين الدخل والرعاية الطبية للفئات الواسعة من الأشخاص المحتاجين إليهما .

^{٣٨} - أنظر بوجه خاص المادتين (٢) و (٣) من الاتفاقية.

^{٣٩} - ومع ضالة عدد التصدقات على هذه الاتفاقية، فهي تظل متميزة عن الاتفاقيات الأخرى المتعلقة بالضمان الاجتماعي بحصولها على أعلى عدد من التصدقات.

ومما تقدم، يمكن إستخلاص أن التوصية رقم (٢٠٢) تسعى بشكل رئيسي إلى تفعيل (معايير) سابقة لتحقيق مقاصد وغايات مستجدة في أكثر ما جاء فيها من معايير إستدعتها الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في مختلف دول العالم في الوقت الحاضر.

الجزء أولاً - الأهداف والنطاق والمبادئ:

في هذا الجزء الذي إستغرق البنود (١ . ٣) من التوصية، وردت المعايير التالية:

١ - إن الهدف الذي تسعى إليه التوصية هو أن تهئ دليلاً للدول الاعضاء لتحقيق:

(أ) إقامة وإدامة أراضيات للحماية الاجتماعية باعتبارها عنصراً أساسياً في نظمها الوطنية بشأن الضمان الاجتماعي.

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

وخلص ما تقدم، أن الهدف الذي تسعى إليه التوصية هو أن تقدم إلى الدول الأعضاء (دليلاً استرشادياً) يمكنها من إقامة نظام للحماية الاجتماعية يتصف بالديمومة يتوسع نطاقه لتغطية أكبر عدد من الناس المحتاجين إلى الحماية ويقدم لهم مستويات أعلى من المنافع والخدمات، وذلك بالاسترشاد بمعايير العمل الدولية ذات الصلة بالضمان الاجتماعي.

٢ - حدد البند (٢) من التوصية مفهوم (أرضيات الحماية الاجتماعية) الوارد فيها على أنه ينصرف: إلى (مجموعات من ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي، محددة على المستوى الوطني، تحقق الحماية الرامية إلى الوقاية من الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي أو التخفيف من وطأتها).

وبهذا التحديد للمفهوم يتضح أن المقصود بأرضيات الحماية الاجتماعية هو مجموعة من المستويات الدنيا للضمانات الأساسية التي تحققها نظم الضمان الاجتماعي على إختلاف تنظيماتها القانونية ووسائل وأساليب تمويلها وإدارتها وصولاً إلى الغاية المتمثلة بالوقاية من الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعيين أو التخفيف منها.

٣ - إعترافاً بالمسؤولية الاجمالية والاولية للدولة في إنفاذ التوصية، أوجب البند (٣) على الدول الأعضاء أن تلتزم العديد من المبادئ التي عددها البند (بلغ عددها الاجمالي ١٨ مبدأ)، يتمثل أهمها فيما يلي:

- (أ) شمولية الحماية، تأسيساً على التضامن الاجتماعي.
- (ب) الاقرار بالحق في المنافع التي ينص عليها القانون الوطني.
- (ج) عدم التمييز، والمساواة بين الجنسين، وتلبية الاحتياجات الخاصة.
- (د) الادمج الاجتماعي، بما في ذلك الاشخاص في الاقتصاد غير المنظم.
- (هـ) التحقيق التدريجي، بما في ذلك أهداف وأطر مرحلية.
- (و) التضامن في التمويل، مع السعي إلى تحقيق التوازن الأمثل بين مسؤوليات ومصالح الذين يمولون نظم الضمان الاجتماعي ومصالح المستفيدين منها.
- (ز) مراعاة تنوع الأساليب والنهج، بما في ذلك آليات التمويل ونظم تقديم الخدمات.
- (ح) رصد التنفيذ على نحو منتظم والتقييم الدوري.

إن هذه المبادئ، والمبادئ الأخرى التي تضمنها هذا البند، تضع على عاتق الدولة التزاماً بمراعاة مبادئ، يصعب في العادة التوفيق فيما بينها بالنظر إلى أن الالتزام يقتضي التوفيق بين الرغبة في توسيع نطاق التغطية بنظم الضمان الاجتماعي وزيادة كم ونوع ومستوى المنافع والخدمات التي تقدمها إلى المستفيدين منها، وبين الصعوبات التي تواجهها الكثير من الدول في توفير التمويل والادارة الكفؤة اللازمين لتحقيق هكذا نظم.

ومراعاة للحقائق المتقدمة، فقد أتاحت التوصية قرأً من المرونة في تنفيذ المعايير الواردة فيها على نحو تدريجي، إلا أنها إشتطت تقييد ذلك باطر مرحلية محددة زمنية، خشية أن تلقى التوصية مصيراً مماثلاً للمعايير الأساسية التي سبق للمنظمة أن إعمدتها قبل سبعة عقود من الزمن، إلا أنها لم تتل قبولاً واسعاً من الدول الأعضاء على الرغم مما إنطوت عليه من مرونة، وما أتاحتها للدول من خيارات واسعة في التطبيق، ومن تلك المعايير الاتفاقية (١٠٢) والتوصيتان (٦٧) و (٦٩) التي جاءت التوصية لتؤكد أنها (لاتزال ذات أهمية مستمرة وما فنتت تشكل مراجع مهمة بالنسبة لنظم الضمان الاجتماعي)، ولتدعو الدول الأعضاء إلى الإسترشاد بها في تحقيق الغايات التي حددتها التوصية.

الجزء الثاني - الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية:

عالجت التوصية في هذا الجزء منها، في البنود (٤ . ٨)، المعايير الأساسية التي يقتضي أن تتأطر بها أي منظومة وطنية للحماية الاجتماعية. ومن هذه المعايير نشير ما يلي:

(١) أوجب البند (٤) على الدول الأعضاء أن ترسي وتديم أراضيات وطنية للحماية الاجتماعية على أن تراعي في ذلك:

أ. أن تحقق ذلك بأسرع وقت ممكن، بما يتماشى مع الظروف الوطنية، وهما إعتبار ان قد يصعب التوفيق بينهما، ولهذا يجب فهم المطلوب في هذه الحالة فهماً نسبياً.

ب. أن تشمل هذه الأراضيات ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي، تكفل . كحد أدنى وطوال الحياة . لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، اللذين يضمنان معاً الحصول الفعال على السلع والخدمات المعرفة وطنياً على أنها ضرورية.

وقد تضمن البند (٥) من التوصية بياناً لما يعتبر من الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي.

(٢) أوجب البند (٦) من التوصية على الدول الأعضاء، رهناً بالتزاماتها الدولية القائمة، أن توفر الضمانات الأساسية المشار إليها فيها على الأقل، لجميع المقيمين والاطفال (all residents and children)، وفقاً لما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية.

ويحظى هذا المعيار بأهمية خاصة بالنسبة لدول المجلس، فيما يتعلق بتوفير الضمانات المنصوص عليها في التوصية لجميع المقيمين في هذه الدول، وذلك بسبب الصعوبات الناشئة عن ارتفاع نسبة المقيمين الأجانب في التركيبة السكانية في هذه الدول، وسوف تكون لنا عودة إلى هذه المسألة عند البحث في نطاق تغطية نظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس لغير المواطنين.

(٣) أوجب البند (١٠/ج) من التوصية أن تراعي عند تصميمها وتنفيذها الارضيات الوطنية للحماية الاجتماعية (التنسيق مع سياسات أخرى تعزز العمالة المنظمة وتوليد الدخل والتعليم ومحو الأمية والتدريب المهني والمهارات والقابلية للاستخدام، وتحد من هشاشة العمالة وتنهض بالعمل الآمن وبروح تنظيم المشاريع وبالمشآت المستدامة في إطار العمل اللائق).

وتحتل مسألة التنسيق بين سياسة وبرامج الحماية الاجتماعية وسياسة سوق العمل في دول المجلس مكانة في غاية الأهمية، وذلك لتجنب أي تعارض بين هذه السياسات، وتحديداً لكي لا تؤثر الارضيات الوطنية للحماية الاجتماعية في دول المجلس سلباً على سياسة توظيف العمالة وحفز القوى العاملة الوطنية على العمل.

(٤) يفرض البند (١/١١) من التوصية على الدول الأعضاء (أن تنظر في استخدام مجموعة أساليب مالية لحشد الموارد اللازمة لضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية). وهذا المعيار يؤكد ضرورة تنوع مصادر تمويل نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك اللجوء إلى أساليب تكفل مشاركة أوسع شرائح المجتمع في تمويل هذه النظم، وخاصة تلك التي لا تتفق بطبيعتها مع التمويل بالاشتراكات التي يؤديها المنتفعون منها.

وسوف نشير لاحقاً إلى أن هذه المسألة يجب أن تحظى بمراجعة خاصة في دول المجلس، وبوجه خاص بالنسبة لنظم الضمان الاجتماعي/ المساعدات العامة.

الجزء الثالث- الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي:

في البنود (١٣ . ١٨) عالجت التوصية مسألتين أساسيتين تتعلقان بمد نطاق الضمان الاجتماعي:

الأولى: تتمثل بالسعي إلى تحقيق مستويات أعلى من الحماية لصالح أكبر عدد ممكن من الأشخاص، بما يعكس القدرات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء، وبأسرع وقت ممكن.

وفي هذا الشأن توجب التوصية أن يمتد نطاق نظم الضمان الاجتماعي لتغطي الأشخاص في الاقتصاد المنظم وغير المنظم على السواء، وأن تدعم نمو العمالة المنظمة، وتحد من السمة غير المنظمة، وأن تكون متسقة مع تنفيذ الخطط الانمائية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في الدول الأعضاء، وأن تكون محفزة لهذا التنفيذ.

وفي الاطار ذاته تؤكد التوصية على أن تدعم إستراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي، المجموعات المحرومة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

الثانية: تتمثل في تحقيق مجموعة الاعانات الواردة في إتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم (١٠٢/١٩٥٢) ومستوياتها التي سبق بيانها، أو في

إتفاقيات أو توصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، تحدد معايير أكثر تطوراً، كل ذلك، بما يعكس الاهداف والاولويات والقدرات الاقتصادية والمالية الوطنية.

وفي هذا السياق تحت التوصية الدول الأعضاء على أن تنظر في التصديق على الاتفاقية رقم (١٠٢) بأقرب وقت ممكن تسمح به الظروف الوطنية، بالإضافة إلى النظر في تصديق أو إنفاذ إتفاقيات وتوصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، تحدد معايير أكثر تطوراً.

الجزء الرابع - الرصد:

خصصت التوصية بنودها الأخيرة (البند ١٩ . ٢٤) للمعايير المتعلقة بنظام لرصد التقدم المحرز في تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية وتحقيق الاهداف الأخرى للاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، على أن يتم ذلك بمراعاة ما يلي:

١ - أن ينفذ نظام الرصد من خلال آليات مناسبة محددة على المستوى الوطني، بما فيها المشاركة الثلاثية مع منظمات ممثلة لأصحاب العمل والعمال، بالإضافة إلى

التشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة
للاشخاص المعنيين.

٢ - أن يتم عقد مشاورات وطنية، على نحو منظم، بغية
تقييم التقدم المحرز، ومناقشة سياسات ترمي إلى توسيع
مد نطاق الضمان الاجتماعي أفقياً وعمودياً.

٣ - أن يتم جمع وتحليل ونشر مجموعة مناسبة من البيانات
والاحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان
الاجتماعي، مصنفة على وجه الخصوص حسب نوع
الجنس.

٤ - أن يوضع نظام قانوني يكفل صيانة وحماية المعلومات
الشخصية الخاصة التي تتضمنها نظم الضمان
الاجتماعي.

٥ - أن تتبادل الدول الأعضاء فيما بينها ومع مكتب العمل
الدولي المعلومات والخبرات والتجارب بشأن
استراتيجيات وممارسات الضمان الاجتماعي.

٦ - للدول الأعضاء، عند تنفيذها التوصية، أن تطلب
المساعدة التقنية من منظمة العمل الدولية، وغيرها من
المنظمات الدولية، بما يتوافق مع ولاية كل منها.

خلاصة واستنتاجات: ما يمكن استخلاصه من نتائج من العرض الذي قدمناه للمعايير الواردة في التوصية الدولية رقم (٢٠٢) تتمثل فيما يلي:

(١) إن التوصية لم تتضمن أي معايير جديدة بشأن نظم وأساليب الضمان الاجتماعي، وإنما أحالت في كل ما يتعلق بذلك إلى المعايير التي سبق لمنظمة العمل الدولية أن أقرتها في أوقات سابقة، سواء في اتفاقيات أو توصيات، وأشارت إلى بعضها إشارات خاصة.

ولهذا فإن التوصية لم تأتِ بأي إضافة في هذا الشأن إلى ما سبق إقراره من معايير.

(٢) إن الهدف الأساسي للتوصية هو تفعيل نظم الضمان الاجتماعي على نحو يجعلها تستجيب بشكل أكثر فعالية للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية والديمقراطية، وذلك بتوسيع هذه النظم على محورين، أولهما مد نطاقها لكي تشمل العديد من الفئات غير المشمولة حالياً، وثانيهما زيادة كم ونوع المنافع والخدمات التي تقدمها للمستفيدين منها، وضمان ديمومتها.

(٣) إن التوصية، وعلى الرغم من كل مقدماتها التي أكدت على كون السعي إلى تحقيق الهدف المشار إليه في (٢) أمراً ملحاً للغاية، ويجب العمل على بلوغه بأسرع وقت ممكن، إلا أنها لم تغفل حقيقة أن ذلك مرهون بالكامل بالقدرات والظروف الوطنية لكل دولة، وهو ما أشارت إليه التوصية صراحة في أكثر من موضع في نصوصها، وقرنته بقبول أن يتم تحقيق هذا الهدف على نحو تدريجي وفقاً لمقتضيات الواقع.

(٤) إن المعايير التي تضمنتها التوصية، لا تتصف بطابع الإلزام للدول الأعضاء في المنظمة، وهذا شأن كل التوصيات التي تقرها المنظمة، وفقاً لما يقضي به دستورها صراحة، وما أكدته التوصية صراحة في نصوصها من أنها ذات طبيعة إرشادية، وأن المراد من المعايير الواردة فيها أن تكون دليلاً للدول الأعضاء في إقامة إستراتيجياتها للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية.

إلا أننا، مع ذلك، نشير إلى أننا نتوقع أن تولي المنظمة هذه التوصية إهتماماً خاصاً في المتابعة، كما فعلت مع بعض الإعلانات التي صدرت بصيغة قرارات عن

المؤتمر العام، وأن تبذل جهداً ترويجياً واسعاً لها، سعياً
إلى حث الدول على الاقتداء بها، موظفة في ذلك
تأثيرها المعنوي على المستوى العالمي، من أجل
الاسراع باتخاذ خطوات عملية من قبل الدول للاستجابة
قدر الامكان للحاجات الملحة التي لفتت التوصية
النظر إليها.

* * *

الفصل الثالث

التنظيم القانوني لأرضيات الحماية الاجتماعية في دول المجلس

الفصل الثالث

التنظيم القانوني لأرضيات الحماية الاجتماعية في دول المجلس

موقف دساتير دول المجلس من أرضيات الحماية الاجتماعية:
أرست دساتير دول المجلس القواعد القانونية الأساسية التي يقوم عليها
التنظيم القانوني لأرضيات الحماية الاجتماعية في هذه الدول، وتتمثل
الأحكام الدستورية المتعلقة بذلك، بما يلي:

أولاً- ضمان الدخل: أقرت دساتير دول المجلس، على خلاف فيما بينها
في ذلك، للمواطن بالحق في ضمان أمن دخله، في الحالات التي
يواجه فيها عجزاً. دائماً أو مؤقتاً. عن الحصول عليه بجهدته الذاتي،
لأسباب بيولوجية أو مهنية لا دخل لإرادته فيها^{٤٠}.

وقد وردت إشارات إلى هذه الحالات في دساتير دول المجلس،
نجلها بما يلي:

١ - الشيخوخة: حيث أشارت إليها دساتير دول المجلس إشارة
صريحة باستثناء دستور اليمن الذي تفهم إشارته إليها على
نحو ضمني.

^{٤٠} - انظر المواد التالية من دساتير دول المجلس: (١٦) إماراتي، (٥) و (١٢) بحريني، (٢٧) سعودي، (١٢) عماني،
(٢١) قطري، (١١) كويتي، (١٧) و (٣٣) يمني.

- ٢ - العجز والمرض: وقد وردت الاشارة صريحة إليهما في دساتير الامارات والبحرين والسعودية وعمان والكويت.
- ٣ - الكوارث الطبيعية والمحن العامة: أشارت إليها صراحة دساتير البحرين والسعودية وعمان والكويت واليمن.
- ٤ - البطالة: وقد وردت الاشارة إليها في دستور الامارات حيث وصفها تحديداً بالاجبارية، والبحرين حيث وردت مطلقة من غير وصف، ومع ذلك فهي لا تكون عادة مغطاة بأي حماية ما لم تكن إجبارية.
- ٥ - الطفولة: أشار إليها كل من الدستور الاماراتي والدستور القطري، ويمكن أن تلحق بها حالة (القصر) في الدستور الاماراتي و (اليتم) في الدستور البحريني.
- ٦ - الأمومة: ورد النص عليها في الدستور الاماراتي والدستور القطري، ويلحق بها (الترمل) في الدستور البحريني.
- ٧ - الفاقة: وقد أشار إليها الدستور البحريني فقط.

وتعد الحالات/ المخاطر التي أشارت إليها دساتير دول المجلس أهم المخاطر الاجتماعية التي تحرص المعايير الدولية على تغطيتها بأرضيات الحماية الاجتماعية^{٤١}.

^{٤١} - نشير هنا إلى أن إغفال دساتير عدد من دول المجلس الاشارة إلى بعض المخاطر المذكورة في المتن، لا يعني بالضرورة عدم تغطيتها بالحماية الاجتماعية في التنظيم القانوني الوطني في هذه الدول، حيث سيتبين لاحقاً أن هذا التنظيم يغطي هذه المخاطر على النحو الذي سيرد تفصيله.

من ناحية أخرى تضمنت دساتير أغلب دول المجلس بيان الوسائل والأساليب التي تحقق بها الدولة الحماية الاجتماعية لمواطنيها من المخاطر المذكورة:

- ١ - فالدستور الاماراتي أشار إلى قوانين المساعدات العامة والتأمينات الاجتماعية.
- ٢ - والدستور البحريني أشار إلى نظامي الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي.
- ٣ - بينما أشار نظام الحكم في السعودية والنظام الاساسي للدولة في عمان إلى نظام الضمان الاجتماعي تحديداً.
- ٤ - وأورد الدستور الكويتي إشارة إلى المعونة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي.
- ٥ - وتضمن الدستور اليمني في المادة (١٧) منه نصاً يتصف بالعمومية جاء فيه: (يحدد القانون منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة)، دون بيان الأسلوب الذي يتبع في ذلك، وإن كان يفهم منه أنه ينصرف إلى أسلوب يمول من خزانة الدولة، وهو عادة يتمثل في نظام الضمان الاجتماعي/ المساعدات العامة.

بينما خرج هذا الدستور عن هذا النهج في المادة (٣٣)، حيث ورد فيها: (تكفل الدولة بالتضامن مع المجتمع تحمل الأعباء الناجمة

عن الكوارث الطبيعية والمحن العامة)^{٤٢}، وهو بذلك يشير إلى نظام للضمان الاجتماعي متعدد الموارد، يتحمل عبئه كل من الدولة والمجتمع.

ثانياً- الرعاية الصحية: أقرت دساتير دول المجلس لمواطنيها بالتزام عليها بشأن رعايتهم صحياً، إلا أنها اختلفت في ماهية هذا الالتزام إلى أكثر من إتجاه:

الاتجاه الأول- أقر للمواطن بالحق في الرعاية الصحية، تكفل الدولة توفيره لكل مواطن، وبهذا الاتجاه أخذت دساتير الامارات (م ١٩)، والبحرين (م ٨/أ)، والسعودية (م ٣١).

الاتجاه الثاني- ألزم الدولة بأن تعنى بالصحة العامة وتوفير وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة، وبهذا الاتجاه جاءت نصوص النظام الأساسي بسلطنة عمان (م ١٢)، والدستور القطري (م ٢٣)، والكويتي (م ١٥).

وهذه النصوص تنشئ على الدولة التزاماً بواجب العناية بالصحة العامة، وتوفير وسائل الوقاية والعلاج من الامراض والابوئة، ومن ثم فهي لا ترقى إلى مستوى الإقرار للمواطن بالحق في الرعاية

^{٤٢}- وقد تمضن كل من الدستور البحريني (م ١٢)، والكويتي (٢٥)، نصاً مماثلاً للنص اليمني، بشأن الكوارث الطبيعية والمحن العامة، مع أنهما أشارا إلى نظامي الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي كنظم لتحقيق الحماية الاجتماعية. وفي الاشارة إلى نظام الضمان الاجتماعي/ المعونة الاجتماعية ما يعني عن إيراد نص خاص بشأن الكوارث.

الصحية على النحو الذي يبدو جلياً في نصوص الدساتير التي أخذت بالاتجاه الأول.

تجدر الإشارة إلى أن النظام الأساسي بسلطنة عمان، أورد جملة جاء فيها: (وتسعى لتوفير الرعاية الصحية لكل مواطن). وهي لا تفيد إلزام الدولة بتوفير هذه الرعاية فعلاً.

الاتجاه الثالث- وقد إلتمه الدستور اليمني وحده، حيث قرر في المادة (٣٢) منه أن (التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية، أركان أساسية لبناء المجتمع وتقدمه، يسهم المجتمع مع الدولة في توفيرها).

وهذا النص لا يضيف على الرعاية الصحية وصف الحق، فهو يعتبرها ركناً أساسياً لبناء المجتمع، كما أنه لا يلزم الدولة وحدها بتوفيرها وإنما يقيم شراكة في المسؤولية عن ذلك بين الدولة والمجتمع.

ومهما كانت الاختلافات في اتجاهات دساتير دول المجلس بشأن الحق في الرعاية الصحية، فهي كلها تؤسس لتنظيم قانوني يحدد على وجه دقيق إلتزامات الدولة تجاه مواطنيها في هذا الشأن.

التنظيم القانوني لضمان الدخل في دول المجلس:

تتكون الأرصيات الوطنية للحماية الاجتماعية بشأن ضمان الدخل في دول المجلس من عدة نظم مختلفة في أساليب تمويلها وإدارتها ونطاق سريانها والمنافع التي تحققها للمشمولين بها، وتتمثل هذه النظم فيما يلي:

(١) نظم التأمين الاجتماعي: التي تمول بشكل رئيس من إشتراكات المؤمن عليهم والجهات التي تستخدمهم، وتكفل للمؤمن عليهم ضمان الدخل في حالة إنقطاعه بسبب أي من المخاطر المؤمن ضدها.

وتتوزع دول المجلس في تنظيمها القانوني لهذه النظم إلى دول تقيم نظام تأمين اجتماعي موحد يسري أساساً على العاملين لدى الغير مقابل أجر، أيّاً كانت الجهة التي تستخدمهم، سواء كانت حكومية أم من القطاع الخاص، وإلى دول تقيم أكثر من نظام تأمين اجتماعي، بحيث تخصص نظاماً للتأمين على العاملين في القطاع الخاص، ونظاماً أو أكثر للعاملين لدى الحكومة.

وستنطرق لاحقاً إلى بعض التفاصيل بشأن نظم التأمين الاجتماعي هذه، وطريقة تمويلها، ونطاق سريانها، والمخاطر التي تغطيها.

(٢) نظم الضمان الاجتماعي: تقيم جميع دول المجلس نظاماً للضمان الاجتماعي/ المساعدات العامة . الاجتماعية، تمويل بشكل رئيس من موازنة الدولة، وتغطي بمنافعها فئات معينة من المواطنين الذين ليس لهم مصدر من مصادر الدخل من عمل أو غيره، ولا يكون لهم معيل مقدر. وذلك وفقاً لشروط خاصة تشترطها في كل فئة من الفئات التي تغطيها.

