مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: الحماية الاجتماعية للمرأة العاملة في الاقتصاد غير المنظم في سورية بين القانون والواقع
اسم الكاتب: د. مهى قطاع
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/4225
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 09:13 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (32) العدد (4)2010
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (32) No. (4) 2010

الحماية الاجتماعية للمرأة العاملة في الاقتصاد غير المنظم في سورية بين القانون والواقع

الدكتورة مهى قطاع*

(تاريخ الإيداع 3 / 1 / 2010. قُبِل للنشر في 25 / 8 / 2010)

□ ملخّص □

تعتبر الحماية الاجتماعية استثماراً في التنمية الاقتصادية. وتتنوع احتياجات الحماية الاجتماعية للعمال وتتفاوت حسب المناطق، وهذا يتوقف على توفر الخدمات وتمكين العمال من الوصول إليهما. ففي حين أن الخدمات الصحية في بعض المناطق الريفية مفتقدة إلى حد بعيد، فإن التأمين الصحي سيكون من الأولويات بالنسبة للعمال وهذا لن يكون صحيحاً في بعض أكثر المناطق الحضرية، حيث الخدمات الصحية المجانية متاحة .

وثمة إجماع على أن الحماية الاجتماعية هو أمر بالغ الأهمية للتصدي لتزايد الفقر والضعف، وعدم المساواة في سياق الظروف الراهنة في سورية. وتتراوح ضمانات الحماية الاجتماعية بين برامج التأمين الاجتماعي الشامل وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية (الصحة والتعليم) والمساعدة الاجتماعية غير المنظمة ضمن الشبكات الاجتماعية، والتأمينات الصغرى والدعم داخل الأسرة. استناداً للقوانين والأنظمة السورية، فإن أصحاب العمل مطالبون بتقديم مساهمات لمؤسسات التأمينات الاجتماعية للعاملين لديهم لتغطية إصابات العمل والعجز والشيخوخة. وتستفيد المرأة العاملة من جميع هذه الأحكام الخاصة بالحصول على (إجازات إدارية، إجازات مرضية، والتدريب، والأمومة المدفوعة الأجر لأول ثلاثة أطفال فقط).

الكلمات المفتاحية: الحماية الاجتماعية، الضمان الاجتماعي، القطاع غير المنظم، المرأة العاملة، الحقوق في العمل.

* مدرس – قسم التسويق والتجارة الدولية –المعهد العالي لإدارة الأعمال– دمشق– سورية.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (32) العدد (4)2010
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (32) No. (4) 2010

Social Protection for Women Working in The Informal Economy in Syria Between Law and Reality

Dr. Maha Kattaa*

(Received 3 / 1 / 2010. Accepted 25 / 8 / 2010)

□ ABSTRACT □

Social protection is an investment in economic development. The social protection needs of workers in the informal economy vary across regions, depending on the provision of these services and workers' access to them. There is a consensus that social protection is crucial for addressing rising poverty, vulnerability, and inequality in the context of current conditions in Syria. Social protection ranges from formal social insurance programmes and universal provision of basic social services (health and education), and social assistance to informal social networks, micro-insurance, and intra household support.

Based on Syrian regulations, employers are required to contribute to social insurance institutions for their workers in order to cover work injury, incapacity and old age. Women workers benefit from all the provisions for leave (administrative, sick, training, and paid maternity for the first three children only).

Key words: Social protection, social security, informal economy, working women, rights in work.

*Assistant Professor, the Marketing and International Business Department the Higher Institute of Business Administration, Damascus, Syria.

مقدمة:

تقع سورية في منطقة شرق البحر الأبيض المتوسط وتعتبر من الدول المنخفضة الدخل وتتميز بارتفاع معدل النمو السكاني. في عام 2007 كان الناتج الإجمالي 1.9 مليار ليرة سورية (صندوق النقد الدولي، 2007). ويعتمد الاقتصاد السوري على الزراعة والخدمات. ويعتمد أيضاً على النفط باعتباره المورد الرئيسي للصادرات، والعملات الصعبة، والإيرادات.

في الفترة ما بين عامي 1994 و2004، كان معدل البطالة أكثر من 9 في المئة، ولكن بحلول عام 2005، فإن معدل البطالة انخفض إلى 8 – 8.5 في المئة. ووفقاً لإحصائيات المكتب المركزي للإحصاء، فإن قوة العمل كانت 5.1 مليون شخص في عام 2005؛ بينما كان 4.7 مليون يعملون والباقي 0.4 مليون من العاطلين عن العمل.

إن التخطيط المركزي في الاقتصاد السوري ، و الذي استمر أكثر من 40 عاماً، انتهى في عام 2005. بيد أن التغيير كان تدريجياً منذ عام 1991 بصدور القانون رقم 10 وكانت أول بادرة للخروج عن تدخل الدولة المباشر في الاقتصاد الوطني. وحتى عام 2005 ، كان هناك غموض حول دور الدولة في الاقتصاد وفي بعض الأحيان كانت هناك محاولات إلى الحد من التدخلات، وأحيانا أخرى تدخلت الدولة بكثافة. هذا الغموض اختفى في حزيران 2005. في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي، حيث تم تبني ما سمي "اقتصاد السوق الاجتماعي".

إن "اقتصاد السوق الاجتماعي" يعني أنه من جهة، أن الاقتصاد سوف يدار من قبل آليات السوق، ومن جهة أخرى، فإن الدولة ستظل تنظم الاقتصاد بشكل غير مباشر من خلال التدخل في السياسات والبرامج لحماية المواطنين، ودعم التعليم العام والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي. وبناءً عليه فقد أجريت إصلاحات في القطاع المالي، والسياسات النقدية والمالية.

إن سورية الآن في طريقها الى اقتصاد السوق الاجتماعي (تقرير هيئة تخطيط الدولة، 2006) والذي يعتبر مدخلاً متوسطاً في ما بين الاشتراكية والرأسمالية، وإن تدخل الدولة يتجلى في الحفاظ على التوازن بين معدلات نمو اقتصادي مرتفع، وانخفاض معدلات التضخم ، وانخفاض مستويات البطالة و تأمين ظروف العمل الجيدة، والرعاية الاجتماعية، والخدمات العامة وكما حدث في أجزاء أخرى من العالم، فإن نجاح أو فشل هذه المرحلة الانتقالية سوف يعتمد إلى حد كبير على أداء الرياديين الإداريين(وودروف ماكميلان، 2002).

إن سوق العمل، كان الأكثر تضرراً من جراء انسحاب الدولة بعد عقود من ضمانات لتوظيف جميع المواطنين السوريين. علاوة على ذلك، فإن القطاع الخاص لم يتمكن من أن يحل محل الدولة في أداء مهمة تأمين فرص العمل لضمان عمالة كانت قد ضمنتها الدولة لمواطنيها. في نفس الوقت، فإن التغيرات الديمغرافية التي حدثت في المجتمع السوري مع ارتفاع معدل الشباب، أدى إلى زيادة المعروض من الأيدي العاملة. وفي نهاية المطاف، فإن معدل البطالة قد تزايد على الرغم من توافر الأعمال الموسمية، ونزوح العمالة المؤقتة إلى البلدان المجاورة، في كثير من الأحيان من جانب الشباب من الرجال غير المهرة من المناطق الريفية.

