التوصية رقم ٢٠٢ Recommendation No. 202

توصية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية،

وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الانعقاد في جنيف، حيث عقد دورته الواحدة بعد المائة في ٣٠ أيار/ مايو ٢٠١٢،

وإذ يؤكد من جديد أنّ الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان،

وإذ يسلّم بأن الحق في الضمان الاجتماعي هو ضرورة اقتصادية واجتماعية لتحقيق التنمية والتقدم، إلى جانب تعزيز العمالة،

وإذ يعترف بأنّ الضمان الاجتماعي هو أداة مهمة للقضاء على الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاجتماعي وللتخفيف من وطأتها ولتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية، ولدعم الانتقال من العمالة غير المنظمة إلى العمالة المنظمة،

وإذ يعتبر أنّ الضمان الاجتماعي استثمار في الأشخاص، يمكّنهم من التكيف مع التغيرات في الاقتصاد وفي سوق العمل، وأنّ نُظم الضمان الاجتماعي تعمل كمثبتات آلية اجتماعية واقتصادية، وتساعد على حفز الطلب الإجمالي في أوقات الأزمات وما بعدها، وتساعد على دعم عملية الانتقال إلى اقتصاد أكثر استدامة،

وإذ يعتبر أنّ تحديد أولويات السياسات الرامية إلى تحقيق النمو المستدام طويل الأجل المرافق للإدماج الاجتماعي، يساعد على مغالبة الفقر المدقع ويخفض من أوجه انعدام المساواة والفوارق الاجتماعية داخل الأقاليم وفيما بينها،

وإذ يسلّم بأنّ الانتقال إلى العمالة المنظمة وإرساء نظم مستدامة للضمان الاجتماعي، مساندان لبعضهما البعض،

وإذ يذكّر بأنّ إعلان فيلادلفيا يعترف بالتزام منظمة العمل الدولية أمام الملأ بالمساهمة في "تحقيق ... مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة"،

وإذ يأخذ في الاعتبار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لا سيما المادتان ٢٢ و٢٥ منه، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما المواد ٩ و١١ و١٢ منه،

وإذ يأخذ في الاعتبار كذلك معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، لا سيما اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وتوصية تأمين الدخل، ١٩٤٤ (رقم ٦٧) وتوصية الرعاية الطبية، ١٩٤٤ (رقم ٦٩)، ويشير إلى أنّ تلك المعايير لا تزال ذات أهمية مستمرة وما فتئت تشكل مراجع مهمة بالنسبة لنظم الضمان الاجتماعي،

وإذ يذكّر بأنّ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة يعترف بأنّه "ينبغي لالتزامات الدول الأعضاء وللمنظمة وجهودها المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال معايير العمل الدولية، ولوضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، أن تقوم على ... "٢" وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية ... تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية، بما فيها ... توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع"،

وإذ يأخذ في الاعتبار القرار والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة (٢٠١١)، والتي تعترف بالحاجة إلى توصية تكمّل معايير منظمة العمل الدولية القائمة بشأن الضمان الاجتماعي، وتوفر الإرشاد للدول الأعضاء في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية تكون موضوعة بما يتناسب مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية الوطنية، كجزء من نُظم الضمان الاجتماعي الشاملة،

وإذ قرر اعتماد بعض المقترحات بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، التي تشكل موضوع البند الرابع من جدول أعمال الدورة،

وإذ قرر أن تتخذ هذه المقترحات شكل توصية،

يعتمد في هذا اليوم الرابع عشر من حزيران/ يونيه من عام ألفين واثني عشر التوصية التالية، التي ستسمى توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢.

أولاً - الأهداف والنطاق والمبادئ

١. تقدم هذه التوصية الإرشاد للدول الأعضاء من أجل:

(أ) إقامة وصيانة أرضيات للحماية الاجتماعية، حيثما تنطبق، باعتبارها عنصراً أساسياً لنُظمها الوطنية بشأن الضمان الاجتماعي؛

(ب) تنفيذ أرضيات الحماية 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.

٢. في مفهوم هذه التوصية، أرضيات الحماية الاجتماعية هي عبارة عن مجموعات من ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي محددة على المستوى الوطني، تضمن الحماية الرامية إلى القضاء على الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي أو التخفيف من وطأتها.