وتضمن هذه النظم للمشمولين بها دخلاً . وفقاً لمعايير معينة . مادامت شروط إستحقاقه قائمة.

وسوف نقدم تالياً تعريفاً وافياً بهذه النظم.

(٣) نظام الزكاة: تحقق نظم الزكاة قدراً من ضمان الدخل للمحتاجين، وفقاً للقواعد الشرعية التي تحكم جباية الزكاة وصرفها.

وأوردت دساتير بعض دول المجلس نصوصاً بشأن الزكاة:

فالنظام الأساسي للحكم في السعودية نص في المادة (٢١) منه على أن: (تجبي الزكاة وتنفق في مصارفها الشرعية).

بينما نص الدستور اليمني في المادة (٢١) منه على أن: (تتولى الدولة تحصيل الزكاة وصرفها في مصارفها الشرعية وفقاً للقانون).

وتخضع دول المجلس بوجه عام جباية الزكاة وصرفها لأحكام قانون/ نظام خاص، ينظم بالاضافة إلى الجباية قواعد صرف حصيلتها، بما في ذلك صرف جزء منها إلى ذوي القربى والمساكين.

(٤) النظام القانوني للنفقة الشرعية: تتبنى جميع دول المجلس تنظيمياً قانونياً للنفقة الشرعية، يقوم بشكل مباشر على أحكام الشريعة الاسلامية بشأنها، سواء في الدول التي تطبق هذه الأحكام بالاستناد إلى الأحكام الشرعية ذاتها، أو الدول التي أعادت صياغة هذه الأحكام في شكل قواعد قانونية ضمن القوانين الخاصة بالأحوال الشخصية/ الأسرة.

ويقوم نظام النفقة على أنه تكليف للمنفق بالانفاق على أشخاص معينين . بشروط معينة ..

ومن يستحقون النفقة الشرعية هم: الزوجة والفروع والأصول والحواشي، وفقاً لشروط خاصة بكل منهم، ويتم تقدير مقدارها وفقاً لضوابط خاصة^{٤٣}.

^{٤٣} - تراجع في تفاصيل أحكام الحق في النفقة في دول المجلس، القوانين التالية: قانون الأحوال الشخصية الاماراتي رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٥، قانون الأسرة البحريني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، قانون الأحوال الشخصية العماني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٧، قانون الأسرة القطري رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٦، قانون الأحوال الشخصية الكويتي رقم (٥١) لسنة ١٩٨٤، قانون الأحوال الشخصية اليمني رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٢.

أما المملكة العربية السعودية فلا يوجد فيها نظام مكتوب بشأن الأحوال الشخصية، ويطبق القضاء فيها في القضايا الخاصة بهذه الأحوال، بما فيها الحق في النفقة، أحكام الشريعة الاسلامية.

وتتضمن قوانين بعض دول المجلس أحكاماً تضي على تحصيل الحق في النفقة حماية خاصة، وذلك بفرض عقوبة جزائية على الممتنع عن الوفاء بها، أو بقيام جهة حكومية بأداء مبلغ النفقة إلى المحكوم له به، والرجوع على الملزم بالنفقة بما دفعته^{٤٤}.

ومع تعدد النظم القانونية الهادفة إلى ضمان الدخل في دول المجلس التي تم إستعراضها^{٤٥}، إلا أن الأهم من بين هذه النظم، وأكثرها فاعلية ودقة وتنظيماً، بما يكفل إنتظام الدخل وديمومته وفقاً للضوابط القانونية، هما التأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي/ المساعدات العامة، وسوف نستعرض أهم أحكامهما التي تضمنتها قوانين دول المجلس، على نحو يكفي للوفاء بأغراض هذه الدراسة في بيان نطاق سريان هذين النظامين من حيث الاشخاص، والحقوق والمزايا التي يضمنانها للمستفيدين منهما في ضمان دخل لهم على نحو يتسم بالثبات والكفاية والديمومة.

^{٤٤} - أنظر المادة (٣٣٠) من قانون العقوبات الاماراتي والمادة (٢١٣) من قانون الجزاء العماني، والقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٥ في البحرين بشأن (صندوق النفقة).

وراجع للتفصيل: د. يوسف الياس: الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون. منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية - سلسلة الدراسات الاجتماعية (٦٩) - ٢٠١٢، ص ١٩٢ - ١٩٦.

^{٤٥} - إلى جانب النظم القانونية التي تم إستعراضها في المتن، مازال العمل الخيري المؤسس على البر والاحسان، يقوم بدور في ضمان الدخل لفئات من المحتاجين، سواء من قبل أفراد أو جماعات (جمعيات خيرية). ويلقى العمل الخيري إهتماماً من دول المجلس، ويؤطر القيام به باطار قانوني، كما تحث بعض هذه الدول عليه وتشجعه، وفي هذا الشأن نص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية في المادة (٢٧) منه على أن الدولة (تشجع المؤسسات والأفراد على الأعمال الخيرية).

إلا أن العمل الخيري يعد وسيلة (ضعيفة الفاعلية) في ضمان الدخل، لأن الدوافع إلى هذا العمل هي ذاتية وذات طبيعة إختيارية، ومن ثم فإن ما يوفره من دخل للأشخاص المحتاجين يعد غير مستقر المقدار وعديم الثبات زمنياً. ولهذا قلت أهميته العملية في المجتمعات الحديثة، وتم إستبداله بنظم التأمين والضمان الاجتماعي التي تحقق للمستفيدين منها دخلاً أكثر ثباتاً واستدامة.

نظم التأمينات الاجتماعية في دول المجلس:

أقرت دول المجلس . مع قيام نظم الحكم الحديثة فيها . قوانين للتأمين والمعاشات للعاملين في مؤسسات الدولة المدنية والعسكرية، في مرحلة أولى، ثم أتبع ذلك بقوانين حققت إمتداد التغطية التأمينية إلى الاشخاص العاملين بأجر في مؤسسات القطاع الخاص، وفي بعض الأحيان شملت قوانين التأمينات هذه . وفقاً لصيغ خاصة . العاملين المستقلين/ العاملين لحسابهم الخاص.

ودون الدخول في تفاصيل التطور التاريخي لمسيرة إصدار تشريعات التأمينات الاجتماعية في دول المجلس، نتوقف هنا لبيان الواقع الحالي للتشريعات الخاصة بالتأمينات الاجتماعية النافذة حالياً في هذه الدول التي تغطي بأحكامها العاملين المدنيين بمختلف فئاتهم، سواء كانوا يعملون لدى الحكومة أو المؤسسات العامة التابعة لها، أو يعملون في القطاع الخاص بأجر لحساب الغير أو يعملون لحسابهم الخاص^{٤٦}، وفي هذا الشأن نشير إلى أن دول المجلس تتوزع في نهجها التشريعي في تغطية كل هؤلاء بالتأمينات إلى مجموعتين:

^{٤٦} - تخصص دول المجلس العاملين في الدولة - من العسكريين بفئاتهم المختلفة - بقوانين خاصة للتأمين والمعاشات. وهذه القوانين لا تختلف في بنائها الفني، وفي الأحكام الخاصة بالتمويل والإدارة والحقوق والمزايا التي تقرها للمستفيدين منها، عن تلك الخاصة بالعاملين المدنيين، إلا بالقدر الذي تقتضيه خصوصية العمل في المؤسسات العسكرية ودرجة الأرهاق والخطر اللذين يختص بهما العمل العسكري، وما يوجبه ذلك من ربط بين كم ونوع الحقوق التأمينية وطبيعة هذا العمل.

المجموعة الأولى: إتخذت نهج إقرار قانون واحد للتأمينات الاجتماعية/ التأمين والمعاشات، لكي تسري أحكامه على كل من القطاعين الحكومي والخاص. وتضم هذه المجموعة كلاً من الامارات وقطر والكويت، وتتمثل القوانين النافذة فيها حالياً بما يلي^{٤٧}:

(١) دولة الامارات العربية المتحدة: القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ بشأن المعاشات والتأمينات الاجتماعية.

(٢) دولة قطر: القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن التقاعد والمعاشات.

(٣) دولة الكويت: القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ بشأن التأمينات الاجتماعية.

المجموعة الثانية: وتضم دول المجلس الأربع الأخرى، التي إتجهت إلى إصدار قانون للتأمين والمعاشات خاص بالعاملين في المؤسسات والادارات التابعة للدولة، وقانون للتأمينات الاجتماعية تسري أحكامه على العاملين في القطاع الخاص.

وتتمثل القوانين النافذة في هذه الدول بما يلي:

^{٤٧} - نلفت الانتباه هنا إلى أن القوانين التي أشرنا إليها في المتن، هي القوانين الأساسية وقد أدخلت عليها في العديد من الدول الكثير من التعديلات، وصدرت تنفيذاً لها لوائح تنفيذية وقرارات وغيرها من التشريعات الفرعية التي يقتضيها تنفيذ أحكامها، وهذه القوانين والتعديلات والتشريعات الفرعية، تكون بمجموعها المنظومة القانونية الوطنية للتأمينات الاجتماعية في كل دولة.

(١) مملكة البحرين: وتضم المدونة القانونية الوطنية للتأمينات الاجتماعية التي تسري على العاملين المدنيين في المملكة القوانين التالية^{٤٨}:

- أ. القانون رقم (٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة.
- ب. القانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي.
- ج. القانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التأمين ضد التعطل.

(٢) المملكة العربية السعودية: تتكون المنظومة القانونية السعودية الخاصة بالعاملين المدنيين في المملكة بما يلي:

- أ. نظام التقاعد المدني رقم م ١٣٩٣/٤١ هـ.
- ب. نظام التأمينات الاجتماعية رقم م ١٤٢١/٣٣ هـ.

(٣) سلطنة عمان: تتمثل المنظومة العمانية الخاصة بالتأمينات الاجتماعية للعاملين المدنيين في السلطنة بالقانونين التاليين^{٤٩}:

^{٤٨} - يكمل القوانين التأمينية الثلاثة المذكورة في المتن، القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي الذي قضى في مادتيه الاولى والثانية بإنشاء الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي وأنط بها وظيفة إدارة صناديق التأمين الثلاثة - موظفي الحكومة - التأمينات الاجتماعية - ضباط وأفراد قوة دفاع البحرين والأمن العام.

^{٤٩} - بعد بضعة أشهر من الانتهاء من هذه الدراسة صدر المرسوم السلطاني رقم (٢٠١٣/٤٤) بتاريخ ٢٥ سبتمبر ٢٠١٣م بشأن نظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص ومن في حكمهم، وعليه، يرجى الأخذ في الاعتبار هذا المرسوم الملحق بذيل هذه الدراسة وعلى الأخص فيما يتعلق بمبحث "الفئة الثانية- العاملون المستقلون-لحسابهم الخاص" خلال استعراض نطاق سريان قوانين التأمينات الاجتماعية على العاملين في القطاع الخاص، لاحقاً ضمن هذه الدراسة.

أ. المرسوم السلطاني رقم ٨٦/٢٦ بإصدار قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العمانيين.

ب. المرسوم السلطاني رقم ٩١/٧٢ بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية.

(٤) الجمهورية اليمنية: تضم المنظومة القانونية اليمنية الخاصة بالتأمينات الاجتماعية للعاملين المدنيين في اليمن القانونين التاليين:

أ. القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩١ بشأن التأمينات والمعاشات.
ب. القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٩١ بشأن التأمينات الاجتماعية.

والقانون الأول يسري على العاملين لدى الحكومة ومؤسساتها والثاني يطبق على العاملين في القطاع الخاص.

بعد هذا الاستعراض لواقع التنظيم القانوني لنظم التأمين الاجتماعي التي تطبق على العاملين المدنيين في دول المجلس، الذي أوردناه لغرض التعريف بهذا التنظيم فقط، فإننا نشير إلى أننا لأغراض هذه الدراسة . وبغية البقاء في إطار غايتها . سوف نبحت بايجاز في أربع مسائل أساسية، عالجتها قوانين دول المجلس تكشف لنا بجلاء صورة (الحماية الاجتماعية) التي تحققها هذه القوانين للمستفيدين من أحكامها.

وهذه المسائل هي:

- ١ - نطاق سريان قوانين التأمينات النافذة.
- ٢ - موارد تمويل نظم التأمينات.
- ٣ - المخاطر التي تغطيها هذه النظم.
- ٤ - ملاحظات بشأن نظم المعاشات في دول المجلس.

أولاً- نطاق سريان قوانين التأمينات في دول المجلس:

تتصف المعالجات القانونية التي أوردتها قوانين دول المجلس لتنظم بها نطاق سريانها على الاشخاص المشمولين بأحكامها على قدر كبير من التعقيد بالنظر إلى الأساليب التي إتبعتها هذه القوانين في تحديد هؤلاء الاشخاص وفي الشروط التي إشتطت توفرها فيهم، والاستثناءات التي أوردتها في هذا الشأن.

ومن ناحية أخرى، فقد إختلفت قوانين دول المجلس فيما بينها في معالجاتها التي أوردتها لهذه المسألة الأساسية.

إن كل ذلك سوف يضطرنا إلى أن نكتفي . في حدود الغرض من هذه الدراسة . بالتعرف على الاتجاهات العامة لقوانين دول المجلس بشأن نطاق سريانها على الاشخاص، مستبعدين البحث في الاختلافات التفصيلية فيما بينها قدر الامكان.

(١) نطاق سريان قوانين التأمين والمعاشات الخاصة بموظفي الحكومة:

حددت قوانين التأمين والمعاشات الخاصة بموظفي الحكومة، وقوانين التأمينات الاجتماعية التي تغطيهم، نطاق سريانها، بتحديد شروط معينة أساسية نوجزها بما يلي^{٥٠}:

أ - وجوب أن يكون الموظف الذي تسري عليه أحكام القانون (مواطناً): وقد اختلفت قوانين دول المجلس في إيرادها هذا الشرط، حيث ورد النص عليه صريحاً في قوانين بعض الدول، وبالذات البحريني (المادة ٢)، والسعودي (المادة ٢)، والعماني (م ١)، والقطري (م ٢) والكويتي (م ٢ من قانون إصدار القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦). بينما يستفاد هذا الشرط على نحو غير مباشر في القانون الإماراتي من التعريف الذي أورده في المادة الأولى للمؤمن عليه بأنه (كل شخص مواطن تسري عليه أحكام هذا القانون)^{٥١}، أما القانون اليمني فلم يورد نصاً يعالج هذا الشرط، إلا أن اشتراطه يستفاد من عموم النصوص المحددة لنطاق سريان قانون التأمينات والمعاشات رقم ٢٥ لسنة ١٩٩١.

^{٥٠} - أرقام المواد التي سيشار إليها في هذا البند من الدراسة تشير إلى قوانين التأمين والمعاشات في الدول التي تخص موظفي الحكومة بقانون خاص، وإلى قوانين التأمينات الاجتماعية في الدول الأخرى.
^{٥١} - لم يتضمن القانون الإماراتي نصاً يحدد نطاق وشروط سريانه.

ومن مفهوم المخالفة للنصوص التي أوردت هذا الشرط يستفاد أن الموظف . غير المواطن، لا تسري عليه أحكام قانون التأمين والمعاشات.

ب - الشروط الواجب توفرها في الوظيفة التي يشغلها الموظف: وقد اختلفت قوانين دول المجلس في تحديدها لهذه الشروط، على النحو التالي^{٥٢}:

القانون البحريني: نصت المادة (٢) من هذا القانون على سريان أحكامه على الموظفين والمستخدمين البحرينيين المعينين على درجات في الميزانية العامة، أو ميزانيات البلديات وسائر الهيئات المحلية.

وبهذا يشترط هذا القانون في الوظيفة أن تكون على درجة في إحدى الميزانيات المذكورة، وأن تكون وظيفة دائمة، حيث يستفاد هذا الشرط من مفهوم المخالفة لنص المادة (٢/٢) التي جاء فيها أنه لا تسري أحكام هذا القانون (على الموظفين المؤقتين، والمرتبطة أعمالهم بزمان محدد أو عمل محدد).

النظام السعودي: نصت المادة (٢) من النظام السعودي على سريان أحكامه على جميع الموظفين السعوديين المدنيين

^{٥٢} - لم يورد كل من القانون الاماراتي والقانون الكويتي نصوصاً بشأن الشروط التي يجب توفرها في الوظيفة التي يشغلها الموظف لغرض شموله بالقانون.

المعينين على مراتب في الميزانية العامة للدولة، أو ميزانيات الهيئات العامة.

القانون العماني: نقضي المادة (١) من القانون العماني بسريان أحكامه على جميع الموظفين العاملين بالجهاز الإداري للدولة، ويشغلون وظائف دائمة.

القانون القطري: وفقاً للمادة (٢) من هذا القانون فإن أحكامه تسري على الموظفين القطريين الخاضعين لأحكام قانون الموارد البشرية ويشغلون وظائف دائمة، وبهذا اشترط هذا القانون أن يعمل الموظف في جهة حكومية يخضع العاملون فيها لأحكام قانون الموارد البشرية.

ويضيف إلى من ذكروا، بمقتضى الفقرة (٢) من المادة الموظفين والعاملين القطريين في الهيئات والمؤسسات العامة، والشركات المساهمة وغيرها من الجهات التي يصدر بتحديدتها قرار من مجلس الوزراء.

ولم تتضمن الفقرة التي أشرنا إليها، إشارة صريحة إلى شرط ديمومة الوظيفة، وإن كان يجب الأخذ بهذا الشرط عن طريق القياس.

القانوني اليمني: نص هذا القانون في المادة (٢) منه التي تضمنت تعريفاً للمؤمن عليه على أنه: (الموظف أو العامل

المستفيد من أحكام هذا القانون، والمثبت على وظيفة أو درجة دائمة).

ومنه يتضح أن هذا القانون يعتبر دوام الوظيفة شرطاً للشمول بأحكام القانون.

وما يستخلص من عرض النصوص المتقدمة، أن قوانين دول المجلس تشترط صراحة أو ضمناً توفر شرط الديمومة في الوظيفة التي يشغلها الموظف لغرض شموله بقانون التأمين والمعاشات.

فإذا تخلف هذا الشرط، فإن القانون لا يسري على الموظف، وقد يخضع الموظف الذي يشغل وظيفة مؤقتة لنظام تأميني آخر.

ج - تحديد الجهة الحكومية التي يعمل لديها الموظف: تضمنت قوانين دول المجلس نصوصاً حددت الجهة/الجهات الحكومية التي يعمل لديها الموظف، لغرض شموله بقانون المعاشات، وقد اختلفت هذه القوانين فيما بينها اختلافات واسعة في هذه المسألة:

القانون الإماراتي: عرف هذا القانون في مادته الأولى صاحب العمل في القطاع الحكومي على أنه: الجهة الحكومية

الاتحادية، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات العامة، والمصارف التي تسهم فيها الحكومة الاتحادية^{٥٣}، بالإضافة إلى الجهات الحكومية المحلية التي تطلب حكومة الإمارة المعنية إخضاعها لهذا القانون.

وبهذا فرق القانون الإماراتي في سريانه بين الجهة الحكومية الاتحادية والهيئات والشركات والمصارف التي أشار إليها معطوفة على هذه الجهة، حيث جعل سريان القانون على موظفيها إلزامياً بحكم القانون بينما جعل سريانه على الموظفين العاملين في الجهات الحكومية المحلية موقوفاً على طلب الإمارة المعنية.

وتجد هذه التفرقة تبريرها في كون دولة الإمارات . دولة إتحادية، تختص كل إمارة بقدر من الاختصاصات ذات الطبيعة المحلية.

القانون البحريني: حددت المادة (٢) من هذا القانون الجهات التي يعمل لديها الموظف الذي يشمل بأحكامه بتلك التي تمول من الميزانية العامة أو ميزانية البلديات وسائر الهيئات المحلية، واستثنى صراحة من المشمول بأحكامه العاملين في المؤسسات العامة والهيئات العامة.

^{٥٣} - لم يحدد النص نسبة مساهمة الحكومة في رأس المال، ويترتب على إطلاق النص سريان القانون على الموظفين أياً كانت نسبة مساهمة الحكومة الاتحادية في رأس مال جهة العمل.

النظام السعودي: تسري أحكام هذا النظام على الموظفين الذين يشغلون وظائف دائمة، في جميع الجهات الحكومية التي تمول من الميزانية العامة للدولة، أو ميزانيات الهيئات العامة.

القانون العماني: تنص المادة (١) من هذا القانون على سريان أحكامه على جميع الموظفين العمانيين العاملين بالجهاز الإداري للدولة ويشغلون وظائف دائمة، وبهذا ضيق هذا القانون نطاق سريانه بقصره على ما يدخل ضمن المفهوم التقليدي للجهاز الإداري للدولة.

القانون القطري: وفقاً للمادة (٢) من هذا القانون فإن أحكامه تسري على الموظفين القطريين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية ويشغلون وظائف دائمة، وبهذا اشترط هذا القانون أن يعمل الموظف في جهة حكومية يخضع العاملون فيها لأحكام قانون الخدمة المدنية.

وأضاف النص إلى المذكورين الموظفين والعاملين القطريين في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المساهمة وغيرها من الجهات التي يصدر بتحديدتها قرار من مجلس الوزراء.

القانون الكويتي: وفقاً للتعريف الوارد في المادة الأولى من هذا القانون لصاحب العمل، فإن هذا المفهوم ينصرف إلى

الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة بميزانية الدولة أو ذات الميزانيات المستقلة والجهات العامة الأخرى. وبذلك يسري القانون على الموظف الذي يعمل لدى أي من الجهات أو الهيئات أو المؤسسات المذكورة.

القانون اليمني: عرفت المادة (٢) من هذا القانون جهة العمل التي يعمل لديها الموظف لغرض شموله بأحكامه على أنها الجهاز الإداري للدولة ووحدات القطاعين العام والمختلط المشمولين بأحكام قانون الخدمة المدنية، (ووحدات القطاعين العام والمختلط وأي جهة أخرى يتطرق إليها هذا القانون). وبهذه العبارة وسع القانون التعريف على نحو أضيف عليه بعض الغموض.

خلاصة ما تقدم: أن قوانين دول المجلس أجمعت على مشتركات أساسية في تحديد نطاق سريانها، هي أن يكون الموظف مواطناً وأن يشغل وظيفة دائمة، لدى جهة من الجهات الحكومية التي حددتها. بصورة أساسية. إما بالطريقة التي تمول بها، أو بخضوع العاملين فيها لقانون الخدمة المدنية، واختلفت في هذا الشرط في دخول الموظفين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة في نطاق سريانها.

(٢) نطاق سريان قوانين التأمينات الاجتماعية على العاملين في القطاع الخاص:

يتحدد نطاق سريان قوانين التأمينات الاجتماعية الخاصة
بالعاملين في القطاع الخاص بأربع فئات رئيسية هي:

- أ. العاملون لدى الغير بأجر.
- ب. العاملون المستقلون/ العاملون لحسابهم الخاص.
- ج. المواطنون العاملون في الخارج.
- د. مواطنو دول مجلس التعاون.

وأوردت قوانين دول المجلس أحكاماً بشأن سريان أحكامها
على هذه الفئات، سوف نحاول التعرف على ملامحها
الأساسية بإيجاز:

الفئة الأولى- العاملون لحساب الغير بأجر:

تعد هذه الفئة، الفئة الأساسية من المشمولين بأحكام قوانين
التأمينات الاجتماعية، التي صدرت هذه القوانين في الأصل
من أجل توفير الحماية الاجتماعية لأفرادها:

وقد وردت الأحكام الخاصة بسريان أحكام قوانين التأمينات
الاجتماعية على أفراد هذه الفئة صريحة في قوانين خمس من
دول المجلس هي:

(أ) البحرين: وقد جاء في المادة (٢) من قانونها أن (تسري أحكام هذا القانون إلزامياً على جميع العاملين ... الذين يعملون بموجب عقد عمل، لمصلحة صاحب عمل أو أكثر).

