ورشة عمل قطرية حول
الحماية الإجتماعية فى القطاع غير المنظم
المنعقدة بالخرطوم
١٨ -١٩ سبتمبر/ أيلول ٢٠١٣

ورقة عمل فى

السياسات والآليات الواجب إتباعها من أجل معالجة آثار وجود قطاع كبير غير منظم وتحسين أوضاع العاملين فيه

*** تمهـــيد :**
فى مجالات وحتمية الحماية الإجتماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم.

*** فى السياسات والآليات:**
- فى التنمية البيئية والصحية من خلال التوزيع العادل لخدمات الحماية الإجتماعية.
- فـى تعظـيم فـرص العمـل اللائـق مـن خـلال التعاونيـات والمشـروعات الصـغيرة (ومتناهية الصغر) **وفى تنمية القدرات على الكسب.**

*** فى الحماية التأمينية للدخل:**
- الإمتـــداد الأفقـــى والرأســـى لـــنظم التـــأمين الإجتماعى.
- المزايـــا التأمينيـــة وفقـــا لأجـــور حكميـــة (أو إختيارية) **والمزايا القومية** (الموحده)**.**
- مصـادر التمويـل والمسـاهمة العامـة والخبـرة العملية الدولية **"المزايا حق أساسى لا يستمد من التمويل".**

إعداد

أ.د. سامى نجيب
خبير تأمين إستشارى ومحكم
أستاذ التأمين بجامعة بنى سويف
رئيس شعبة بحوث وإدارة الأخطار والتأمين
أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا
إستشارى التأمين بالمجلس الأعلى للجامعات المصرية

تمهيد

*** فى مجالات وحتمية الحماية الإجتماعية للعاملين** (بالقطاع غير المنظم)**:**

تؤكد الدراسات والتوقعات **تطور وإتساع مجالات القطاع غير المنظم فى العديد من الدول العربية** [1] **وحيث يساهم مساهمة كبيرة فى العديد من أوجه النشاط الإقتصادى والخدمى كما يساهم فى الإنتاج القومى** (تطور التشغيل فى التسعينات بمعدل سنوى يساوى ٤,٧% فى دول أمريكا اللاتينية مقابل ١,١% فى القطاع المنظم ويستوعب القطاع غير المنظم أكثر من ٤٠% من العاملين على مستوى القارة الإفريقية من العاملين ... وقبل الأزمة المالية العالمية لسنة ١٩٩٧ إستوعب القطاع غير المنظم ما بين ٤٠% و٥٠% من اليد العاملة بالوسط الحضرى بالدول الأسيوية)**.**

ويتميز القطاع غير المنظم بإختلاف كبير عن القطاع المنظم على مستوى الأنشطة وعلى مستوى العاملين به. ويعمل أغلبهم بالنشاط الزراعى وأعمال البناء والنقل وقطاع الخدمات.

ويمثل القطاع غير المنظم أغلب فئات القوى العاملة فى قطاعات المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وقطاعات الخدمات وقطاعات العاملين بالريف ولدى أنفسهم**.**

ويفتقد العاملين فى القطاع غير المنظم (غير الرسمى) **مختلف الأحكام التى تنظم علاقات العمل ولذا فإن الضرورة تقتضى توسيع دائرة الحماية الإجتماعية لهؤلاء العاملين وفق نظرة شاملة للتشريع تستهدف الحد من تدنى الأجور ومن حركة الإنتقال المستمره من الريف للمدن.**

والقطاع غير المنظم هو المنشأ الأساسى الذى إنطلقت منه المرأة كناشطة إقتصادية من خلال العمل بالزراعة كنشاط إقتصادى يزاوله افراد الأسرة (بلغت نسبة العمالة النسائية فى القطاع الزراعى ٨٧,٨% حسب التعداد السكانى على المستوى العربى ٢٠٠٨م)**.**

---

(١) وفى العديد من دول العالم (يبلغ على سبيل المثال عدد العاملين بهذا القطاع فى الوسط الحضرى خلال سنوات التسعينات ٨٤% فى أوغندا (سنة ١٩٩٣)، و٦٧% فى تنزانيا (سنة ١٩٩٥) و٧٢% فى غامبيا (١٩٩٣) و٥١% فى البيرو (سنة ١٩٩٦)**.**

ووفقاً لمفهوم العمل اللائق ومقتضيات العدالة الإجتماعية والمساواة يجب توفير بيئة وظروف وفرص العمل الكريم دون تمييز بين النساء والرجال وفى إطار أمن وكرامة الإنسان ويمتد ذلك لكافة القطاعات بما فى ذلك القطاع غير المنظم بإستهداف تحقيق دخلا مجزيا، والأمن فى موقع العمل والحماية للعاملين وأسرهم وفرص أفضل لتحقيق الذات وتطوير وتشجيع الإندماج الإجتماعى ... ويجب أن تتاح لمختلف القوى العاملة حرية التعبير والإنتظام والمشاركة فى القرارات التى تؤثر على حياتهم ويؤمن الفرص المتساوية والمعاملة المتساوية للجميع ... وبمعنى آخر يقوم العمل اللائق على توليد فرص العمل وتنمية المنشآت، وتوفير الحماية الإجتماعية، وتقرير الحقوق فى العمل، وتفعيل الحوار الإجتماعى.

ومن مؤدى ذلك تبدو أهمية إمتداد التغطية التأمينية لتشمل العاملين بالقطاع غير المنظم فضلاً عن غير ذلك من خدمات ومزايا الحماية الإجتماعية مع توفير الإحصاءات الدوريه عن سوق العمل وتفعيل الإتفاقيات الدولية لمفهوم العمل اللائق للعاملين فى القطاع غير المنظم ومن يمكن إندماجه فى القطاع المنظم وشمول الجميع بالحماية الإجتماعية فضلاً عن تفعيل الحوار الإجتماعى لوضع إطار برامج حماية للقطاع غير المنظم.

وتتأكد أهمية وضرورة الحماية الإجتماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم بمراعاة تزايد نسبتهم ومدى مساهمتهم فى إجمالى الإنتاج القومى وإنتشارهم بقطاعات عديدة من النشاط الإقتصادى والخدمى.