٣. اعترافاً بالمسؤولية الإجمالية والأولية للدولة في إنفاذ هذه التوصية، ينبغي للدول الأعضاء أن تطبق المبادئ التالية:

(أ) شمولية الحماية استناداً إلى التضامن الاجتماعي؛

(ب) الحق في الإعانات التي ينص عليها القانون الوطني؛

(ج) ملاءمة الإعانات وقابلية التنبؤ بها؛

(د) عدم التمييز والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة؛

(هـ) الإدماج الاجتماعي، بمن في ذلك الأشخاص في الاقتصاد غير المنظم؛

(و) احترام حقوق وكرامة الناس المشمولين بضمانات الضمان الاجتماعي؛

(ز) التحقيق التدريجي، بما في ذلك من خلال تحديد الأهداف والأطر الزمنية؛

(ح) التضامن في التمويل مع السعي إلى تحقيق التوازن الأمثل بين مسؤوليات ومصالح الذين يمولون خطط الضمان الاجتماعي ومسؤوليات ومصالح الذين يستفيدون منها؛

(ط) مراعاة تنوع الأساليب والنُهج، بما في ذلك آليات التمويل ونُظم تقديم الخدمات؛

(ي) التنظيم والإدارة المالية الشفافان والمسؤولان والسليمان؛

(ك) الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية مع إيلاء الاعتبار الواجب إلى العدالة الاجتماعية والإنصاف؛

(ل) الاتساق مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية وسياسات العمالة؛

(م) الاتساق فيما بين المؤسسات المسؤولة عن توفير الحماية الاجتماعية؛

(ن) الخدمات العامة عالية الجودة التي تعزز توفير نُظم الضمان الاجتماعي؛

(س) فعالية إجراءات الشكاوى والطعن وإمكانية الوصول إليها؛

(ع) رصد التنفيذ على نحو منتظم والتقييم الدوري؛

(ف) الاحترام الكامل للمفاوضة الجماعية والحرية النقابية لصالح جميع العمال؛

(ص) المشاركة الثلاثية مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة للأشخاص المعنيين.

ثانياً - الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

٤. ينبغي للدول الأعضاء، تمشياً مع الظروف الوطنية، أن ترسي بأسرع وقت ممكن، وأن تصون أرضيات الحماية الاجتماعية الخاصة بها والتي تشمل ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي. وينبغي للضمانات أن تكفل، كحد أدنى وطوال الحياة، لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، اللذين يضمنان معاً الحصول الفعال على السلع والخدمات المعرّفة على أنها ضرورية على المستوى الوطني.

٥. ينبغي أن تشمل أرضيات الحماية الاجتماعية المشار إليها في الفقرة ٤، على الأقل الضمانات الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي:

(أ) الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة؛

(ب) توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛

(ج) توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

(د) توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.

٦. ينبغي للدول الأعضاء، رهناً بالتزاماتها الدولية القائمة، أن توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية.

٧. ينبغي أن يضع القانون الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي. وينبغي للقوانين واللوائح الوطنية أن تحدد مجموعة الإعانات وشروطها المؤهلة ومستوياتها التي تجعل هذه الضمانات نافذة. كما ينبغي تحديد إجراءات شكاوى وطعن تكون محايدة وشفافة وفعالة وبسيطة وسريعة ويسهل الوصول إليها وغير مكلفة. وينبغي أن يكون الوصول إلى إجراءات الشكاوى والطعن من دون أية تكلفة على الشخص المتقدم بالطلب. وينبغي وضع نظم تعزز الامتثال للأطر القانونية الوطنية.