(ب) السعودية: تقضي الفقرة (٣) من المادة (٤) من نظام التأمينات الاجتماعية السعودي بأنه يشترط لتطبيق أحكام النظام (أن يكون العامل يعمل بموجب عقد عمل لمصلحة صاحب عمل أو أكثر، مهما كانت مدة العقد أو طبيعته أو شكله^{٥٤}، ومهما كان مبلغ الاجر المدفوع أو نوعه ...).

(ج) عمان: حيث تنص المادة (٣/أ) من القانون العماني على أن تسري أحكامه على العمال العمانيين الذي يعملون بالقطاع الخاص بموجب عقود عمل دائمة ...).

(د) الكويت: تنص المادة الثانية من القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية على سريان أحكامه على الكويتيين الذين يعملون لدى صاحب عمل، ويفهم منها ضمناً أن يكون عمل هؤلاء بأجر.

^{٥٤} - عبارة (أو طبيعته)، غير واضحة الدلالة، لأنه ليس لعقد العمل أكثر من (طبيعة).

(٥) اليمن: تقضي المادة (٣) من قانون التأمينات الاجتماعية اليمني بسريان أحكامه على جميع أصحاب العمل في القطاع الخاص وعلى العاملين لديهم.

أما القانونان الإماراتي والقطري، فلم ترد فيهما نصوص صريحة بشأن سريانها على العاملين بأجر في القطاع الخاص، مما يقتضي استنتاج هذا الحكم على نحو غير مباشر من عدد من نصوصهما:

القانون الإماراتي: لم يتضمن هذا القانون نصاً يحدد نطاق سريانه، وأورد في المادة (١) منه تعريفاً للمؤمن عليه على أنه (كل شخص مواطن تسري عليه أحكام هذا القانون) دون تحديد لأي اشتراطات في هذا المواطن.

من ناحية أخرى، أورد هذا القانون تعريفاً لصاحب العمل في القطاع الخاص على أنه (كل شخص طبيعي أو إعتباري يستخدم عمالاً^{٥٥} مواطنين لقاء أجر أياً كان نوعه).

ومن الجمع بين التعريفين، يمكن إستنتاج أن القانون يسري على العامل المواطن الذي يعمل لدى صاحب عمل مقابل أجر أياً كان نوعه.

^{٥٥} - عبارة يستخدم عمالاً مواطنين، كان الأفضل صياغتها على النحو التالي: يستخدم عمالاً مواطناً أو أكثر، لأن إيراد (عمالاً) بصيغة الجمع تفيد أن من يستخدم عمالاً واحداً لا يعتبر صاحب عمل.

القانون القطري: خلا هذا القانون من إيراد تعريف لصاحب العمل والمؤمن عليه، يمكن الافادة منهما في تحديد نطاق سريانه على العاملين بأجر في القطاع الخاص.

غير أن هذا القانون نص في المادة (٢/٢) منه على أن أحكامه تسري على (الموظفين والعاملين القطريين في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المساهمة، وغيرها من الجهات التي يصدر بتحديدھا قرار من مجلس الوزراء).

وبهذا ترك هذا النص جهات العمل في القطاع الخاص التي تسري عليها أحكام القانون لكي تحدد بقرار من مجلس الوزراء، ومن ثم لكي يشمل العاملون القطريون فيها بهذه الأحكام.

جنسية المؤمن عليه: تحظى هذه المسألة بأهمية بالغة في أغلب دول المجلس التي تمثل فيها القوى العاملة . غير المواطنة . النسبة الاكبر من المجموع الكلي للقوى العاملة فيها.

وقد إختلفت قوانين التأمينات في دول المجلس في معالجتها هذه المسألة إلى عدة إتجاهات:

(أ) فقانون الامارات (المادة ١: تعريف صاحب العمل والمؤمن عليه)، وقانون قطر (المادة ٢ من القانون)، وقانون الكويت (المادة ٢ من قانون الاصدار) جاءت نصوصها صريحة في أنها تسري حصراً على العمال الوطنيين الذين يحملون جنسية الدولة، مما يعني أن غير هؤلاء، من الذين يحملون جنسيات دول أخرى لا تسري عليهم أحكام هذه القوانين، ومن ثم لا يحصلون على الحقوق المقررة فيها للمؤمن عليهم.

(ب) وأوردت قوانين البحرين والسعودية وعمان نصوصاً تضمنت معالجات مختلفة بشأن هذه المسألة، تفصيلها كالتالي:

القانون البحريني: نصت المادة (٢) من قانون التأمين الاجتماعي رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٦، على أن تسري أحكامه إلزامياً على جميع العاملين دون أي تمييز في الجنس أو الجنسية أو السن.

ومفاد هذا النص سريان هذا القانون على العمال غير البحرينيين، وهو ما حصل فعلاً لمدة تقارب السنة، حتى صدور المرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧٧ الذي قضى بايقاف العمل مؤقتاً بفرع التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة بالنسبة لغير البحرينيين وبدأ العمل به

إعتباراً من ١٤ مايو ١٩٧٧، على أن يعود تطبيقه عليهم بقرارات من مجلس الوزراء، ومازال هذا الإيقاف سارياً حتى الآن.

وبذلك تسري أحكام الباب الخامس من هذا القانون (في فرع التأمين ضد إصابات العمل)، على غير البحرينيين فقط.

النظام السعودي: كانت المادة (٤) من نظام التأمينات الاجتماعية الملغى، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م) ٢٢ في ١٣٨٩/٩/٦ هـ، تنص على سريان أحكامه . دون تمييز بسبب الجنسية، إلا أن تطبيق فرع المعاشات على غير السعوديين، ألغى بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٣) بتاريخ ١٤٠٧/٧/١٣ هـ، ومن ثم جاء النظام النافذ حالياً الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م ٣٣) بتاريخ ١٤٢١/٩/٣ هـ، مسائراً لما كان قد تقرر قبل صدوره، حيث قضت المادة الرابعة منه بأن يطبق فرع الأخطار المهنية بصورة إلزامية على جميع العمال دون أي تمييز في الجنس أو الجنسية أو السن، وأن يطبق فرع المعاشات بصورة إلزامية على جميع العمال السعوديين دون أي تمييز في الجنس.

وبذلك يقتصر تطبيق هذا القانون على العمال الاجانب،
على أحكام فرع الأخطار المهنية/ إصابات العمل.

القانون العماني: جاءت المادة (٣/أ) من هذا القانون
صريحة في أن أحكامه تسري على العمال العمانيين.

إلا أن المادة (٤) منه قضت بأن تطبيق أحكامه على
غير العمانيين يكون بقرار من الوزير، بناء على اقتراح
من مجلس الإدارة، وبعد موافقة مجلس الوزراء، على أن
تتضمن الموافقة شروط وأوضاع تطبيق هذه الأحكام،
والمبادئ الأساسية لحقوق هؤلاء العمال.

وبهذا يختلف القانون العماني عن كل من القانون
البحريني والنظام السعودي، في أنه يستثني كقاعدة العمال
غير المواطنين من التغطية بفروع التأمينات جميعها، في
حين أن البحريني والسعودي يقصران الاستثناءات على
فرع المعاشات.

(ج) إتخذ القانون اليمني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩١ موقفاً مختلفاً
عن قوانين دول المجلس الأخرى، بشأن تطبيق أحكامه
على العمال غير المواطنين، فلم ترد إشارة في تعريف
العامل في المادة (٢) منه إلى شرط المواطنة، كما أن
المادة (٣) منه حددت نطاق سريانه على النحو التالي:

(تسري أحكام هذا القانون على جميع أصحاب الأعمال في القطاع الخاص، وعلى العاملين لديهم ...). دون أي إشارة إلى جنسية هؤلاء العاملين.

ويتيح إطلاق النص اليمني إستنتاج أن أحكام القانون تسري على العمال اليمنيين وغيرهم دون تمييز. إن موقف القوانين الوطنية لدول المجلس الخاصة بالتأمينات الاجتماعية من مسألة سريان أحكامها على العمال . غير المواطنين، جديرة بالمراجعة في ضوء الاعتبارين التاليين:

الأول- الانسجام مع المعايير/ المستويات الدولية والعربية في هذا الشأن، وخاصة:

أ- إتفاقية العمل الدولية رقم (١١٨) (١٩٦٢)، بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في مجال الضمان الاجتماعي.

ب- إتفاقية العمل العربية رقم (١٤) (١٩٨١) بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الاقطار العربية.

ج - اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي أقرتها الجمعية العامة بقرارها رقم ١٥٨/٤٥ بتاريخ ١٨/ديسمبر/١٩٩٠.

فعلى الرغم من عدم تصديق دول المجلس على الاتفاقيات المذكورة، التي تلزم بتغطية العمال . غير المواطنين . بنظم التأمينات في دول الاستقبال، على قدم المساواة مع العمال الوطنيين، إلا أن ضرورة الانسجام مع التوجهات الدولية في هذه المسألة، يعد أمراً ضرورياً بالنسبة لدول المجلس، التي يمكن أن تتخذ . في تحقيق المساواة. المطلوبة تنظيماً إجرائياً لصرف مستحقات المستفيدين غير المواطنين يتفق مع خصوصية أوضاعها.

الثاني- لقد بات جلياً، أن عدم تغطية العمالة الوافدة بالتأمين الاجتماعي أفرز ميزة تنافسية لصالح هذه العمالة في مواجهة العمالة المواطنة، لأن استخدام العمال الوافدين يحقق مصلحة لأصحاب العمل الذين يستخدمونهم تتمثل في إعفائهم من دفع الاشتراكات الواجب دفعها من قبلهم عن العمال المؤمن عليهم، وهي تبلغ بوجه عام في دول المجلس نسبة (١٠%) من الأجور الشهرية. مما يشكل دافعاً لأصحاب العمل لتفضيل العمالة الأجنبية على العمالة الوطنية، ويعد

معرفةً للإجراءات التي تتخذها دول المجلس سعياً إلى
توطين العمالة فيها^{٥٦}.

الاستثناءات من نطاق السريان:

تفيد القاعدة العامة التي قررتها قوانين دول المجلس بشأن
تحديد نطاق سريانها، أن هذه القوانين تسري حال نفاذ هذه
القوانين على جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط التي
أوجبت تحققها فيمن تسري عليهم.

إلا أن هذه القاعدة وردت عليها استثناءات بنصوص صريحة
تضمنتها هذه القوانين، تؤدي إلى عدم سريان أحكامها على
بعض الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط سريانها عليهم، إما
على نحو دائم أو مؤقت، وتتمثل الاستثناءات التي أوردتها
هذه القوانين فيما يلي:

(أ) التدرج في تطبيق أحكام القانون: أوردت أغلب قوانين
دول المجلس نصوصاً قضت بتطبيق أحكامها على نحو
تدرجي على المشمولين بها^{٥٧}.

^{٥٦} - د. يوسف الياس: حقوق العمال الوافدين في ضوء قانون العمل الدولي. منشورات: مركز الخليج للدراسات - دار
الخليج للطباعة والنشر - الشارقة - ٢٠٠٧، ص ٣٦.

^{٥٧} - أنظر المادة (٣) من القانون البحريني، المادة (٦) من النظام السعودي، المادة (١/٣) من القانون العماني، المادة (٦)
من القانون اليمني.

وهذا مرجعه الرغبة في التوفيق بين إلزامات وقدرات الهيئة/ المؤسسة المناط بها مسؤولية إدارة المرفق المعني بنظام التأمينات الاجتماعية. بحيث يتوسع نطاق الشمول مع توسع وتنامي قدرات هذه الهيئة/ المؤسسة.

ويؤدي التدرج في تطبيق القانون إلى بقاء عدد من الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط التغطية بنظام التأمين الاجتماعي، خارج نطاق هذه التغطية، إلى أن يصدر قرار من الجهة المخولة قانوناً يقضي ببدء سريان القانون عليهم.

(ب) إستثناء بعض الفئات المشمولة بقوانين أخرى للتأمين الاجتماعي: إستنتت بعض قوانين التأمينات الاجتماعية في دول المجلس من نطاق سريانها موظفي الحكومة من مدنيين وعسكريين ممن تسري عليهم أحكام قوانين تأمين ومعاشات خاصة بهم. كما إستنتت أيضاً العاملين في البعثات الدبلوماسية من الاجانب وموظفي المنظمات الدولية، ويرجع ذلك في الغالب لكون هؤلاء يستفيدون من أنظمة تأمين خاصة بهم^{٥٨}.

^{٥٨} - انظر القانون البحريني (م ٣)، النظام السعودي (م ٥)، القانون اليمني (م ٤).

(ج) إستثناء بعض فئات العمال من التغطية بأحكام القانون: أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً إستثنت فيها من نطاق سريان أحكامها، فئات من العمال، على الرغم من توفر الشروط اللازمة لذلك فيها، وهذه الفئات . مع إختلاف فيما بين القوانين في الإشارة إليها . تتمثل في الآتي^{٥٩}:

- * العمال المؤقتون والعاملون في أعمال عرضية أو موسمية.
- * العاملون في الزراعة، باستثناء فئات معينة منهم.
- * العاملون في البحر والشحن والتفريغ.
- * خدم المنازل.
- * أفراد أسرة صاحب العمل.
- * العمال المستقلون، الذين يعملون في منازلهم لحساب صاحب العمل ويطلق عليهم النظام السعودي تسمية عمال الاستصناع، والقانون العماني تسمية العمال الخارجيين.

وتجيز قوانين دول المجلس تطبيق أحكامها على بعض هذه الفئات بقرارات تصدرها الجهة المختصة.

^{٥٩} - أنظر المواد: (٣) من القانون البحريني، (٥) من النظام السعودي، (٣) من القانون العماني، (٤) من القانون اليمني.

وتتضمن الفئات المستثناة من تطبيق أحكام قوانين التأمينات، العمال الأكثر احتياجاً إلى تحقيق ضمان أمن الدخل لهم، بالنظر لاضطراب دخلهم وعدم إنتظامه، وإنقطاع كسبهم له لأسباب لا دخل لهم فيها.

وتمثل هذه الفئات من العمال، الشريحة الأوسع من العاملين في الاقتصاد غير المنظم، الذين أوجبت التوصية الدولية رقم (٢٠٢) أن تتسع أوضاع الحماية الاجتماعية بما يكفي لتغطيتهم بمنافعها.

ويرجع لجوء قوانين التأمينات الاجتماعية إلى استثناء هذه الفئات من نطاق سريانها، إلى الصعوبات العملية في مد هذا النطاق ليستوعب هذه الفئات، هذه الصعوبات المرتبطة أصلاً بعدم ملاءمة نظام التأمينات الممول عن طريق الاشتراكات للتطبيق على هذه الفئات.

ومراعاة لما تقدم نص البند (١٤/ج) من التوصية الدولية رقم (٢٠٢) على وجوب أن تقوم الدولة، في إطار سعيها إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بأن: (تسعى إلى سد الثغرات في مستويات الحماية من خلال خطط مناسبة ومنسقة بفعالية، سواء كانت قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة عليها، أو جمعت بين الاثنين (...)^{٦٠}.

^{٦٠} - للاطلاع على بعض التجارب العالمية الناجحة في تغطية هذه الفئات بالحماية الاجتماعية، أنظر:

ويستوجب ما تقدم أن تسعى دول المجلس إلى إقامة نظام حماية إجتماعية لهذه الفئات وغيرها من الفئات غير المغطاة بنظم التأمينات الاجتماعية الممولة عن طريق الاشتراكات، على أن يتم تمويل هذا النظام من إيرادات خاصة به يحددها القانون الوطني.

الفئة الثانية- العاملون المستقلون- لحسابهم الخاص:

الأصل في سريان أحكام قوانين التأمينات الاجتماعية، أن تطبق على المؤمن عليهم من العمال الذين يؤدون عملاً لحساب صاحب عمل لقاء أجر، ويكونون أثناء أداء العمل تحت إشرافه أو إدارته.

وترتيباً على ما تقدم، فإن كل من يتوفر فيه شرط أداء العمل لحساب الغير مقابل أجر، ولا تتوفر في علاقته به عنصر التبعية، يفترض أن يستبعد من نطاق سريان أحكام قانون التأمينات الاجتماعية.

وبأتي في مقدمة من ذكروا كل الذين يؤدون عملاً مأجوراً لحساب الغير دون تبعية له أثناء العمل، وهم الذين يعرفون بالعمال المستقلين، أو العاملين لحسابهم الخاص،

ILO: Social security for the excluded majority. Case study of developing countries. Edited by: Wouter Van Ginneken. Geneva. 1999.

كما يعرفون بأصحاب المهن الحرة، ومنهم أيضاً العمال المنزليون.

وهذه الفئات من العمال بحاجة إلى الحماية الاجتماعية، شأنهم في ذلك شأن العمال الذين يؤدون عملاً تابعاً، وتظهر حاجتهم هذه في حالات عجزهم عن كسب الدخل بسبب المرض أو الشيخوخة أو ... الخ.

كما أن أصحاب الأعمال أنفسهم الذين يستخدمون عمالاً مقابل أجر، وبوجه خاص أصحاب الأعمال في المنشآت الصغيرة، لا يقلون حاجة في أغلب الحالات عن الحماية الاجتماعية من العمال الذين يستخدمونهم.

ولهذا امتدت الحماية الاجتماعية إلى هذه الفئات، التي تندرج عادة تحت فئات العاملين في الاقتصاد غير المنظم.

وقد أوردت قوانين دول المجلس باستثناء القانون العماني والقانون القطري نصوصاً أجازت فيها مد نطاق سريان أحكامها على عدد من الفئات المذكورة، على إختلاف فيما بينها في طريقة معالجتها ذلك:

* فقانون التأمينات الاجتماعية الكويتي، أفرد بابه الخامس للأحكام المنظمة للتأمين على هذه الفئات، وشرع بتطبيقها عملياً في ١٩٨١/٣/١^{٦١}.

* وقانون التأمين الاجتماعي البحريني نص في مادته الأولى على أنه يشمل عدة فروع تأمينية، من بينها (التأمين على المشتغلين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة)، و (التأمين على أصحاب العمل)، وقد تم تفعيل هذين الفرعين بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٩٥/١^{٦٢}.

* أما القانون الإماراتي (م ٣)، والنظام السعودي (م ٤)، والقانون اليمني (م ٥). فقد أجازت مجتمعة مد الحماية الاجتماعية لتشمل فئات معينة بقرارات تصدر وفقاً للإجراءات المحددة فيها.

وأهم الفئات التي نصت قوانين دول المجلس على أن تمتد إليها التغطية التأمينية هي: أصحاب الأعمال وأصحاب المهن الحرة والعاملون لحسابهم الخاص/ أي العمال المستقلون.

^{٦١} - كان المفروض أن تسري أحكام هذا الباب مع بدء نفاذ أحكام القانون، إلا أن قانوناً برقم (١٢٦) لسنة ١٩٧٧ صدر متضمناً تأجيل العمل بأحكام الفصل، وظل هذا التأجيل قائماً حتى صدور المرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨١ المعمول به إعتباراً من ١٩٨١/٣/١. وقد تضمن إدخال تعديلات جذرية على نصوص الباب الأصلية.

^{٦٢} - المادة (٢) من قرار رئيس الوزراء في مملكة البحرين رقم (١) لسنة ١٩٩٥.

والأصل في التأمين على أفراد هذه الفئات أن يكون إختيارياً، وخرج القانون الكويتي على هذا الأصل في المادة (٥٦) منه مقررًا أن يكون الاشتراك في التأمين إلزامياً، عدا من جاوز سن الخامسة والخمسين عند بدء الاشتراك فيكون اشتراك هو استمراره في التأمين إختيارياً^{٦٣}.

ويؤدي كون الاشتراك في التأمين من قبل أفراد الفئات المذكورة إختيارياً، أي يتقرر بإرادتهم دون إلزام قانوني عليهم بذلك، بالإضافة إلى تحملهم وحدهم عبء أداء الاشتراكات، إلى تردد الكثيرين في الانتفاع من هذا التأمين، وخاصة الأفراد من ذوي الدخل المنخفضة الذين قد يصعب عليهم التخلي عن جزء من هذه الدخل لسداد الاشتراكات، وبذلك يحرم هؤلاء الأفراد، وهم الأحوج إلى الحماية من مزايا هذا التأمين^{٦٤}.

الفئة الثالثة - المواطنون العاملون خارج الدولة:

تضمنت قوانين التأمينات الاجتماعية في كل من البحرين والسعودية وعمان والكويت واليمن نصوصاً تجيز تطبيق

^{٦٣} - أوردت المادة (٦) من القانون رقم (٨) لسنة ١٩٨١ إستثناء على الحكم الوارد في المادة (٥٦) من القانون الاصيلي، يقضي بأن يكون الاشتراك في هذا التأمين والاستمرار فيه إختيارياً خلال خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون. وأجاز النص المذكور إستثناءً من الاستثناء، الزام كل أو بعض الفئات بالاشتراك في التأمين بقرار من وزير المالية.

^{٦٤} - يضاف إلى ما ذكر في المتن سبب آخر يقلل من الاندفاع إلى الاشتراك إختيارياً في التأمين، هو غياب الوعي التأميني لدى عدد كبير من أفراد الفئات التي يفترض أن يشملها هذا التأمين.

أحكامها . بشروط معينة . على مواطني الدولة الذين يعملون خارجها، بينما خلت قوانين كل من الإمارات وقطر من نصوص مماثلة.

ولغرض تغطية المواطنين العاملين خارج الدولة بنظم التأمينات الاجتماعية الوطنية النافذة في الدولة ذاتها، عمدت كل من الدول الخمس إلى إقرار صيغة قانونية تحقق ذلك، وعلى النحو التالي:

مملكة البحرين: أصدرت المملكة القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٥ بشأن التأمين على البحرينيين العاملين في الخارج ومن في حكمهم.

المملكة العربية السعودية: تضمن نظام التأمينات الاجتماعية في المملكة، نصاً في المادة (٤/٤) منه، جاء فيه أن: (... يطبق فرع المعاشات ... على السعوديين الذين يعملون خارج المملكة، دون أن يكونوا مرتبطين بعلاقة عمل مع صاحب عمل مقره الرئيسي داخل المملكة، وذلك وفقاً لما تحدده اللائحة من أحكام).

وأجاز النص أن يطبق . بقرار من الوزير . فرع الأخطار المهنية على المذكورين، وفقاً للأحكام التي يحددها القرار.

سلطنة عمان: قررت السلطة بمقتضى المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٠/٣٢ تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين في الخارج ومن في حكمهم.

وقضت المادة (٢) من القانون أن يكون الاشتراك اختيارياً حصراً في فرع التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة، دون فرع التأمين ضد إصابات العمل والأمراض المهنية.

دولة الكويت: أصدرت الكويت المرسوم بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٨٨ بشأن الاشتراك في التأمينات إختيارياً للعاملين الكويتيين في الخارج ومن في حكمهم.

الجمهورية اليمنية: خصص قانون التأمينات الاجتماعية اليمني بابه الخامس للأحكام الخاصة بالتأمين على العاملين في الخارج.

وتتمثل السمات الأساسية لهذا التأمين في القوانين الخمسة بما يلي:

أ. أنه اختياري، حيث يترك القرار في الانتفاع منه إلى المواطن العامل في الخارج^{٦٥}.

^{٦٥}- يوجي صدر نص المادة (٧٨) من القانون اليمني الذي جاء فيه (تسري الأحكام الواردة في هذا القانون بشأن تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة على اليمنيين العاملين في الخارج ...)، بأن هذا التأمين إلزامي.

ب. أن المؤمن عليه . وحده . يتحمل عبء دفع الاشتراكات
الواجبة للانتفاع من هذا التأمين .

ج. أنه يقتصر على فرع تأمين الشبخوخة والعجز والوفاة في
القانون العماني والقانون اليمني، بينما يجيز القانون
البحريني والنظام السعودي أن يطبق على المستفيدين منه
فرع تأمين المخاطر المهنية/ إصابات العمل، بمقتضى
قرار يتخذ في هذا الشأن .

في حين يقضي القانون الكويتي بأن تطبق على المستفيدين
منه، الأحكام التي تسري على العاملين في القطاعين الأهلي
والنفطي، مما يعني، انتفاعهم من جميع فروع التأمين المقررة
لهؤلاء .