وقد إقتصر تطبيق نظام التأمين الإجتماعى فى معظم الدول النامية على العاملين بأجر حيث تمثل الأجور محوراً أساسياً لسريان نظام التأمين الإجتماعى (بإعتبارها وعاء لتحديد وأداء كل من الإشتراكات والمزايا التأمينية**) ... وتتعاظم أهمية إمتداد النظام إلى العاملين بالقطاع غير المنظم حيث تنخفض أجورهم نسبياً ولا تتميز بقدر كاف من الثبات ... وحيث تلاحظ الحركة المستمرة للعاملين بهذا القطاع .. وقد واجهت التأمينات الإجتماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم العديد من الصعوبات خاصة عند إتباع ذات الأسلوب المتبع بالقطاع المنظم سواء من حيث التمويل أو من حيث تحديد المزايا (**فالأجور غير منتظمة وغير ثابتة ولا توجد علاقة تعاقدية ثابته وواضحه بين العامل وصاحب العمل تستوجب إلتزام صاحب العمل بسداد الأجر والإشتراكات عن مدة خدمه يمكن اداريا تكاملها وتتابعها مع تفاوت الأجور ومنحنياتها**) بما لا يسمح بالتعامل معها بالأساليب الإحصائية لضبط التمويل ومعادلة تحديد المزايا فى تناسبها مع الدخل أو الأجر.**

وعلى المستوى العربى تبدو أهمية الحماية الإجتماعية والتأمينية لتحسين أحوال العاملين بالقطاع غير المنظم حيث يمثل ويلعب دورا بارزا فى إقتصاديات الدول العربية وحيث تشتد الحاجة للحماية الإجتماعية وتوفير فرص الإستخدام ومواجهة إرتفاع معدلات التعطل خاصة فى الريف وفى قطاعات الخدمات (خاصة فى ظل سياسات وبرامج الإصلاح

الإقتصادى وإعادة الهيكلة وإنعكاساتها على سوق العمل والتى أصبحت الطابع المميز لإقتصاديات الدول النامية).

وبرغم الدور الإنتاجى الملموس الذى يلعبه الإقتصاد غير المنظم فى الدول العربية فإنه لا ينال قدرا موازيا من الإهتمام الحكومى الرسمى ليؤدى دورا فى التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتحقيق مستوى أفضل من العمل اللائق للعاملين.

ورغم إمتداد النشاط الإقتصادى غير المنظم إلى جميع الإنشطة الإقتصادية التى يمارسها العمال والوحدات الإقتصادية إلا أن أغلب العاملين فى هذه الأنشطة تعمل خارج النطاق الرسمى **وينتقلون من عمل ونشاط إلى عمل ونشاط آخر ومع تواضع دخولهم تتزايد شدة الفقر بينهم وتتعدد أبعاده مع عدم الحصول على قدر عادل من الخدمات الإجتماعية.**

وتسود فى الإقتصاد غير المنظم الوحدات الصغيرة ومتناهية الصغر التى تنتج وتوزع السلع والخدمات وتتألف من منتجين مستقلين يعملون لحسابهم الخاص وبعضهم يستخدم عمالا من الأسرة أو عددا قليلا من العمال بأجر أو التلاميذ الصناعيين.

وأغلب الأنشطة الإنتاجية فى القطاع غير الرسمى تخرج عن إطار التشريعات القانونية سواء تلك المتصلة بالضرائب (غالبا لا توجد لديهم قدرة ضريبية) **أو المتصلة بالحماية الإجتماعية والعلاقات المهنية** (حيث يتصف الإقتصاد غير المنظم بإنعدام العلاقات المنظمة وعدم وجود تسجيل رسمى وتعتبر ملكية الوحدات الإنتاجية ملكية فردية وأسرية).

وتتسع وتتعدد مجالات الإقتصاد غير المنظم فى السودان لتشمل إلى جانب العاملين فى قطاع الخدمات (وتشمل أيضا الباعة المتجولين وماسحى الأحذية وخدم المنازل) **العاملين فى قطاع الزراعة والغابات والثروة الحيوانية والسمكية فضلا عن العاملين فى المنشآت الصغيرة والورش والعاملين فى منازلهم** (مشاريع الأسر المنتجة).

وبوجه عام تتزايد أعداد العاملين بالقطاع غير المنظم على المستوى العربى لعديد من الأسباب أهمها:

- **الهجرة من الريف إلى المدن** سواء بسبب تدهور الإنتاجية أو بسبب الصراعات والحروب والظروف الطبيعية (جفاف – تصحر).
- **تزايد معدلات النمو السكانى فى الريف** مع إرتفاع الأمية ومعدلات الخصوبة **وإرتفاع معدل وشدة البطالة.**
- **سلبيات سياسات التحرر الإقتصادى والخصخصة وإعادة الهيكلة** التى أدت إلى إنهاء خدمة أو تقاعد العديد من العاملين فيما يعرف بالمعاشات المبكرة.

- **الإنخفاض النسبى للقدرات البشرية** لإنخفاض مستويات التعليم الأساسى والمهنى.
- **تعدد صور المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر التى تتكون برأسمال ضئيل ولا تستلزم مستوى مرتفع من التكنولوجيا والمهارات.**

وتنتشر فى العمالة غير المنتظمة فى مختلف الولايات السودانية بل وفى الخرطوم عاصمة السودان حيث يتجاوز عدد العاملين فى أنشطة القطاع غير المنظم حوالى ١,٥ مليون شخص أغلبهم فى أنشطة إنتاجية متواضعة وفى الخدمات الصغيرة (بدءاً من الباعة المتجولين – خدم المنازل – غاسلى العربات**). ويعانى جميعهم من العمل فى بيئة لا تتفق والعمل اللائق ويفتقدون خدمات الضمان الإجتماعى فى مجال الصحة والتعليم وينتجون غالبا سلع لا تتفق ومواصفات الجودة.**

ومن هنا تبدو أهمية تدابير الحماية الإجتماعية للعمالة غير المنتظمة إستهدافا لتوفير دخل مناسب فى حالات فقد القدرة على العمل من ناحية وللعمل على تحسين المهارات للإنتقال إلى قطاعات عمل تتفق وإحتياجات السوق وإلى التصنيع الزراعى (ووفقا للتجربة المصرية تمتد تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل للعاملين بالقطاع غير المنتظم من خلال توفير حماية تأمينية تتحدد وفقا لأجور حكمية وبذات الأسلوب تتحدد الإشتراكات حكميا وفقا لقواعد خاصة**).**

فى
السياسات والآليات
لمعالجة سلبيات القطاع غير المنظم

- **فـى التنميـة البيئيـة والصـحية مـن خـلال التوزيـــع العـــادل لخـــدمات الحمايـــة الإجتماعية.**
- **فـى تعظـيم فـرص العمـل اللائـق مـن خـلال التعاونيـــات والمشـــروعات الصـــغيرة (**ومتناهية الصـغر**) وتنميـة القـدرات علـى الكسب.**

* فى التنمية البيئية والصحية من خلال التوزيع (الجغرافى والفئوى) العادل لخدمات الحماية الإجتماعية:

تهدف الحماية الإجتماعية إلى دعم وتفعيل تدابير وخدمات التعليم والصحة لتأمين وسائل العيش والراحة لجميع فئات وقطاعات المجتمع وتوفير بيئة عمل آمنة ومنتظمة (خدمات الصحة والتعليم**) لكافة أنحاء الدولة دون تمييز بين المناطق والولايات إنطلاقاً من إعتبارات العدالة والمساواة بين المواطنين.**

وفى هذا الشأن فإن الحلول الفعالة يجب أن تستند للواقع ويتعين أن نبحث فى حقيقة وواقع وخصوصية أوضاعنا السكانية والإقتصادية والإجتماعية لإستخلاص الخطط الفعالة والبرامج المناسبة لمواجهة التحديات الرئيسية وما يقتضيه ذلك من جهد وعمل ومسئوليات بإعتبار الحقوق هنا حقوقاً أساسية للإنسان على المستوى الدولى منذ الإعلان العالمى لحقوق الإنسان (كما أقرها الاعلان الصادر عن الجمعية العمومية لمنظمة الأمم المتحدة عام ١٩٤٨ بعد الحرب العالمية الثانية**) وكما نصت عليها إتفاقية الحد الأدنى للضمان الإجتماعى (**الصادرة عن منظمة العمل الدولية ١٩٥٢ ومثيلتها التى أصدرتها منظمة العمل العربية عام ١٩٧١**) والتى تؤكد مفهوما شاملا للضمان الإجتماعى كنظام إجتماعى وإقتصادى وسياسى يستهدف الحماية الإجتماعية للأفراد وقاية وعلاجا دون تمييز.**

وفى مجال الفهم المتعمق للحماية الإجتماعية يتعين إدراك أن جميع صورها أصبحت من الحقوق التى تسعى كافة الدول لتحقيقها لشعوبها ضمانا للعمل والكسب منه والقدرة عليه وتحريرا للإنسان من الحاجة والعوز والحرمان كما ندرك إمتداد الحماية الإجتماعية إلى كافة المجالات التى تؤدى إلى التنمية البيئية والصحية وإشباع الحاجات والخدمات الثقافية والصحية العلاجية.

وبعبارات محددة يتعين السعى نحو تنمية فعالة وعدالة إجتماعية ولوضع إستراتيجية تهتم بوضع السياسات كما تهتم بتطبيقها على أرض الواقع، إستراتيجية تجمع بين تحقيق كرامة العمل (فى إطار الخصوصية الوطنية والعربية) **والنمو الإقتصادى السريع للحد من الفقر وتحقيق المساواة فى مجال خدمات التعليم والصحة وغيرها من الخدمات الأساسية التى تقدمها مختلف الدول لجميع المواطنين بصورة مباشرة كأساس للحماية الإجتماعية فضلاً عن الحقوق التى تفرضها التشريعات على أصحاب الأعمال لرعاية العاملين لديهم** (عادة من خلال تشريعات العمل) **وإمتداد مجال تلك الخدمات تدريجيا فئوياً إلى جميع فئات القوى العاملة (**بما فى ذلك العاملين فيما يسمى بالقطاع غير المنظم والعاملين لدى أنفسهم**) ثم قومياً إلى جميع المواطنين فى مختلف القطاعات وجغرافياً لجميع أنحاء الدولة بصورة مستديمة أو مؤقتة.**

* فى تعظيم فرص العمل اللائق من خلال التعاونيات والمشروعات الصغيرة (ومتناهية الصغر) وتنمية القدرات على الكسب:

أولا : دور القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدنى والمشروعات الصغيرة (ومتناهية الصغر) فى تشغيل العمالة غير المنتظمة وتنمية القدرات (المهارات) على الكسب:

أكدت المؤتمرات والندوات التى إهتمت منظمة العمل العربية بعقدها فى الفترة الأخيرة الدور الفعال للمشروعات الصغيرة (ومتناهية الصغر) **فى خلق فرص عمل جديدة وكبيرة لجميع العاملين وتحسين المهارات المهنية والحرفية ... وقد جاءت توصيات تلك المؤتمرات والندوات بأهمية تدعيم تمويل التعاونيات والمشروعات الصغيرة** (إلى جانب دعم المشروعات بالغة الصغر) **من خلال التأهيل والتدريب وتنمية مهارات العاملين فى مختلف المجالات والقطاعات.**

وحيث تشير الإحصاءات إلى أن غالبية الفقراء يعيشون فى المناطق الريفية حيث يزاولون النشاط الزراعى وهو نشاط موسمى بطبيعته **وغالباً ما لا تمتد إلى العاملين به تشريعات العمل والحماية الإجتماعية رغم الإنخفاض النسبى لدخولهم. ومن هنا تأتى التوصية بأهمية ودور القطاع الخاص** (وغيرها من المنظمات المجتمعية) **فى تنمية وتحسين مهارات وقدرات العاملين الزراعيين** لزيادة إنتاجيتهم ودخولهم وتوجيههم لنشاط تصنيع وتسويق المنتجات الزراعية **والإهتمام بالمرأة الريفية للقيام بأعمال منتجة وتدعيم وتفعيل المنشآت الريفية بصفتها مصدرا مهما للعمالة يحتاج إلى خدمات التعليم والتدريب المهنى ومهارات العمل الأساسى.**

وتجدر الإشارة هنا إلى الدور الفعال لتنظيمات المجتمع المدنى والنقابات فى تنمية القطاع الخاص والمؤسسات الصغيرة (ومتناهية الصغر) **فى الدول العربية ودعم وتوفير قدرتها التنافسية والإنتاجية** على النحو الذى يرجع تاريخياً إلى تدابير الحماية الإجتماعية بين التجار والتجارة التى ظهرت فى العراق القديم ومن قبلها إلى جمعيات المعاونة المهنية إلى عهد الأمبراطور البابلى حمورابى ويرجع فى فلسطين إلى تكتلات للعمال (الذين يجمعهم العمل فى مهنة معينة "Compagnonnage") التى كانت تقوم بمساعدة الأعضاء المعرضين إلى المخاطر عند حدوثها.

ثانياً : التوسع فى دعم الهيئات والجمعيات التعاونية الإنتاجية والتسويقية:

إنتشرت تلك الجمعيات فى مختلف التجمعات العمالية منذ الثورة الصناعية ولم تقتصر على ذوى المهنة الواحده **وقد إهتمت منذ البداية بتوفير إعانات مادية للأعضاء فى حالات المرض والعجز والفقر والوفاه، يتم تمويلها من التبرعات وإشتراكات الأعضاء ومن منح الدولة** (التى أخذت تشجيعها وتشرف عليها لأنها حلت محل المؤسسات الحرفية التى تقدم مساعدات العمال الفقراء، والمحتاجين)**.** [١]

وقد شجعت وتشجع الحكومات بكافة الدول تلك المؤسسات التى توفر خدمات عينية ومادية للفقراء بما يساهم فى تخفيف مسئولية الدولة نحو الفقراء.