٨. عند تحديد الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر على النحو الواجب في ما يلي:

(أ) ينبغي ألا يتعرض الأشخاص الذين يحتاجون إلى رعاية صحية للضيق ولاحتمال تزايد فقرهم بسبب العواقب المالية المترتبة على حصولهم على الرعاية الصحية الأساسية. وينبغي أيضاً النظر في توفير الرعاية الطبية قبل الولادة وبعدها مجاناً لأكثر الناس استضعافاً؛

(ب) ينبغي لأمن الدخل الأساسي أن يسمح بحياة كريمة. ويمكن أن تقابل مستويات الدخل الدنيا المحددة على الصعيد الوطني القيمة النقدية لمجموعة من السلع والخدمات الضرورية أو خطوط الفقر الوطنية أو عتبات الدخل للمساعدة الاجتماعية أو عتبات مقارنة أخرى يرسيها القانون أو الممارسة على المستوى الوطني، ويمكنها أن تراعي الفوارق الإقليمية؛

(ج) ينبغي استعراض مستويات الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي على نحو منتظم، من خلال إجراء شفاف تضعه القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، حسب مقتضى الحال؛

(د) ينبغي ضمان المشاركة الثلاثية مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، والتشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة للأشخاص المعنيين، في عملية إرساء مستويات هذه الضمانات واستعراضها.

٩. (١) ينبغي للدول الأعضاء، عند توفير الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي، أن تنظر في مختلف النُهج بغية تحقيق الدمج الأكثر فعالية ونجاعة بين الإعانات والخطط في السياق الوطني.

(٢) يمكن أن تشمل الإعانات ما يلي: إعانات الأطفال والأسر، إعانات المرض والرعاية الصحية، إعانات الأمومة، إعانات الإعاقة، إعانات الشيخوخة، إعانات الورثة، إعانات البطالة وضمانات العمالة، إعانات إصابات العمل، بالإضافة إلى أي إعانات اجتماعية أخرى نقداً أو عيناً.

(٣) يمكن أن تشمل الخطط التي توفر مثل هذه الإعانات نُظم الإعانات الشاملة ونظم التأمين الاجتماعي ونظم المساعدة الاجتماعية ونظم الضريبة السلبية على الدخل وبرامج التوظيف العامة وخطط دعم العمالة.

١٠. عند تصميم وتنفيذ الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) تجمع بين التدابير الوقائية والترويجية والنشطة والإعانات والخدمات الاجتماعية؛

(ب) تعزز النشاط الاقتصادي المنتج والعمالة المنظمة من خلال النظر في سياسات تشمل المشتريات العامة والمخصصات الائتمانية الحكومية وتفتيش العمل وسياسات سوق العمل والحوافز الضريبية، وتنهض بالتعليم والتدريب المهني والمهارات المنتجة والقابلية للاستخدام؛

(ج) تضمن 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 وبالمنشآت المستدامة في إطار العمل اللائق.

١١. (١) ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في استخدام مجموعة أساليب مختلفة لحشد الموارد اللازمة لضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، مع مراعاة قدرات مختلف المجموعات السكانية على دفع الاشتراكات. ويمكن أن تشمل مثل هذه الأساليب، منفردة أو مجموعة، إنفاذاً فعالاً للواجبات المتعلقة بالضرائب والاشتراكات أو إعادة تحديد أولويات الإنفاق أو وضع قاعدة إيرادات أوسع نطاقاً وتدريجية بما فيه الكفاية.

(٢) ينبغي للدول الأعضاء، عند تطبيق مثل هذه الطرائق، أن تنظر في الحاجة إلى تنفيذ تدابير ترمي إلى منع الغش والتهرب من دفع الضرائب وعدم دفع الاشتراكات.

١٢. ينبغي أن تموّل الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية من الموارد الوطنية. ويمكن للدول الأعضاء التي لا تتمتع بالقدرات الاقتصادية والمالية الكافية لتنفيذ الضمانات، أن تطلب التعاون والدعم الدوليين اللذين يستكملان الجهود التي تبذلها.

ثالثاً - الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي

١٣. (١) ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتنفذ استراتيجيات وطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، استناداً إلى المشاورات الوطنية من خلال الحوار الاجتماعي الفعال والمشاركة الاجتماعية. وينبغي للاستراتيجيات الوطنية:

(أ) أن تعطي الأولوية لتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية باعتبارها نقطة انطلاق للبلدان التي لا تتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الضمان الاجتماعي، وباعتبارها عنصراً أساسياً في نظمها الوطنية للضمان الاجتماعي؛

(ب) أن تسعى إلى تحقيق مستويات أعلى من الحماية لصالح أكبر عدد ممكن من الناس، بما يعكس القدرات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء، وبأسرع وقت ممكن.

