

ندوة التأمينات الاجتماعية والتقاعد (التغطية – التطوير – الادارة)

١٤ - ٢٠٠٧/٠١/١٥

مسقط

ورقة حول

العلاقة بين التغطية التأمينية وبرامج الرعاية الاجتماعية

د. يحيى بن بدر المعولي

جامعة السلطان قابوس

العلاقة بين التغطية التأمينية وبرامج الرعاية الاجتماعية

١ - مقدمة:

تناقش هذه الورقة محوراً مهماً من محاور ندوة "التأمينات الاجتماعية والتقاعد (التغطية، التطوير، الإدارة)، تناقش العلاقة بين التغطية التأمينية وبرامج الرعاية الاجتماعية في سلطنة عمان. حيث يتم التركيز في هذه الورقة على ايضاح العلاقة بين نظامين متوازيين يستفيد من خدماتهما شريحة واسعة من الافراد والاسر في اطار سياسة الدولة حول تأمين حياة كريمة امنة مطمئنة لكل فرد في المجتمع. وفي هذا الصدد لا بد من الاشارة الى ان التنمية الاجتماعية والاقتصادية وجهان لتمنية شاملة يشكل فيها العنصر البشري المحور الرئيس، وبالتالي فان تكريس الاهتمام به والعمل على ضمان حقوقه المختلفة أمر وجوبي من أجل ضمان نجاح تنمية وطنية شاملة.

وترتكز هذه الورقة على معطيات احصائية وطنية مهمه تدلل على اهمية التفكير في مستقبل الخدمات التأمينية كأداة من أدوات الضمان الاجتماعي الشامل الذي ينطوي على أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية ونفسية. لذلك فانه لا بد من الاستفادة من المعلومات والبيانات المتوفرة لتتم قرانته قراءة تحليلية علمية ومن ثم توظيفها لبناء منظومة تأمينية اجتماعية وطنية ذات نظرة تستشرف المستقبل بطريقة واقعية.

تجدر الاشارة أن هذه الورقة لا تحاول الخروج من دائرة تداخل المفاهيم التي امتلأ بها التراث النظري والتي تكاد لا تفصل بين مفهوم الرعاية الاجتماعية ومفهوم الضمان الاجتماعي ومفهوم التأمين الاجتماعي، ولكن سيضل مفهوم الضمان الاجتماعي المفهوم الاوسع الذي يضم أغلب هذه المفاهيم. كما أن هذه الورقة لا تهدف الى افراغ نظام الضمان الاجتماعي المعمول به حالياً في السلطنة من محتواه كضرورة حتمية تحتاج اليه عدد من فئات المجتمع، وانما تحاول أن تؤكد على الاستفادة من تجربة الثلاث العقود الماضية التي بدأت في بداية السبعينات من القرن المنصرم، حيث بدأت خدمات الضمان الاجتماعي في ظل واقع اجتماعي واقتصادي محدد تغيرت مضامينه ومعالمه اليوم بفعل عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة خلال الستة والثلاثين السنة الماضية. ولهذا نقول، بأن للضمان الاجتماعي أهمية

بالغة في كافة دول العالم نظراً لما يستجد من ظروف اقتصادية واجتماعية. ويؤكد هذه الأهمية تلك المعاهدات الدولية للضمان الاجتماعي، وكذلك مثل هذه المؤتمرات والأبحاث والإحصاءات التي تقوم بها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ومكتب العمل الدولي وغيرها من المنظمات ذات العلاقة.

أهمية الضمان الاجتماعي:

الضمان الاجتماعي Social Security من المصطلحات التاريخية المهمة، فالمصطلح حديث بوسائله وصوره وأهدافه وتطبيقاته المختلفة وأنظمة تمويله. إلا أن الضمان الاجتماعي عرف قديماً بصورة مبسطة سواء عند قدماء المصريين والرومان والفرس، كذلك عرفت صور منه عندما جاء الإسلام وذلك عن طريق الإحسان والزكاة والنفقات ومصارف بيت المال، وصورها ما زالت حية يتم العمل بها في السلطنة من قبل مؤسسات الدولة والجمعيات الخيرية. وقد عرف الضمان الاجتماعي كذلك في إنجلترا في عام ١٦٠١ باسم قانون الفقر Poor law. وفي ألمانيا عرف الضمان الاجتماعي باسم التأمين الاجتماعي Social Insurance عندما وضع بسمارك قانون التأمين ضد المرض (١٨٨٣) وقانون التأمين ضد حوادث العمل (١٨٨٤) وقانون التأمين ضد الشيخوخة والعجز (١٨٨٩). وقبل ١٩٢٤ كان التأمين الاجتماعي يعرف باسم تأمين العمال Working men's insurance أو تأمين العمل Labour insurance، ولقد أضيفت لفظة اجتماعي Social لأنه وجد أن هناك فئات أخرى في المجتمع -غير العامل- محتاجة إلى الحماية.

ويرجع الفضل إلى إبراهيم أينشتين السكرتير المنفذ للاتحاد الأمريكي للضمان الاجتماعي الذي اختار المصطلح Social Security، ومنه تمت عولمة هذا المصطلح. ولقد صمم أينشتين المصطلح لأنه كان يرى في ذلك فروقاً واضحة بينه وبين التأمين الاجتماعي الذي أدخله بسمارك في ألمانيا نظراً لما فيه من تعقيدات حسابية، ولما تتطلبه من دفع اشتراكات. كذلك لم يختار أينشتين مصطلح الضمان الاقتصادي Economic Security لأن مفهومه عن الضمان أكثر شمولاً وليس محصوراً في دائرة العمال فقط، بل المجتمع ككل. ولقد كان أينشتين متأثراً بفكرة الحماية Social Protection المنطقية في إنجلترا والتي تستوجب دفع اشتراكات حكومية التي تؤكد أهمية دور الدولة في دعم النظم التأمينية.