**الفئة الرابعة- مواطنو دول المجلس العاملون في دولة
عضو في المجلس غير الدولة التي يحملون جنسيتها:**

أصدر المجلس الأعلى لدول مجلس التعاون في دورته
الخامسة والعشرين المنعقدة في المنامة يومي ٢٠-
٢١/ديسمبر/٢٠٠٤ قراراً بشأن الموافقة على مشروع النظام
الموحد لمد الحماية التأمينية لمواطني دول مجلس التعاون
لدول الخليج العربية العاملين في أي دولة عضو في المجلس
غير الدولة التي يحملون جنسيتها^{٦٦} .

^{٦٦} - علماً بأن الجمهورية اليمنية ليست عضواً في المجلس الأعلى لدول مجلس التعاون .

وقد أصدرت الدول الأعضاء في المجلس القوانين والقرارات
المقتضية لتنفيذ أحكام النظام المذكور في دولها^{٦٧}.
ويقوم النظام المذكور على قاعدة أساسية تقضي بأن (تسري
قوانين/ نظم التقاعد المدني/ التأمينات الاجتماعية السارية في
دول المجلس على مواطنيها العاملين في دول المجلس
الأخرى) (م ٢ من النظام).

وبناء على ما تقدم، فإن النظام ليس سوى تطبيق لفكرة سريان
قوانين التأمينات الاجتماعية على مواطني الدولة العاملين
خارج حدودها الإقليمية، التي سبق عرض موقف دول
المجلس منها في النبذة السابقة الخاصة بالمواطنين العاملين
في الخارج.

إلا أن فارقين جوهريين بين الحالتين . العامة التي سبق
عرضها والخاصة الواردة في هذا النظام . يتمثلان في الآتي:

أ - يوجب النظام في المادة (٤) منه سريان أحكامه (إلزامياً)
على مواطني دول المجلس الذين يعملون خارج دولهم،

^{٦٧} - أنظر القوانين والقرارات التالية:

- قرار مجلس الوزراء بدولة الامارات رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٧.
- القانون رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠٦ في مملكة البحرين.
- المرسوم رقم (٦٣/م) بتاريخ ١٤٢٦/١١/٢٦ هـ في المملكة العربية السعودية.
- المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٦/٥ في سلطنة عمان.
- القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ في دولة قطر.
- القانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٧ في دولة الكويت.

في أي دولة عضو في المجلس بالشروط التي يحددها النص، بينما الأصل في سريان التأمين على العاملين في الخارج أن يكون (إختيارياً).

ب - الأصل في التأمين على المواطن العامل خارج الدولة أن يلتزم المؤمن عليه وحده بأداء الاشتراكات الواجبة للتغطية بالتأمين، بينما يلزم النظام كلاً من صاحب العمل الذي يستخدم العامل، والمؤمن عليه نفسه بدفع الاشتراكات وفقاً للقواعد والنسب المبينة في المادة (١١) من النظام.

تجدر الإشارة إلى أن المادة (٥) من النظام تنص على أن: (بقتصر تطبيق هذا النظام على فرع تأمين التقاعد/ الشيخوخة والعجز والمرض والوفاة، ولا يحول ذلك دون تطبيق فرع تأمين إصابات العمل والأمراض المهنية بالنسبة للموظف/ العامل وفقاً للأحكام المعمول بها في الدولة مقر العمل).

ثانياً - تمويل نظم التأمينات في دول المجلس:

تختلف وسائل وأساليب تمويل نظم التأمينات في العديد من جوانبها المالية والتقنية، بين النظم التأمينية الخاصة بالعاملين لدى الحكومة وأجهزتها الإدارية والمؤسسات والهيئات التي ترتبط بها، وتلك التي تسري على العاملين في القطاع الخاص، وتبرز أوجه

الاختلاف الرئيسية في كون نظم التأمين الخاصة بالعاملين لدى الحكومة تمول في العادة وفقاً لنظام يعرف باسم (نظام التمويل المرحلي) الذي يقوم على أساس التوازن اللحظي بين نفقات النظام التأميني وإيراداته في الأجل القصير (سنة مالية عادة). وبهذا تتحدد موارد النظام المالية بحيث تكفي حصيلتها لتغطية حقوق المنفعين والتكاليف الإدارية للنظام، خلال المدة ذاتها التي تحققت فيها الموارد.

أما نظم التأمين الاجتماعي الخاصة بالعاملين في القطاع الخاص فتمول بنظام يعرف بنظام (التمويل التراكمي) الذي يقوم على أساس أن يتحقق للنظام قدر من الموارد التي تكفي لمواجهة الالتزامات الحالية للنظام وتكوين احتياطي طوارئ بالإضافة إلى تكوين احتياطي إكتواري، يساهم مع عائد استثماره في تمويل النفقات المتوقع زيادتها في المستقبل. ولهذا فإن نظام التمويل هذا يتصف بالتعقيد في إدارته وتحقيق توازنه، قياساً بنظام التمويل المرحلي. ويؤدي اعتماد هذا النظام في تمويل التأمينات الاجتماعية الخاصة بالعاملين في القطاع الخاص إلى أن تكون هذه التأمينات (ذاتية) التمويل، وإلى أن تحل عوائد استثمار إحتياطياتها المالية أهمية نسبية عالية بين مواردها المتعددة، على خلاف الحال في نظم التأمين الخاصة بالعاملين في الحكومة^{٦٨}.

^{٦٨} - د. عادل فليح العلي: تمويل نظم التأمينات الاجتماعية في الدول العربية الخليجية - ورقة منشورة في كتاب: مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية. منشورات مكتب المتابعة لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية - سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية - العدد (١٥) - ١٩٩٠، ص ١٧١ وما بعدها.

الموارد المالية لنظم التأمينات في دول المجلس:

دون الدخول في تفاصيل فنية دقيقة بشأن تمويل التأمينات في دول المجلس، نشير إلى أن الموارد المالية الرئيسية لهذه النظم تتمثل في ثلاثة^{٦٩}:

(أ) المدفوعات التي يلتزم بها المؤمن عليهم والجهات التي تستخدمهم: وتشمل هذه المدفوعات مبالغ متعددة الأوصاف، تأتي في مقدمتها الاشتراكات الدورية التي يؤديها المذكورون، ومبالغ مكافأة نهاية الخدمة وبدلات شراء مدد خدمة، وفوائد التأخير عن أداء الاشتراكات في مواعيدها القانونية، والغرامات التي تفرض على أصحاب العمل المخالفين لأحكام قوانين التأمينات.

وقد أجمعت قوانين دول المجلس على اعتبار هذه المدفوعات المورد الأساس الأول لنظم التأمينات فيها.

(ب) عوائد (حصيلة) استثمار أموال المؤسسة/ الصندوق: حيث جعلت العديد من قوانين التأمينات في القطاعين الحكومي والخاص هذه العوائد الناتجة عن استثمار إحتياطيات

^{٦٩} - بالإضافة إلى الموارد الأساسية المذكورة في المتن، أشارت بعض قوانين دول المجلس إلى موارد أخرى، منها الهبات والتبرعات والوصايا وهي موارد قليلة الأهمية، لكونها إختيارية غير ملزمة، وغير معلومة المقدار مسبقاً. ونص القانون البحريني (م ٦/٣٣)، والقانون العماني (م ٨/٢٠) على إعتبار (القروض التي ترصد في ميزانية الدولة) من بين موارد صندوق المعاشات، وهذا مذهب غير دقيق لأن القرض لا يعتبر مورداً للجهة المقترضة، مادامت حصيلته لا تزول إليها نهائياً لكونها ملزمة برده إلى الجهة المقرضة.

التأمينات، وخاصة الاحتياطي الاكتواري من بين الموارد الأساسية لنظام التأمين^{٧٠}.

(ج) مساهمة الدولة/ أي الحكومة في تمويل نظام التأمينات: تساهم الحكومة في تمويل نظم التأمينات بصفتين: الأولى باعتبارها صاحب عمل مكلف قانوناً بدفع إشتراكات عن العاملين لديه، والثانية باعتبارها ممثلة للمجتمع الذي يعد المستفيد من نظام التأمينات الاجتماعية من خلال ما يحققه لأفراده من أمان إجتماعي وعدالة إجتماعية.

وقد أشارت العديد من قوانين التأمينات في دول المجلس إلى مساهمة الدولة / الحكومة في تمويل نظم التأمينات فيها، إلا أن أغلب هذه الاشارات وردت عامة غير محددة الدلالة، حيث لم تحدد مقدارها وطريقة سدادها وتركت تقدير ذلك كله للدولة، ولم يخرج عن هذا النهج سوى قانون التأمينات الاجتماعية العماني الذي جعل في المادة (٣/٢٠) منه من بين موارد فرع تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، (المبالغ التي تلتزم بها الخزانة العامة بواقع ٥.٥% من الأجر الشهرية للمؤمن عليهم، وتؤدي إلى الهيئة في أول الشهر التالي لتاريخ الاستحقاق). وبذلك تمثل هذه المساهمة جزءاً دورياً وثابت المقدار من موارد هذا الفرع^{٧١}.

^{٧٠}- لم ترد إشارة في القانون الاماراتي وفي نظام التقاعد السعودي إلى هذا المورد، ومرد ذلك على ما يبدو أنهما يعتمدان نظام التمويل المرحلي الذي لا ينتج عادة إحتياطيات يمكن إستثمارها.

^{٧١}- من النصوص المتعلقة بهذه المسألة التي اتخذت صفة العمومية، نص المادة (٢/١٧) من نظام التأمينات الاجتماعية السعودي (إعانة الدولة التي تنقرر في الميزانية العامة للدولة عند الحاجة) وهو يجعل هذه المساهمة لا تتصف

الاشتراكات أهم الموارد المالية لنظم التأمينات:

في ضوء الاستعراض الذي قدمناه للموارد المالية لنظم التأمينات في دول المجلس، يتضح أن (الاشتراكات) التي يؤديها المؤمن عليهم والجهات التي يعملون لديها تعتبر المورد الأهم من بين الموارد الأخرى، وعلى حصيصة هذه الاشتراكات وكفاءة تحصيلها يتوقف المركز المالي لنظام التأمين، فهي التي تمكن النظام من الوفاء بالتزاماته، والفائض منها يتحول إلى (احتياطي)، تساهم عوائد استثماره في تمويل النظام وتعزيز مركزه المالي.

وتتلخص السمات الأساسية للتنظيم القانوني للاشتراكات في قوانين دول المجلس بما يلي:

- أ- أن جميع قوانين التأمين في دول المجلس تعتمد أسلوب تحديد مقدار الاشتراكات بنسبة مئوية من أجر المؤمن عليه المتخذ أساساً لاشتراكه في التأمين. وتحدد النسبة التي يلتزم بها كل من المؤمن عليه وجهة العمل بأدائها شهرياً إلى الجهة المكلفة بإدارة نظام التأمين.

بالديمومة ولا بثبات المقدار. ونص المادة (١١/أولاً/ج) من قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي الذي جاء فيه: (المساهمة السنوية التي تخصص في الميزانية العامة للدولة لإغراض هذا الصندوق، وتحدد هذه المساهمة وطريقة أدائها بقرار من الوزير، بعد أخذ رأي مجلس الإدارة). ويختلف هذا النص عن نظيره السعودي في أنه يجعل المساهمة دورية (سنوية)، فتكون بذلك واجبة الأداء، إلا أنه يترك تحديد مقدارها لقرار من الوزير، الذي له أن يقدرها وفقاً لما يراه.

ب- أن جميع هذه القوانين تعتمد أسلوب (الخصم عند المنبع) في تحصيل اشتراكات المؤمن عليهم، العاملين لدى الغير . سواء لدى الحكومة أو في القطاع الخاص .، وذلك بخصم مقدار الاشتراك الواجب أدائه من المؤمن عليه من أجره في موعد الوفاء الدوري بهذا الأجر.

ج- كما أن جميع هذه القوانين تعتبر صاحب العمل في القطاع الخاص مكلفاً بأداء الاشتراك المترتب عليه، وإشتراك المؤمن عليه المتقطع من أجره، إلى الجهة المكلفة بإدارة نظام التأمين، تحت طائلة مسؤوليته عن أي تقصير أو تأخير في ذلك، بفرض فوائد تأخير وغرامات عليه في حالة المخالفة.

د- وتلزم جميع هذه القوانين صاحب العمل بالاشتراك في التأمين عن كل عماله الذين تتوفر فيهم شروط التغطية بنظام التأمين، وتوجب عليه القيام بإجراءات معينة، ومسك سجلات وكشوفات تثبت قيامه بالالتزامات الواجبة عليه في هذا الشأن، وتخضعه للرقابة والمتابعة من قبل أجهزة تفتيش خاصة، وتفرض عليه عقوبات عن المخالفات التي يرتكبها لأي من التزاماته في هذا الخصوص.

ولقد أثبتت التجربة العملية نجاح التنظيم القانوني لتحديد الاشتراكات وجبايتها على النحو الذي تقدم بيانه في البلدان المتقدمة، كما نجح أيضاً إلى حد كبير في منشآت الاقتصاد

المنظم . الكبيرة والمتوسطة . في الدول النامية، إلا أنه أخفق عملياً في منشآت الاقتصاد غير المنظم . في الريف والمدينة . في هذه الدول، التي يعمل فيها العمال الأكثر احتياجاً إلى الحماية الاجتماعية.

وتمثلت أوجه الإخفاق الأساسية في شيوع ظواهر التهرب من الالتزام بالاشتراك الإلزامي في التأمين، ومن النقد بسداد الاشتراك بالنسب الصحيحة وفي المواعيد المحددة، وفي غياب السجلات والكشوفات المنظمة اللازمة لمتابعة صحة تنفيذ أصحاب العمل لالتزاماتهم، كما عجزت مؤسسات وهيئات التأمين الاجتماعي عن مراقبة منشآت الاقتصاد غير المنظم التي تنتشر على رقعة جغرافية واسعة، والتي يعمل بعضها دون الإعلان عن وجوده.

يضاف إلى ذلك أن منشآت الاقتصاد غير المنظم الصغيرة أسست في بعض القوانين . على نحو دائم أو مؤقت . من الخضوع لنظام التأمين لمبررات مختلفة، من بينها مراعاة ضعف قدراتها المالية وتجنب إرهاقها بعبء الاشتراكات، وكذلك مراعاة القدرات المحدودة لهيئات ومؤسسات التأمين على متابعة هذه المنشآت.

وظلت إشكالية تغطية العاملين في الاقتصاد غير المنظم بنظم التأمينات التي تعتمد أسلوب التمويل بالاشتراكات تحديداً، معضلة بدت وكأنها مستعصية عن الحل، مما دفع إلى ضرورة البحث في

نظم حماية اجتماعية ممولة بغير الاشتراكات، وإلى هذه المسألة
لفتت التوصية الدولية رقم (٢٠٢) الانتباه، حيث جعلت في البند
(١٤/ج) منها من بين ما يجب أن تراعيه الاستراتيجيات الوطنية
للحماية الاجتماعية أن: (تسعى إلى سد الثغرات في مستويات
الحماية من خلال وضع خطط مناسبة ومنسقة بفعالية، سواء
كانت قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة عليها، أو جمعت بين
الاثنتين،....).

إن التوجه إلى إقامة نظم حماية اجتماعية تمول بالضرائب
الخاصة، يمكن أن يحقق نقلة نوعية في مفهوم هذه الحماية
وأساليبها، تنقل الحق في الضمان الاجتماعي إلى اعتباره حقاً من
حقوق المواطنة، يوفر مزاياه إلى كل (محتاج) إلى هذه الحماية
لأي سبب من الأسباب، وحين يقوم هكذا نظام، فسوف يكون
العاملون في الاقتصاد غير المنظم أول المستفيدين منه، ويكون
بالإمكان التخلص من نظام التأمين الاختياري الممول باشتراكات
المؤمن عليهم وحدهم. الذي أثبتت التجربة العملية في الدول
النامية عدم نجاعته، ومحدودية فاعليته في التصدي للحاجة إلى
الحماية الاجتماعية.

ثالثاً - المخاطر التي تغطيها قوانين التأمينات في دول المجلس:

أجمعت اتفاقية العمل الدولية رقم (١٠٢) بشأن المستويات الدنيا
للضمان الاجتماعي المنافع التي تقدمها نظم الضمان الاجتماعي

بتسع وردت المعايير الخاصة بها مرتبة على التسلسل التالي:
الرعاية الطبية . إعانات المرض . إعانة البطالة . إعانة الشيخوخة .
إعانة إصابات العمل . الإعانة العائلية . إعانة الأمومة . إعانة
العجز . إعانة الورثة/ المستحقين.

وتغطي هذه المنافع جملة المخاطر الاجتماعية التي يتعرض لها
الإنسان، وتؤثر في قدرته على كسب عيشه، وتنظم قوانين التأمينات
الحصول على هذه المنافع . النقدية والعينية . بشكل فروع للتأمينات
يغطي كل منها واحداً أو أكثر من المخاطر الاجتماعية، وذلك على
الوجه التالي:

أ - التأمين الصحي ويؤمن الشخص ضد خطر المرض ويوفر له
الرعاية الصحية والإعانات النقدية والمعاشات الخاصة بحالة
المرض.

ب - تأمين الأمومة ويؤمن للمرأة الرعاية الصحية والإعانات النقدية
في حالات الحمل والولادة.

ج - تأمين البطالة ويؤمن للمؤمن عليه إعانات نقدية في حالة
التعطل الإجباري عن العمل.

د- تأمين إصابات العمل ويوفر للمؤمن عليه الرعاية الصحية والاعانات والمعاشات في حالات حوادث العمل والأمراض المهنية.

هـ- تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، ويمكن المؤمن عليه والمستحقين عنه من الحصول على معاشات أو مكافآت في حالات انتهاء الخدمة للأسباب المذكورة.

و- تأمين المنافع العائلية الذي يضمن تقديم إعانات عائلية لغرض إعالة الأطفال.

وقد أكدت التوصية الدولية رقم (٢٠٢) في البند (٩) منها على أن تسعى نظم الضمان الاجتماعي إلى ضمان تقديم الاعانات المذكورة وغيرها من الاعانات الاجتماعية، بوسائل وأساليب مختلفة، منها نظم الاعانات الشاملة ونظم التأمين الاجتماعي، ونظم المساعدات الاجتماعية ونظم الضريبة السلبية على الدخل (negative income tax schemes)، ونظم التوظيف العامة، ونظم دعم التشغيل.

ولغرض التعرف على المخاطر التي تغطيها نظم التأمينات الاجتماعية في دول المجلس من بين المخاطر التي وردت الإشارة إليها في المعايير الدولية، سوف نستعرض أولاً المخاطر التي نصت قوانين التأمين والمعاشات الخاصة بالعاملين لدى الحكومة على

تغطيتها، ثم ننتقل إلى إستعراض المخاطر التي تغطيها قوانين التأمينات الاجتماعية التي تسري على العاملين في القطاع الخاص.

المخاطر التي تغطيها القوانين الخاصة بالعاملين لدى الحكومة:

باستعراض أحكام قوانين التأمين والمعاشات التي تطبق على العاملين لدى الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة، النافذة في دول المجلس، يتبين أن المخاطر التي تغطيها هذه القوانين تقتصر على ما يلي:

(أ) تغطي قوانين الإمارات والسعودية وعمان وقطر، فرعاً واحداً من فروع التأمين، هو فرع المعاشات الذي يشمل مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة.

(ب) تغطي قوانين الكويت والبحرين واليمن بالإضافة إلى فرع المعاشات، فرع إصابات العمل الذي يشمل كلاً من حوادث العمل والأمراض المهنية.

ونشير هنا إلى أن كلاً من قانون دولة الامارات (م ١٩) ونظام التقاعد المدني السعودي (م ٢١) أورد نصاً خاصاً يقضي بتسوية المعاش في حالي الوفاة والعجز الكلي الناشئين عن إصابة عمل بطريقة خاصة.

(ج) إنفرد قانون التأمينات والمعاشات اليمني بالنص على التأمين الصحي على المشمولين بأحكامه باعتباره أحد الفروع التأمينية التي يغطيها وأحال في تنظيم الرعاية الصحية إلى لائحة خاصة تصدر بقرار جمهوري (م ٤١).

ومن هذا الاستعراض نخلص إلى أن قوانين التأمينات الخاصة بالعمال لدى الحكومة لا تغطي سوى عدد محدود من المخاطر الاجتماعية المنصوص عليها في المعايير الدولية، حيث تستبعد من التغطية بإحكامها بعض المخاطر الحيوية، كالمرض وإصابة العمل والأمومة، حيث تكتفي على الأغلب بالأحكام التي توردها في قوانين الوظيفة العامة/ الخدمة المدنية بشأن حق الموظف في إجازات مأجورة ورعاية طبية.

كما تستبعد هذه القوانين خطر البطالة من بين المخاطر التي تغطيها، لأنها تنطلق من تصور يقوم على ضآلة احتمال تعرض الموظف له، الذي يستمر في إشغال وظيفته عادة منذ لحظة تعيينه فيها، وحتى إحالته على المعاش لسبب ما. ويستثنى من ذلك حالة مملكة البحرين ودولة الكويت حيث صدر في البحرين المرسوم بقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التأمين ضد التعطل، والذي يشمل كافة شرائح العمال سواء في القطاع العام أو الخاص. كما صدر أيضاً في الكويت القانون رقم (١٠١) لسنة ٢٠١٣ في شأن التأمين ضد البطالة. وسوف نعرض لهذا الموضوع لاحقاً ضمن هذه الدراسة.

المخاطر التي تغطيها قوانين التأمينات الاجتماعية الخاصة بالعاملين في القطاع الخاص^{٧٢}:

اختلفت قوانين دول المجلس فيما بينها في تحديد المخاطر التي تغطيها بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص، واتخذت عدة اتجاهات في هذا الشأن:

١- إقتصر قانونا الإمارات وقطر على تغطية مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة، بإيراد أحكام تمكن المؤمن عليهم من الحصول على معاشات بشروط خاصة عن هذه المخاطر.

ب- غطت قوانين السعودية وعمان والكويت واليمن فرعي المعاشات عن الشيخوخة والعجز والوفاة، وإصابات العمل/ الأخطار المهنية^{٧٣}.

ج- تضمن القانون البحريني في مادته الأولى نصاً يستدعي وقفة تأمل خاصة، حيث جاء فيه أن هذا القانون يشمل فروع التأمينات التالية:

(١) التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة.

^{٧٢} - انظر: د. يوسف الياس: المخاطر التي تغطيها نظم التأمينات الاجتماعية في الدول العربية الخليجية - ورقة منشورة في كتاب: مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية - منشورات مكتب المتابعة لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية - سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية - (١٥) - ١٩٩٠، ص ٧٣ - ١٠٢.

^{٧٣} - أضاف نص المادة (٢/١) من النظام السعودي أنه: (يجوز أن توسع فروع التأمينات التي يكفلها النظام لتقديم أنواع أخرى من التعويضات حسب الطرق النظامية). ولا يتضمن هذا النص أي حكم - جديد - لأنه يكرر ما يتفق مع الأصل المتمثل بجواز إضافة أي مخاطر جديدة إلى المخاطر المغطاة، وفقاً للإجراءات التشريعية/ النظامية المعتادة.

- (٢) التأمين ضد إصابات العمل.
- (٣) التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة.
- (٤) التأمين ضد التعطل.
- (٥) التأمين على المشتغلين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة.
- (٦) التأمين على أصحاب العمل.
- (٧) المنح العائلية.
- (٨) فروع التأمين الأخرى التي تدخل في نطاق الضمان الاجتماعي.

وأضاف النص: (ويطبق كل من الفرعين الأولين وفقاً للأحكام التالية، على أن توسع الحماية التي يكفلها هذا القانون في مراحل قادمة بتنفيذ فروع التأمينات الاجتماعية الأخرى، ويصدر ذلك بقرارات من مجلس الوزراء).

وترد على هذا النص أكثر من ملاحظة:

الأولى: أن صدر النص يشير إلى أن القانون يشمل جميع الفروع التأمينية التي ورد تعدادها لاحقاً، بينما اقتضت أحكام القانون على إيراد الأحكام الخاصة بالفرعين الأولين حصراً، ولهذا لم يكن جائزاً الإشارة إلى أن القانون يشمل الفروع التي لم ترد أحكام خاصة بها فيه.