إن انسحاب الدولة من ضمان العمل وإهمال القطاع الخاص الرسمي أدى إلى ازدهار في العمالة غير المنظمة أو غير النظامية في القطاع الخاص. مما أدى إلى مشاكل كثيرة بما فيها ظلم العمال، وانخفاض الأجور، والعمل في ظروف صحية غير مناسبة بدون عقود رسمية، وساعات طويلة من العمل وبدون معاشات التقاعد.
لقد ركزت الخطة الخمسية العاشرة (2006 – 2010) على إزالة العقبات القانونية والتنظيمية والقيود للسماح للقوى الإنتاجية في القطاع الخاص بالازدياد للقيام بدور من شأنه أن يؤدي إلى ارتفاع العائدات الاقتصادية والاجتماعية. كما

اقترحت إحداث تعديلات على قانون العمل، وقوانين الضمان الاجتماعي والهجرة، وتلك المحددة في غرف التجارة من أجل المواءمة مع الخطة الجديدة.

مشكلة البحث:

إن هيكل سوق العمل السورية ووجود عدد كبير من فرص العمل في الاقتصاد غير المنظم يترك معظم العمال وخصوصاً النساء بدون أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية الأساسية، الذين غالباً ما يتعرضون لمخاطر مالية واقتصادية، واجتماعية، والضعف الناجم عن الحاجة إلى إيجاد فرص العمل وتوليد الدخل. ونظراً لخصائص الاقتصاد غير المنظم، وعدم تطبيق القوانين التي تحمي حقوق العمال، وغيرها من القضايا الأساسية للعمل فإن هذه المواضيع قد أصبحت تشكل تحديا لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

وهناك قوانين وتشريعات للحماية الاجتماعية كما يوجد عدد من المؤسسات والجهات الفاعلة التي تشارك في ضمان الحماية الاجتماعية. ولكن تطبيق هذه القوانين لا يزال قاصراً، الأمر الذي يعني أن المشكلة هي أكثر مع عدم تطبيق القوانين والأنظمة.

أهمية البحث وأهدافه:

تنبع أهمية البحث من كونه يقدم دراسة أولية عن الحماية الاجتماعية للعاملات في سورية ويستخدم مبدأ المساواة بين الجنسين وحقوق العمال.

لقد تم جمع البيانات والمعلومات من خلال الرجوع إلى عدد من المراجع والمقالات والتقارير، وذلك من أجل تحليل الوضع الراهن للمرأة العاملة في سورية، كما أن كمية البيانات والمعلومات ونوعيتها عن سوق العمل السورية والمسائل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين قد جمعت مع التركيز بوجه خاص على الحماية الاجتماعية في سورية.

يهدف هذا البحث إلى مايلي:

1- التعرف على مشاركة المرأة في سوق العمل ونسب البطالة عند المرأة العاملة

2- النظام القانوني للحماية الاجتماعية في سورية

3- مدى شمول المرأة العاملة في القطاع غير المنظم بالحماية الاجتماعية

فرضيات البحث:

يمكن صياغة فرضيات هذا البحث على شكل تساؤلات على الشكل التالي:

1- هل تعتبر نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل من النسب العالية.

2- هل تؤثر مشكلة البطالة على النساء كما تؤثر على الرجال.

3- هل يوفر القانون حماية اجتماعية كافية للعمال وخصوصاً العاملات.

4- هل تتمتع العاملات في القطاع غير المنظم بحماية اجتماعية كافية.

منهجية البحث:

اعتمد البحث المنهج التحليلي الوصفي.

استخدمت مصادر عديدة لهذه الدراسة، وكان المصدر الرئيسي للبيانات الثانوية هو المكتب المركزي للإحصاء.

حيث تمت مراجعة العديد من المسوحات منها: تعداد السكان، ومسح للقوى العاملةLFS، ومسح الطلب للقوى العاملة (DLFS) لجمع البيانات فيما يتعلق بقضايا سوق العمل (القوى العاملة والموظفين والعاطلين عن العمل والقضايا الديموغرافية والاجتماعية والتعليمية، والخصائص المهنية).

الدراسات السابقة:

لقد كانت هناك العديد من الدراسات التي تحدثت عن عمل المرأة في القطاع غير المنظم، على المستوى العالمي، وخصوصاً تلك التي قام بها مكتب العمل الدولي ونذكر منها الدراسة التي قدمتها الباحثة سمال اسم حول الحماية الاجتماعية والنوع الاجتماعي والتي خلصت إلى تحديد المفاهيم الاساسية للحماية الاجتماعية وعلاقة النوع الاجتماعي.

أما على الصعيد العربي فهناك بعض الدراسات يمكن ذكر منها الدراسة التي قدمها جاك شارم حول احصاءات القطاع غير المنظم في المنطقة العربية 2007. لقد استخدم الباحث فيها الأسلوب المقارن لتحديد حجم القطاع غير المنظم وكذلك العوامل المؤثرة في حجم هذا القطاع .

أما في سورية فهناك العديد من الدراسات الوصفية منها الدراسة التي قام بها الباحثان هانس بيكر وأسامة النوري لمراجعة تقييم القطاع غير المنظم من أجل قوننته. وهنالك الدراسة التي قام بها المكتب المركزي للإحصاء على هامش نتائج التعداد العام للسكان. ومن هذه الدراسات دراسة، في عام 2006، حول تطور واقع سوق العمل والتشغيل وأفاقه المستقبلية في الجمهورية العربية السوية قام بها مجموعة من الخبراء المحليين حيث ناقشت الدراسة بعض جوانب التشغيل واتجاهات البطالة وبنية المتعطلين عن العمل وتطرقت إلى تحديات التشغيل وختمت في الآفاق المستقبلية لقوة العمل. بالإضافة إلى هذه الدراسة هناك دراسة، في نفس العام، حول البطالة في سورية قام بها المكتب وركزت على بيانات التعداد العام للسكان 2004. وفي عام 2007 قدم المعهد الدولي للدراسات التطبيقية لصالح المكتب المركزي للإحصاء دراسة حول مسح البطالة لعام 2003 في الجمهورية العربية السورية فبحثت هذه الدراسة المساهمة في قوة العمل وفي العمالة وظروف العمل و البطالة ونقص التشغيل في سوق العمل وتطرقت إلى الإصلاحات الاقتصادية .

النتائج والمناقشة:

أولاً– المرأة واتجاهات العمل في سورية

إن من أبرز سمات سوق العمل في سورية هو انخفاض معدل المشاركة في القوى العاملة بين النساء.