وكان الرئيس الأمريكي روزفلت، صاحب المبادرة التي تؤكد دور الدولة في الرعاية الاجتماعية هو نفسه الذي أصر على استخدام مصطلح " الضمان الاجتماعي " في رسالته إلى الكونجرس في عام ١٩٣٤، وكان لذلك أكبر الأثر في انتشار المصطلح وتداوله على المستوى العالمي. وصدر قانون الضمان الاجتماعي الأمريكي عام ١٩٣٥، وكان الغرض من إصداره مقاومة العوامل التي تقلق الأفراد في حياتهم لاسيما في حالي البطالة والشيخوخة، ومعالجة الآثار السيئة الناجمة عنها. وقد أعلنت أمريكا وانجلترا في عام ١٩٤١ ميثاق الأطلس الذي بينت المادة الخامسة فيه رغبتها في " تحقيق التعاون الاقتصادي الوثيق فيما بين الأمم لكي يتحقق للجميع الظروف والشروط المناسبة للعمل، والتقدم الاقتصادي، والضمان الاجتماعي ".

وإذا كان مفهوم " الضمان " يعني لكثير من المشرعين تحرير الإنسان من الحاجة والعوز والحرمان، فإنه يهدف اجمالاً الى تأمين دخل معين يحل محل الكسب عندما ينقطع بسبب البطالة والمرض والإصابات والشيخوخة والوفاة. ولقد عبرت المادة الثانية والعشرون من إعلان حقوق الإنسان (١٩٤٨) الصادر عن الجمعية العمومية لمنظمة الأمم المتحدة " بأن لكل إنسان، بصفته عضواً في الجماعة، الحق في الضمان الاجتماعي ". وقد أوضحت المادة الخامسة والعشرون من هذا الإعلان معنى الضمان الاجتماعي، إذ نصت على أنه لكل شخص الحق في مستوى لائق من المعيشة لتأمين استقراره وسعادة عائلته، وله الحق في الضمان الاجتماعي في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وفقد وسائل العيش الأخرى نتيجة للظروف الخارجة عن إرادته. ويلاحظ اشتغال هذا التعريف على كافة الضمانات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الضرورية لكرامة الإنسان. وهناك مجموعة الدراسات الدولية للضمان الاجتماعي التي أصدرتها منظمة العمل الدولية عام ١٩٥٢، والتي بينت أن نظام الضمان الاجتماعي هو مجموعة النصوص العينية التي تؤمن للأفراد الحق في الحصول على بعض الإعانات في حالات الحوادث والطوارئ المستوجبة لهذه الإعانات".

وبالرغم من اتساع دائرة النقاش حول مفهوم الضمان الاجتماعي، إلا أنه يلاحظ أن المصطلح مازال يكتنفه الغموض، لدرجة أن بعض الباحثين يتجنبون وضع تعريف له. وقد يرجع هذا إلى أن قانون الضمان الاجتماعي يختلف من دولة لأخرى بحسب اختلاف الأنظمة الدستورية والتاريخ السياسي والنظام الاقتصادي والأوضاع الاجتماعية. من هذا فإن أنظمة الضمان

الاجتماعي تختلف إلى حد ما من حيث مدى تصورها لفكرة الضمان الاجتماعي وفلسفته، ومن حيث طرق تمويله. ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن نظرية الضمان الاجتماعي تتطور من حيث مدامها ومضمونها وفلسفتها، وهذا بلا شك يؤدي إلى اختلاف تعريفه. ومن ناحية ثالثة فإن من يحاول تعريف الضمان الاجتماعي قد ينظر أو يهتم بجانب واحد منه (غرضه، ماهيته، تمويله) دون النظر إلى جوانبه الأخرى، ولهذا نجد أن كل تعريف يبرز أحد العناصر أكثر من غيرها من العناصر.

على أية حال فإن لفظة " ضمان " في معناه العام هو حماية المجتمع وتحريره من الخوف أو القلق، ولهذا يرى البعض أن الضمان الاجتماعي هو "ضمان للدخل" أي مجموعة التدابير التي تتخذها الدولة لتضمن لبعض أو لجميع أفرادها حد أدنى من الدخل. وقد يستخدم المفهوم بمعنى ضيق ليكون مطابقاً للتأمين الاجتماعي، أو يستخدم بمعنى أوسع ليشمل ضمان الدخل والخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية التي تقدم في حالات الكوارث والحوادث. أكثر من هذا ذهب البعض أن هناك نوعين من الضمان: الضمان بمعناه الضيق، وهو الضمان ضد الحرمان والفقر الشديد، وهذا الضمان يكفل حد أدنى من المساعدة للمجتمع، والمعنى الآخر في الضمان بالمعنى المطلق، وهو ضمان مستوى معين من الحياة لأي فرد بتوفير الحد الأدنى من الدخل الذي يستحقه. كل هذه التعريفات وغيرها تشير بوضوح إلى مدى الاختلاف حول تحديد مفهوم الضمان الاجتماعي. وربما يعد أصلح وأشمل تعريف للضمان الاجتماعي هو ذلك الذي قدمه "وليم بيفردج" في تقريره عن التأمينات الاجتماعية. فالضمان الاجتماعي بالنسبة له هو " ضمان حصول الفرد على دخل يحل محل أجره عندما ينقطع هذا الأجر بسبب التعطل أو المرض أو الإصابة، وعلى معاش تقاعد في حالة الشيخوخة، وعلى إعانه في حالة وفاة العائل، وسد النفقات الاستثنائية كما في حالات الوضع والوفاة والزواج".

