

سلسلة الدراسات الاجتماعية

العدد (60)

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

بتكليف من

وزارة الشؤون الاجتماعية

وكالة الوزارة للضمان الاجتماعي

المملكة العربية السعودية

الدكتور صالح بن محمد الصغير

أستاذ علم الاجتماع

جامعة الملك سعود

المحتويات

الصفحة

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

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

113-47

48 - تمهيد

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

50

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

57

المبحث الثالث: نظام الضمان الاجتماعي
في المملكة العربية
السعودية

64

المبحث الرابع: نظام الضمان الاجتماعي
في سلطنة عمان

80

المبحث الخامس: نظام الضمان الاجتماعي
في دولة قطر.

86

المبحث السادس: نظام الضمان الاجتماعي
في دولة الكويت

94

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

105

الفصل الأول مدخل عام

مقدمة:

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

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

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

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

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

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

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

مشكلة الدراسة:

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

أهداف الدراسة:

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

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

أولاً - درجة شمولية النظام وذلك من حيث:

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

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

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

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

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

أهمية الدراسة:

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