إن عملية التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي قد أفرزت آثاراً متفاوتة على الشرائح المختلفة للمجتمع السوري. وكانت النساء أول ضحايا هذه العملية. إذ إنَّ العمل في القطاع العام هو المفضل لدى النساء لأنه يعتبر الأكثر أماناً، ونظراً أيضاً لأن القطاع الخاص يقوم بتوظيف المرأة ولكن ليس لجميع الوظائف. وقد اضطر الانحسار التدريجي للعمالة في القطاع العام، العديد من النساء للانضمام إلى العاطلين عن العمل أو العمل في ظل ظروف محفوفة بالمخاطر كما هي الحال بالنسبة للعاملين في القطاع المنظم. في الماضي، بالنسبة لكثير من المتعلمين السوريين فإن الحصول على وظيفة في القطاع العام كان يعتبر ذروة النجاح الاجتماعي. ولكن قدرة القطاع العام لخلق

فرص عمل كافية لاستيعاب العاطلين عن العمل أصبح محدوداً. وهذا التوجه قد أصبح مألوفاً في جميع أنحاء المنطقة (SEBC ، 2007).

1-مشاركة المرأة في سوق العمل

تؤلف النساء 16 في المائة فقط من قوة العمل السورية. على الرغم من التطورات الاقتصادية والتعليمية للمرأة، ولا يزال دور المرأة إلى حد كبير يقتصر على البيت والأسرة. فهي لا تحفز الانخراط في مجموعة من الوظائف.

الجدول (1) نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل

السنة	2001	2002	2003/2004	2005	2006
مشاركة المرأة	17%	18%	18%	13%	12%

المصدر :المكتب المركزي للاحصاء لعدة سنوات

إن الانتقاص من أهمية دور المرأة الذي يحدث داخل الأسر المعيشية يعتبر من العوامل التي تسهم في انخفاض نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة. كما أن هناك في الواقع مشكلة " العمالة الناقصة". وعلى الرغم من هذه القضايا، فمن الواضح أن مشاركة المرأة في القوة العاملة هي منخفضة بشكل غير عادي في سورية ، شأنها شأن غيرها من الدول العربية. ومن الناحية الاقتصادية فإن النساء الناشطات لديهن ارتفاع في معدلات البطالة في المتوسط أكثر من الرجال. وهناك مؤشرات بحاجة إلى متابعة، من أجل التوصل إلى فهم أفضل لاعتبارات المساواة بين الجنسين في عالم العمل في سورية ، وفي الوقت نفسه إلى وضع تدابير لتعزيز عمل المرأة. في سورية، هنالك حوالي 0.7 مليون عامل من 4.9 مليون عامل في عام 2006 ، أو 13.5 في المئة من مجموع العمالة، هنَّ من النساء. وفضلا عن ذلك، في حين أن المرأة ليست مطلوبة للعمل في بعض أنواع النشاط ، أما الرجال فمن المفروض لهم العمل في أي وظيفة وجدوا من أجل كسب العيش، لأنهم يعتبرون "المعيلين" لأسرهم.

إن حصة المرأة في مجموع العمالة قد انخفضت من 18 في المئة في عام 2003 / 4 إلى 12 في المئة في عام 2006. ويرتبط هذا الانخفاض مع التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، والهجرة من الريف إلى الحض، وتقلص في العمالة في القطاع العام. كما هو الحال في بلدان أخرى والهجرة من الريف إلى الحضر، و ليس من غير المألوف أن نرى حصة المرأة في مجموع العمالة تميل نحو الانخفاض. وذلك لأن دور المرأة البارز هو في الاقتصادات الزراعية، واستيعاب قدرات الاقتصادات الحضرية ليست فورية. كما أن النساء قادرات على العمل في الأنشطة الاقتصادية غير المنظمة في الاقتصادات الحضرية، ولكن هذا ليس في كثير من الأحيان في نفس مستوى مشاركتهم في الأنشطة الريفية.

تمثل النساء العاملات شريحة أكثر تعليماً من الرجال العاملين. إن ثلثي النساء العاملات على الأقل من خريجي المدارس الثانوية، في حين أن أقل من ربع الرجال العاملين لديهم نفس مستويات التحصيل العلمي. في حين أن هناك نساء عاملات يحملن الشهادة الابتدائية أو أقل، تساهم في مجملها في أسرة العاملين في مجال الزراعة.

2. البطالة عند المرأة

تمثل النساء 44 في المائة من مجموع العاطلين عن العمل في سورية. والسبب الرئيسي هو الزيادة في عدد الفتيات اللاتي يدخلن إلى سوق العمل وذلك بسبب تغيير المفاهيم تجاه عمل المرأة خارج المنزل، والحاجة المتزايدة للأسر المعيشية لدخل إضافي.

الجدول(2): معدلات البطالة حسب الجنس والسن لعدة أعوام.

السنوات	معدلات البطالة حسب الجنس والسن 1994			معدلات البطالة حسب الجنس والسن 2001			2004 معدلات البطالة حسب الجنس والسن			2006 معدلات البطالة حسب الجنس والسن		
	ذكر	انثى	المجموع	ذكور	اناث	مجموع	ذكر	انثى	المجموع	ذكر	انثى	المجموع
معدل إجمالي للبطالة	6.4	11.1	7.0	8.0	23.9	11.2	10.4	21.9	12.3	5.3	23.8	8.2

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء لعدة سنوات

لقد تغيرت معدلات البطالة بين النساء والرجال مرات عدة صعوداً وهبوطاً بين عامي 2001 و 2006. وارتفع معدل البطالة عند الرجال في 2003 و 2004 ،وانخفضت معدلات البطالة بين النساء. وبين عامي 2005 و 2006 انخفضت معدلات البطالة لدى الرجال بينما معدلات البطالة بين النساء ارتفعت.

إن فرص عمل الشابات والشبان هي أقل من الأجيال الأكبر سناً من العاطلين عن العمل، حيث بلغت 97 في المائة منهم من لم يعمل إطلاقاً، ويبين تعداد السكان لعام 2004 أن معدلات البطالة انخفضت مع التقدم في السن (بطالة الشباب) ويتكون الجزء الأكبر من العاطلين عن العمل في سورية. أكثر من نصف (55 في المئة) من العاطلين عن العمل الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و19 ومردود ذلك هو عدم التوافق بين مهارات العمال الشباب والطلب في سوق العمل، وعدم وجود الخبرات بين الشباب يقلل فرصهم مع أرباب العمل المحتملين.

إن معظم العاطلين عن العمل هم من خريجي المرحلتين الابتدائية والإعدادية ، والتي تشكل 41 في المائة وتشكل 17.6 في المئة من العاطلات عن العمل. في عام 2006 شكلت العاملات الأميات 12 في المئة من جميع العمال، وحصتها من بين العاطلين عن العمل 3.5 في المئة فقط . كما يمثل خريجو الجامعات فقط 7 في المئة من مجموع العاملين، في حين لا تتعدى 2.7 في المئة من مجموع العاطلين عن العمل.