التطور التاريخي لصور الضمان الاجتماعي :

توجد أشكالاً مختلفة من تأمينات ضرورات الحياة، تدرجت من الادخار الفردي إلى الضمان الاجتماعي، وتنوعت هذا الأشكال بحسب البيئة الاجتماعية والاقتصادية وباختلاف الحاجات الإنسانية والتقدم الصناعي والاجتماعي. حاول الإنسان في كل هذه الأشكال إلى إشباع حاجاته والعمل على الادخار للتكيف مع مختلف ظروف الحياة. وهكذا تطورت عبر التاريخ صور

تعاون الإنسان مع الآخرين حتى وصلت إلى التأمينات ثم الضمان الاجتماعي. ومن أهم المراحل التي مرت بها صور المساعدة قبل أن تأخذ صيغة الضمان الاجتماعي بمفهومه الحديث هي أولا الادخار الفردي من خلال قيام الفرد بتوفير جزء من دخله لمواجهة الحاجات والحوادث الطارئة، ولكن رغم أهميتها فانها تبقى قاصرة عن الوفاء بالعرض منها وتحقيق الحماية اللازمة للإنسان عندما تعترضه مخاطر أو حوادث. ثانيا المساعدات العائلية وهي ما يقدمه أبناء العائلة الواحدة من مساعدات ومعونات للمحتاجين من أقاربهم بدافع صلات الدم أم القرابة. ويسود هذا النوع من التضامن أو التعاون في المجتمعات التي يسودها الروح القبلية، حيث لا يوجد وسائل للحماية الاجتماعية. وما زال هذا النوع من المساعدات موجوداً في المجتمعات المعاصرة ، حيث تقوم الجمعيات العائلية في بعض القرى والمدن لمساعدة المحتاجين من أبناء العائلة. ولكن يلاحظ أن المساعدات العائلية بالرغم من أنها موجودة في أبناء العائلة الواحدة، إلا أن مقدارها واستمرارها مرهون ببقاء التضامن العائلي وبقدرة سائر أفراد العائلة على العطاء. ولهذا بقيت هذه الوسيلة قاصرة عن توفير الأمن للإنسان خاصة بعد أن أخذت الروابط العائلية في التفكك وظهور المجتمعات الحديثة. ثالثا المساعدات الخيرية ويقصد بها المساعدات التي تقدم للفقراء والمحتاجين بدوافع إنسانية أو دينية، وغالبا ما يتم تقديمها عبر الجمعيات الخيرية. ولقد برز دور الجمعيات الخيرية في توفير الأمان للإنسان وحمايته من الحاجة والعوز، ولكن هذه الجمعيات قد تعجز عن توفير الحماية الشاملة والثابتة للفقراء، وذلك لعدم كفاية مواردها وعدم ثبات أنظمتها ، بالإضافة لكونها منظمات اختيارية يكون فيها العمل تطوعيا. رابعا العون التبادلي الذي ظهر نتيجة ما كان يتعرض له العمال من استغلال واضطهاد على أيدي أصحاب العمل، فقد تولد لديهم شعورا بالتضامن لحماية أنفسهم من مخاطر المرض والعجز والبطالة وحوادث العمل والأمراض المهنية. وكان نتيجة ذلك، تأسيس الجمعيات التعاونية التي تجمع الاشتراكات من أعضائها وتقدم لهم المساعدات عند تعرضهم لخطر من هذه المخاطر. ولكن هذه التعاونيات لم تستطع القضاء على المخاطر التي تواجه العمال، وذلك بسبب ضالة مواردها وافتقارها إلى أسباب الاستقرار والاستمرار، وذلك لأنها تعاونيات اختيارية ليس لديها سلطة فرض العضوية على المشتغلين بالخدمة أو حتى الاستمرار في العضوية. يضاف إلى ذلك أن الحماية التي كانت توفرها هذه التعاونيات كانت

محصورة في أبناء الحرفة الواحدة. ولذلك تأسست تعاونيات أخرى خارج نطاق المهنة، حيث شملت كل راغب دون التقيد بحرفة أو مهنة أو دين أو جنس معين. وكانت هذه الجمعيات تقدم العون لأعضائها في حالات المرض والعجز والإصابة والوفاة، وكانت مصادر تمويلها من الاشتراكات والهبات والعطاءات والمساهمات التي كانت تدفعها الدولة. إلا أن هذه الجمعيات لم تستطع أن توفر الأمن الاقتصادي للأفراد لاسيما بعد التطور الصناعي، وتزايد عدد العمال، وما تعرض له المجتمع الصناعي من مخاطر وأزمات اقتصادية كانت ترمي بالعديد من العمال إلى هاوية البطالة.