وقد تعددت الجمعيات التعاونية التى تعمل على مستوى الحرف والطوائف أو على مستوى المهن (كهيئات التعاون الجماعى القديمة)**. وتتمتع بكيان قانونى مستقل وبالشخصية الإعتبارية وتحصل على التشجيع والمساعدات المالية من الدولة.** [٢]

وتقوم الجمعيات والمؤسسات الإجتماعية بدور هام فى مجال تأمين العيش عند حدوث بعض المخاطر **وفى محاربة الفقر والحاجة، وقامت بدور كبير فى تقديم العديد من صور الخدمات الإجتماعية** فى كثير من الدول **إلا أن خدماتها ليست كافية نظراً لأنها محدودة النشاط والمجال، وقدراتها المالية محدودة** بما يقدم إليها من دعم وتبرعات**، كما أن كثيرا من الأعضاء لا يساهمون فى التمويل لعدم قدرتهم على أداء الإشتراكات، ولعدم اجباريتها.**

---

(١) كان من أهم تلك الجمعيات فى انجلترا فى القرن التاسع عشر جمعيات الأخوة أو الصداقة الإنجليزية "Friendly Societies" وفى فرنسا جمعيات الإغاثة التبادلية "S. Secours Mutuels" وكان يوجد مثل هذه الجمعيات فى شمال أوربا وألمانيا وأمريكا خاصة.

(٢) يرجع تاريخ الجمعيات التعاونية إلى القرنين السادس عشر والسابع عشر فى فرنسا وإنجلترا، وقد زاد انتشارها فى فرنسا مع الثورة الفرنسية لعام ١٨٤٨ وفى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر فى إنجلترا، لتخفيف شدة الفقر بسبب التغيرات الإقتصادية والإجتماعية .. وقد أجيز لبعض الجمعيات الفرنسية فى عام ١٨٥٦ القيام بعمليات تأمين الشيخوخة وإنشاء صناديق التأمين الخاصة لهذا الغرض مع القيام بالتأمين التبادلى فى حالات الوفاة والإصابات والأمراض.. وأجيز لبعضها إدارة التأمين الإجتماعى منذ عام ١٩١٠ وأخذت تزداد أهميتها بإتساع نظام التأمين الإجتماعى وقدمت الجمعيات لأعضائها المساعدات فى حالات الحاجة والمرض والعجز والوفاة كما كانت تمول من إشتراكات الأعضاء والهيئات ومساعدات الدولة. وعندما صدر قانون التأمين الصحى فى بريطانيا عام ١٩١١ كانت جمعيات الصداقة الإنكليزية من المؤسسات التى عهد إليها بإدارة هذا التأمين ومنذ ذلك الحين صارت تزداد أهميتها ويتضاعف عدد أعضائها.

وقد يمتد النشاط التعاونى إلى الأنشطة المالية الإدخارية والتأمينية حيث تقوم الدولة بدعمها كوسيلة وقائية لتدارك المخاطر التى تواجه المواطنين وصيانة الأموال المدخرة وإستثمارها لأجل إشباع الحاجات الإنسانية للمدخرين وقد إتسع دور نظم التوفير وإتسع مجال مؤسساتها وضمان الدولة لأموالها ووجدت مؤسسات كبيرة مصانة ومضمونة ومراقبة من قبل الدولة تقوم بحفظ الأموال وإستثمارها على أسس وقواعد إقتصادية تحقق أعلى عائد للأفراد وللمجتمع على السواء كما إمتد ذلك إلى تأسيس بنوك الودائع ثم صناديق التوفير.

ولقد تأسست بنوك الودائع فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر. وكانت تقبل أن يودع الأفراد إليها الأموال مهما كانت صغيرة وبذلك كانت تقوم فى الحقيقة بتأمين وضمان المحافظة عليها وتحقيق الفائدة الإقتصادية والإجتماعية منها للأفراد وللمجتمع.

ولتسهيل وتشجيع الإدخار المخصص لمجابهة المخاطر والحاجات الطارئة لمحدودى الدخل تؤسس الدول صناديق توفير تابعة لهيئات أو مصالح البريد والبرق تقوم بقبول الودائع النقدية من الأفراد وتحفظها لهم وتدفع إليهم الفوائد (وقد أدخل هذا النظام أولا فى انجلترا عام ١٨٦٣ "the postal saving System" بتأسيس صناديق التوفير فى البريد "Post office saving Bank " لتشجيع الأفراد على الإدخار والإقتصاد**).**

ولاشك أن لنظام التوفير الفردى أو الجماعى فوائد إجتماعية وإقتصادية عديدة فى مجال تأمين العيش، وفى مجال الإستثمار الإقتصادى على أن يكون الغرض من الإدخار إشباع إحتياجات إجتماعية أو الإستثمار بما يحقق المصلحة الإجتماعية والإقتصادية العامة.

وقد تعددت الهيئات والمشروعات التى تعمل على مستوى المحليات (القرى والتجمعات الفئوية**) لتنمية أفراد المجتمع فى مختلف الميادين بإستهداف تنمية قدرات ومهارات العديد من الفئات (**منها العاملين فى القطاع غير المنظم**) خاصة فى مجالات توفير الحماية الإجتماعية والمشروعات الخدمية الإنتاجية.**

فى
تحسين أوضاع العاملين
الحماية التأمينية للدخل
للعاملين بالقطاع غير المنظم وأسرهم

- **الإمتداد الأفقى والرأسى لنظم التأمين الإجتماعى.**
- **المزايا التأمينية وفقا لأجور حكمية (**أو إختيارية**) والمزايا القومية (**الموحده**).**
- **مصادر التمويل والمساهمة العامة** والخبرة العملية الدولية **"المزايا حق أساسى لا يستمد من التمويل".**

* **الإمتداد الأفقى والرأسى للتأمينات الإجتماعية** للعمالة غير المنتظمة (وللعاملين لدى أنفسهم):

أولاً : تتعامل نظم التأمينات الإجتماعية مع أخطار الشيخوخة بإعتبارها أخطار طويلة الأجل Long-Term Risks **(**تمييزاً لها عن الأخطار قصيرة الأجل Short-Term Risks كما فى حالات العجز المؤقت الناشئ عن المرض (والأمومة) وإصابات العمل والبطالة**) وعادة ما تكون المزايا فى صورة معاشات (**تؤدى لمدى الحياة for a life أو لعديد من السنوات For life or for a considerable number of years**) أو مبالغ من دفعة واحدة لتعويض فقد الدخل.**