إن البطالة في صفوف خريجي الجامعات وصلت إلى ذروتها في عام 2002 إلى 8.5 في المئة، قبل أن تنخفض إلى 6 في المئة في عام 2006. في حين أن نسبة البطالة بين خريجي الجامعات من الرجال لم يتجاوز 4 في المئة في السنوات الخمس الماضية، وصلت بين النساء إلى ما يقرب من 14 في المائة من خريجات الجامعات، وذلك يتماشى مع الاتجاهات الإقليمية من ارتفاع معدلات البطالة في أوساط الشباب والنساء المتعلمات. ومن الواضح أن التعليم ليس العامل الأهم عند استخدام الأفراد. ووفقا لمسح DLFS عام 2005 فإن نسبة 9.5 في المئة فقط من أصحاب العمل تقول أنها تأخذ التعليم الأولوية الأولى عند اختيار موظفيها. وأظهر المسح أن 30 في المئة من الشباب عاطلون عن العمل لأنهم لم يتلقوا أي تعليم، بينما 14 في المئة من الشباب عاطلون عن العمل بسبب عدم التوافق بين التعليم وسوق العمل والطلب. وهنالك أسباب أخرى تشمل الخبرة في العمل، ونوع التعليم، والتمييز بين الجنسين.

إن معظم العاطلين عن العمل (40 في المئة من العاطلين عن العمل)، عملوا من قبل في مجال الخدمات. وهذا المعدل أعلى بين النساء العاطلات عن العمل (57 في المئة). كما أن معدل البطالة بين عمال البناء، وهي واحدة من أكبر القطاعات التي تستخدم العاملين في القطاع غير المنظم ، هي 23.8 في المئة والكثير من العاملين هناك يعانون من ظروف عمل غير محترمة.

تعتبر وظائف القطاع العام مستقرة مع وجود ضمان التقاعد مقارنة مع القطاع الخاص. كما أن عامل عدم الاستقرار هو أكثر وضوحاً في القطاع الخاص والمؤسسات غير المنظمة. وتعتبر غالبية العاطلين عن العمل، والتي كانت لها في السابق وظيفة (63 في المئة) يعملون في القطاع الخاص. وهذا مرده إلى زيادة حصة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، من جهة، ومرونة في الاستغناء عن العاملين في القطاع الخاص، من جهة أخرى.

إن حصة القطاع الرسمي لمجموع العمالة انخفض من 43.9 في المئة في عام 1999 إلى 23.4 في المئة في عام 2002. ومنذ ذلك الحين، فقد ازدادت زيادة مطردة لتصل إلى 35.3 في المئة في عام 2006.

ثانياً- الحماية الاجتماعية للعاملات في سورية

تشمل الحماية الاجتماعية للعمال بالمعنى التقليدي اثنين من المجالات الرئيسية والتي ترتبط ارتباطا مباشرا في القضاء على الفقر: (أ) حماية حقوق العمال وتحسين ظروف العمل ، و (ب) نظام الضمان الاجتماعي.

إن هيكل سوق العمل السورية ووجود عدد كبير من فرص العمل في الاقتصاد غير المنظم يترك معظم العمال دون أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية الأساسية ، الذين غالبا ما يتعرضون لمخاطر مالية واقتصادية، واجتماعية، والضعف الناجم عن الحاجة إلى إيجاد فرص العمل وتوليد الدخل. ونظراً لخصائص الاقتصاد غير المنظم، وعدم تطبيق القوانين التي تحمي حقوق العمال، وغيرها من القضايا الأساسية للعمل فإن هذه المواضيع قد أصبحت تشكل تحديا لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

وهناك قوانين وتشريعات للحماية الاجتماعية كما يوجد عدد من المؤسسات والجهات الفاعلة التي تشارك في ضمان الحماية الاجتماعية. ولكن تطبيق هذه القوانين لا يزال قاصراً، الأمر الذي يعني أن المشكلة هي أكثر مع عدم تطبيق القوانين والأنظمة.

1- المرأة والعمل في القانون

يعرف قانون العمل رقم 91 لعام 1959 صاحب العمل والعامل على النحو التالي:

المادة 1- يقصد بصاحب العمل كل شخص طبيعي أو اعتباري يستخدم عاملا أو عمالا لقاء أجر مهما كان نوعه.

المادة 2- يقصد بالعامل كل ذكر أو أنثى يعمل لقاء أجر مهما كان نوعه في خدمة صاحب عمل وتحت سلطته أو إشرافه.[1]

وكانت المادة رقم 4 من الفصل الثاني في قانون العمل الموحد قد استثنت عمال الحكومة والمؤسسات العامة وغيرهم الذين شملهم قانون "نظام العاملين الأساسي في الدولة" والذي شمل أيضا عمال البلديات والعاملين في الزراعة من القطاع العام، ويبقى خارج شمول هذا القانون: خدم المنازل، وعمال النقل البحري والملاحة البحرية الذي يخضعون إلى أنظمة خاصة، كما استثنى قانون العمل الموحد من تطبيق بعض أحكامه عمال الزراعة الذين خضعوا إلى قانون العلاقات الزراعية، وعمال الموانئ والعتالة.

منذ عام 1961، عندما انضمت إلى منظمة العمل الدولية، صدقت سورية على 49 اتفاقية، بما في ذلك جميع الاتفاقيات الأساسية الثماني (الاتفاقية رقم: 29، 87، 98، 100، 105، 111، 138، 182).

[1] – **مصدر: قانون العمل الموحد رقم 91 لعام 1959 – الباب الأول- باب تمهيدي- الفصل الأول- تعاريف**

وهناك العديد من الجوانب الايجابية للقانون في سورية. على سبيل المثال، تنص المادة 45 من الدستور على أنه يكفل للمرأة الحق في العمل وتكافؤ الفرص، مع عدم التمييز ضدها. كما أن القانون يكفل للمرأة الفرص التي تتيح لها أن تكون فعالة من خلال مساهمتها السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

كما يميز الدستور بشكل إيجابي النساء، وذلك بجعله لزاماً على الدولة أن توفر لهم الفرص لتقديم المساهمة الفاعلة والكاملة في جميع مجالات الحياة، وإزالة العقبات التي تحول دون مشاركتها الفعالة في عملية التنمية. كما أن العديد من القوانين والتشريعات الداخلية تميز أيضا بصورة إيجابية لصالح المرأة، مثل قانون العمل رقم 91 لعام 1959، والتي يخصص قسم كامل لعمل المرأة (سيداو، 2005).