أما نظام التأمينات الاجتماعية فقد ظهر لعدم امكان الجمعيات الخيرية والتعاونية من توفير الأمن الاقتصادي والاجتماعي للأفراد وأسرهم. حيث بدأت التأمينات الاجتماعية الإلزامية للتأمين ضد إصابات العمل والأمراض المهنية والتأمين ضد الشيخوخة وضد البطالة. وتاريخياً فإن ألمانيا أسبق الدول إلى الأخذ بهذا النظام، فأصدرت قانون التأمين الإلزامي ضد الأمراض سنة ١٨٨٣، وقانون التأمين الإلزامي ضد حوادث العمل ١٨٨٤، وقانون التأمين الإلزامي ضد الشيخوخة والعجز سنة ١٨٨٩، ثم تابعتها فرنسا في فرض التأمين الإلزامي للبحارة ضد العجز والشيخوخة والوفاة عام ١٨٨٥، كذلك قانون عمال المناجم ١٩٠٥. وكان مصدر تمويل هذه الصناديق هو الضرائب التي تفرضها الحكومة الفرنسية. أما إنجلترا فقد أصدرت عام ١٩٠٨ قانوناً يقضي بتخصيص معاش لكبار السن على غرار التأمين ضد الشيخوخة في ألمانيا. وكانت قد أصدرت في عام ١٨٩٧ قانوناً بتقرير مسؤولية أصحاب العمل في تعويض حوادث العمل على أساس المخاطر المهنية. وقد أخذت معظم الدول فيما بعد بتطبيق أنظمة التأمينات الاجتماعية وتوسيعها لتوفير الأمن والاستقرار للطبقات العاملة. إلا أن هذه الأنظمة لم تحقق الغاية منها، لأنها كانت تفتقد إلى الوحدة والشمول، حيث كانت تعالج المخاطر التي يتعرض لها العمال كلا على حدة، ولم تعالجها ضمن سياسة تأمينية عامة تكفل الأمن الاجتماعي والاقتصادي للأفراد وأسرهم.

المؤسسات الدولية ودورها في تحقيق الحرية للعمال:

بعد ان أشرنا الى التطور التاريخي للضمان الاجتماعي الذي انتهى بأن الدول تولى اهتماما كبيرا بالتأمينات الاجتماعية تجدر الإشارة كذلك الى أنه رافق ظهور التأمينات الاجتماعية

اهتمام دولي بشؤون العمال وحمائتهم، فتأسست في باريس عام ١٨٨٩ أول مؤسسة للتأمين الاجتماعي. اهتمت هذه المؤسسة ببحث إصابات العمل والتأمين الاجتماعي والمشاكل العمالية، حيث عقدت عدة مؤتمرات لهذا الغرض، وكان لهذه المؤسسة الفضل في التمهيد لعقد عدة اتفاقات دولية بشأن حماية العمال وتعويضات إصابات العمل والكثير من التشريعات العمالية. وفي عام ١٩٠١ تأسست الجمعية الدولية للحماية القانونية للعمال في بازل بسويسرا، وقد عملت هذه الجمعية على تحقيق الاستقرار الاجتماعي وتحسين أوضاع العمل والعمال. وفي عام ١٩١٩ تأسست منظمة العمل الدولية من ممثلين العمال وأصحاب العمل والحكومات، وقد أخذت لها مقراً في جنيف منذ عام ١٩٢٠، واستطاعت هذه المنظمة التوصل إلى العديد من الاتفاقات الدولية الخاصة بالتأمينات الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة للعمال الصناعيين والزراعيين. ونظراً لاتساع نشاط المنظمة وشموله جميع الميادين المتعلقة بالعمال، نشأت الحاجة إلى قيام منظمة عالمية أخرى تعنى بشؤون التأمين الاجتماعي، فتأسست لهذا الغرض عام ١٩٢٧ منظمة جديدة تعمل تحت رعاية منظمة العمل الدولية وتعرف باسم " المؤتمر الدولي للتضامن والتعاون والتأمينات الاجتماعية"، وقد تطورت نشاطات هذه المنظمة وأصبحت منذ عام ١٩٤٨ معروفة باسم "الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي"، ومقرها جنيف، وتعمل على بحث جميع الأمور المتعلقة بالضمان الاجتماعي، والعمل على تحسين الظروف والوسائل المؤدية إلى تأمين الأفراد ضد المخاطر والحاجات الاجتماعية، ويصدر باسم هذه الجمعية مجلة باسم "المجلة العمالية للضمان الاجتماعي"، كذلك تنشر هذه الجمعية الوثائق والنشرات المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

أهداف ووسائل الضمان الاجتماعي:

أشرنا إلى أن التعريفات الخاصة بالضمان الاجتماعي والتي تلتقي جميعاً في هدف رئيس وهو حماية الأفراد وعائلاتهم من الأخطار والحوادث التي تؤثر في قدرتهم على الكسب بسبب المرض، العجز، إصابات العمل، الوفاة، البطالة، الأمومة، الشيخوخة وغيرها. لهذا يعرف نظام الضمان الاجتماعي بأنه نظام للحماية من هذه الأخطار والحوادث. غير أن الحقيقة في أن هذه الحماية ليست هي هدف الضمان الاجتماعي، وإنما هي وسيلته لضمان الأمن الاقتصادي والاجتماعي للأفراد. ونظراً لما قد تحدثه هذه الأخطار من انقطاع في الدخل أو

في زيادة النفقات العائلية، فإن حمايتهم منها وتعويضهم عن الدخل المفقود وتغطية النفقات التي قد تنجم عن الظروف الاجتماعية (الزواج، الولادة، الوفاة.... إلخ) هي وسيلة الضمان الاجتماعي لتحقيق هدفه الرئيس.

وهكذا فإن الضمان الاجتماعي نظام يهدف إلى توازن الدخل المادي للفرد مع حاجته وظروفه المتغيرة أو غير المتوقعة، وذلك عن طريق ضمان العيش للفرد ولأسرته. ومن وسائل الضمان لتحقيق ذلك، ضمان العمل للأفراد وحماية قدرتهم عليه، ومنحهم الإعانات النقدية في حالة العجز أو الوفاة.