الثانية: ان النص خلط في تعداده فروع التأمينات بين المخاطر والفئات التي تغطيها التأمينات الاجتماعية^{٧٤}، فأورد الفرعين (٥) و (٦) على أنهما من فروع التأمينات، بينما هي تبين فئات خاصة من المؤمن عليهم، يقتضي تطبيق التأمينات عليها تنظيماً خاصاً.

الثالثة: إن النص أشار إلى تطبيق فروع التأمينات غير المعاشات وإصابات العمل، بقرارات من مجلس الوزراء، دون أن تكون هذه الفروع منظمة بقواعد قانونية.

ولهذا عندما تم تفعيل فروع التأمينات الخاصة بأصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص، وبالمناح العائلية جاءت قرارات مجلس الوزراء الخاصة بها متضمنة تنظيماً قانونياً كاملاً لها.

أما فرع التأمين ضد التعطل، فقد أضطر المشرع البحريني لغرض تفعيله إلى إصدار القانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦ بشأن التأمين ضد التعطل، متضمناً الأحكام المنظمة له.

خلاصة ما تقدم أن المخاطر المغطاة حالياً في البحرين بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص تتمثل في الآتي:

- الشيخوخة والعجز والوفاة.
- إصابات العمل.

^{٧٤} - أنظر بحثنا المشار إليه في الهامش ٣١، ص ٧٨ - ٧٩.

- التعطل.
- المنح العائلية.

وأن فرع التأمين الذي لم يفعل ولم ينظم قانونياً هو الفرع رقم (٣) في التسلسل الوارد في النص وهو (التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة)^{٧٥}.

خلاصة الاستعراض المتقدم للمخاطر التي تغطيها قوانين دول المجلس، هي ما يلي:

(أ) أن هذه القوانين تتفق جميعاً على تغطية تأمين معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة.

(ب) إن غالبية القوانين تغطي خطر إصابات العمل/ الأخطار المهنية، بينما ماتزال قوانين بعض الدول تترك معالجة هذا الخطر للقوانين المنظمة للخدمة المدنية وعلاقات العمل، وتحمل المسؤولية عن هذا الخطر للجهة التي يعمل لديها الموظف/ العامل.

(ج) إن مخاطر إجتماعية في غاية الأهمية لم تلقَ إهتماماً من قوانين التأمينات من دول المجلس باستثناء عدد قليل من هذه الدول ومن هذه المخاطر نذكر:

^{٧٥} - أما ما ورد في التسلسل رقم (٨) من النص: (فروع التأمين الأخرى التي تدخل في نطاق الضمان الاجتماعي) فهو تعبير عام غير محدد الدلالة.

المرض: لم تتضمن قوانين التأمينات الاجتماعية في دول المجلس تنظيمًا للتأمين الصحي ضد المرض للمؤمن عليهم المشمولين بأحكامها، . باستثناء القانون اليمني بشأن المعاشات والتأمينات رقم (٢٥) لسنة ١٩٩١، . يضمن للمؤمن عليه الحق في الحصول على الرعاية الطبية وعلى تعويض للدخل المفقود بسبب المرض.

ولا يعني ما تقدم، أن دول المجلس لا توفر الرعاية الطبية . بوسائل وأساليب مختلفة، . وإنما على العكس من ذلك، فهي توفر هذه الرعاية للمواطنين، وللمقيمين فيها من غير المواطنين، في إطار تنظيم قانوني خاص بالعلاج الطبي والخدمات الصحية. ونشير هنا إلى بعض الممارسات القائمة في دول المجلس لتأمين الرعاية الصحية للمواطنين والمقيمين.

فبشأن فئة المقيمين . من غير المواطنين، أصدرت دولة الكويت القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ في شأن التأمين الصحي على الأجانب وفرض رسوم مقابل الخدمات الصحية، وقضت المادة (٢) منه بعدم جواز منح الإقامة للأجنبي إلا بعد الحصول على وثيقة التأمين الصحي أو عقد الضمان الصحي.

وأصدرت المملكة العربية السعودية المرسوم (م/١٠) بتاريخ ١٤٢٠/٥/١ هـ بشأن الضمان الصحي التعاوني الذي نص في المادة الأولى منه على أنه يهدف إلى (توفير الرعاية الصحية

وتنظيمها لجميع المقيمين غير السعوديين في المملكة، ويجوز تطبيقه على المواطنين وغيرهم بقرار من مجلس الوزراء).

ومن الممارسات الخاصة بالتأمين الصحي كذلك، أصدرت اليمن القانون رقم (٩) لسنة ٢٠١١ بشأن التأمين الصحي الاجتماعي واتبعته بالقرار الجمهوري رقم (١٢٤) لسنة ٢٠١٢ بإنشاء الهيئة العامة للتأمين الصحي، وذلك لتوفير الرعاية الصحية للمنتفعين من هذا التأمين بموجب القانون.

وكانت قطر قد أصدرت في العام ١٩٩٦ القانون رقم (٧) بشأن تنظيم العلاج الطبي والخدمات الصحية في الداخل، الذي تسري أحكامه على القطريين الذين يعالجون في المنشآت الصحية داخل الدولة دون مقابل، وسأوى في المعاملة معهم مواطني دول مجلس التعاون بشرط المعاملة بالمثل، بالإضافة إلى حاملي تصاريح الإقامة المؤقتة في قطر.

ويبدو أن دولة قطر تسعى حالياً إلى إقرار نظام للتأمين الصحي الاجتماعي، حيث أقرت الحكومة القطرية نظاماً بهذا الشأن بتاريخ ٢٠١٣/٤/٣ وأحالته إلى مجلس الشورى لغرض تشريعه.

أما تأمين الدخل المفقود، فيظل الإشكالية التي ماتزال النظم القانونية في دول المجلس تعالجها في إطار ما تقرره للموظف/ العامل من حق في الإجازة المرضية بأجر . وأحياناً بدونه متى تجاوزت مدة

الانتقطاع عن العمل حدود الاجازة المأجورة التي يتحمل مسؤولية أداء الأجر خلالها صاحب العمل في الحكومة أو القطاع الخاص.

والتنظيم المذكور يعجز في بعض الحالات عن توفير الحماية المطلوبة للموظف/ العامل المريض، وخاصة في الأمراض المستعصية أو التي يفتضي علاجها مدة طويلة، مما يقتضي تمكين المريض من الحصول على بديل لأجره طيلة مدة عجزه عن العمل بسبب المرض، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا في إطار نظام للتأمين الصحي.

الأمومة: تخلق قوانين التأمينات الاجتماعية في جميع دول المجلس من تغطية . الأمومة . كواحد من المخاطر الاجتماعية التي تجعل المرأة بحاجة إلى رعاية صحية خاصة، وإلى ضمان لأمن الدخل من العمل الذي ينقطع بسبب الحمل والولادة ورعاية الطفل المولود حديثاً، ويكتفي النظام القانوني في دول المجلس بمعالجة ما يتعلق بحماية الأمومة، في قوانين الوظيفة العمومية/ الخدمة المدنية وقوانين العمل، بتقرير الحق للموظفة/ العاملة في إجازة مأجورة في حالة الوضع، وأحياناً في حالة المرض الناشئ عنه، مع تحميل جهة العمل مسؤولية أداء هذا الأجر إلى المرأة الموظفة/ العاملة.

وقد لوحظ . من خلال التجربة العالمية . أن نهج تحميل جهات العمل المسؤولية عن أداء الأجر إلى الموظفة/ العاملة عن الإجازات الخاصة بالحمل والوضع ورعاية الطفل، تؤثر سلباً على

قدرتها التنافسية في سوق العمل مع الرجال الذين يبدون قوة العمل الأقل تكلفة لهذه الجهات، مما يدفعها إلى تفضيل استخدامهم، فنقل بذلك فرص العمل المتاحة للمرأة في سوق العمل.

ومراعاة للحقيقة المتقدم بيانها، أحدثت إتفاقية العمل الدولية رقم (١٨٣) بشأن حماية الأمومة (مراجعة) التي إعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته (٢٠٠٠/٨٨) تحولاً نوعياً في نهج حماية الأمومة، عبرت عنه المادة (٨/٦) من الاتفاقية بالنص على أنه: (من أجل حماية وضع المرأة في سوق العمل، توفر الإعانات المتعلقة بالإجازة المشار إليها في المادتين (٤) و (٥)^{٧٦}، من خلال التأمين الاجتماعي الإلزامي أو من الأموال العامة، أو بطريقة تقررهما القوانين والممارسات الوطنية، ولا يكون صاحب العمل مسؤولاً مسؤولية فردية عن التكلفة المباشرة لأي من هذه الإعانات النقدية المقدمة إلى المرأة العاملة لديه، دون إتفاق محدد مع صاحب العمل ...).

وجلي أن غاية النص المعياري الدولي تتمثل في إحداث تحول في النهج المتمثل بتحميل أصحاب العمل الأعباء المالية المباشرة عن إجازات المرأة في حالات الحمل والولادة، ونقل هذا العبء إلى المجتمع . باعتباره المستفيد من وظيفة المرأة الاجتماعية . ممثلاً

^{٧٦} - المادة (٤) من الاتفاقية تنص على حصول المرأة على إجازة أمومة لا تقل مدتها عن (١٤) أسبوعاً، وتنص المادة (٥) منها على منح المرأة إجازة قبل فترة إجازة الأمومة أو بعدها، في حالة الإصابة بمرض، أو حدوث مضاعفات، أو احتمال حدوث مضاعفات ناجمة عن الحمل أو الولادة. وتركت تحديد طبيعة هذه الإجازة والحد الأقصى لمدتها للقوانين والممارسات الوطنية.

بنظام الحماية الاجتماعية أو الأموال العامة أو طريقة قانونية أخرى، مما يتيح للمرأة المنافسة مع الرجل في سوق العمل على قدر معقول من التكافؤ.

وحري بدول المجلس، في إطار حرصها على تحقيق الاستثمار الأمثل للقوى العاملة الوطنية فيها، وسعيها إلى الزج بأكثر عدد من قوة العمل النسوية في سوق العمل، وإتاحة الفرصة لها للمنافسة على فرص العمل المتاحة، أن تعتمد إلى تغطية (الأمومة) بقوانين التأمينات الاجتماعية، والتحول عن نهج تحميل أصحاب العمل بالاعباء المالية الخاصة بإجازات المرأة العاملة خلال الحمل والولادة والأمراض المرتبطة بهما. وذلك لأن هذا التحول سوف يسهم بقدر أو بأخر بتيسير حصول المرأة على فرص العمل، في أسواق العمل الوطنية، التي لاتزال بعض العوامل الفاعلة فيها تعمل بالضد من توسيع فرص المنافسة فيها أمام المرأة^{٧٧}.

البطالة- التعطل: لم تتضمن قوانين التأمينات في دول المجلس تنظيماً لتأمين البطالة، وإن كان بعضها قد أشار . كما بينا سابقاً . إلى إمكانية أن يكون هذا الفرع من التأمينات، من الفروع التي يمكن أن تغطيها هذه القوانين مستقبلاً.

وكان مسلك هذه القوانين يجد مبرراً له، في أن دول المجلس بوجه عام، لم تكن تواجه مشكلة بطالة بين مواطنيها بالحجم الذي

^{٧٧} - من القوانين العربية التي تضمنت التأمين على المرض والامومة - في وقت مبكر - قانون التقاعد والضمان الاجتماعي العراقي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ الذي خصص فصله السابع (المواد ٤٣ - ٥٣) وعنوانه: فرع الضمان الصحي لتغطية كل من المرض والامومة.
وقد أضاف المشرع الأردني (تأمين الأمومة) إلى المخاطر التي يغطيها قانون الضمان الاجتماعي لأول مرة بالقانون المؤقت رقم (٧) لسنة ٢٠١٠، وخصص له المواد (٤٢ - ٤٧).

يستوجب إيجاد تأمين خاص بها، على النسق الذي قام في العديد من الدول الصناعية المتقدمة^{٧٨}.

وقد احتلت (البطالة) في العقود الثلاثة الأخيرة مكاناً بالغ الأهمية بين المخاطر الاجتماعية التي تتسبب في انقطاع الدخل، وذلك بعد أن اتخذت شكل البطالة الجامحة في دول العالم نتيجة عمليات التحول الاقتصادي التي أدت إلى تسريح جماعي للعمال من أعمالهم من جهة، وإلى عجز الاقتصادات الوطنية عن خلق فرص عمل كافية تستوعب الداخلين الجدد إلى سوق العمل من جهة أخرى.

وهكذا وجد تأمين البطالة نفسه . على مستوى دول العالم كافة . على مفترق طريق، فهذا التأمين نشأ أصلاً في الدول الصناعية في فترة ازدهارها الاقتصادي، مما مكنها من إقامة نظم تأمين بطالة فاعلة، لما توفر لها من موارد مالية كافية من جهة، ولقلة المستفيدين من منافع تأمين البطالة، بالنظر لتدني معدلاتها وقصر مدد تعطل العاطلين لسهولة حصولهم على فرص عمل بديلة من جهة أخرى.

^{٧٨} - أنظر بحثنا المشار إليه في الهامش (٣١)، ص ١٠٠.
ومع أن ارتفاع معدلات البطالة في العديد من الدول العربية، يعد إشكالية حيوية، إلا أن قلة من هذه الدول أقامت نظاماً للتأمين ضد البطالة هي كل من مصر والجزائر وتونس، وأخيراً الأردن.
أنظر: المركز العربي للتأمينات الاجتماعية - التأمين ضد البطالة في الدول العربية - الخرطوم - ٢٠٠٦، ص ٩٦ وما بعدها.
أنظر كذلك: منظمة العمل العربية: التأمين ضد التعطل - البند الثامن من جدول أعمال الدورة الأربعين لمؤتمر العمل العربي - الجزائر/ إبريل ٢٠١٣، ص ١٤ وما بعدها.

أما وقد شحت الموارد المالية اللازمة لتمويل هذا التأمين، وزادت أعداد المسرحين من العمل وطالت مدد انتظارهم للالتحاق بفرص عمل بديلة، وعجزت العناصر الشابة الداخلة للمرة الأولى إلى سوق العمل عن إيجاد فرص عمل مناسبة لها، فقد عجز نظام تأمين البطالة التقليدي عن تحقيق الهدف منه، وهو ضمان أمن الدخل للمتعطلين طيلة مدة تعطلهم، مما دفع بالعديد من الدول . وفي مقدمتها الدول الصناعية . إلى إقامة نظام يقوم على المزوجة بين نظام التأمين الاجتماعي ونظام المساعدات الاجتماعية لكفالة دخل للمتعطلين بإعدادهم المتزايدة ومدد تعطلهم الطويلة^{٧٩}.

وقد شهدت دول المجلس في السنوات الماضية إرتفاعاً ملحوظاً في معدلات البطالة بين مواطنيها، وكان المعلم الأبرز في هذه البطالة أنها إتسمت بارتفاع معدلاتها بين الشباب، وخاصة بين الحاصلين منهم على مستويات تعليمية متقدمة.

وكان للإشكالية المشار إليها في دول المجلس أسبابها الخاصة المميزة، التي تختلف في الكثير من جوانبها عن الاسباب التي أنتجت الاشكالية في الدول الأخرى، حيث ترتبط إشكالية البطالة في دول المجلس بشكل أساس بسياسات سوق العمل التي أتاحت إستخدام أعداد كبيرة من العمالة الوافدة، وحدثت من فرص العمل أمام العمالة الشابة المواطنة.

^{٧٩} - أنظر: د. يوسف الياس: تعويض الدخل المفقود بسبب الصرف الجماعي من العمل. ورقة منشورة في كتاب: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل. منشورات دار وائل - عمان - ٢٠٠٨، ص ٢٩٤ - ٣١٣.

وأزاء تعقد الاشكالية في بعض الدول، أقدم عدد منها على إتخاذ إجراءات تعين العاطلين على البحث عن عمل، وتمكنهم من الحصول على إعانات خلال مرحلة البحث هذه، نشير إلى أبرزها فيما يلي:

دولة الكويت: اتخذت دولة الكويت خطوات هامة على طريق ضمان أمن الدخل للمواطنين الكويتيين العاطلين عن العمل إعتباراً من العام ٢٠٠٠، وقد توالى هذه الخطوات على النحو التالي:

١ - في العام ٢٠٠٠ أصدرت الكويت القانون رقم (١٩) بشأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية، ضمنته أحكاماً تتعلق بتمكين العاطلين من الحصول على بدل نقدي خلال مدة تعطلهم عن العمل، خلاصتها ما يلي:

(أ) قضت المادة (٤) من القانون بأن (يستحق كل كويتي عاطل عن العمل بدلاً نقدياً)، وألزم النص مجلس الخدمة المدنية بأن (بضع قواعد صرف هذا البدل وقيمته).

(ب) تنفيذاً لهذا النص أصدر المجلس المذكور القرار رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن (بدل البحث عن العمل)، حدد فيه المقصود بالباحث عن العمل على أنه: (كل كويتي

راغب في العمل، ومضى على تسجيله كباحث عن عمل ستة أشهر)، كما حدد مقدار البدل وشروط وإجراءات صرفه وحالات وقف صرفه وسقوط الحق فيه.

٢ - بتاريخ ٢٠/سبتمبر/٢٠٠٩ أصدر مجلس الوزراء الكويتي القرار رقم (٦٧٥) لسنة ٢٠٠٩ بشأن من أنهيت خدماتهم من العمل في القطاع الخاص، تمثلت أهم أحكامه بما يلي:

(أ) بمقتضى المادة الأولى من القرار تسري أحكامه على: (كل كويتي قادر على العمل، أنهت الجهة غير الحكومية التي يعمل بها خدمته دون إرادته، خلال الفترة من ٢٠٠٨/٨/١ وحتى ٢٠٠٩/١٢/٢١).

ويتضح من النص أن المستفيدين من أحكامه هم الكويتيون العاملون لدى (جهات غير حكومية) تحديداً، الذين أنهيت خدماتهم من قبل جهات عملهم. دون إرادتهم/ أي إجبارياً، خلال الفترة المحددة في النص، التي بدأت في ٢٠٠٨/٨/١^{٨٠}، وانتهت في ٢٠٠٩/١٢/٢١.

وقد تمت مراجعة نص قرار مجلس الوزراء المحدد للمدة أعلاه، عدة مرات، مددت خلالها هذه المدة، وكانت آخر

^{٨٠} - لم يتبين لنا سبب إختيار التاريخ المشار إليه في المتن ليكون التاريخ الذي تشمل حالات إنهاء الخدمة التي وقعت ابتداء منه بأحكام القرار.

هذه المراجعات بقرار مجلس الوزراء رقم ١٤ لسنة ٢٠١٣، حيث شملت بأحكام القرار حالات الإنهاء التي تقع لغاية ٢٠١٣/٦/٣٠ (أو حتى صدور قانون البطالة أيهما أسبق).

(ب) حددت المواد الأخرى من القرار مقدار البديل النقدي الذي يستحقه المشمول بأحكامه وشروط استحقاقه ومدة هذا الاستحقاق التي حددت بسنة واحدة، وحالات وقف صرفه وسقوط الحق فيه.

٣ - أحالت الحكومة الكويتية بموجب المرسوم رقم (٢٠٣) لسنة ٢٠١١، مشروع قانون (التأمين ضد البطالة) إلى مجلس الأمة بتاريخ ٢٠١١/٦/٢٠ لغرض تشريعه وفقاً للأصول.

وبتاريخ ٢٠١٣/٤/١٤ صدر القانون رقم (١٠١) سنة ٢٠١٣ في شأن التأمين ضد البطالة.

ويقضى القانون بأن يضاف إلى الصناديق المنشأة بموجب قانون التأمينات الاجتماعية (صندوق للتأمين ضد البطالة). وتضمنت مواد القانون أحكاماً منظمة لموارد الصندوق وشروط استحقاق (تعويض البطالة) ومقدار هذا التعويض والمدد المحددة لتقاضيه.

ويتضح من هذه الأحكام أن القانون ينظم تأميناً تقليدياً ضد البطالة ينطبق على المؤمن عليهم الذين تتوفر فيهم شروط استحقاق التعويض، ومنها (أن يكون قد أكمل المدة المشتركة لاستحقاق التعويض).

وبذلك فإن أحكامه لا تسري على العاطلين الذين لا تتوفر فيهم هذه الشروط.

ويتربط على ذلك، بقاء نص المادة (٤) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ التي سبق بيان حكمها نافذاً، لكي يغطي الباحثين عن العمل الذين لا تتوفر فيهم شروط استحقاق تعويض البطالة، ويأتي في مقدمة هؤلاء الشباب الداخلون إلى سوق العمل لأول مرة.

المملكة العربية السعودية: تتمثل أبرز الإجراءات التي اتخذتها المملكة بالبرنامج الذي عرف باسم (حافز)^{٨١}، ويمكن الشباب السعوديين في المرحلة العمرية (٢٠ . ٣٥ سنة)، الباحثين عن العمل من الحصول على إعانة شهرية، مع توفير برامج تدريب وتأهيل لهم خلال مدة استحقاقهم للإعانة.

^{٨١} - لم يتمكن الباحث سوى من الحصول على معلومات ضئيلة عن هذا البرنامج، توفرت له على موقع البرنامج على شبكة الانترنت:

<http://www.hafiz.gov.sa>

الإمارات العربية المتحدة: تتخذ الإمارات في تعاملها مع البطالة إجراءات . تتصف بطابع استثنائي . تتمثل فيما ورد في نص المادة (٧) من قانون الضمان الاجتماعي في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢) لسنة ٢٠٠١، حيث أجاز هذا النص صرف مساعدة اجتماعية استثنائية لمن لا عمل له، لسبب خارج عن إرادته، وليس له مصدر دخل، لمدة ستة أشهر، بقرار من الوزير، على أن يبحث عن عمل خلالها بمساعدة الجهة المختصة، وفي حالة رفضه الالتحاق بالعمل الذي يوفر له، يسقط حقه في المساعدة.

مملكة البحرين: تتخذ المعالجة التشريعية البحرينية شكل الاجراء الجذري في التعامل مع إشكالية البطالة، تتمثل في المرسوم بقانون بشأن التأمين ضد التعطل رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦، حيث أقام هذا القانون نظاماً تأمينياً يجمع بين نظام التأمين الاجتماعي ضد التعطل بشكله التقليدي وبين نظام المساعدة الاجتماعية ويُمكن المؤمن عليهم الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية من الحصول على تعويض و/ أو إعانة، حسب كل حالة.

وبهذا يضمن هذا القانون للعامل الذي يفقد عمله إجبارياً الحصول على التعويض المقرر قانوناً في حالة توفر الشروط فيه، بينما يمكن المتعطل الذي لا تتوفر فيه شروط الحصول

على تعويض التعطل، من الحصول على (إعانة) بالمقدار
وللمدة المحددين قانوناً، مع إلزامه بالسعي إلى الحصول على
العمل خلال مدة الحصول على الإعانة ومساعدته على ذلك،
من خلال إلحاقه ببرنامج تدريبي مناسب.

إن القانون البحريني المشار إليه، يطرح منهجاً جاداً للتعامل
مع إشكالية البطالة في دول المجلس، حري بهذه الدول أن
تقتدي به.

رابعاً - ملاحظات بشأن نظم المعاشات في دول المجلس:

تتضمن قوانين جميع دول المجلس أحكاماً منظمة لتأمين معاشات
الشيخوخة والعجز والوفاة، تمكن المشمولين بها أو المستحقين عنهم
من الحصول على المعاشات بشروط معينة ووفقاً لحسابات محددة.

وعلى عموم التنظيم القانوني لتأمين المعاشات في هذه القوانين نورد
الملاحظتين التاليتين:

الأولى: تتعلق بتمكين المؤمن عليهم من الحصول على المعاش في
سن مبكرة، حيث تتضمن هذه القوانين جميعاً نصوصاً تتيح
لهؤلاء الحصول على معاش متى استكمل الشخص عدداً
من الاشتراكات أو عدداً من سنوات الخدمة، تتراوح عادة

بين (١٥ . ٢٠) سنة، دون إشتراط بلوغه سنأ معينة، وهو ما أصطلح على تسميته بالتقاعد المبكر^{٨٢}، ويؤدي ذلك إلى تقاعد هؤلاء في أعمار شابة، نقل عن المستويات العالمية^{٨٣}.