أما بالنسبة للتشريعات الوطنية، فإن أياً من النصوص القانونية التي تنفذ في سورية لا يحتوي على أي تمييز على أساس الجنس فيما يتعلق بحقوق العمال في القطاع العام أو القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، تنص المادة 130 من قانون العمل رقم 91 لعام 1959 على أن: "جميع الأحكام التي تنظم العمالة تنطبق على النساء، دون أي تمييز بين العمال على نفس العمل". وبموجب هذا القانون، وهناك وظائف معينة مستثناة من المساواة وذلك ضماناً لحماية النساء. فعلى سبيل المثال، لا يجوز تشغيل النساء خلال ساعات معينة ليلا أو في الأعمال التي تضر بالصحة، أخلاقياً أو تنطوي على الأشغال الشاقة (المادتان 131 و 132 من قانون العمل رقم 91 لعام 1959). ويتم تحديد الحالات والوظائف المعنية من قبل وزير الشؤون الاجتماعية والعمل وفقا للقرارات 416 لعام 1959 ، 618 لسنة 1960 و 1066 لعام 1962، وكذلك القرار رقم 3803 الصادر عن مكتب رئيس الوزراء، بتاريخ 20 تشرين الثاني/نوفمبر عام 1985، الذي ينظم العمالة وساعات العمل للمرأة في وظائف منتجة، والقرار رقم 1663 الصادر عن وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، والمؤرخة في 28 ديسمبر 1985. لذلك نظرا لعدم وجود تمييز ضد المرأة في ميدان العمل، ليس هنالك من نصوص يتوجب إلغاؤها.

المادة 7 من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 1 لعام 1985 لا يميز بين الرجال والنساء في الشروط العامة للتعيين ولا يستخدم معيار الجنس ، وإنما المعايير الموضوعية، مثل الجنسية، أو التعليم أو المؤهلات التقنية الملائمة للعمل (Moghadam، 1998).

إن النساء اللواتي يعملن لحساب رب العمل في المنزل، لا يخضعن لأحكام قانون العمل وبالتالي لا يمكن الحصول على أي من المنافع التي يقدمها، مثل الإجازات المرضية، وإجازة مدفوعة الأجر، اشتراكات صاحب العمل في التأمين الاجتماعي. وهذا جزء من مشكلة العمل في المنزل حيث يمكن اعتبارهن مقاولات من الباطن أو عاملات لحسابهن الخاص.

2- النظام القانوني للحماية الاجتماعية في سورية

يعرف الحماية الاجتماعية (في بعض الأدبيات الضمان الاجتماعي) بالحماية التي يوفرها المجتمع لأعضائه، عبر سلسلة من التدابير العامة ضد البلاء الاقتصادي والاجتماعي الذي قد يتسبب بشكل آخر من جراء إيقاف المكاسب أو تخفيض كبير لها، نتيجة المرض والأمومة والإصابة في العمل والبطالة والعجز والتقدم في السن والوفاة وتوفير العناية الطبية وتوفير الدعم للأسر.

وتحدد اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم 102 لسنة 1952 تسعة فروع أساسية للضمان الاجتماعي: العناية الطبية، والفوائد للمرض والبطالة والشيخوخة والاصابات في العمل، والامومة والعجز وإعالة الأسرة والورثة. وعبر العقود الثلاثة الماضية تم توسيع مفهوم الضمان الاجتماعي ليضم إطار عمل

الحماية الاجتماعية، ويوفر دعماً اجتماعياً أساسياً معمماً لجميع المواطنين بغض النظر عن تاريخ الاستخدام أو المساهمة.

لقد قرر دستور الجمهورية العربية السورية حماية شاملة لكافة المواطنين، وذلك انسجاما مع العهد الدولي لحقوق الإنسان، حيث نصت المادة 146ف1 من الدستور على: "تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة."

بصدور قانون التأمينات الإجتماعية رقم 92 لعام 1959 تم إلغاء الصناديق والقوانين الخاصة بتأمين حوادث العمل وغيرها، وقد أدخلت تعديلات على هذا القانون كان آخرها التعديلات بالقانون رقم 78 تاريخ 2001/12/31.

عندما صدر القانون عام 1959 تم التأكيد على التطبيق المتدرج له، ليشمل كافة العاملين بأجر وأصحاب العمل أيا كان حجم منشآتهم. مع ذلك لازالت شرائح واسعة من العاملين وبعض القطاعات خارج نطاق تطبيق هذا القانون، حيث بقيت المنشآت التي تضم أربعة عمال فما دون خارج الإلزام بالتأمين على عمالها، وهو ما اصطلح عليه في القانون "بالمرحلة الرابعة"، كما بقي عمال الزراعة في القطاع الخاص وفئات أخرى خارج نطاق هذا القانون. حسب ما تحدده المادة 2– الفقرة ل: "جميع العمال وكذلك المتدرجون منهم مع مراعاة أحكام المرسوم التشريعي رقم 210 لعام 1963 ولا يسري على:

- العمال الذين يستخدمون في أعمال عرضية مؤقتة إلا فيمن يرد به نص خاص.
- أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلا.
- خدم المنازل ومن في حكمهم.
- العمال الذين يستخدمون في الزراعة لدى القطاع الخاص والمشترك إلا من يرد فيهم نص خاص.

لقد نص القانون في إطار التدرج شمول التأمين الصحي وتأمين البطالة لاحقا وفق:

المادة 3: "على وزير الشؤون الإجتماعية والعمل أن يتخذ الإجراءات التي تكفل تطبيق التأمين الصحي خلال سنة وتأمين البطالة خلال ثلاث سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون"[2] ولكنه حتى تاريخ إعداد هذه الورقة لم يتم تنفيذ هذه المادة بشقيها التأمين الصحي وتأمين البطالة.

في تأمين إصابات العمل يستحق جميع العاملين المشمولين بقانون التأمينات وغير المشمولين تأمين إصابات العمل كما تلتزم جميع الوزارات والإدارات العامة والمنشآت والوحدات الإدارية بالاشتراك في مؤسسة التأمينات الإجتماعية بتأمين إصابات العمل (المادة 20) ويؤدي صاحب العمل شهرياً نسبة 3% من الأجور الشهرية لعماله وتخفض هذه النسبة بما يعادل 75% إذا كان صاحب العمل يشغل مئة عامل فأكثر ويقدم لهم العلاج الطبي ويصرف لهم المعونة اليومية طبقا لأحكام القانون (المادة 23).

أما بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، فيلتزم صاحب العمل الخاضع للقانون بتسديد نسبة 14% من أجور عماله شهرياً، ويلتزم المؤمن عليهم بتسديد نسبة 7% من أجورهم الشهرية.

يستحق المعاش التقاعدي عند إتمام الستين عاما بالنسبة للمؤمن عليه والخمسة والخمسون عاما بالنسبة للمؤمن عليها وذلك بنسبة 75% من الأجر الأخير (العام الأخير) شريطة أن تكون سنوات الخدمة المسدد عنها تعادل 30 عاماً، وتحتسب نسبة أقل متناسبة مع سنوات الخدمة فيما إذا كان دون ذلك حتى15 سنة مدفوع عنها الإشتراك. وإذا

[2] **القانون رقم 92 الصادر في 1959/4/6 " قانون التأمينات الإجتماعية"**

كانت الاشتراكات دون ذلك يستحق العامل تعويضا من دفعة واحدة تتحدد بمعدل يتراوح بين 11و13 و15% من أجره السنوي عن كل سنة سدد عنها الإشتراك (المواد 56 و57 و58 و59 و60).