وسائل الضمان الاجتماعي:

كما أشرنا بأن نطاق الضمان الاجتماعي يتحدد حسب طبيعة كل مجتمع، وما يمر به من تطور اجتماعي واقتصادي وسياسي. وتبني الدولة لنظام الضمان الاجتماعي هو تدخل منها لمواجهة مخاطر الشيخوخة والأمراض ورعاية الأمومة والبطالة وحوادث العمل وأمراض المهنة والعجز والوفاة والتزمل واليتم. ويمكن حصر وسائل الضمان الاجتماعي في ثلاث :

(أ) علاجية وتنحصر في تقديم الإعانات والخدمات عند وقوع المخاطر والطوارئ. ويستخدم لتحقيق هذا وسيلة التأمين والمساعدات الاجتماعية.

(ب) إنشائية تهتم بتعليم وتدريب الافراد وتشغيلهم أو إعدادهم للعمل.

(ج) وقائية وتعنى بمحاربة أسباب البطالة وحوادث العمل و الأمراض، كما تهتم بإعادة توزيع الدخل القومي تحقيقاً للعدالة الاجتماعية.

ومن المهم هنا أن نناقش هنا أهم هذه الوسائل، والتي تعد ضرورية لإنجاح أي برنامج للضمان الاجتماعي.

(أ) الوسائل العلاجية:

وتنقسم هذه الوسائل العلاجية إلى وسيلتين هما: التأمين الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية.

١- التأمينات الاجتماعية:

يعتبر التأمين الاجتماعي من أهم الوسائل في مجال التشريعات الخاصة بالضمان الاجتماعي. ويختلف نطاق التأمين- أي عدد المخاطر التي يكفلها- من دولة إلى أخرى. ومن ناحية أخرى، فإن الضمان الاجتماعي يتغير داخل المجتمع وذلك حسب الظروف الاقتصادية والمالية

والاجتماعية. ويبقى الهدف الأساسي من التأمينات الاجتماعية هو ضمان مستوى مناسب لمعيشة كل مؤمن عليه عند نقص أو فقد القدرة على الكسب. ويشمل هذا النظام كفالة من يتركهم المؤمن عليه من أفراد أسرته ممن كان يعولهم قبل وفاته. ولا شك أن هذا يخلق شعوراً بالارتياح والأمان بالنسبة للعامل وأسرته. ولا شك أيضاً أن لهذا آثار على إنتاجية العامل، والروابط الاجتماعية بينه وبين صاحب العمل الذي يشترك بنصيبه في التأمينات، كذلك فإن في هذا حماية للمجتمع من الفساد والانحراف بما يقدمه هذا النظام من تعويضات لمن يتركون أعمالهم. وتعمل الدول أيضاً على استثمار احتياطي التأمين في إقامة مشروعات اقتصادية مختلفة لتنمية أموال التأمين.

ويلاحظ أن كثير من الدول تطلق اسم الضمان الاجتماعي على نظم التأمينات الاجتماعية المطبقة لديها، ويطلق على التأمينات اسم المساعدات الاجتماعية التي تصرفها الدولة للمحتاجين. والحق أن هناك فارقاً أساسياً بين الضمان والتأمينات الاجتماعية، فالفرق بينهما هو الفارق بين الهدف والوسيلة، ويقصد بالتأمينات الاجتماعية " ذلك النظام الذي يكفل تعويض المؤمن عليه أو أسرته عما فقده من كسب في حالة تعرضه لأحد المخاطر التي تؤدي إلى عدم قدرته على العمل، وبالتالي الحصول على أجر، وكذلك توفير خدمات العلاج والتأهيل. ويقوم هذا النظام أساساً على تحصيل اشتراكات مقدماً لتؤدي منها المزايا في حالات الطوارئ التي يتعرض لها المؤمن عليه". ومن أمثلة التأمينات الاجتماعية : التأمين الصحي، والتأمين ضد حوادث العمل، والتأمين ضد البطالة، والأمراض المهنية، وتأمين الشيخوخة، والعجز، والوفاة. أما الضمان الاجتماعي فهو أشمل من التأمينات الاجتماعية، لأنه يقصد تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد وحمايتهم من كل المخاطر التي تهددهم، ولهذا يستخدم الضمان الاجتماعي جميع الوسائل- سواء التأمينات أو الخدمات أو المساعدات التي تقدم للمحتاجين عن طريق التأمين أو تنظيم المساعدات الاجتماعية التي تمول من موارد الدولة مباشرة أو إيراد الوقف الخيري أو جمعيات المنفعة المتبادلة أو المؤسسات الاجتماعية أو الخيرية أو التعاونية. ويعد الضمان الاجتماعي ضمان عام بواسطته يسعى المجتمع إلى تحقيق أهدافه في التنمية والأمن الاجتماعي. ولهذا يعد الضمان الاجتماعي أداة من أدوات السياسة الاجتماعية لتحقيق الأمن الاجتماعي للأفراد.

ومع اختلاف المفاهيم فإن التأمين الاجتماعي يبقى وسيلة حكومية مهمة لتحقيق الضمان الاجتماعي، ولهذا فهما ليسا شيئين مختلفين، وإنما هما نظام للضمان الاجتماعي ووسيلته التأمين الاجتماعي. وتعتبر التأمينات الاجتماعية وسيلة فعالة مفضلة لكل من العمال والحكومة. فهي وسيلة مفضلة للعمال لأنها تخلق الثقة والشعور بالكرامة في نفس العامل وتجعله يشعر بأن ما يدفع له عن طريق التأمينات ليس إحساناً ولكنه حق مكتسب. ومن ناحية الحكومة فإن التأمين وسيلة مالية مفضلة لأنه يمكن تدعيمه برصيد احتياطي يستثمر ويساعد على مواجهة الطوارئ. ومن ناحية أخرى فإن قانون التأمين الاجتماعي يتطلب مساهمة صاحب العمل على أساس أن الفوائد التي يحصل عليها من خدمات العامل ومخاطرته في العمل تقابلها- فضلاً عن الأجور- اشتراكات التأمين التي يدفعها لتخفيف آثار حوادث العمل وأمراض المهنة والعجز والبطالة والشيخوخة التي يتعرض لها العامل.