غير أن الأنظمة التأمينية في سلطنة عمان تشترط بلوغ سن الـ (٤٥) للمؤمن عليهم للحصول على معاش تقاعد مبكر وتطبق في هذا الشأن نسب تخفيض على معاشات التقاعد المبكر.

ويتعارض هذا النهج مع ما يجب مراعاته من معطيات سكانية، تختص بها أغلب دول المجلس التي تعد من البلدان الفقيرة سكانياً^{٨٤}، والتي تستضيف على أراضيها أعداداً

^{٨٢}- أنظر بحثنا المشار إليه في الهامش ٣١، ص ٨٤.

^{٨٣}- أنظر:

ILO: Social security pensions. Development and reform. Edited by: Gillion, Turner, Bailey and Latulippe. Geneva. ٢٠٠٠. p. ٥٤٧.

^{٨٤}- أصدرت جمهورية اليمن القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن إنشاء صندوق الخدمة المدنية بهدف معالجة أوضاع الموظفين الفانضين عن حاجة الأجهزة الادارية أو المشروعات العامة الذين يستحيل تأهيلهم لاشغال وظائف أخرى وإعادة توزيعهم على أجهزة غير التي يعملون فيها أصلاً.

وحددت المادة (٤) من هذا القانون الاهداف التي سعى الصندوق إلى تحقيقها باستيعاب الموظفين الفانضين لدى الأجهزة الادارية (وصرف رواتبهم خلا فترة بقائهم في الصندوق !!). وفي حالة تعذر ذلك معالجة أوضاعهم إما بالاحالة على التقاعد المبكر أو منحهم تعويضاً عادلاً.

وتقضي المادة (١٤) من القانون بأن يكون الحد الأدنى للخدمة المؤهل للحصول على المعاش التقاعدي (١٥) سنة خدمة فعلية.

ونمكن المادة (١٥/ب) منه الموظف من شراء خمس سنوات خدمة تكميلية لغرض الحصول على المعاش. وحصيلة ما تقدم أن الموظف الذي بدأ العمل الوظيفي في سن (١٨) سنة، يمكنه الحصول على المعاش وهو في سن الثامنة والعشرين؟!

وعلى الرغم من أن الخيار الذي أخذ به القانون المذكور يعد خياراً مرحلياً، فرضته ظروف معينة، إلا أنه لا يبدو منسجماً مع الأسس التي يجب أن يقوم عليها النظام التقاعدي المتمثلة في تمكين الشخص من الحصول على المعاش متى عجز عن كسب عيشه من العمل.

كبيرة من العمالة الوافدة، مما يوجب عليها عدم التفريط بقواها العاملة الوطنية بتمكينها من التقاعد في أعمار مبكرة تقع في حدود الأربعينيات من العمر^{٨٥}.

وللحد من الاندفاع إلى الحصول على المعاش في هذه السن المبكرة تقضي قوانين دول المجلس بإجراء تخفيض على مقدار المعاش المستحق بنسب تتناسب مع سن الإحالة، ولو حظ أن هذه النسب متدنية وقليلة التأثير في منع العاملين من السعي إلى الحصول على معاش التقاعد في هذه السن^{٨٦}.

إن هذه المسألة الحيوية جدية بالمراجعة الجذرية من قبل دول المجلس، وإعادة النظر فيها على نحو يحد من حالات التقاعد المبكر، بقصرها على الحالات التي تستند إلى أسباب قهرية، وليس إلى الرغبة الذاتية المحضة للمؤمن عليه.

^{٨٥}- يميل التوجه الدولي حالياً إلى رفع سن الإحالة على المعاش بجعله يزيد على ستين سنة تحت ضغط شحة الموارد المالية، وزيادة معدلات الأعمار.

وفي المعايير الدولية أحدثت توصية العمل الدولية رقم (١٦٢) التي إعتدتها مؤتمر العمل الدولي في العام ١٩٨٠ - تحولاً جوهرياً في فكرة سن التقاعد الإلزامي، حيث نصت في البندين (٢١) و (٢٢) منها على إتخاذ التدابير التي تجعل التقاعد إختيارياً، وجعل السن المؤهل لمعاش الشيخوخة مرناً.

أنظر: د. يوسف الياس: الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون - مشار إليه سابقاً - ص ١٧٢ - ١٧٣.

^{٨٦}- المرجع المشار إليه في الهامش (٤٢) الصفحة ذاتها.

الثانية: تنصب على شروط حصول بعض المستحقين عن المؤمن عليهم على أنصبة من معاشاتهم، وفي هذا الشأن نشير إلى فئتين من هؤلاء المستحقين:

(أ) المستحقون الذكور: جعلت قوانين دول المجلس للمستحقين من الذكور عن المؤمن عليه نصيباً في معاشه في حالة وفاته، متى توفرت فيهم شروط معينة، وحددت أجلاً لانقطاع هذا النصيب بالنسبة للابن وابن الابن والابن والابن ببلوغ سن معينة، هي عادة الثامنة عشرة وفي بعض القوانين الثانية والعشرين، ما لم يكن المستحق عاجزاً عن العمل، أو طالباً مستمراً على الدراسة، حيث قضت هذه القوانين باستمرار العاجز عن العمل في تقاضي نصيبه إلى أجل غير محدد، أما المستحق من الطلاب فمدت حقه في الحصول على نصيبه حتى السادسة والعشرين من العمر، وفي بعضها حتى الثامنة والعشرين إذا كان يدرس في المرحلة الجامعية^{٨٧}.

^{٨٧} - خلت بعض القوانين من شرط يحدد المرحلة الدراسية في هذه الحالة. أنظر مثلاً على ذلك، المادة (٢/٢٩) من القانون الاماراتي التي جاء فيها: (إذا كان طالباً، وحتى إلتحاقه بعمل أو مزاولته لمهنة، أو حتى بلوغه سن الثامنة والعشرين، أي التاريخين أقرب، ويكون صرف المعاش للطالب الذي يبلغ سن الثامنة والعشرين خلال السنة الدراسية حتى نهاية تلك السنة). ويبدو النص في ظاهره خالياً من تحديد المرحلة الدراسية، التي ينتهي فيها صرف المعاش، مما يعني وجوب صرفه أيضاً كانت هذه المرحلة.

إن هذا النهج يترتب نتيجة سلبية تتمثل في (تراخي) بعض المستفيدين من أنصبة في معاشات المؤمن عليهم في إنهاء دراستهم في الأوقات الاعتيادية لانهاؤها، ويبدو ذلك جلياً في أن إنهاء مرحلة الدراسة الجامعية يكون في العادة في حدود السنة الثانية والعشرين من العمر، ولهذا فإن السماح لصاحب النصيب باستمرار تقاضيه إلى السادسة والعشرين أو الثامنة والعشرين يعني تمكينه من أن يتراخي في إنهاء تعليمه لمدة تتراوح بين أربع وست سنوات، يفترض أن يكون خلالها على رأس عمل.

إن دول المجلس، وأغلبها تعاني من فقر سكاني وتستضيف أعداداً كبيرة من العمالة الوافدة على أراضيها يفترض أن تسعى إلى حفز مواطنيها على العمل في العمر المناسب، لا أن تمكنهم من الحصول على مورد عيش دون أداء عمل لمدة طويلة نسبياً بعد هذا العمر، لذا يجب أن تجعل استمرار الطالب على تقاضي نصيبه في المعاش إلى ما بعد السن الاعتيادية لانهاية مرحلة التعليم الجامعي . إستثناء . وليس قاعدة عامة، بحيث يتقيد بالحالات التي لا يتمكن فيها الطالب من إنهاء الدراسة في موعدها الاعتيادي لأسباب إستثنائية.

(ب) المستحقات الإناث: أعطت قوانين دول المجلس الحق للمستحقات عن المؤمن عليه من الإناث: الأرملة/ الأرامل، البنت، الأم، الأخت. وجعلت هذه القوانين حق المستحقة في نصيبها كقاعدة مستمراً مادامت لم تتزوج، أو تلتحق بعمل بإرادتها، دون إلزام عليها بالسعي إلى ذلك.

وتبدو هذه المسألة بحاجة إلى مراجعة جذرية في دول المجلس إذا كانت رغبة حقاً في الاستفادة من قوة العمل النسوية المواطنة، وتوظيفها في خدمة مساعيها الهادفة إلى توظيف الوظائف وخفض أعداد العمالة غير المواطنة الموجودة على أراضيها. وذلك بربط إستحقاق المرأة في عمر العمل نصيبها في المعاش بالسعي إلى الحصول على فرصة عمل، مع مساعدتها على ذلك، تحت طائلة قطع هذا النصيب في حالة رفضها الالتحاق بعمل مناسب لها.

التنظيم القانوني لنظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس^{٨٨}:

سوف ندرس هذا التنظيم، بقصد التعريف بجوانبه الأساسية، وذلك في عدة محاور، على النحو التالي:

^{٨٨} - يحمل القانون الكويتي المنظم للضمان الاجتماعي عنوان: (قانون المساعدات العامة) بينما يحمل القانون اليمني عنوان: (قانون الرعاية الاجتماعية).
أما قوانين الدول الخمس الأخرى فتحمل عنوان: (قانون الضمان الاجتماعي).

أولاً - التشريع المنظم للضمان الاجتماعي في دول المجلس:
أقرت جميع دول المجلس قوانين للضمان الاجتماعي في
مراحل زمنية مختلفة، وفيما يلي تعريف موجز بمسيرة
التشريع الوطني في كل من هذه الدول:

(١) دولة الامارات العربية المتحدة: بدأت مسيرة التشريع
المنظم للضمان الاجتماعي في دولة الامارات في
العام ١٩٧٢.

وتتمثل المنظومة القانونية الوطنية المنظمة للضمان
الاجتماعي، النفاذة حالياً فيها، بما يلي:
ا- القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن
الضمان الاجتماعي، ولائحته التنفيذية الصادرة
بالقرار الوزاري رقم (٦٨٤) لسنة ٢٠٠١.

ب- قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٢ بشأن
مساعدات الإغاثة في حالات النكبات أو الكوارث
العامّة والخاصة.

(٢) مملكة البحرين: بدأت الممارسات العملية للضمان
الاجتماعي في البحرين في العام ١٩٧٢، قبل
تأطيرها باطار قانوني.

ويتمثل التشريع المنظم للضمان الاجتماعي النافذ فيها حالياً بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٦، وبمجموعة من القرارات المكملة، أهمها قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٣٩/١) لسنة ٢٠٠٥ بشأن تعويض الأسرة من ذوي الدخل المحدود في حالة تعرض مسكنها للحريق.

(٣) المملكة العربية السعودية: أصدرت المملكة أول نظام بشأن الضمان الاجتماعي في ستينيات القرن الميلادي المنصرم، بالمرسوم الملكي رقم (١٩) بتاريخ ١٣٨٢/٣/١٨ هـ. وتتمثل المنظومة النافذة فيها حالياً بنظام الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٥ بتاريخ ١٤٢٧/٧/٧ هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (٧٧٠٧٧) بتاريخ ١٤٢٩/٨/٢٢ هـ.

(٤) سلطنة عمان: نظمت سلطنة عمان الضمان الاجتماعي فيها لأول مرة بالمرسوم السلطاني رقم (٧٧/٦١) الصادر في العام ١٩٧٧.

وتضم المنظومة القانونية النافذة فيها حالياً، قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم

(٨٤/٨٧)، ومجموعة من القرارات الوزارية واللوائح ذات الصلة.

(٥) دولة قطر: أصدرت دولة قطر أول قانون منظم للضمان الاجتماعي برقم (٩) لسنة ١٩٦٣.

ويتمثل التشريع النافذ فيها حالياً بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٥، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧، ومجموعة من القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء القطري بشأن تحديد مقدار المعاش المستحق للفئات المشمولة بالقانون.

(٦) دولة الكويت: يعد القانون رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ في شأن المساعدات العامة، أول قانون منظم للضمان الاجتماعي في الكويت.

وتضم المدونة الوطنية الكويتية النافذة حالياً، والمنظمة للضمان الاجتماعي/ المساعدات العامة المرسوم بقانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٨، بشأن المساعدات العامة والتعديلات التي أدخلت عليه ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (٨) لسنة ١٩٧٨، بالإضافة إلى المرسوم الصادر بتاريخ

٤/ يوليو/ ١٩٧٨ بشأن استحقاق وتقدير وربط
المساعدات العامة.

(٧) الجمهورية اليمنية: أصدرت الجمهورية اليمنية أول
قانون منظم للضمان الاجتماعي فيها برقم (١٢)
لسنة ١٩٨٠.

وتضم المدونة القانونية اليمنية المنظمة للضمان
الاجتماعي/ الرعاية الاجتماعية النافذة حالياً، القانون رقم
(٣١) لسنة ١٩٩٦ بشأن الرعاية الاجتماعية المعدل
بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩، واللائحة التنظيمية
لصندوق الرعاية الاجتماعية الصادرة بالقرار الوزاري رقم
(١٢) لسنة ٢٠٠٦.

وما يستخلص من العرض المتقدم، أن القوانين المنظمة
للضمان الاجتماعي في الدول السبع، شهدت خلال نصف
القرن الماضي، حركة تشريعية نشطة، باتجاه التعديل أو
إستبدال قوانين بأخرى إستبدالاً كاملاً، في مسعى حثيث
إلى تطوير التشريع الوطني المنظم للضمان الاجتماعي في
هذه الدول، مما يعكس إهتماماً رسمياً جاداً بهذا الأمر.

ثانياً- نطاق سرعان القانون: تضمنت قوانين دول المجلس
نصوصاً صريحة، تقصر سرعان أحكامها على (المواطن

المقيم في الدولة)، مما يقتضي لسريان أحكامها على أي شخص أن يتوافر فيه شرطان عامان. بالإضافة إلى شروط خاصة سترد الإشارة إليها لاحقاً، وهذان الشرطان هما: أن يكون مواطناً، مما يعني أن الأجنبي لا يستحق المساعدة الاجتماعية المقررة في القانون، حتى لو توفرت فيه الشروط الخاصة لاستحقاقها، وأن يكون مقيماً في الدولة، وهذا الشرط يفيد أن المواطن المقيم خارجها، لا يمنح المساعدة الاجتماعية.

وقد أوردت قوانين دول المجلس بعض الاستثناءات من الشرطين المذكورين، ترتبط معظم أسبابها بالزواج الذي يكون طرفاه من جنسيتين مختلفتين، فيكون أحد الزوجين مواطناً والآخر أجنبياً^{٨٩}.

ثالثاً- تمويل نظام الضمان الاجتماعي: أغفلت قوانين أغلب دول المجلس إيراد نصوص تحدد فيها الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي، واكتفى بعضها بالإشارة إلى أن تصرف المساعدات الاجتماعية في حدود المبالغ المرصودة في الميزانية المعتمدة للنظام.

^{٨٩} - أنظر لتفصيلات أوفى بشأن هذه الاستثناءات:

د. يوسف الياس: القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون - منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون. سلسلة الدراسات الاجتماعية (٦٦) - ٢٠١١، ص ٣٦ - ٣٨.

ويمكن إرجاع موقف هذه القوانين، وهي قوانين كل من الامارات وعمان وقطر والكويت، إلى أنها لم تجد مبرراً لايراد هكذا نصوص، لأن نظام الضمان الاجتماعي فيها يمول من مصدر وحيد، هو ما يرصد له من مبالغ في الميزانية العامة للدولة.

وعلى خلاف ذلك، تضمنت قوانين البحرين والسعودية واليمن نصوصاً حددت الموارد المالية لصندوق الضمان الاجتماعي في البحرين، وللضمان الاجتماعي في السعودية، ولصندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن، حيث نصت على أنها تشمل:

- ١ - الاعتمادات المدرجة في الميزانية العامة للدولة، لغرض المساعدات الاجتماعية.
- ٢ - التبرعات والهيئات والمساعدات التي يتلقاها النظام.
- ٣ - أموال الزكاة التي تخصص للنظام/ للصندوق. ولم ترد إشارة إلى هذا المورد في القانون البحريني.
- ٤ - عوائد استثمار أموال الصندوق/ النظام.
- ٥ - وردت الاشارة في بعض القوانين إلى موارد إستثنائية، حيث جعل القانون البحريني من بين موارد الصندوق (وفورات الاعتمادات المذكورة للسنة المالية السابقة)، بينما جعل القانون اليمني من بين موارد الصندوق (الريديات والاستقطاعات والتخفيضات على المستفيدين). وما ذكره القانونان لا يعتبر مورداً

(إضافياً) لأن المبالغ التي أشارا إليها هي أصلاً من أموال الصندوق، لم يتم التصرف فيها في السنة السابقة أو إستردت بعد صرفها لسبب من الأسباب.

وأورد القانون اليمني في تعداده لموارد صندوق الرعاية الاجتماعية ذكر (أية موارد أخرى) دون تحديد ماهيتها. وبالتدقيق في الموارد التي نصت عليها هذه القوانين، يتأكد أن المورد الرئيس لنظام/ صندوق الضمان الاجتماعي يتمثل في المبلغ الذي يرصد له في الميزانية العامة من قبل الدولة، وهذا المورد هو الوحيد من بين الموارد الذي يتميز بانضباط وثبات مقداره، وإن كان قابلاً للتغير من سنة إلى أخرى، متأثراً في ذلك بالاوضاع الاقتصادية والسياسات الاجتماعية للدولة.

أما المورد المتمثل بالزكاة والتبرعات وما إليها، فهو مورد غير منضبط المقدار لكون أدائه مؤسساً في العادة على الاختيار.

ولا يكاد يكون للمورد المتمثل في عوائد إستثمار أموال الصندوق/ النظام أهمية تذكر، ذلك لأن نظام الضمان الاجتماعي في دول المجلس يعتمد في تمويله أسلوب (التمويل المرحلي)، وهو تمويل قصير المدى (سنة

واحدة)، تتوازن خلالها الإيرادات والنفقات، بما لا يسمح بتكوين إحتياطات يمكن إستثمارها، ومن ثم تحقيق عوائد تستعمل في تمويل الضمان الاجتماعي، كما هي الحال في نظم التأمينات الاجتماعية، التي تعتمد أسلوب التمويل التراكمي.

خلاصة ما تقدم، أن تمويل الضمان الاجتماعي في دول المجلس كلها، يعتمد مورداً مالياً رئيسياً أو وحيداً، هو تمويله من الموازنة العامة للدولة، وهذا الأسلوب في التمويل لا يسمح بأن يظهر في النظام على نحو واضح (التكافل الاجتماعي) بين مواطني الدولة، لأن هذا التكافل لا يظهر على نحو مباشر إلا في النظم التي تمول بضرائب خاصة، يؤديها المواطنون لتخصص حصيلتها لتمويل الضمان الاجتماعي الذي ينتفع من مزاياه المحتاجون إليها.

بناءً على ما تقدم، فإننا نرى ضرورة أن تعمد دول المجلس إلى توسيع مساهمة المواطنين في تمويل نظم الضمان الاجتماعي، من خلال أداء ضرائب غير مباشرة على سلع وخدمات مختارة، تخصص حصيلتها بالكامل لهذه النظم، مما يمكنها من توسيع نطاق سريانها على الاشخاص، وكذلك تحسين مستوى الاداءات النقدية والخدمات التي تقدمها لهم.

وقد يرى البعض أن اللجوء إلى الأخذ بالمقترح المذكور، لا يجد ما يبرره في أغلب دول المجلس ذات الوفرة المالية التي يمكنها تمويل نظم الضمان الاجتماعي بالكامل من الموازنة العامة، إلا أن الرد على ذلك يتمثل في أن الغاية الاجتماعية التي يحققها أسلوب مساهمة المواطنين في تمويل النظام الممثلة بتجسيد التكافل الاجتماعي بين المقندين والمحتاجين، تصلح مبرراً كافياً للأخذ به.

رابعاً- الفئات المشمولة بنظام الضمان الاجتماعي: أوردت قوانين دول المجلس في نصوصها تعداداً للفئات المشمولة بأحكامها، وقد اختلفت هذه القوانين في تحديدها عدد هذه الفئات، فجعلها النظام السعودي خمساً واليميني ستاً والعماني ثمان، والبحريني والقطري عشراً، والكويتي عشراً والاماراتي اثنتي عشرة فئة.

والاختلاف في أعداد الفئات، على النحو المشار إليه، هو إختلاف شكلي في توزيع المستفيدين على فئات، وليست له آثار موضوعية، حيث أن الافراد المشمولين بنظم الضمان الاجتماعي يتماثلون تقريباً، بلا إختلاف فيما بين هذه القوانين.

ويمكن تجميع الفئات التي وردت الإشارة إليها في قوانين دول المجلس في أربع مجموعات رئيسية على النحو التالي:

المجموعة الأولى- تضم (الأسر المحتاجة إلى المعونة)، وأوردت جميع القوانين تعريفاً للأسرة على أنها مجموعة مكونة من زوج وزوجة . أو أكثر ، وأولادهما، أو بعض أفراد هذه المجموعة.

وإشترطت بعض هذه القوانين في الأسرة أن تجمعها معيشة مشتركة أو أن تسكن في مسكن واحد. وقصرت هذه القوانين مفهوم الأولاد على من تنطبق عليهم أوصاف أو إشتراطات معينة، من حيث العمر والدراسة والزواج والاعاقة.

وأوردت بعض قوانين دول المجلس تعريفات للأسر المشمولة بالنظام الموصوفة وصفاً خاصاً، منها (أسرة المسجون)، و(أسرة المفقود). ويعتبر التعريف الذي أورده النظام السعودي (للأسرة غير المعولة)، شاملاً لكل الأسر التي لا عائل لها لأي سبب من الأسباب.

المجموعة الثانية- وتضم (النساء اللاتي لا عائل لهن)، وهن كل من (الأرملة) و (المطلقة) و (المهجورة) و (البنات غير المتزوجة).

المجموعة الثالثة- وتضم هذه المجموعة فئات متعددة من (الأشخاص العاجزين عن كسب عيشهم بالعمل)، وذلك بالحصول بواسطته على حد أدنى من الدخل. وقد وردت إشارات في قوانين دول المجلس إلى الفئات التي تدخل في هذه المجموعة، منها (العاجزون عن العمل) و (المعاقون)، و(المصابون بعجز مرضي) و(المسنون الذين بلغوا سن الشيخوخة)، و (العاجزون مادياً) و(الفقراء والمساكين).

ومما يلفت النظر أن أياً من هذه القوانين لم يشر إلى العاطلين عن العمل رغم إرادتهم، حيث لم يعتبر أي منها التعطل الاجباري عن العمل عجزاً مؤقتاً عن كسب العيش، موجباً للحصول على إعانة. مع الإشارة إلى ما سبق بيانه من أن القانون الاماراتي أورد في المادة (٧) منه معالجة ذات طابع إستثنائي ومؤقت لهذه الحالة، حيث أجازت المادة صرف مساعدة إجتماعية إستثنائية لمن لا عمل له، لسبب خارج عن إرادته، وليس له مصدر دخل، لمدة ستة أشهر، بقرار من الوزير، على أن يبحث خلالها عن عمل بمساعدة الجهة المختصة، وفي حالة رفضه الالتحاق بالعمل الذي يوفر له، يسقط حقه في المساعدة.

المجموعة الرابعة- وتضم هذه المجموعة (الأولاد) الذين عرفتهم بعض قوانين دول المجلس على أنهم الذكور أو

الإناث الذين لم يكملوا الثامنة عشرة، أو أكملوها ومازالوا مستمرين في الدراسة.

وأوردت بعض القوانين تعريفات خاصة ببعض فئات الاولاد، منها: اليتيم . مجهول الأبوين . الطلبة.

أخيراً: نشير إلى أن كلاً من القانون الاماراتي والسعودي والقطري أجاز إضافة فئات أخرى إلى الفئات التي ورد ذكرها في القانون، وذلك بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على إقتراح من الوزير.