ويتضح من خلال تطبيق القانون وجود فئات واسعة مازالت حتى الآن خارج أي نظام للحماية أو لضمان الشيخوخة. العاملون في المنشآت الخاصة التي لا يزيد عدد عمالها عن أربعة أشخاص، العاملون لحسابهم الخاص، العاملون وفق عقود مؤقتة في الدولة والقطاع العام، عمال الزراعة لدى القطاع الخاص، والفئات الأخرى التي حددها القانون بالإضافة إلى العاملين في القطاع غير المنظم، وفي المحصلة النسبة الأعظم والتي يمكن تقديرها بأكثر من 60% من قوة العمل خارج أي نظام حماية معتمد وطنياً.

أما بالنسبة لإجازة الأمومة فهي تتحدد على النحو التالي: المادة/53/ أ / من القانون رقم 91 لعام 1959 تمنح العاملة إجازة أمومة بكامل الأجر مدتها..120 يوماً عن الولادة الأولى 90 يوماً عن الولادة الثانية 75 يوماً عن الولادة الثالثة ... تبدأ الإجازة خلال الشهرين الأخيرين من الحمل.

ب/ تنزل الإجازة المذكورة في الفقرة / أ / من هذه المادة إلى النصف إذا توفي المولود./ج/ تمنح إجازة الأمومة بالاستناد إلى شهادة طبية مصدقة أصولا.

ويثار التساؤل حول طبيعة اجازة الامومة وهل تمنح من أجل المولود أم من أجل الأم فإذا كانت من حق المولود فلماذا يحرم الطفل الرابع من هذه الإجازة، وإذا كانت من حق الأم فلماذا تخفض الإجازة الى النصف في حال وفاة المولود.

وإذا كانت طبيعة حرمان الطفل الرابع فما بعد هي سياسة لتنظيم الاسرة والحد من النمو السكاني فإننا نلاحظ بأن نسبة الولادات عند المرأة العاملة غالباً لاتتجاوز ثلاث ولادات بينما قد تصل إلى خمس لدى الأم غير العاملة. لذلك نرى بأن حرمان الأم من الإجازة خلال حملها بالطفل الرابع ليس له أية حجج منطقية وينبغي إلغاؤه.

3-مدى شمول المرأة العاملة في القطاع غير المنظم بالحماية الاجتماعية

عرف المكتب المركزي للإحصاء القطاع غير الرسمي أو غير المنظم في مسح سوق العمل 1995" بأنه القطاع الذي يمارس أفراده العمل خارج إطار المنشأة طباعة الصحف والمجلات وأوراق اليانصيب والخضار والفواكه المتجولين أو الذين يمارسون عملهم ضمن أشباه المنشآت التي ليس لها صفة الثبات والديمومة كالأنشطة التي تمارس ضمن منازل مغلقة الأبواب وعمال البناء الذين يقفون في الساحات العامة والحمالين والحرفيين والمتجولين وعمال الزراعة الذين ينتقلون من مكان إلى آخر أو يعملون لدى الأسرة بصورة دائمة أو موسمية."

كما يتصف أغلب العاملين أو العاملات في القطاع غير المنظم بالعديد من الصفات التالية :

. ضعف مستوى التحصيل العلمي .

. الافتقار إلى أي شكل من أشكال التأهيل المهني .

. يتقاضى العمال أجوراً قليلة جداً مقابل أيام عمل طويلة وقد تكون الأجور عينية.

. لا حقوق لهم في الإجازات المدفوعة الأجر

. فرصة العمل مهددة بالضياع أمام العرض الكبير للأيدي العاملة نتيجة لتفاقم ظاهرة البطالة .

. محرومون من خدمات شبكات الحماية الاجتماعية.

إن الحماية الاجتماعية هي في الواقع بعيدة عن متناول فئات كبيرة من السكان السوريين. إذ يسعى أصحاب العمل على التكيف مع بيئة أكثر تنافسية من خلال خفض تكاليف العمل، ومع انحسار دور نقابات العمال، وتخفيض

الدولة لدورها الاقتصادي مع زيادة التركيز على القطاع الخاص. فإن الحكومة على وعي بالضغط المتزايد على الطلب على توفير الحماية الاجتماعية، والحاجة إلى تعزيز قدرات المؤسسات التي تقدم هذه الضمانات.

لقد تم اعتماد اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 عام 1952، ولكن سورية لم تصدق على هذه الاتفاقية. وهي تشمل الرعاية الصحية والبطالة والأمومة ورعاية الطفل ورعاية كبار السن ووفاة معيل الأسرة. إن فوائد معالجة مثل هذه الحالات الطارئة يمكن أن تقدم من خلال مجموعة من المساهمات من العمال وأرباب العمل (الضمان الاجتماعي)، والممولة من الضرائب (مساعدة اجتماعية) (موقع منظمة العمل الدولية على الانترنت). إن أرباب العمل في القطاع الخاص، لا يطلب منهم استناداً للقانون دفع أي اشتراكات للتأمين للعمال المؤقتين أو المياومين (رجالا ونساء) باستثناء إصابة عمل. إن قيمة العمل المنزلي والزراعي غير المدفوع لا يحسب في تحديد الأهلية للحصول على المعاش التقاعدي وغيرها من فرص العمل والضمان الاجتماعي؛ حيث إن قانون التأمينات الاجتماعية السوري استثنى الأشخاص المعالين من قبل رب العمل، والخدم المنزليين والعمال من نفس النوع والعمال الزراعيين الموسميين في القطاع الخاص والمشترك، إلا إذا كانت هناك أحكام خاصة بهم.

يمنح قانون التأمينات الاجتماعية المساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة في جميع مواده، ولكن تطبيقه ما زال قاصراً.

إن نظام الضمان الاجتماعي في سورية قد تم على أساس الأسرة التقليدية حيث الذكر هو تابعاً للزوج المعيل للأسرة ويعمل بدوام كامل دون انقطاع، ويعتبر عمل المرأة المتزوجة لعدم وجود العمل المستمر والتي تشارك أساساً في أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر جزءاً من أعباء الأسرة.