٢- المساعدات الاجتماعية:

المساعدات الاجتماعية إحدى وسيلتي الضمان الاجتماعي والتي يحصل بمقتضاها الأفراد في حالات معينة وبشروط معينة على مساعدات نقدية وخدمات أخرى تقرر بحسب حاجتهم، ولا يدفعون نظيرها اشتراكات خاصة. والمساعدة الاجتماعية تشمل في العادة المعاشات والعلاوات العائلية ومنح الزواج ومصاريف الجنائز وعلاوات العجز والاعاقة.

وتختلف المساعدات الاجتماعية عن التأمينات من حيث:

- (أ) ان تمويل التأمينات الاجتماعية تكون من اشتراكات يدفعها صاحب العمل، والعامل والدولة. أما المساعدات الاجتماعية فتمول من الخزينة العامة للدولة. بمعنى آخر أن التأمينات الاجتماعية تعطي مقابل اشتراكات، أما المساعدات الاجتماعية فتعطي بدون مقابل.
- (ب) ومن ناحية أخرى فإن مزايا التأمينات الاجتماعية تعطي للمؤمن عليه إذا ما توافرت شروطها بغض النظر عن دخله، أما المساعدات الاجتماعية فلا تؤدي مزاياها لطالب المساعدة إلا إذا ثبت من حالته الاجتماعية والاقتصادية احتياجه للمساعدة.
- (ج) تعتبر المزايا التي تقدمها التأمينات الاجتماعية حقاً للمؤمن عليه يمكنه المطالبة بها قضائياً إذا لم تصرف له، أما المساعدات الاجتماعية فهي اختيارية يترك أمر تقديرها للجهة المختصة.

وبالرغم من هذه الاختلافات بين التأمينات الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية، فإن الوسيّلتين تتفقان في سعيهما لمقاومة الحاجة والعوز، ولكن اختصاصهما يختلف من دولة إلى أخرى، وذلك حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والإمكانيات الفنية والمالية للدولة. ويلاحظ أن الاتجاه الحديث في قوانين الضمان الاجتماعي غالباً ما يحاول التقريب، إن لم يكن الدمج بين التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. فهناك العديد من الدول التي تحاول التوسع في التأمين الاجتماعي ليشمل أفراد وطبقات كانوا مستبعدين منه سابقاً. فأصبح التأمين غير مقصور على العمال في القطاع الخاص. بل يشمل أيضاً العمال الزراعيين والصيادين وسائقي سيارة الاجرة والخدم والعمال والذين يعملون لحسابهم الخاص. وتميل الكثير من الدول إلى تفضيل وسيلة التأمين الاجتماعي نظراً لما يشترطه التأمين من اشتراك العمال بدفع الاشتراكات. وهذا يعني أن ما يصرف لهم هو حق ثابت مكفول بتشريع محدد وقائم على أساس اشتراك العمال أنفسهم. ونحن لا نفلل من شأن وسيلة المساعدة الاجتماعية، بل نرى أنه لا بد من وضع ضوابط بحيث لا ترهق مدفوعات المساعدة الاجتماعية موارد الدولة من ناحية، ومن ناحية أخرى يجب ان لا تكون المساعدات الاجتماعية دافعا نحو العزوف عن العمل، وبالتالي يجب أن يقتصر دفع هذه المساعدات للمستحقين لها فقط.

أهم ميزات التأمينات الاجتماعية:

(أ) الميزات الاجتماعية:

تحقق التأمينات الاجتماعية بضمائها دخلاً للأفراد في حالة العجز أو الحاجة أو الوفاة، شعوراً بالاطمئنان والتحرر من الخوف والقلق من المخاطر في المستقبل. ولاشك أن في هذا تحقيق للاستقرار الاسري، ودعوة لانطلاق الفرد نحو تحقيق أعلى مستوى من الإنتاجية. كذلك تحقق التأمينات الاجتماعية الثقة بالنفس والشعور بالكرامة في نفوس المستحقين. فالشخص الذي يحصل على حقوقه التأمينية لا يستجدي وإنما يحصل على حق مقرر له أو لها، يتم الحصول عليه مقابل القيام بدفع الاشتراكات اللازمة. باختصار فإن نظام التأمينات الاجتماعية يعمل على توفير أسباب الحياة الكريمة اللائقة للأفراد وأسره بوجه عام، والاحتفاظ بمستوى معيشي مناسب للمشاركين في هذا النظام.

٢- الميزات السياسية:

إذا نظرنا إلى أن التأمينات الاجتماعية تؤمن إعانات نقدية تقدمها الدولة للأفراد في حالة العجز والشيخوخة والوفاء، فإنه يمكن القول بأن ذلك قد يخلق شعوراً لدى الفرد بالولاء نحو الدولة. بمعنى آخر أن المعاش التأميني الذي تساهم فيه الدولة، رغم أنه حق مكفول، يجعل الفرد أقدر على إدراك موقفه من الدولة وموقف الدولة منه، مما يؤدي إلى تفهم الفرد للدور الذي تقدمه الدولة لخدمته. ومن ناحية أخرى فإن التشريعات الخاصة بالتأمينات الاجتماعية تتبع أساساً من رؤية واقعية لا تدركها إلا الحكومات الواعية المؤمنة بحقوق المواطن في العيش والاستقرار في إطار فلسفة حقوق الإنسان المعلنة.