خامساً- شروط استحقاق المساعدة الاجتماعية: حددت قوانين دول المجلس الشروط التي يجب توفرها لاستحقاق المساعدة الاجتماعية.

ويمكن بوجه عام توزيع هذه الشروط إلى مجموعتين^{٩٠}:

المجموعة الأولى: وتضم ما يعد شروطاً (عامة) يجب توفرها في جميع طالبي المساعدات، من مختلف الفئات التي سبق بيانها، وهذه الشروط إثنان:

^{٩٠}- د. يوسف الياس: المرجع السابق، ص ٤٤ - ٤٨.

١ - ألا يكون لطالب المساعدة مصدر من مصادر الدخل من عمل أو غيره، أو ممتلكات يمكن أن تدر عليه دخلاً.

والدخل المقصود هنا هو المبلغ المعادل لمقدار المعاش المحدد لطالب المساعدة أو الذي يزيد عليه، فإذا كان الدخل أقل من المعاش، يمنح مساعدة تعادل الفرق بين المعاش المحدد والدخل الذي يحصل عليه^{٩١}.

٢ - ألا يكون لطالب المساعدة (معيّل مقتدر)، حيث أجمعت قوانين دول المجلس على اشتراط هذا الشرط، وعرفت المعيل المقتدر، وأوجب أن يتحقق فيه شرطان: أن يكون ملزماً شرعاً باعالة طالب المساعدة، وأن يكون مقتدراً مالياً على إعالته والانفاق عليه.

المجموعة الثانية- وتضم مجموعة من الشروط (الخاصة) التي إشتطت قوانين دول المجلس توفرها في فئات مستحقة بعينها، بالإضافة إلى الشروط العامة التي سبق بيانها، ومن هذه الشروط:

^{٩١} - انظر في هذه المسألة، وفيما بعد من الدخل وما يستبعد منه بموجب قوانين دول المجلس. المرجع السابق، ص ٥١ - ٥٤.

١ - الشروط الخاصة بالنساء المستحقات: حيث
إشترطت قوانين دول المجلس فيهن عدم الزواج
أصلاً، أو طلاقهن أو ترملهن بعد زواجهن
لاستحقاق المساعدة، ورتبت على ذلك إستمرار
صرف المساعدة اليهن، مادام هذا الشرط متوافراً
فيهن، مالم تتزوج أو تلتحق الواحدة منهن بالعمل
بارادتها، دون إلزام عليها بذلك.

٢ - الشروط الخاصة بالاولاد المستحقين ذكوراً وإناثاً،
حيث أجمعت قوانين دول المجلس على إستمرار
صرف المساعدة إلى مستحقيها من هذه الفئة
كقاعدة عامة حتى تمام سن الثامنة عشرة، وفرقت
بعد هذه السن في إستمرار الصرف بين الاناث
والذكور.

فبالنسبة للاناث، قضت هذه القوانين باستمرار الصرف
لهن إلى أحد أجلين، الزواج أو الالتحاق بعمل يدر
عليهن دخلاً، دون الزامهن بالسعي إلى الحصول على
عمل، مما قد يدفعهن إلى التراخي في ذلك.

أما الذكور فتصرف لهم المساعدة إلى أجل أبعد من
تمام الثامنة عشرة، إذا كانوا ملتحقين بالتعليم، على
إختلاف واسع في هذه المسألة بين قوانين دول المجلس.

ويستخلص من أحكام هذه القوانين بوجه عام أنها تمكن في العديد من الحالات الاولاد الذكور من الحصول على المساعدات الاجتماعية بالشروط التي أوردتها، على نحو يسمح لهم بالتراخي في الدراسة، مما يؤدي إلى تأخرهم في الدخول إلى سوق العمل في دول هي أحوج ما تكون إلى القوى العاملة الوطنية، وضرورة دخولها إلى سوق العمل بدلاً من الاستمرار في الدراسة إلى أعمار متقدمة، خاصة في الدول التي لا تقيد حصول الذكر الملتحق بالتعليم على المساعدة، بمستوى دراسي عالي.

سادساً- تحديد مقدار المساعدة الاجتماعية:

تضمنت قوانين دول المجلس نصوصاً عالجت فيها مسألة تحديد مقدار المساعدة الاجتماعية (المعاش)، وقد اختلفت في ذلك وتوزعت إلى ثلاثة اتجاهات:

الأول: إلتزمته قوانين البحرين وعمان والكويت، حيث قررت تحديد مقدار المعاشات/ المساعدات للأفراد والأسر في نصوص قانونية واردة فيها. ويتصف هذا الاتجاه بقدر كبير من الجمود، لأن إدخال أي تعديل على مقدار المعاشات/ المساعدات المحددة على هذا النحو، يقتضي تعديل النص القانوني

المحدد لهذا المقدار، بكل ما ينطوي عليه ذلك من تعقيدات.

الثاني: وقد تبناه كل من القانون الاماراتي والقطري، وبمقتضاه يتحدد مقدار المعاشات/ المساعدات بقرار من مجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير، ويتميز هذا الاتجاه بمرونته، حيث يتيح مراجعة مقدار المعاشات/ المساعدات الاجتماعية باجراءات إدارية بدلاً من الاجراءات التشريعية، مما يمكن من تعديل هذا المقدار بوقت أقصر وإجراءات أيسر.

الثالث: وقد إنفرد به النظام السعودي، حيث تولت مادته السادسة تحديد مقدار المعاش السنوي للمستفيد الأول ولكل فرد من أفراد الأسرة، كما حددت الحد الأقصى لهذا المعاش السنوي. وبهذا تكون هذه المادة قد توافقت في مضمونها مع الاتجاه الأول.

غير أن النظام السعودي إنقضى مع الاتجاه الثاني في الطريقة التي يعدل بها مقدار المعاش المحدد في النظام، حيث نصت الجملة الاخيرة من المادة (٦) منه، على أنه يجوز زيادة المبلغ بقرار من مجلس الوزراء بناءً على إقتراح من الوزير.

وبذلك يسر هذا النص مراجعة مقدار المعاش دون الحاجة إلى تعديل نص النظام.

وأياً كانت درجة الجمود والمرونة في مراجعة مقدار المعاش/ المساعدة في قوانين دول المجلس، فهي كلها لا تكفل تحقيق ربط كلي بين مقدار المعاش/ المساعدة والتغيرات الطارئة على تكاليف المعيشة الأساسية، على نحو يضمن الوصول إلى هدف الوقاية من الفقر والحد منه. ذلك لأن أساليب المراجعة التي اعتمدها هذه القوانين تفتقر إلى (التلقائية) في تعديل مقدار المعاشات بما يوازي التغيرات الحاصلة في مستويات تكاليف المعيشة الأساسية، لأنها كلها تخضع للتحكم الإداري في تحديد مضمون القرار اللازم لذلك، وفي توقيته.

بناءً على ذلك، فإننا نرى أن الأسلوب الذي يضمن أكبر قدر من المرونة في هذه المسألة، والذي نقترح إعماله، هو أن تربط قوانين دول المجلس مقدار المعاش/ المساعدة بكلفة ما يعرف بـ (سلة الأسرة) التي تضم مجموعة محددة من السلع والخدمات الأساسية، بحيث يكون مقدار المعاش مساوياً لكلفة هذه السلة، فيرتفع مع إرتفاعها بنسبة متماثلة، وعلى نحو تلقائي.

سابعاً- الأحكام الاجرائية المنظمة للحق في المعاش/ المساعدة:
أوردت قوانين دول المجلس العديد من النصوص التي

نظمت بها إجراءات الحصول على المعاش/ المساعدة، وإجراءات صرفه، والأحكام الخاصة بحماية الحق فيه^{٩٢}. وهذه الأحكام لا تهمنا كثيراً في هذه الدراسة، التي نركز فيها على الأحكام الموضوعية لنظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس.

إلا أننا مع ذلك، سوف نتوقف هنا أمام مسألتين هامتين لهما تأثير جدي على مدى قدرة نظام الضمان الاجتماعي على تحقيق الغاية منه:

المسألة الأولى- إجراءات متابعة ومراجعة صرف المعاش- المساعدة: تتصف أغلب أسباب إستحقاق المعاش/ المساعدة بكونها متغيرة، مما يجعلها قابلة للزوال كلية، أو لاكتساب أوصاف جديدة، ولهذا فإنه في حالة حدوث متغيرات تمس الوصف القانوني للسبب الذي بني عليه قرار صرف المعاش/ المساعدة، يكون لزاماً مراجعة قرار منحها، بغية إتخاذ قرار جديد بالغائها أو زيادة مقدارها أو إنقاصه، حسب مقتضى الحال.

وتمكيناً للإدارة المختصة من إتخاذ القرار المطلوب أقامت دول المجلس نظاماً للمتابعة والمراجعة، ألقت بعض أعبائه على المستفيدين والبعض الآخر على الإدارة المختصة،

^{٩٢} - انظر في تفصيلات ذلك: المرجع السابق، ص ٥٤ - ٧٣.

ويسعى هذا النظام إلى التعرف باستمرار على أي متغيرات تطرأ على حالة المستفيد وتؤثر في أحيته في الاستمرار في الحصول على المعاش/ المساعدة، أو تقضي إدخال تعديل ما على حقه هذا.

والملاحظ بوجه عام أن إجراءات المتابعة التي تنص عليها قوانين المجلس لا تتصف بالفاعلية الكافية، مما يتيح للكثير من المستفيدين إساءة إستعمال حقوقهم في الحصول على المعاش/ المساعدة.

المسألة الثانية- تأهيل ومساعدة مستحقي المساعدة للالتحاق بالعمل: الأصل في نظم الضمان الاجتماعي، أن يكون منح المعاش/ المساعدة فيها مؤقتاً متى كان الشخص الذي تصرف له قادراً على أن يحصل على كسب من عمل، بعد تأهيله لذلك، ومساعدته على أن يلتحق بعمل لحسابه أو لحساب الغير.

والملاحظ على قوانين دول المجلس أنها تعاملت مع هذه المسألة بحذر شديد، فبعضها خلا من نصوص تعالجها، والبعض الآخر أورد نصوصاً تضمنت معالجة ناقصة لها، حيث قضت هذه النصوص بحفز أو إلزام المستحقين بأن يلتحقوا بمراكز تدريب أو تأهيل لغرض إكسابهم مهارة تمكنهم من ممارسة عمل منتج، كما نصت على معاونة هؤلاء على أن يلتحقوا بهكذا عمل.

ويكمن وجه النقص في هذه المعالجة في عدم إلزام المستحق بالالتحاق بالعمل الذي يوفر له تحت طائلة وقف صرف المعاش/ المساعدة له في حالة رفضه الالتحاق بالعمل دون سبب مشروع، أو إسقاط حقه فيه نهائياً.

بيد أن قانون الضمان الاجتماعي القطري أجاز لـ "الوزارة" وقف صرف المعاش المستحق له، حيث نصت المادة (١٧) من القانون: " 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:

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

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

* * *

خاتمة مرئيات ومقترحات

ما من شك في أن ما تضمنته صفحات هذه الدراسة من استعراض للتنظيم القانوني لأرضيات الحماية الاجتماعية في دول المجلس، يمكننا من أن نستنتج أن بين هذا التنظيم والمعايير التي تضمنتها توصية العمل الدولية رقم (٢٠٢)، اختلافات ملحوظة في ثلاث مسائل جوهرية:

الأولى: نطاق سريان نظم الحماية الاجتماعية في دول المجلس على الأشخاص.

الثانية: المخاطر التي تغطيها نظم الحماية الاجتماعية في هذه الدول.

الثالثة: التنسيق بين نظم الحماية وسياسات العمالة في دول المجلس.

وسعيّاً إلى تقريب نظم الحماية الاجتماعية في دول المجلس من مضامين المعايير الواردة في التوصية الدولية المشار إليها، ومن الغايات التي تسعى إلى تحقيقها، نقدم المرئيات الأساسية التالية، عسى أن تكون أساساً مقبولاً لحراك تشريعي يسعى إلى تطوير نظم الحماية الاجتماعية القائمة حالياً في هذه الدول، بالاتجاه الملائم لما تشهده مجتمعاتها من متغيرات مستجدة.

(١) إقامة نظام وطني للحماية الاجتماعية الشاملة:

كشفت لنا الدراسة أن الحماية الاجتماعية في دول المجلس تتحقق من خلال نظم متعددة للتأمينات والمعاشات والمساعدات الاجتماعية، وعدد من النظم القانونية الفرعية الأخرى، وأن هذه النظم تمول وتدار بأساليب مختلفة، وتطبق على فئات متباينة، وتمنح حقوقاً للمستفيدين تختلف من فئة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر.

إن دول المجلس، وقد اكتسبت خبرات عملية في ميدان تحقيق الحماية الاجتماعية لمواطنيها على مدى زمني زاد على نصف القرن، مؤهلة في تقديرنا، لأن تخطو الآن خطوة كبيرة نحو إقامة نظام وطني للحماية الاجتماعية الشاملة، يحقق لها المزايا التالية:

أ- التغطية الشاملة لجميع المواطنين على اختلاف أوصافهم القانونية، منذ لحظة الولادة وحتى الوفاة.

ب- تمكين المستفيدين من هذه النظم من الحصول على المنافع العينية (الخدمات) والأداءات النقدية (المعاشات والبدلات والمساعدات) في جميع حالات تعرضهم للمخاطر الاجتماعية التي تؤثر على قدرتهم على كسب عيشهم أو تحملهم تكاليف إضافية لا يستطيعون تحملها.

ج- توحيد الحقوق والمزايا الأساسية التي يحصل عليها المستفيدون، مع جواز إعطاء حقوق وامتيازات إضافية للبعض منهم مراعاة لاعتبارات معينة.

د- إشراك المواطنين في تمويل نظم الحماية بما يحقق مبدأ التكافل الاجتماعي، واعتماد أسلوب تمويل هذه النظم بالضرائب الخاصة، تيسيراً لمد نطاقها إلى جميع الأشخاص الذين تصعب تغطيتهم بنظم ممولة بالاشتراكات، مع الإبقاء على هذا الأسلوب الأخير في الأحوال التي يمكن اعتماده فيها دون صعوبات جدية.

هـ- توحيد إدارة نظم الحماية الاجتماعية في إدارة واحدة، تتهياً لها إمكانيات رسم السياسات الموحدة ووضع خطط وبرامج تنفيذها، ومتابعة هذا التنفيذ بإجراءات موحدة، ووفقاً لقواعد معلومات مشتركة تقلل من فرص إساءة الاستغلال من قبل المستفيدين.

(٢) توسيع نطاق المخاطر الاجتماعية المغطاة بنظم الحماية الاجتماعية:

تبين لنا أن نظم الحماية الاجتماعية في دول المجلس لا تغطي من المخاطر الاجتماعية التي توجب المعايير الدولية تغطيتها إلا عدداً قليلاً، وأن بعضاً من هذه المخاطر ما زال خارج تغطية هذه

النظم، ومن ذلك المرض والأمومة والمنافع العائلية وإلى حد ما البطالة/ التعطل.

إن الواقع الاقتصادي والاجتماعي في دول المجلس يحتم أن تخطو نظم الحماية الاجتماعية فيها خطوات واسعة نحو تغطية هذه المخاطر، ونقل الأعباء المالية المترتبة عليها من أصحاب العمل أو من الأشخاص الذين يتعرضون لهذه المخاطر إلى المجتمع ممثلاً بهيئات/ مؤسسات الحماية الاجتماعية، وبما يحقق أهداف السياسات السكانية وسياسات سوق العمل، بشأن معدلات النمو السكاني في بلدان المجلس الفقيرة سكانياً بوجه عام، وتوطين قوة العمل فيها وتقليل الاعتماد على العمالة غير المواطنة.

(٣) معالجة بعض سلبيات نظم المعاشات والمساعدات:

١- أظهرت لنا الدراسة أن نظم المعاشات ونظم الضمان الاجتماعي/ المساعدات الاجتماعية تحقق بعض النتائج السلبية التي تتعارض مع السياسات الصحيحة للعمالة في دول المجلس، والتي تقتضي الاستفادة من قوة العمل الوطنية إلى أبعد الحدود الممكنة، سعياً إلى تقليل الاعتماد على العمالة الوافدة.

ولإصلاح هذا الواقع فإنه ينبغي على دول المجلس أن تراجع النظم النافذة فيها حالياً، وتعديل أحكامها المتعلقة بما يلي:

- **التقاعد المبكر:** الذي يمكّن المؤمن عليه من الحصول على معاش في سن مبكرة، متى حقق عدداً معيناً من سنوات الخدمة المغطاة بالتأمين، وذلك بتقليص الفرص الخاصة بذلك تمهيداً للتخلي نهائياً عن التقاعد المبكر الارادي الراجع إلى الرغبة الذاتية للمؤمن عليه، وقصره على الحالات القهرية التي تتعلق بالعجز عن العمل.

- **حصول الذكور والاناث على مساعدات أو أنصبة من معاشات المؤمن عليهم المتوفين،** إلى أعمار متقدمة نسبياً بالنسبة للذكور، وبدون تحديد عمر أقصى بالنسبة للإناث، ودوناقتران ذلك بشرط سعي هؤلاء إلى الحصول على فرص عمل، مع مساعدتهم على ذلك، مما يؤدي إلى بقاء جزء حيوي من قوة العمل الوطنية، خارج سوق العمل، لانعدام الحافز لديها إلى السعي إلى العمل اكتفاء بالحصول على المساعدة أو على النصيب من المعاش.

- **العاملون الأجانب:** حيث تقرر قوانين التأمينات في دول المجلس عدم شمولهم بأحكامها بوجه عام، أو بعدم شمولهم بتأمين المعاشات والعجز والوفاء، مما يؤدي إلى إعفاء أصحاب العمل الذين يستخدمونهم من دفع

الاشتراكات عنهم إلى هيئات/ مؤسسات التأمينات. وبهذا يكون لصاحب العمل مصلحة في استخدام هؤلاء وتفضيلهم على العمالة الوطنية.

إن تعطيل فاعلية هذه الميزة التي تختص بها العمالة الأجنبية على العمالة الوطنية يستلزم إيجاد الوسيلة التي تلزم أصحاب العمل بإداء الاشتراكات عن هذه العمالة إلى هيئات/ مؤسسات التأمين، ووضع معالجة خاصة . لحساب مستحققاتها عند نهاية خدمتها، لا تشمل حصولها على معاش، تجنباً للإشكاليات العملية التي تترتب على ذلك.

ب- من ناحية أخرى اعتمدت قوانين دول المجلس طريقة لتسوية المعاش المستحق للمؤمن عليه عند نهاية خدمته، أهم عناصرها متوسط الاجر المتخذ أساساً للاشتراك ومدة الخدمة المحسوبة لأغراض المعاش.

وحصيلة العملية الحسابية هذه، لا تأخذ بنظر الاعتبار مدى كفاية المعاش لتغطية تكاليف المعيشة . لحظة انتهاء الخدمة . ولا استمرار قدرته على تحقيق ذلك لاحقاً.

ونتيجة لما تقدم دأبت الحكومات في دول المجلس على إصدار قرارات إدارية بزيادة مقدار المعاشات لكي تتلاءم مع الارتفاعات الحاصلة في مستويات تكاليف المعيشة الأساسية.

وتجنباً للاضطرار إلى اتخاذ هكذا إجراءات، فإن الأفضل ربط مقدار المعاش أساساً بكفايته لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية، وتعديله لاحقاً . بما يتلاءم مع أي متغيرات تطرأ على هذه التكاليف، على أن يتم ذلك بإجراءات ذات طبيعة تلقائية، لا تحتاج إلى التدخل الحكومي، وإصدار قرارات خاصة بذلك.

ويمكن تعميم هذه القاعدة لتشمل جميع المساعدات والبدلات التي تؤدبها نظم الحماية الاجتماعية كلها.

* * *

ملحق

المرسوم السلطاني
رقم ٢٠١٣/٤٤
بإصدار نظام التأمينات الاجتماعية
على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص
ومن في حكمهم

ملاحظة: صدر المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٤٤ بعد الانتهاء من اعداد الدراسة في صورتها النهائية، لذلك فإن المكتب التنفيذي ارتأى ارفاق المرسوم المذكور كملحق لها.

مرسوم سلطاني

رقم ٢٠١٣/٤٤

بإصدار نظام التأمينات الاجتماعية

على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص ومن في حكمهم

نحن قابوس بن سعيد سلطان عمان

بعد الاطلاع على النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١ ،
وعلى قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩١/ ٧٢ ،
وعلى نظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين في الخارج ومن في حكمهم
الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٠/٣٢ ،
وعلى المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٦/٥ بشأن تطبيق النظام الموحد للحماية التأمينية
لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية العاملين في غير دولهم ،
وبناء على ما تقتضيه المصلحة العامة .

رسمنا بما هو آت

المادة الأولى

يعمل بنظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص
ومن في حكمهم المرفق .

المادة الثانية

يصدر وزير القوى العاملة اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام .

المادة الثالثة

يلغى كل ما يخالف هذا المرسوم والنظام المرفق أو يتعارض مع أحكامهما .

المادة الرابعة

ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية ، ويعمل به بعد شهرين من تاريخ نشره .

صدر في : ١٩ من ذي القعدة سنة ١٤٣٤هـ

الموافق : ٢٥ من سبتمبر سنة ٢٠١٣م

قابوس بن سعيد

سلطان عمان

نظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين
العاملين لحسابهم الخاص ومن في حكمهم

الفصل الأول

تعريف وأحكام عامة

المادة (١)

في تطبيق أحكام هذا النظام يكون للكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها ما لم يقتض سياق النص معنى آخر :

الهيئة :

الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية .

المجلس :

مجلس إدارة الهيئة .

الوزير :

وزير القوى العاملة .

القانون :

قانون التأمينات الاجتماعية .

النظام :

نظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص ومن في حكمهم .

المؤمن عليه :

كل من تسري عليه أحكام هذا النظام .

صاحب المعاش :

كل من تقرر له معاش وفقا لأحكام هذا النظام .

دخل الاشتراك :

الدخل الشهري الذي يختاره المؤمن عليه ، ويحسب على أساسه الاشتراك الذي يؤديه للهيئة شهريا .

العجز غير المهني :

كل عجز يحدث للمؤمن عليه قبل بلوغه سن الستين أو للمؤمن عليها قبل بلوغها سن الخامسة والخمسين ويحول كلية وبصفة دائمة بين المؤمن عليه وبين مزاولته أي مهنة أو نشاط يتكسب منه ، ويتم ذلك حسب تقدير اللجنة الطبية المختصة .

المادة (٢)

تتولى الهيئة تطبيق أحكام هذا النظام .

المادة (٣)

يكون الاشتراك في هذا النظام اختياريا .

المادة (٤)

يشمل نظام التأمينات الاجتماعية المقرر بمقتضى أحكام هذا النظام فرع تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء ، ولا يشمل فرع التأمين ضد إصابات العمل والأمراض المهنية .

المادة (٥)

تسري أحكام هذا النظام على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص ومن في حكمهم داخل السلطنة أو خارجها ممن يندرجون تحت الفئات الآتية :

- ١ - أصحاب الأعمال .
- ٢ - المحامون والأطباء والمهندسون والمحاسبون والمدققون وغيرهم من المشتغلين بالمهن الحرة .
- ٣ - كل من يوجب قانون السجل التجاري قيدهم من المشتغلين بالتجارة أو الصناعة أو النشاط الاقتصادي أو المالي وغيرهم ممن يؤدون بأنفسهم أعمالا أو خدمات لحسابهم .
- ٤ - الشركاء في كافة الشركات التجارية ما عدا شركات المساهمة العامة .
- ٥ - كل من يعمل لحسابه الخاص في المهن الحرفية كصيد الأسماك والزراعة وقيادة مركبات الخدمات العامة .
- ٦ - المزاولون لأنشطة يلزم لمزاولتها الحصول على ترخيص أو تصريح من الجهات المختصة .