(٢) لهذا الغرض، ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتصون نُظماً شاملة ومناسبة للضمان الاجتماعي تكون متسقة مع أهداف السياسات الوطنية، وأن تسعى إلى تنسيق سياسات الضمان الاجتماعي مع السياسات العامة الأخرى.

١٤. عند صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) تضع أهدافاً تتجلى فيها الأولويات الوطنية؛

(ب) تحدد الثغرات في مستويات الحماية والعوائق المطروحة أمامها؛

(ج) 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 الوجهين، بما في ذلك من خلال مد نطاق الخطط السارية القائمة على الاشتراكات لتشمل جميع الأشخاص المعنيين القادرين على دفع الاشتراكات؛

(د) تستكمل الضمان الاجتماعي بسياسات نشطة لسوق العمل، بما في ذلك التدريب المهني أو غير ذلك من التدابير، حسب مقتضى الحال؛

(هـ) تحدد الاشتراطات والموارد المالية، بالإضافة إلى الإطار الزمني والمراحل المتتابعة بغية تحقيق الأهداف تدريجياً؛

(و) تستثير الوعي بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية الخاصة بها واستراتيجيات مد نطاقها، وتضطلع ببرامج إعلامية، بما فيها من خلال الحوار الاجتماعي.

١٥. ينبغي لاستراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تنطبق على الأشخاص في الاقتصاد المنظم وغير المنظم على السواء، وأن تدعم نمو العمالة المنظمة وتحد من السمة غير المنظمة، وينبغي لها أن تكون متسقة مع تنفيذ الخطط الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في الدول الأعضاء، وأن تكون محفزة لهذا التنفيذ.

١٦. ينبغي لاستراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تدعم المجموعات المحرومة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

١٧. عند وضع نظم شاملة للضمان الاجتماعي، تتجلى فيها الأهداف والأولويات والقدرات الاقتصادية والمالية الوطنية، ينبغي للدول الأعضاء أن تهدف إلى تحقيق مجموعة الإعانات ومستوياتها الواردة في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) أو في اتفاقيات أو توصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي تحدد معايير أكثر تطوراً.

١٨. ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في التصديق على اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) بأقرب وقت ممكن تسمح به الظروف الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في تصديق أو إنفاذ، حسب مقتضى الحال، اتفاقيات وتوصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي تحدد معايير أكثر تطوراً.

رابعاً - الرصد

١٩. ينبغي للدول الأعضاء أن ترصد التقدم المحرز في تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية وتحقيق الأهداف الأخرى للاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، من خلال آليات مناسبة محددة على المستوى الوطني، بما فيها المشاركة الثلاثية مع منظمات ممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة للأشخاص المعنيين.

٢٠. ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم على نحو منتظم بعقد مشاورات وطنية بغية تقييم التقدم المحرز ومناقشة سياسات ترمي إلى زيادة مد نطاق الضمان الاجتماعي أفقياً وعمودياً.

٢١. تحقيقاً لغرض الفقرة ١٩، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم، على نحو منتظم، بجمع وتوليف وتحليل ونشر مجموعة مناسبة من البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان الاجتماعي، مصنفة على وجه الخصوص حسب نوع الجنس.

٢٢. عند وضع أو مراجعة المفاهيم والتعاريف والمنهجية المستخدمة في إعداد البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تأخذ في الاعتبار الإرشاد المجدي الذي توفره منظمة العمل الدولية، ولا سيما، حسب مقتضى الحال، القرار بشأن تطوير إحصاءات الضمان الاجتماعي، الذي اعتمده المؤتمر الدولي التاسع لخبراء إحصاءات العمل.

٢٣. ينبغي للدول الأعضاء أن تضع إطاراً قانونياً لصون وحماية المعلومات الشخصية الخاصة التي تتضمنها نظم بيانات الضمان الاجتماعي لديها.

٢٤. (١) الدول الأعضاء مدعوة إلى تبادل المعلومات والتجارب والخبرات بشأن استراتيجيات وسياسات وممارسات الضمان الاجتماعي فيما بينها ومع مكتب العمل الدولي.

(٢) يمكن للدول الأعضاء، عند تنفيذ هذه التوصية، أن تطلب المساعدة التقنية من منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات الدولية ذات الصلة، عملاً بولاية كل منها.