٣- الميزات الاقتصادية:

إن التأمين الاجتماعي الحقيقي هو ما ارتبط بخطة اقتصادية عامة للإنتاج والاستثمار أو ببرنامج اقتصادي. فخطة التأمينات الاجتماعية يجب أن ترتبط أساساً ببرنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. ويرى رجال الاقتصاد أن التأمينات الاجتماعية وسيلة فعالة لتوجيه الادخار الفردي، كذلك إذا اقترن التأمين بسياسة سليمة للاستثمار أو بتوجيه نفقات الاستهلاك فإنه يكون وسيلة هامة لتحقيق التشغيل. كذلك فإن معظم قوانين التأمينات الاجتماعية تعمل على إعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع وتؤمن الأفراد الذين تشملهم ضد الشيخوخة والعجز والمرض وحوادث الصناعة وأمراض المهنة. كما تساعدهم على حفظ قيمة العمل والإنتاج وذلك بفضل التدابير الوقائية ضد حوادث وأمراض المهنة. باختصار فإن إدراك التأمين لاجتماعي يساهم في الاستثمار الاجتماعي وفي التقدم الاقتصادي حسب خطط مرسومة على ضوء توازن الإنتاج مع استهلاك وتحقيق عدالة التوزيع.

المساعدات الاجتماعية في سلطنة عمان (الضمان الاجتماعي):

يستخدم مفهوم الضمان الاجتماعي في عمان ليعنى به المساعدة المالية الشهرية التي تصرف للحالات (أفراداً أو أسراً) بشرط أن لا يوجد لهم مصدر دخل كاف أو معيل ملزم قادر على الانفاق عليهم. ولقد استخدم مفهوم الضمان الاجتماعي اصطلاحاً للمبررات الآتية:

١- هو ضمان من الدولة للحالات المستحقة وفقاً لقانون الضمان الاجتماعي.

٢- هو مساعدة مالية منتظمة ومستمرة وليست مؤقتة.

٣- تجنبنا لتداخل المفهوم مع المساعدات الاخرى التي تأتي في اطار الزكاة والصدقة والاحسان السائدة في المجتمع.

٤- يصاحب المساعدات الشهرية خدمات أخرى صحية وتعليمية واسكانية واجتماعية يستفيد منها المشمول بالضمان الاجتماعي.

يتبين من الجدول الاتي مثال على المبالغ وبعض الفئات التي يشملها نظام الضمان الاجتماعي وفقا لاحصائية ديسمبر ٢٠٠٦:

الفئة	عدد الحالات	عدد الافراد	المبلغ بالريال العماني	% من اجمالي عدد الحالات المسجلة
شيخوخة (مسن)	١٨٧٤٤	٤٨٢١٧	١٣٠٢٤٢٣	٣٩%
عجز	١٠٦٨١	٣٤٧٥٦	٨٢٤٦٣٠	٢٠,١%
أيتام وبنات غير متزوجة	٧٠٤٤	١٨٧٧١	٥٠٥٣١١	١٤,٩%
أرامل	٣٦٥٦	١١٣٤٢	٢٨٧٦١١	٧,٦%
الاجمالي	٤٠١٢٥	١١٣٠٨٦	٢٣٧٩٩٧٥	٨١,٦%

كما أن هناك فئات اخرى يشملها نظام الضمان الاجتماعي وهي (المطلقات – الاسر المهاجر معيها – اسرة السجين – فئات ذات ظروف اجتماعية خاصة). الجدير بالذكر أن متوسط عدد الطلبات الشهرية وفقا للبيانات الاحصائية لعام ٢٠٠٦ يبلغ ٣٥٠ طلبا شهريا، وهذا يعني أن اجمالي الطلبات في تزايد مستمر، الامر الذي يتطلب اعتمادات مالية تقابل هذه الطلبات. كما أن اجمالي المبالغ الشهرية وفقا لبيانات ديسمبر ٢٠٠٦ بلغت (٣٤٢٤٣٨٩ ريالاً عمانياً) يقابلها اجمالي عدد الحالات (٤٨٩٢٦ حالة)، تشمل هذه الحالات (١٢٦٤٩٣ فرداً)، أي أن نصيب الفرد من المبالغ المعتمدة (؟؟؟؟). وتقدر نسبة الحالات المستفيدة من الضمان

الاجتماعي ٦٤،٤% من اجمالي عدد السكان، وهذه بلا شك نسبة مرتفعة فضلا عن أنها في تصاعد مستمر.

وفي هذا المقام لا يتسع المقام الى أن نجري تحليلا حول مدى كفاية نظام الضمان الاجتماعي ومدى قدرته على تلبية المتطلبات الاساسية لتأمين حياة كريمة للمستفيدين. لكن المهم هنا أن نناقش الى أي مدى يمكن أن تتم الاستفادة من نظام التأمينات الاجتماعية لكونه النظام الذي يمكن أن يستوعب نسبة كبيرة من الحالات في المستقبل، خصوصا الحالات التي يتوقع ان تصنف ضمن فئات الشيخوخة والارامل والايتام والعجز والتي يستوجب عليها الاشتراك في هذه المرحلة لدى هيئة التأمينات الاجتماعية وذلك للمبررات الآتية:

١- يتوقع أن الافراد الذين يعملون حاليا في القطاع الخاص قد تم التأمين عليهم لدى هيئة التأمينات الاجتماعية، وهؤلاء وفقا لبيانات ٢٠٠٣ يشكلون ٢٧% من القوى العاملة، علما بأن المؤشرات الاحصائية تشير الى ارتفاع معدل العاملين في القطاع الخاص وكذلك ارتفاع عدد المسجلين لدى هيئة التأمينات الاجتماعية.