لم تصدق سورية بعد على الاتفاقية بشأن التأمين الإلزامي ضد العجز عن الأشخاص الذين يعملون في المشاريع الزراعية. وعلى سبيل المثال، لا تزال سورية بعيدة عن الاتفاقية الدولية للتأمين الالزامي لكبار السن، في المشروعات الصناعية والتجارية، والعاملين في منازلهم، والعاملين في الخدمة المنزلية. تنطبق أنظمة العمل على القطاع الرسمي لتوفير الحماية الأساسية للعمال ضد الفصل التعسفي والفصل من العمل، والحد الأدنى للأجور، والاستحقاقات الاجتماعية. ومع ذلك، فإن أشكال العمل غير المنظم آخذة في الزيادة بين العاملين في القطاع الرسمي (العام والخاص). وفي المقابل، فإن العلاقات الاجتماعية والأسرية بين صاحب العمل والعمال لن تؤدي دوراً هاماً في تقديم منافع للعاملين في القطاع غير المنظم. عندما يعمل العمال في مؤسسات القطاع غير المنظم، فإنها كثيرا ما تكون جزءاً من أسرة مالك المشروع أو من نفس القرية / المجتمع، أو عمال مؤقتين. لقد تأسست علاقات العمل في القطاع غير المنظم على أساس المجاملات، وحسن نية "صاحب العمل"، وغيرها من العوامل وليس على أساس من الحقوق القانونية والمسؤوليات.

في سورية العديد من المؤسسات الرسمية التي لا تعلن عن جميع موظفيها. فالشركات تتردد في توفير بيانات عن عدد العاملين، حيث إنّ كثيرا من العاملين دون عقود عمل أو على أساس مؤقت. كما أن التعاقد من الباطن هو وسيلة أخرى تستخدمها المؤسسات الرسمية لتوظيف العاملين في القطاع غير المنظم للحد من تكاليف العمالة والتكاليف الأخرى (الإيجار، والكهرباء، وغيرها من النفقات)، والتهرب من أنظمة العمل. حيث إنّ كثيراً من الشركات المتوسطة والكبيرة تتعاقد من الباطن وتنقل جزءاً من إنتاجها إلى الورش الصغيرة والعمال، ولا سيما النساء العاملات من منازلهن.

إن إطار الحماية الاجتماعية في سورية تسيطر عليه الدولة. ويتمثل في صندوق الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية الحكومية حيث تمنح العمال المنافع الاجتماعية الأساسية، بما فيها التغطية الطبية، والاعانات العائلية

ونهاية الخدمة. ورغم أن هذا الصندوق يغطي معظم العاملين في القطاع العام، فإن قطاعات واسعة من العاملين في القطاع الخاص (والمهاجرين والعاملين لحسابهم الخاص والعمال العاملين في المنازل) لا يشملهم هذا الضمان الاجتماعي. حتى الآن 89.5 في المئة من العاملين في القطاع العام هم المستفيدون الرئيسيون من هذا الضمان. أقل من 10 في المئة من العاملين في القطاع الخاص الرسمي 3 في المائة فقط من العاملين في القطاع الخاص غير المنظم يستفيدون من هذا الضمان .

أما بالنسبة للمرأة، فعلى الرغم من أنها مشمولة بنظام التأمينات الاجتماعية أعلى بكثير من الرجل في القطاع العام، فإن تغطيتها هي أقل بكثير من الرجل في القطاع الخاص النظامي (6.7 في المئة) والخاص غير المنظم (1 في المئة فقط). بينما 46.3 في المئة من العاملين في القطاع غير النظامي هم عمال بأجر، فإن 34.5 في المئة هم من العاملين لحسابهم، و 8.3 في المئة هم من العاملين المساهمين ضمن الأسرة.

إن الغالبية العظمى من السكان السوريين مازالت غير محمية. وأدى ذلك إلى تطوير شبكة واسعة من مؤسسات الرعاية الاجتماعية في المجتمعات المحلية وتم تنظيمها على مستوى الجماعات أو المناطق على الرغم من أن الدولة تعتبر العنصر الرئيسي في توفير الرعاية الاجتماعية.

وهذه اللامركزية للخدمات الاجتماعية أدى إلى عدم المساواة بين الجماعات والازدواجية في الخدمات. وعلاوة على ذلك، قللت من قدرة الدولة على صياغة وتنفيذ ورصد السياسات الاجتماعية.

وعموما، فإن الاقتصاد غير المنظم في سورية قد ازداد في العقد الماضي، مع ما يترتب على ذلك من تدهور لظروف العمل. هنالك مجموعات كبيرة من العمال ما زالوا مستبعدين من نظم الحماية الاجتماعية الرسمية ويعملون في ظروف غير آمنة. فالدولة في سورية لديها بعض التجارب بمساعدة بعض المنظمات الدولية لتقديم الحماية الاجتماعية وتوفيرها، ولكن حتى الآن، فإن غالبية العاملين لم ينالوا بعد حقوقهم الأساسية.

تقدم سورية رعاية طبية مجانية تقريباً لمواطنيها، وتفرض حداً أقصى على أجور من المستشفيات الخاصة. تقدم العيادات الحكومية والمراكز الصحية الخدمات بالمجان لجميع المواطنين. كما يتم تعويض موظفي الحكومة وعائلاتهم أيضا كلياً أو جزئياً لتسديد من الأجور الخاصة والعناية الطبية والرعاية الصحية وتكلفة العلاج. ومع ذلك فإن كفاءة نظام الصحة العامة وفعاليته مقيدة بتقادم مهارات العاملين فيها وعدم كفاية التنسيق بين مختلف الإدارات داخل وزارة الصحة وعدم كفاية المهارات الإدارية وتدني مستوى المؤهلات والممرضين والمساعدين الطبيين. (Galdo، 2004).

إن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل حماية أي أشخاص غير محميين، وخاصة النساء، ليست مجرد مسألة توسيع برامج الحماية الاجتماعية القائمة المتاحة في القطاع الرسمي لعمال القطاع غير المنظم. وفي الواقع، فإن الخطوة الأولى هي حمل القطاع الخاص والمؤسسات الرسمية على تطبيق القوانين وأنظمة الحماية الاجتماعية، لوضع حد للاتجاهات نحو القطاعات غير المنظمة الذي لوحظ بشكل متزايد في اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية.

إن موقف منظمة العمل الدولية من الحماية الاجتماعية هو أن الدولة هي الآلية الرئيسية لتقديم هذه الخدمة وهذا الموقف يستند على اثنين من الأهداف الأساسية:

1. تخفيف حدة الفقر،
2. منح جميع الناس فرصة العيش في ظل ظروف آمنة.

وفي هذا السياق، فإن منظمة العمل الدولية تصر على مسؤولية الدولة وأرباب العمل في تقديم الحماية الاجتماعية والحاجة إلى تنظيم فعاليات تضامن على الصعيد الوطني. كما تدرك الحاجة إلى نظم رسمية للعمل عن

كثب مع مختلف شرائح من المجتمع، والتي توجد في معظم الدول العربية. ومع ذلك، فإن زيادة التحضر، والصراعات والتغيرات الاجتماعية هي في الواقع تؤدي إلى إضعاف مصادر الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية، 2007).