ويجوز إضافة بعض الفئات الأخرى للانتفاع بأحكام هذا النظام بعد موافقة كل من المجلس ، ووزارة المالية ، ويصدر بذلك قرار من الوزير ، على أن يحدد القرار تاريخ بدء سريان أحكام هذا النظام على تلك الفئات .

المادة (٦)

لا تسري أحكام هذا النظام على المؤمن عليهم المنتفعين بأحكام قوانين وأنظمة المعاشات والتأمينات الاجتماعية التي صدر بشأنها مراسيم سلطانية ، كما لا تسري على أصحاب المعاشات المستحقين وفقا لأحكام القوانين والأنظمة المشار إليها .

الفصل الثاني

مصادر التمويل والاشتراكات

المادة (٧)

يمول هذا النظام من المصادر الآتية :

- ١ - الاشتراكات الشهرية التي يؤديها المؤمن عليهم .
- ٢ - نسبة مساهمة الخزانة العامة شهريا .
- ٣ - ربيع استثمار أموال هذا النظام .
- ٤ - المبالغ الإضافية المستحقة وفقا لأحكام هذا النظام .
- ٥ - الهبات والوصايا والتبرعات والإعانات التي يوافق عليها المجلس .
- ٦ - أي موارد أخرى يتم تخصيصها لهذا النظام يوافق عليها المجلس .

المادة (٨)

ينشأ حساب مستقل لهذا النظام في حسابات الهيئة .

المادة (٩)

تبدأ السنة المالية لهذا النظام في اليوم الأول من شهر يناير ، وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر ديسمبر من كل عام ، وتبدأ السنة المالية الأولى من تاريخ العمل بهذا النظام ، وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر ديسمبر من العام التالي .

المادة (١٠)

يفحص المركز المالي لحساب هذا النظام طبقا للقواعد الواردة في القانون .

المادة (١١)

تؤدي الاشتراكات بالريال العماني بالنسبة للمؤمن عليه ممن يمارس نشاطه خارج السلطنة عن طريق أحد المصارف المرخص لها في السلطنة ، على أن تودع قيمة الاشتراكات المستحقة بموجب هذا النظام في الحساب المخصص لهذا الغرض .

المادة (١٢)

تحتسب قيمة الاشتراكات على أساس دخل الاشتراك الذي يختاره المؤمن عليه من بين الدخول الواردة بجدول الدخول الشهرية المرفق بهذا النظام .

المادة (١٣)

يجب ألا يقل دخل الاشتراك الذي يختاره المؤمن عليه عن متوسط الأجر الشهري المسدد على أساسه اشتراكات العاملين لديه الخاضعين لأحكام القانون .

المادة (١٤)

تعتبر الاشتراكات - المنصوص عليها في هذا النظام المستحقة عن كل شهر - التي يؤديها المؤمن عليه واجبة الأداء للهيئة خلال الخمسة عشر يوما الأولى من الشهر الذي يلي الشهر المستحقة عنه تلك الاشتراكات .

وفي حالة تأخر المؤمن عليه عن سداد الاشتراكات المستحقة في الميعاد المشار إليه يلتزم بأن يؤدي للهيئة مبلغا إضافيا يقدر بنسبة (١٣,٥%) من الاشتراكات التي لم يؤديها ، ما لم تكن هناك أسباب قهرية يقدرها المجلس وفقا للضوابط التي يحددها في هذا الشأن .

المادة (١٥)

يجوز للمؤمن عليه سداد الاشتراكات المقررة مقدما كل ثلاثة أشهر أو ستة أشهر أو سنويا . ولا يكون الأداء عن مدة تالية للشهر المستحق عنه الاشتراك استكمالاً للمدة الموجبة لاستحقاق المستحقات التأمينية المقررة بموجب هذا النظام إلا بعد مرور هذه المدة فعليا . وإذا تبين أن المبالغ التي تم سدادها للهيئة عن قيمة اشتراكات شهرية غير مستحقة التزمت الهيئة إعادة تلك المبالغ المسددة لكل من وزارة المالية ، وللمؤمن عليه .

المادة (١٦)

يجوز للمؤمن عليه طلب تعديل دخل اشتراكه بالزيادة مرتين في السنة بنسبة (٥%) في المرة الواحدة ، كما يجوز له تعديل دخل اشتراكه بالنقصان دون تحديد نسبة معينة ، ويسري تعديل دخل الاشتراك في اليوم الأول من الشهر التالي لتاريخ تقديم طلب التعديل ، ما لم يحدد المؤمن عليه تاريخا لاحقا .

المادة (١٧)

يجوز للمؤمن عليه طلب التوقف من سداد الاشتراكات بصفة مؤقتة أو دائمة عند وجود ظروف تستدعي ذلك ، شريطة إخطار الهيئة وتعبئة النموذج المعد لذلك .

المادة (١٨)

إذا تخلف المؤمن عليه عن سداد الاشتراكات المستحقة مدة (١٢) اثني عشر شهرا متصلة دون إخطار الهيئة يعتبر اشتراكه في هذا النظام موقوفا .

المادة (١٩)

لا تحسب المدد التي لم يسدد عنها الاشتراكات الشهرية وفقا لهذا النظام ضمن المدد الموجبة لاستحقاق معاش الشيخوخة أو العجز أو الوفاة أو المكافأة .

المادة (٢٠)

يجوز بقرار من الوزير تعديل جدول الدخول الشهرية المرفق بهذا النظام بعد موافقة كل من مجلس الوزراء ووزارة المالية .

الفصل الثالث

إجراءات التسجيل

المادة (٢١)

يتم تسجيل المؤمن عليه لدى الهيئة اعتبارا من التاريخ الذي حدده لبدء اشتراكه في هذا النظام على النموذج المعد لذلك ، وبعد إكماله المستندات الموجبة للتسجيل ، واعتماد الهيئة لدخل الاشتراك ، يتم تسجيله عن نشاط واحد من الأنشطة التي يمكن ممارستها للنفات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا النظام .

المادة (٢٢)

يجب ألا يقل سن المؤمن عليه عن (١٨) ثمانية عشر عاماً ، ولا يزيد على (٦٠) ستين عاماً ، عند تسجيله في هذا النظام .

المادة (٢٣)

للهيئة الاعتراض على دخل الاشتراك الذي يختاره المؤمن عليه إذا كان لا يتناسب مع طبيعة مهنته وقدرته المالية .

وعلى الهيئة إخطار المؤمن عليه بأسباب الاعتراض واقتراح دخل الاشتراك الذي تراه مناسباً لطبيعة مهنته وقدرته المالية لتؤدي الاشتراكات على أساسه ، على أن يتم ذلك خلال مدة أقصاها (٦٠) ستون يوماً من تاريخ ورود الطلب إليها .

وعلى المؤمن عليه الرد على هذا الإخطار خلال الخمسة عشر يوماً التالية ، وذلك إما باعتماد رأي الهيئة ، وإما بتأكيد أحقيته في اختياره السابق ، وإما بتقديمه بديلاً آخر لدخل اشتراكه يتناسب مع قدرته المالية ، وبعد دراسة الحالة يخطر المؤمن عليه برأي الهيئة النهائي كتابة ، لتؤدي الاشتراكات على أساسه .

المادة (٢٤)

لا يجوز تحديد بدء الاشتراك في هذا النظام بتاريخ سابق على تاريخ تحرير طلب التسجيل ، وإذا لم يحدد المؤمن عليه تاريخاً لبدء الاشتراك فيتم التسجيل وفقاً لتاريخ ورود الطلب إلى الهيئة .

المادة (٢٥)

على المؤمن عليه إخطار الهيئة بأي تغييرات أو تعديلات قد تطرأ على وضعه القانوني ، وعلى الأخص إذا تعلق الأمر بما يأتي :

- ١ - إذا طرأ تغيير على طبيعة النشاط الذي يمارسه .
- ٢ - إذا انتقل من نشاط إلى نشاط آخر .
- ٣ - إذا انتقل إلى ممارسة النشاط خارج الحدود الجغرافية للسلطنة أو العكس مع تزويد الهيئة بالمستندات المؤيدة لذلك .
- ٤ - إذا التحق بعمل آخر نظير أجر لدى الغير .

- ٥ - في حالة تصفية نشاطه أو صدور حكم بشهر إفلاسه .
٦ - في حالة توقيفه عن ممارسة النشاط بصفة نهائية .

المادة (٢٦)

يصدر وزير العدل بالاتفاق مع الوزير - بناء على اقتراح مدير عام الهيئة - قرارا بمنح صفة الضبطية القضائية للموظفين المختصين وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية ، ويكون لهم الحق في دخول ومعاينة محال العمل أو المقر الذي يمارس فيه المؤمن عليه نشاطه في مواعيد العمل المعتادة ، والاطلاع على السجلات والدفاتر والأوراق والمحركات والمستندات وغيرها والحصول على نسخ منها ، وكذلك طلب البيانات اللازمة من المؤمن عليهم واجراء التحريات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام ، وضبط المخالفات وتحرير المحاضر ، ويلتزم هؤلاء الموظفون بالاحتفاظ بأسرار الوظيفة فيما يتعلق بالوقائع التي اطلعوا عليها في أثناء ممارستهم لأعمال وظيفتهم ، وكذلك بعد خروجهم منها .

المادة (٢٧)

- يجب على المؤمن عليه أن يقدم للموظفين المشار إليهم في المادة (٢٦) من هذا النظام ، كل المعلومات والمستندات اللازمة لتسهيل مهمتهم ، وعلى الأخص ما يأتي :
- ١ - طبيعة النشاط الذي يمارسه .
 - ٢ - التغييرات التي تطرأ على دخله الناشئ من ممارسته للنشاط .
 - ٣ - أي بيانات أخرى تطلبها الهيئة .

المادة (٢٨)

على الجهات الحكومية المختصة موافاة الهيئة بجميع البيانات التي تطلبها في مجال تطبيق أحكام هذا النظام .

الفصل الرابع

المستحقات التأمينية

المادة (٢٩)

يستحق المؤمن عليه معاش الشيخوخة أو العجز أو الوفاة طبقا للقواعد الواردة في القانون ، وبصفة خاصة في الحالات الآتية :

- ١ - بلوغ المؤمن عليه سن الستين متى كانت مدة اشتراكه في هذا النظام (١٨٠) مائة وثمانين شهرا على الأقل ، أو ببلوغ المؤمن عليها سن الخامسة والخمسين متى كانت مدة اشتراكها في هذا النظام (١٢٠) مائة وعشرين شهرا على الأقل ، على أن يتقدم كل منهما بطلب صرف المعاش إلى الهيئة على النموذج المعد لذلك . وفي حالة عدم استكمال المدة المقررة لاستحقاق المعاش ، وكان نشاطهما لا يزال قائما استمر خضوعهما لأحكام هذا النظام لحين استكمال تلك المدة .
- ٢ - انتهاء نشاط المؤمن عليه قبل بلوغه سن الستين متى كانت مدة اشتراكه في هذا النظام (٢٤٠) مائتين وأربعين شهرا على الأقل ، أو قبل بلوغ المؤمن عليها سن الخامسة والخمسين متى كانت مدة اشتراكها في هذا النظام (١٨٠) مائة وثمانين شهرا على الأقل بشرط بلوغ أي منهما سن الخامسة والأربعين على الأقل .

المادة (٣٠)

تعتبر مدد الاشتراك - في كل من هذا النظام والقانون ونظام التأمينات الاجتماعية على العمانيين العاملين في الخارج ومن في حكمهم والنظام الموحد لك الحماية التأمينية لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية العاملين في غير دولهم ، التي لم تصرف عنها المستحقات التأمينية - وحدة واحدة عند حساب المدد الموجبة لاستحقاق المعاش أو المكافأة بحسب الأحوال .

المادة (٣١)

تسوى مستحقات المؤمن عليه أو صاحب المعاش عن مدد الاشتراك وفقا لأحكام هذا النظام والقانون ونظام التأمينات الاجتماعية للعمانيين العاملين في الخارج ومن في حكمهم والنظام الموحد لك الحماية التأمينية لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية العاملين في غير دولهم ، كل مدة على حدة ، ويقدر المعاش بمجموع المعاش المستحق من المدد المذكورة .

المادة (٣٢)

إذا انتهى نشاط المؤمن عليه أو توقف عن سداد الاشتراكات ولم تتوافر في شأنه إحدى حالات استحقاق المعاش ، استحق مكافأة ، شريطة ألا تقل مدة اشتراكه في هذا النظام عن سنة كاملة ، وتصرف هذه المكافأة إذا توافرت إحدى الحالات الآتية :

- ١ - بلوغ المؤمن عليه سن الستين ، والمؤمن عليها سن الخامسة والخمسين ،
- ٢ - إذا كانت المؤمن عليها متزوجة أو مطلقة أو أرملة في تاريخ طلب الصرف شريطة التفرض لشؤون الأسرة .
ولا تستحق صرف هذه المكافأة في هذه الحالة إلا مرة واحدة طوال مدة اشتراكها في هذا النظام .
- ٣ - إذا حدث العجز أو الوفاة بسبب غير مهني بعد سنة من تاريخ التوقف عن الاشتراك في هذا النظام ، وفي حالة الوفاة تصرف المكافأة إلى مستحقي المعاش منه حكما موزعة بنسبة الأنصبة في المعاش ، فإذا لم يوجد إلا مستحق واحد للمعاش صرفت له كاملة .
- ٤ - تعيين المؤمن عليه بإحدى الجهات التي لا تجيز تحويل حصيلة الاشتراكات إلى الهيئة .
- ٥ - الحالات المرضية التي لا تعتبر عجزا موجبا لاستحقاق المعاش ، وإنما تقلل من قدرة المؤمن عليه على أداء عمله أو تنتقص منها بدرجة كبيرة شريطة أن تثبت هذه الحالات بموجب تقرير من اللجنة الطبية المختصة .
- ٦ - الحكم نهائيا على المؤمن عليه بالسجن مدة (١٠) عشر سنوات فأكثر ، أو بقدر المدة الباقية لبلوغ المؤمن عليه سن الستين ، أو لبلوغ المؤمن عليها سن الخامسة والخمسين ، أيهما أقل .
- ٧ - فقد الجنسية العمانية أو التجريد منها طبقا لأحكام قانون تنظيم الجنسية العمانية .

المادة (٣٣)

تحسب المكافأة المنصوص عليها في المادة (٢٢) من هذا النظام على أساس متوسط دخل الاشتراك الشهري الذي سددت على أساسه الاشتراكات خلال آخر (٣) ثلاث سنوات من مدة الاشتراك في هذا النظام أو مدة الاشتراك إن قلت عن ذلك بواقع متوسط دخل اشتراك شهر واحد عن كل سنة من السنوات الثلاث الأولى من سنوات اشتراكه في هذا النظام ، وبواقع دخل اشتراك شهرين عن كل سنة من السنوات التي تلي السنوات الثلاث الأولى .

المادة (٣٤)

في حالة وفاة المؤمن عليه أو صاحب المعاش تصرف منحة مصارييف الجنائة والعزاء تعادل قيمتها ثلاثة أضعاف دخل الاشتراك الشهري إذا لم يتوقف عن سداد الاشتراكات المقررة مدة (١٢) اثني عشر شهرا متصلة قبل الوفاة ، وتعادل معاش (٣) ثلاثة أشهر إذا كان صاحب معاش ، على ألا تتجاوز قيمة المنحة في جميع الأحوال (١٠٠٠) ألف ريال عماني ، ويكون صرف هذه المنحة بمراعاة الترتيب الآتي :

- ١ - أرملة أو أراامل المؤمن عليه أو صاحب المعاش ، على أن تقسم بينهما بالتساوي ، وإذا كان المتوفى أنثى تصرف لزوجها .
- ٢ - في حالة عدم وجود أرملة تصرف المنحة لأي من أولاد المتوفى بشرط بلوغه سن الرشد .
- ٣ - في حالة عدم وجود أي من الفئات المذكورة في البندين (١ ، ٢) تصرف المنحة للوالدين أو لأحدهما .
- ٤ - في حالة عدم وجود أي من الفئات المذكورة في البنود السابقة تصرف المنحة إلى الشخص الذي يثبت قيامه بتحمل مصارييف الجنائة والعزاء بموجب شهادة معتمدة من الجهة المختصة .

المادة (٣٥)

في حالة وفاة المؤمن عليه أو صاحب المعاش تصرف منحة وفاة تعادل قيمتها ثلاثة أضعاف دخل الاشتراك الشهري إذا لم يتوقف عن سداد الاشتراكات المقررة مدة (١٢) اثني عشر شهرا متصلة قبل الوفاة ، وتعادل معاش (٣) ثلاثة أشهر إذا كان صاحب معاش ، ويكون صرف هذه المنحة بمراعاة الترتيب الآتي :

- ١ - أرملة أو أراامل المؤمن عليه أو صاحب المعاش ، على أن تقسم بينهما بالتساوي ، وإذا كان المتوفى أنثى تصرف لزوجها .
- ٢ - في حالة عدم وجود أرملة تصرف المنحة لأي من أولاد المتوفى بشرط بلوغه سن الرشد .
- ٣ - في حالة عدم وجود أي من الفئات المذكورة في البندين (١ ، ٢) تصرف المنحة للوالدين أو لأحدهما .

عمالية/سلسلة مطبوعات وثائقية- آفاق الحماية الاجتماعية ٢٠١٣م/أمل

المادة (٣٦)

تصرف منحة زواج إلى الابنة التي تتقاضى معاشا وفقا لأحكام هذا النظام تعادل قيمتها (١٥) خمس عشرة مرة من قيمة المعاش الذي تستفيد منه ، بحد أقصى (١٠٠٠) ألف ريال عماني ، ويوقف صرف المعاش في آخر الشهر الذي تم فيه الزواج ، وتصرف هذه المنحة مرة واحدة .

المادة (٣٧)

يجوز للمؤمن عليه ضم مدة اشتراك اعتبارية لمدة اشتراكه في هذا النظام لزيادة تلك المدة .

وتصدر القواعد والشروط والجداول المنظمة لضم المدد الاعتبارية المشار إليها ضمن مدد الاشتراك في هذا النظام بعد موافقة كل من المجلس ووزارة المالية ، على أن يصدر بذلك قرار من الوزير .

المادة (٣٨)

يجوز لأصحاب المعاشات التي تستحق وفقا لأحكام هذا النظام والمستحقين عنهم الجمع بين ما يستحقونه من هذه المعاشات ودخلهم الذي يتحقق من أي نشاط يزاولونه ، وذلك دون حد أقصى .

المادة (٣٩)

تسري أحكام القانون والقرارات المنفذة له على العمانيين العاملين لحسابهم الخاص ومن في حكمهم ، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا النظام ، وبما لا يتعارض مع أحكامه .

صدر من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

- العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣. "نافذ"
- العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤. "نافذ"
- العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤. "نافذ"
- العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥. "نافذ"
- العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥. "نافذ"
- العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية - المفاهيم - الأجهزة - التطوير، يناير ١٩٨٦. "نافذ"
- العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو ١٩٨٦. "نافذ"
- العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧. "نافذ"
- العدد (٩) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور - الفراغ - المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧. "نافذ"
- العدد (١٠) : ظاهرة المربيات الأجنبية "الأسباب والآثار"، أغسطس ١٩٨٧. "نافذ"
- العدد (١١) : العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية - مقوماته -

- دوره - أبعاده، يناير ١٩٨٨. "نافذ"
- العدد (١٢): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨. "نافذ"
- العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩.
- العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.
- العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.
- العدد (١٦): القيم والتحويلات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.
- العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.
- العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.
- العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل ١٩٩٢.
- العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر - الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.
- العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.
- العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.
- العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.
- العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات،

- يناير ١٩٩٤.
- العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة،
مارس ١٩٩٤.
- العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو ١٩٩٤.
- العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس
العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير - عدد خاص بمناسبة اختتام
فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها - المفاهيم والقياس والمؤشرات،
يونيو ١٩٩٥.
- العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى
العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.
- العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.
- العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر ١٩٩٦.
- العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات
والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.
- العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.
- العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية،
يونيو ١٩٩٨.
- العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحول الاجتماعي بين التنمية والتحديث، نوفمبر
١٩٩٨.
- العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود - دور للرعاية.. ودور للتواصل

- والمشاركة، مايو ١٩٩٩.
- العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.
- العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر ١٩٩٩.
- العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر ٢٠٠٢.
- العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤.
- العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.
- العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون - مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٥م.
- العدد (٤٥): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسؤولية الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون - دراسة تحليلية ميدانية، يناير ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٨): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٩): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية

- التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس ٢٠٠٨م.
- العدد (٥٠): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر ٢٠٠٨م.
- العدد (٥١): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٢): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - دراسة قانونية تحليلية، مايو ٢٠٠٩م
- العدد (٥٣): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، يوليو ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٤): تقييم واقع المراكز الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٥): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون، يناير ٢٠١٠م.
- العدد (٥٦): دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل ٢٠١٠م.
- العدد (٥٧): دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٨): التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٩): التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر ٢٠١٠م.
- العدد (٦٠): قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون، مايو ٢٠١١م
- العدد (٦١): مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون،

- يونيو ٢٠١١ م.
- العدد (٦٢): قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنة)، يوليو ٢٠١١ م.
- العدد (٦٣): الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١١ م.
- العدد (٦٤): مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر ٢٠١١ م.
- العدد (٦٥): التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أكتوبر ٢٠١١ م.
- العدد (٦٦): القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون، سبتمبر ٢٠١١ م.
- العدد (٦٧): واقع وأهمية الإرشاد الأسري ومتطلباته في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١١ م.
- العدد (٦٨): اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بين متطلبات التنفيذ والرصد الفعال، نوفمبر ٢٠١١ م.
- العدد (٦٩): الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، مارس ٢٠١٢ م.
- العدد (٧٠): نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين، يوليو ٢٠١٢ م.
- العدد (٧١): تحديات السياسة الاجتماعية واحتياجاتها في مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية الخليجي مقارنة تطبيقية، أغسطس ٢٠١٢ م.
- العدد (٧٢): Concept and Rights of Expatriate Temporary- Contract Employment in GCC State in Light of Legislative and Executive Developments, January ٢٠١٢

- العدد (٧٣): التعاونيات الخليجية "تاريخ ومستقبل"، سبتمبر ٢٠١٢م.
- العدد (٧٤): التنظيم القانوني في الجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١٢م.
- العدد (٧٥): إدارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، أكتوبر ٢٠١٢م.
- العدد (٧٦): دراسة التعاونيات في دول مجلس التعاون: مجالاتها ومشكلاتها وأدوارها المستقبلية، مارس ٢٠١٣م.
- العدد (٧٧): قضايا السياسات الاجتماعية الخليجية المفاهيم والمجالات والاشكاليات، أبريل ٢٠١٣م.
- العدد (٧٨): دليل السنتين اسئلة واجوبة في آليات الالتزام والرصد لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، مايو ٢٠١٣م.
- العدد (٧٩): حماية كبار السن في عالم متغير، مايو ٢٠١٣م.
- العدد (٨٠): إشكاليات السياسات الاجتماعية في إدارة المخاطر بدول مجلس التعاون الخليجي، يوليو ٢٠١٣م.
- العدد (٨١): الإرشاد الأسري وتدريباته وبرامجه في دول مجلس التعاون الخليجي، أكتوبر ٢٠١٣م.
- العدد (٨٢): نقتيش العمل ودوره في كفالة إنفاذ تشريعات العمل، يناير ٢٠١٤م.

* * *

لضمان حصولكم على مطبوعات المكتب التنفيذي فور صدورها
يرجى الاتصال أو المراسلة على العنوان التالي:

البريد الإلكتروني: info@gcclsa.org

رقم الإيداع في المكتبة العامة

د.ع. ٥٠/٢٠١٤

رقم الناشر الدولي

ISBN ٩٧٨-٩٩٩٠١-٣٠-٩٠-٤

Information Affairs Authority
Media Administration



هيئة شؤون الإعلام
إدارة وسائل الإعلام

طبع بالمطبعة الحكومية
Printed at Government Printing Press