٢- الافراد الذين يعملون في أعمال حرة حاليا يجب أن تشملهم خدمات التأمين الاجتماعي، والافان نسبة كبيرة منهم ستبقى معتمدة على مظلة نظام الضمان الاجتماعي (المساعدات الاجتماعية) عند بلوغها مرحلة العجز أو الشيخوخة. وتبلغ نسبة المواطنين الذين يعملون حاليا في قطاعات الزراعة والحيوانات والصيد ٥،٢% ونسبة الذين يعملون لحسابهم الخاص او أصحاب أعمال ٩،٥%، وهذه نسب تستدعي التفكير في خلق اليات من أجل أن تشملهم مظلة التأمينات الاجتماعية، ضمانا لهم ولاسرههم في المستقبل.

اذا كان ارتفاع عدد الحالات المستفيدة بمعاشات الضمان الاجتماعي جاء في مرحلة لها ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية ذات خصوصية تتعلق بتلك المرحلة في ظل غياب كامل للخدمات الاساسية وفي ظل حالة من الفقر والجهل والمرض، فان الوضع الذي يعيشه الفرد والاسرة اليوم أصبح شياً مختلفا كليا، وبالتالي فان خدمات التأمينات الاجتماعية يجب أن تشمل كل الحالات التي تمارس حاليا اعمالا حرة متنوعة، مثل أصحاب الاعمال وسائقي سيارات الاجرة والصيادين والمزارعين والتجار وغيرهم. ولكن

هذا لا يمكن تحقيقه الا من خلال وعي حقيقي لدى المجتمع بأهمية ذلك، وكذلك من خلال تدبير اعتمادات مالية حكومية تدعم هذا الاتجاه.

خاتمة:

ناقشت هذه الورقة العلاقة بين الرعاية الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية بشكل عام، وامكانية توظيف هذه العلاقة في تفعيل خدمات التأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان. حيث خلصت الورقة الى ان هناك نسبة كبيرة من المواطنين الذين يعملون في اعمال حرة متنوعة والذين يجب أن يكون لهم الحق في الاستفادة من خدمات التأمينات الاجتماعية، لان ذلك يأتي ضمن الحقوق الاساسية التي ينبغي ضمانها للفرد وأسرته حفظا لكرامته وتأمينا لوضع معيشي ملائم ومستقر له في المستقبل.

وتخلص الورقة الى التوصيات الاتية:

- ١- يجب النظر الى خدمات التأمينات الاجتماعية على أنها "حق" وليس عبئا، فضلا عن أن لها ميزات سياسية واقتصادية واجتماعية لكل من الدولة والمؤمن عليهم والمجتمع.
- ٢- ضرورة التفكير في تدبير اعتمادات مالية لتغطية التأمين الاجتماعي للحالات التي تمارس أعمالا حرة (مزارعين، سائقي سيارات أجرة، صيادين، بائعين وغيرهم) والذين يفترض أن تشملهم خدمات التأمين الاجتماعي، علما بأن هذا سيقال من عدد طلبات الضمان الاجتماعي على المدى البعيد، خاصة في فئات الشيوخوخة والعجز والايتم والارامل التي تشكل حاليا أكثر من ٨٠% من جملة الحالات المستفيدة من نظام الضمان الاجتماعي.
- ٣- الحالات التي يكون معاشها التأميني أقل من ١٥٠ ريال عماني، نوصي بأن تحضى بنفس الخدمات الاضافية التي تحصل عليها حاليا الحالات المشمولة بنظام النظام الاجتماعي (المساعدات الاجتماعية) والتي تبلغ حوالي ١٦ خدمة اضافية تتمثل في الاعفاءات والتسهيلات والمساعدات التي تقدمها مختلف المؤسسات الحكومية والجمعيات الخيرية، على سبيل المثال (الاعفاء من رسوم الاراضي السكنية، الاولوية في الحصول على خدمات الاسكان الاجتماعي، البعثات التعليمية الداخلية وغيرها).

هذا سيجعل من نظام التأمينات الاجتماعية أكثر جذبا كما هو الحال الان في نظام الضمان الاجتماعي.

لمزيد من الاطلاع يمكن الاستعانة بالمراجع الآتية:

أحمد زكي بدوي (١٩٨٧) معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية، بيروت، دار الكتاب اللبناني.

قسم تنظيم المجتمع (٢٠٠٢) الرعاية الاجتماعية في الخدمة الاجتماعية، القاهرة، جامعة حلوان.

محمد بيومي واسماعيل علي سعد (٢٠٠٠) السياسة الاجتماعية بين النظرية والتطبيق، الاسكندرية، دار المعرفة الجامعية.

وزارة الاقتصاد الوطني (٢٠٠٤) بيانات ومؤشرات مختارة من نتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ١٩٩٣-٢٩٩٣، مسقط، المطابع العالمية.

وزارة التنمية الاجتماعية (٢٠٠٦) قراءة في بيانات الضمان الاجتماعي، مسقط، (ورقة غير منشورة).

International Labour Office (2004) Social Protection Matters, Special number: Participation of the Social Protection Sector in the ISSA's 28th Central Assembly (Beijing, China, 12th to 18th September 2004).

Lavalette, M. and Pratt, A. (1997) Social Policy, A conceptual and Theoretical Introduction, London, Sage.

Ministry of National Economy (2003) Oman human Development Report, Muscat.