ومن حيث التغطية الأفقية تمتد التغطية فئويا وقوميا تأثرا بالإعتبارات الإقتصادية والتاريخية تدريجيا حيث يتم التأمين فى البداية على ذوى الأجور والمرتبات فى حالات فقد الدخل نتيجة إصابة عمل [1] **ثم تمتد التغطية لحالات فقد الدخل نتيجة الشيخوخة والعجز والوفاة للعمال الدائمين ثم للمؤقتين والعاملين فى الزراعة ثم لأصحاب الأعمال ومن فى حكمهم والعاملين لدى أنفسهم.**

وهناك مصادر ثلاثة لتمويل نفقات الشيخوخة والعجز والوفاة تتمثل فى العاملين (نسبة من الأجور أو المرتبات**) وأصحاب الأعمال (**نسبة من الأجور**) والحكومة (**إشتراك حكومى**)** Government Contribution **وكثيراً ما تمول النظم من المصادر الثلاثة (**العمال وأصحاب الأعمال والحكومة**) وهنا تكون المساهمة العامة من الموارد العامة** General Revenues **أو من ضريبة معينة (**ضريبة على الدخان – المنتجات البترولية – كحوليات**).**

ثانياً : وفى مجال إمتداد التأمينات الإجتماعية رأسياً يأتى التعامل مع أخطار تأمين المرض والأمومة فى مرحلة تالية للتعامل مع أخطار الشيخوخة (والعجز والوفاة**) حيث يوفر التأمين تعويضات نقدية** cash sickness benefits **(**تستحق حين يحول المرض بين المؤمن عليه وأداء العمل لفترة قصيرة**) وفى بعض الدول يكون هناك برنامج مستقل لمزايا الأمومة النقدية** cash maternity benefits **(**التى تؤدى للأمهات العاملات working mothers قبل وبعد الولادة childbirth**) ... على أن معظم الدول تعتبر مزايا**

---

(١) لعل أكثر أنواع التأمينات الإجتماعية إنتشاراً تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة وهو أقدم أنواع الضمان الإجتماعى الذى يقدم تعويضات فى حالات الإصابات المتصلة بالعمل work-connected injuries **والأمراض المهنية** occupational illnesses **... وتكون التعويضات قصيرة/ وطويلة الأجل** short - and long - term benefits **وفقاً لمدى إستمرار العجز وعمر المستحقين ... وتشمل مزايا إصابات العمل مزايا نقدية وخدمات العلاج والرعاية الطبية ... وفى معظم الدول تكون هناك برامج مستقلة لإصابات العمل لا تتصل مباشرة بتدابير الضمان الإجتماعى الأخرى ... وتؤدى المزايا فى بعض الدول وفقاً لشروط خاصة ببرامج الضمان الإجتماعى.**

الأمومة جزءاً من برامج مزايا المرض النقدية (المزايا فى حالات إصابات العمل والأمراض المهنية تقدم إما فى برامج إصابات العمل أو المرض).

كما يقدم التأمين خدمات الرعاية الطبية health care benefits وهذه تشمل الرعاية الطبية medical خارج وداخل المستشفى hospital والأدوية pharmaceutical benefits ... وفى معظم الدول تقدم خدمات الرعاية الطبية وحالات المرض والأمومة كجزء من نظام التأمين الصحى ويتم ربط تلك الخدمات بشكل مباشر مع المزايا النقدية.

وتختلف نسبة السكان الذين تشملهم نظم العلاج بصورة ملحوظة من دولة لأخرى إتفاقاً ودرجة النمو الإقتصادى degree of economic development **... وتكون تغطية مزايا العلاج والرعاية الطبية والمزايا النقدية أساسية فى الدول التى يتم فيها توفير كلا المزايا من خلال التأمين الإجتماعى. وفى عدداً من الدول** (خاصة الدول النامية developing countries) **يقتصر تأمين الرعاية الصحية** health care insurance **على العاملين فى مناطق جغرافية معينة حيث يمتد تدريجياً فى المناطق الحضرية** urban centers **ثم تدريجياً فى باقى المناطق.**

ثالثاً : حيث تمتد التأمينات الإجتماعية لتغطية العمالة غير المنتظمة يتعين إختيار الأسلوب المناسب لطبيعة وظروف تلك العمالة إما من خلال وضع جداول لأجور حكمية لفئات العمالة إذا أمكن تصنيفها (١) **أو من خلال توفير معاشات أساسية لضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة.**

وتجيز بعض نظم التأمين الإجتماعى الإنضمام الإختيارى خاصة العاملين لدى أنفسهم **وهنا تقدم الحكومة إعانات لتشجيع الإنضمام الإختيارى.**

وتكون الدولة فى النهاية هى الضامن النهائى The Ultimate Guarantor **لعديد من المزايا. وفى دول كثيرة تشمل المساهمة العامة تمويل المزايا لبعض فئات العمالة**

---

(١) غالباً ما ترتبط معاشات التقاعد بمدة إشتغال العاملين لدى أنفسهم وبالنسبة لذوى المهن الحرة وأصحاب الأعمال قد يكون من المناسب توفير مزايا ترتبط بالإشتراكات seek to tie benefit entitlements more closely to contributions **حيث ينشأ حساب إفتراضى** hypothetical account **لكل مؤمن عليه ترحل إليه الإشتراكات طوال الحياة العملية** Working Life (وقد تضم فى بعض الحالات إشتراكات عن مدة نشاط غير مدفوعة الأجر as care giving) **ويحسب المعاش من خارج قسمة رصيد الحساب على متوسط الحياة المتوقع فى تاريخ التقاعد** average life expectancy at the time of retirement **مع ربط ذلك بالرقم القياسى لمختلف العوامل الإقتصادية** indexing it to various economic factors، **ومن هنا يتحول رصيد الحساب الفردى** The Individual National Account Balance **عند إستحقاق المزايا إلى معاش دورى** Periodic Pension.

أو للمواطنين عامة من خلال: [1]

- حصة من الدخل القومى an appropriation from general revenue **(**تتحدد بنسبة من الأجور الإجمالية للعاملين لتساهم جزء أو كل تكلفة النظام**).**

- إعانة لتغطية أى عجز بين الموارد والنفقات.

- تحمل إشتراكات ذوى الأجور المنخفضة Contributions for Low-Paid Workers **(**وذلك كله علاوة على إلتزام الحكومات بالإشتراكات بإعتبارها صاحب عمل عندما يمتد النظام إلى العاملين بالحكومة**).**

وتهتم أغلب نظم التأمين الإجتماعى بتحقيق إعتبارات الكفاية الإجتماعية حيث يتم تحديد مزايا هذا النظام عند القدر المشترك من الحماية التأمينية الضرورية والذى يعتبر كافيا للوفاء بالإحتياجات الأساسية ولا يستلزم ذلك أن تكون المزايا التأمينية موحدة ففكرة العدالة هنا تقتضى تناسبها بإختلاف الدخول أو مدد الإشتراك ويمتد ذلك إلى الحقوق التأمينية فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض أو الإصابة التى تتقرر فى نظم الدول المختلفة أيا كانت أيدلوجيتها أو درجة تقدمها الإقتصادى.

وتهتم نظم التأمينات الإجتماعية الحديثة بكافة فئات المجتمع دون تمييز إذ تمتد لكافة أفراد المجتمع سواء فى ذلك من يعملون لحساب الغير بالقطاع الحكومى أو العام أو الخاص أو التعاونى أو بالقوات المسلحة أو من يعملون لحساب أنفسهم كذوى الحرف

---

(١) سمحت الدولة الألمانية منذ العقد السادس من القرن التاسع عشر للحكومات الاقليمية بأن تنشئ صناديق للإنفاق منها على حالات المرض وأجازت إجبار العمال على الإشتراك فيها، وكان مبدأ التأمين الإجبارى معمولا به مع التدرج فى تنفيذ النظام.

ويتضح من هذا أن طريقة التأمين الإجتماعى، كما إستنبطت فى المانيا، تتضمن وتلخص سمات كل من الوسائل الأقدم منها عهدا فإشتراك العامل فى صندوق المعونة المشتركة وقسط صاحب العمل لشركة التأمين ضد الحوادث وإعانة الدولة للتأمين الإختيارى، كل له موضعه فى تمويل النظام الألمانى، ثم أن المعاش المترتب على عدم اللياقة يشتمل على جزء أساسى هو بمثابة تأمين بمعنى الكلمة، ويمنح لكل من تتوافر لديه الشروط المؤهلة للمعاش الذى يتناسب جزئيا مع الإشتراكات وإلى جانب ذلك تؤدى جمعيات المعونة المشتركة دورها المعترف به، وقد إمتد التأمين الإجتماعى إلى جميع العاملين بغض النظر عن المستوى أو العمر أو الجنس أو الحالة الصحية،.. وهكذا إمتد نظام التأمين الإجتماعى إلى فئات كان من المحتمل أن تصبح من المستحقين للمساعدات وتم التوسع فى هذه الحالات لتشمل ذوى الحدود الدنيا من الأجور بفضل إدخال مصادر إيراد إضافية.

وقد كانت ألمانيا أول من أدرك أنه لا مسئولية أصحاب الأعمال ولا جمعيات المعونة المشتركة يمكنها حل مشكلة إنعدام الضمان الإجتماعى

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

والمهن الحرة وأصحاب الأعمال من ذوى النشاط التجارى أو الصناعى أو فى مجال الخدمات وبوجه عام مختلف قطاعات القوى العاملة بالمجتمع. [1]

وإلى هنا فإننا نلاحظ إتفاق نظم التأمينات الإجتماعية مع غيرها من تدابير الضمان الإجتماعى فى الهدف لمواجهة الخسائر المادية التى يتعرض لها الأفراد كالمساعدات والإعانات الإجتماعية وأعمال البر والإحسان والتأمين التجارى لذا يتعين أن تتكامل تلك التدابير كنظم تكميلية لنظم التأمينات الإجتماعية.

* المزايا التأمينية وفقا لأجور حكمية (أو إختيارية) والمزايا القومية (الموحده):

أولاً : مع شمول نظم التأمين الإجتماعى بالدول العربية للعمالة بالقطاع المنظم يتعين أن تنتقل للمرحلة التالية للعمالة بالقطاع غير المنظم ويستلزم ذلك تطوير آليات التطبيق لإختلاف طبيعة وظروف العمالة فى القطاع غير المنظم عنها فى القطاع المنظم خاصة من حيث صعوبة ربط الإشتراكات والمزايا بالأجور الفعلية فضلا عن عدم ملاءمة ذلك لذوى الأجور المنخفضة .

هذا وتقوم نظم التأمين الاجتماعى فى أغلب الدول بتقرير حدودا دنيا للمزايا خاصة طويلة المدى ، التى تؤدى للمؤمن عليهم أيا كانت أجورهم، وذلك تحقيقا لدور التأمين الإجتماعى فى إعادة توزيع الدخول.

ولنا هنا إدراك شمول نظم التأمين الإجتماعى لقطاعات القوى العاملة فيما يسمى بالقطاع غير المنظم سواء من العاملين لدى أنفسهم أو العاملين بالزراعة بالريف أو الحرفيين وغيرهم **مما لا تنتظم دخولهم** وقد لا تسمح بتحمل أعباء الحقوق التأمينية **ويتعين هنا إمتداد نظم المعاشات إليهم باعتبارها التزام أساسى على الدولة** (والمجتمع) **فى الحدود الدنيا لنفقات المعيشة الضرورية لكفالة الحد الأدنى للمعيشة .**

إن الحق فى المعاش التزاما مترتبا بنص القانون فى ذمة الهيئة التأمينية لا يرتبط بما يؤديه المؤمن عليه من إشتراكات تأسيسا على أن الدولة تكفل لمواطنيها خدماتهم التأمينية - الإجتماعية منها والصحية - بما فى ذلك تقرير معاش لمواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم فى الحدود التى تكفل لكل مواطن الحد الأدنى من المعاملة الإنسانية التى لا تمتهن فيها آدميته، والتى توفر لحريته الشخصية مناخها

---

(١) تهتم الدول بشمول التأمينات الإجتماعية لكافة رعاياها ومواطنيها ولا تقصر ذلك على من يكون مقيما داخل حدودها بل تحرص على شمول التأمينات الإجتماعية لرعاياها المقيمين خارج حدودها سواء من خلال إتفاقيات دولية متعددة أو ثنائية أو من خلال نظم تأمينية تعتمد فى تمويلها على المؤمن عليهم فقط وتكون ذات طابعاً إختيارى.

الملائم، وللحقوق التى يمليها التضامن بين أفراد الجماعة التى يعيش فى محيطها، **مقوماتها بما يؤكد إنتماءه إليها، وتلك هى الأسس الجوهرية التى لا يقوم المجتمع بدونها، والتى يعتبر التضامن الإجتماعى مدخلا إليها.**

ومن هنا فإن نص القانون يعتبر مصدرا للحق فى المعاش ويتم البحث عندئذ عن مصادر للتمويل عدا المؤمن عليهم.

ومن هنا تتأكد قومية نظم التأمينات الإجتماعية لشمول كافة فئات القوى العاملة وكافة المواطنين سواء توافرت دخول وعلاقات عمل منتظمة تتيح للتأمين الإجتماعى القيام بدورها بذات الصورة الخاصة بالعاملين بالقطاع المنظم أم لا.

ثانياً : من ناحية أخرى قد تقرر بعض المنظمات المدنية المهنية والحرفية والنقابية **لأعضائها توفير مبالغ محددة** specified payments **قد تكون من دفعة واحدة** lump-sum gratuities **عند سن معين أو فى حالة العجز أو توفير رعاية طبية أو مدفوعات فى الأجازات المرضية** Sick Leave **أو مزايا أمومة** payment of maternity **أو إعانات عائلية** family allowance **أو رعاية طبية وأحكاماً بأداء مزايا نقدية لفترات قصيرة أو طويلة** temporary or long-term cash benefits **فى حالات الإصابة أو مكافآت وتعويضات فى حالات الفصل.**

ثالثاً : تهتم بعض نظم التأمين الإجتماعى بتوفير الحماية الإجتماعية لبعض القطاعات من خلال نظم ترتبط فيها المزايا والإشتراكات بدخول يختارها المؤمن عليهم من بين عدة شرائح وفقا لدخولهم وقدراتهم المالية وفقا لما يسمى بأسلوب الإشتراكات المحددة Notional Defined Contribution (NDC) **أسلوب حديث نسبياً لحساب مزايا نظم التأمين الإجتماعى الممولة** Contributory Social Insurance **التى تستهدف مزيد من ربط إستحقاق المزايا بالإشتراكات** seek to tie benefit entitlements more closely to contributions **حيث ينشأ حساب إفتراضى** hypothetical account **لكل مؤمن عليه ترحل إليه الإشتراكات طوال الحياة العملية** Working Life **(**وقد تضم فى بعض الحالات إشتراكات عن مدة نشاط غير مدفوعة الأجر as care giving**) ويحسب المعاش من خارج قسمة رصيد الحساب على متوسط الحياة المتوقع فى تاريخ التقاعد** average life expectancy at the time of retirement **مع ربط ذلك بالرقم القياسى لمختلف العوامل الإقتصادية** indexing it to various economic factors**، ومن هنا يتحول رصيد الحساب الفردى** The Individual National Account Balance **عند إستحقاق المزايا إلى معاش دورى** Periodic Pension**.**

وتجيز بعض نظم التأمين الإجتماعى إنضمام العمال إختيارياً خاصة العاملين لدى أنفسهم **وهنا تقدم الحكومة إعانات لتشجيع الإنضمام الإختيارى.**

رابعاً : الدولة فى النهاية هى الضامن النهائى The Ultimate Guarantor **لعديد من المزايا. وفى دول كثيرة تكون مساهمة الحكومة فى تمويل نظم العاملين شأن مساهمتها فى برامج الضمان الإجتماعى الأخرى:**

- إما بحصة من الدخل القومىan appropriation from general revenue **(**تتحدد بنسبة من الأجور الإجمالية للعاملين لتساهم جزء أو كل تكلفة النظام**).**

- أو بأداء إعانة لتغطية أى عجز فى صندوق التأمين.

وفى بعض الأحيان تقوم الحكومات بأداء إشتراكات ذوى الأجور المنخفضة Contributions for Low-Paid Workers **(**وذلك كله علاوة على إلتزام الحكومات بالإشتراكات بإعتبارها صاحب عمل عندما يمتد النظام إلى العاملين بالحكومة**).**

وتجنب إشتراكات الضمان الإجتماعى وغيرها من الموارد Earmarked Income **فى صندوق خاص** Dedicated Fund **يظهر فى بند خاص** Separate Item **فى الحسابات الحكومية** Government Accounts **(**راجع لمزيد من التفاصيل حول دور الحكومة فى تمويل الضمان الإجتماعى البند التالى حول مصادر تمويل صندوق الشيخوخة والعجز والوفاه**).**

خامساً : <u>توفير المزايا على المستوى القومى بمستوى موحد</u> (برامج موحدة Universal Programs لجميع قطاعات القوى العاملة**) :**

توفر البرامج الشاملة مزايا نقدية موحده Flat-Rate Cash Benefits **لجميع المقيمين** Residents **أو المواطنين** Citizens **بغض النظر عن الدخل** Income **أو العمل** Employment **أو إختبار الموارد** Means **... وتمول أساساً من إيرادات عامة** General Revenues **... وتمتد مزايا النظم الشاملة لجميع الأشخاص طالما إمتدت إقامتهم لفترة محددة ... ويتم توفير معاش الشيخوخة** old-age pension **للأشخاص الذين تجاوزوا سناً معيناً ومعاشات للعاملين ممن لديهم عجز**workers with disabilities **والأرامل واليتامى** Orphans **والإعانات العائلية** Family Allowances**.**

وتمثل النظم الشاملة مستوى أساسى من الحماية إلى جانب برامج المزايا المرتبطة بالأجور للعاملين Second-tier earnings-related program**. ويعتمد تدعيم تمويل النظم الشاملة على إعانات من حصيلة الضرائب** substantial support from income taxes **كما تمول جزئياً بإشتراكات من العمال وأصحاب الأعمال.**

وتتحدد المزايا وحجمها ونوعها فى كل حالة بقرار إدارى وفى إطار القانون.

وتختلف السمات الخاصة بتدابير الموارد والإحتياجات ومستوى المعاش الموحد إختلافاً ملحوظاً وفقا لظروف كل دولة ... ومن الشائع النظر لبرامج المعاشات الموحده

كمعاشات إجتماعيةSocial Pensions أو مدفوعات أساسية Equalization Payments **وتقليدياً يتم تمويلها أساساً من موارد عامة.**

* **مصادر التمويل والمساهمة العامة** والخبرة العملية والدولية **"المزايا حق أساسى لا يستمد من التمويل":**

أولاً : فى مبادئ وأسس توزيع نفقات التأمين الإجتماعى:

١- يستفاد من جميع الاتفاقيات والتوصيات التى أشارت لتمويل تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة عدم تحمل المؤمن عليهم أية اشتراكات ومن ناحية أخرى فإن الدول تلتزم بالمساهمة فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

٢- فى مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل بوجه عام فقد حددت المادة ٢٦ من التوصية رقم (٦٧) المبدأ العام على النحو التالى :

"توزيع الأعباء المالية للمزايا - بما فى ذلك النفقات الادارية- بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ودافعى الضرائب بشروط عادلة وبحيث لا يتحمل المؤمن عليهم ذوى الدخل المتواضع أية أعباء مرهقة وأن لا يحدث اضطراب للانتاج".

ولقد رددت هذا المبدأ الاتفاقية رقم (١٢) فى العبارة التالية :

"يجب تمويل مزايا التأمين الاجتماعى والمصاريف الادارية جماعيا عن طريق الاشتراكات أو الضرائب أو كليهما بأسلوب لا يرهق ذوى الدخل المحدود ومع مراعاة الحالة الاقتصادية للدولة وللاشخاص الذين يشملهم التأمين".

وقد إهتمت توصيات ضمان الدخل (التوصية ٦٧) واتفاقية المستويات الدنيا (الاتفاقية١٠٢) بالنص على عدم إرهاق المؤمن عليهم .

وجاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل أن على أصحاب الأعمال المساهمة بما لايقل عن نصف نفقات المزايا المستحقة للعاملين -باستثناء نفقات إصابات العمل- خاصة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة .

وقد إهتمت بذلك أيضا إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحى اذ قررت:
أ- فى حالة مساهمة المؤمن عليهم فى نفقات الرعاية الطبية يجب ألا يشكل ذلك عبئا يضعف أثر هذه الرعاية .

ب- يجب ألا تصل إشتراكات المؤمن عليهم الى المدى الذى يسبب لهم إرهاقا وضيقا .

ج- على أصحاب الأعمال أداء إشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة .

كما إهتمت بذلك أيضا توصيات واتفاقيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة إذ نصت على أنه :

أ- يجوز إعفاء ذوى الأجور المنخفضة من الاشتراكات .

ب- يتحمل صاحب العمل اشتراكات الصبية الذين لا تجاوز أجورهم قدرا معينا أو معظمها .

ثانيا : <u>فى صور المساهمة العامة ومبرراتها</u>:

١- تتحمل الدولة مسئولية عامة فيما يختص بتقديم مزايا التأمين الاجتماعى ولذا يتعين عليها إجراء الدراسات الاكتوارية اللازمة بشكل دورى وقبل تقرير أى تعديل فى المزايا أومعدلات الاشتراكات وذلك للتحقق من التوازن المالى لنظام التأمين .

٢- تلتزم الدولة بنفقات الرعاية الطبية التى تجاوز الاشتراكات.

٣- تتحمل الدولة الأعباء المالية التى لا يمكن تغطيتها عن طريق الاشتراكات ومن بينها:

- العجز فى الاشتراكات نتيجة لامتداد التأمين للمتقدمين فى الأعمار، ويجوز أن تقتصر مساهمة الدولة فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه على تمويل المزايا المقررة للمواطنين وورثتهم الذين تجاوز أعمارهم حدا معينا فى تاريخ سريان التأمين الاجبارى .
- الأعباء المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا فى حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة .
- أعباء إستمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة .
- الاعانات اللازمة لتأمين العاملين لدى أنفسهم ذوى الدخل المتواضع.

ثالثا : <u>فى إتفاق الخبرة العملية الدولية مع المبادئ العامة</u>:

وقد جاءت الخبرة العملية لنظم التأمينات الإجتماعية على المستوى الدولى متفقة مع المبادىء الدولية فى تقرير ضرورةالمساهمة العامة كأحد مصادر تمويل نفقات أغلب أنواع التأمينات الاجتماعية مع ارتباط مدى هذه المساهمة بنشأة وطبيعة هذه التأمينات من ناحية وبأيدولوجية الدولة وتقدمها الاقتصادى من ناحية أخرى.

وأكدت اتفاقيات وتوصيات مؤتمرات العمل الدولية المسئولية العامة للدولة فى مجال ضمان الوفاء بمزايا التأمينات الاجتماعية فضلا عن المساهمة فى تمويل نفقاتها الى المدى الذى يتفق مع غنى الدولة واعتبارات العدالة، وإهتمت بعض الاتفاقيات والتوصيات ببيان أهمية تحمل الدولة لبعض نفقات العلاج والرعاية الطبية فى حالات المرض مع قيامها بتمويل فترات التجنيد الالزامى وتغطية العجز فى الاشتراكات الناتج عن امتداد تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه لذوى الأعمار المتقدمة وكذا تحمل الأعباء المترتبة على توفير حدا أدنى لمزايا العجز والوفاة وأعباء استمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة .

وقد تتمثل المساهمة العامة فى القروض والاعانات السنوية أو فى تحمل النفقات الإدارية أو جزء من إجمالى نفقات التأمين أو نفقات بعض صور المزايا أو جزء منها أو فى نسبة من إجمالى الموارد أو الإشتراكات أو الأجور أو فى حصيلة ضريبة أو ضرائب معينة أو جزء منها ، وقد تتمثل فى ضمان تغطية العجز فى الموارد عن النفقات أو ضمان الحد الأدنى لعائد استثمار الاحتياطيات .

وعادة ما تهتم المساهمة العامة بنفقات المعاشات القومية مع ملاءمتها دوريا بمراعاة التغير فى القوة الشرائية للنقود وبوجه عام يتعين إهتمام المساهمة العامة بالحدود الدنيا للمعاشات وبالعجز فى نفقات التأمين نتيجة لامتداده لذوى الأعمار المتقدمة ولذوى الأجورالمنخفضة فضلا عن نفقات العلاج والرعاية الطبية للتأمين الصحى لكبار السن من غير العاملين ولذوى المعاشات .

الفهرس

*** تمهـــيد :**
- فى مجالات وحتمية الحماية الإجتماعية للعاملين بالقطاع غير المنظم ٢-٥

*** السياسات والآليات لمعالجة سلبيات القطاع غير المنظم . ٦-١٠**
- فى التنمية البيئية والصحية من خلال التوزيع العادل لخدمات الحماية الإجتماعية ٧
- فى تعظيم فرص العمل اللائق من خلال التعاونيات والمشروعات الصغيرة (ومتناهية الصغر**) وتنمية القدرات على الكسب ٨**

*** فى الحماية التأمينية للدخل للعاملين بالقطاع غير المنظم**
وأسرهم **..... ١١-٢٠**
- الإمتداد الأفقى والرأسى لنظم التأمين الإجتماعى ١٢
- المزايا التأمينية وفقا لأجور حكمية (أو إختيارية**) والمزايا القومية (**الموحده**) .....،..... ١٥**
- مصادر التمويل والمساهمة العامة والخبرة العملية الدولية **"المزايا حق أساسى لا يستمد من التمويل" ١٨**

*** الفهرس ٢١**