قامت منظمة العمل الدولية ببعض تجارب المحاكاة بشأن الكيفية التي يمكن للبلدان النامية أن توفر الضمانات الأساسية لنظام الضمان الاجتماعي. مثلاً إذا كان بلد مثل السنغال سينفق 3 إلى 4 في المئة من ناتجه المحلي الإجمالي على الضمان الاجتماعي، فإنه يمكن تخفيض عدد السكان الذين يعيشون في فقر بنسبة 40 في المائة (.Behrendt,2007)

إن أولويات السياسة العامة يجب أن تكون في اتجاه إعادة توزيع الدخل وبصرف النظر عن الإرادة السياسية، فإن عملية بناء توافق وطني من خلال الحوار الاجتماعي مع أرباب العمل والعمال. ينبغي أن يكون جزءا من الخطة الخمسية المقبلة في سورية.

وتتبنى منظمة العمل الدولية مبادرة ترمي إلى وضع حدّ مقبول عالمياً من الاستحقاقات والضمانات والتي ينبغي على جميع الناس في العالم أن يتمتع بها من خلال المبادرات الاجتماعية والميزانية .إن الأدوات التقليدية في كثير من الأحيان لا تؤمن سوى حماية الناس الذين يدفعون ضرائبهم ، ويساهمون من الدخول العادية، ولكنها ليست بالضرورة قادرة على الوصول إلى أولئك الذين لا تتوفر فيهم هذه الشروط.

الاستنتاجات والتوصيات:

لقد قدمت العولمة فرصاً جديدة للمرأة، كما قدمت ظروف عمل متدهورة أكثر بالنسبة للكثيرين. تعمل المرأة عموماً في وظائف أقل تنظيماً ويتعرضن بشكل خاص لانعدام الأمن. تقليدياً، احتلت المرأة وضع التبعية كما أن الدور الرئيسي الذي تلعبه في الأسرة في ضمان الأمن ينظر إليه على أنه هامشي في كثير من الأحيان. كان هناك افتراض عام بأن عدد النساء في الاقتصاد غير المنظم أكثر من الرجال، ولكن الدراسات الحديثة تشير إلى أن هذا ليس هو الحال في المنطقة العربية. في حالة سورية، فإن حصة الذكور في مجموع العمالة غير المنظمة أعلى من نسبة الإناث. وعلاوة على ذلك، فإن المرأة تعمل رسمياً وبشكل أساسي في القطاع العام.

وقد كان من أهم النتائج التي تم التوصل اليها من خلال هذا البحث:

- اختلاف المفاهيم حول الاقتصاد غير المنظم في سورية.
- وجود تشريعات جيدة، ولكن مع تطبيقات سيئة.
- عدم وجود رؤية متكاملة للحماية الاجتماعية.
- عدم وجود سياسات قطاعية ومناطقية متناسقة.
- ضعف التنسيق بين العاملين في تنظيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وضعف المتابعة والتقييم.
- كما أن هناك فئات مستبعدة من العمالة من الأرقام الرسمية وغير المنظمة ومن برامج الحماية.

لذلك نقترح أن يشمل قانون العمل الجديد في سورية وضع حد أدنى للأجور وتوفير الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل وتعديل المادة الخاصة بإجازة الأمومة وتشميل جميع الولادات ضمن هذه الإجازة دون أن يكون هنالك حد أعلى للولادات. كما ينبغي إصلاح نظم الضمان الاجتماعي ليشمل جميع العمال، لا سيما أكثر الفئات ضعفاً ويمكن أن تتلخص الخطوات المبدئية في هذا التمثيل من خلال:

1- حمل مؤسسات القطاع الخاص المنظم على اتباع قوانين الحماية الاجتماعية في الدولة

2- وضع نهاية للاتجاهات نحو اللانظامية أو اللارسمية التي تم رصدها في اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية.

3- تبني مبادرة منظمة العمل الدولية والتي تهدف الى وضع مستوى أدنى من الحماية يجب أن يستفيد منه كل شعوب العالم.

ولكن مبادرة منظمة العمل الدولية التي تعتمد في تطبيقها على وسائل تقليدية تحمي غالباً الاشخاص الذين يدفعون الضرائب ويساهمون بذلك من خلال دخولهم المنتظمة لذلك فإن هذه المبادرة قد لا تصل بالضرورة لأولئك الذين لا تنطبق عليهم هذه المعايير كيف يمكن الوصول اليهم؟

إذ لايمكن أن نعامل كل الاشخاص العاملين في القطاع غير المنظم على أنهم يمثلون شريحة واحدة ومتجانسة بل يجب تقسيم العاملين في الاقتصاد غير المنظم الى شرائح صغيرة تتشابه في ظروف معيشتها وأسلوب عملها ونذهب اليهم حيثما كانوا في المناطق الريفية النائية، في الضواحي في العشوائيات وفي المخيمات.

إن إصلاح نظام الحماية الاجتماعية الذي يشمل نظام التأمينات الاجتماعية والنظام الصحي يتطلب وضع خطة ينبغي إشراك جميع أصحاب المصلحة في تنظيم لجان مستقلة. كما يجب إدراج جميع فئات العمال وإيلاء اهتمام خاص لأكثر الفئات المستبعدة تدريجياً وفقا للموارد المتاحة.كماأن كفاءة النظام الصحي يجب تحسينها. وأخيراً، من المهم العمل على أن يرافق تدابير إنفاذ القانون الجديد تدابير رصد ومتابعة جديدة في إطار الحماية الاجتماعية لضمان الامتثال لهذا القانون كتحسين نظام التفتيش في سورية.

إن نمو ظاهرة العمالة غير المنظمة يتطلب تحسين أساليب البحث من خلال إجراء مزيد من البحوث والمبادرات الرامية إلى تحقيق فهم أفضل للواقع المتغير في سوق العمل. وعلاوة على ذلك، لا بد من مزيد من تحليل البيانات الكمية والنوعية لتحديد الفئات الأكثر ضعفاً. وتجدر الإشارة إلى أن الرجال والنساء يتأثرون بشكل مختلف عن طريق توظيف مختلف السياسات والبرامج.

وينبغي تصنيف البيانات وفقاً للجنس والسن، والمنطقة، وغيرها من الخصائص الاجتماعية والشخصية لتحسين الاستهداف. كما يجب أن تحفز المسوحات لتكون قادرة على كشف حالات العمل من المنزل وغيرها من أشكال العمل غير المنظم للنساء والرجال. والأهم من ذلك، يجب بذل جهود لتسجيل ثلاث فئات معينة من العمال التي غالبا ما أغفلت كلياً أو جزئياً في البيانات الإحصائية. ألا وهم العمال المهاجرون وخدم المنازل والعمال الزراعيون.

المراجع:

1. BEKKERS, H.; Al-NOURI, O. *Review and assess the informal sector in Syria and provide recommendations to legalise and regulate this sector*. SBEC,2008.

2. CAWTAR Report, 2001: 238; cf. CID/IBC, 2001, 23-30.
3. CEDAW, *Consideration of reports submitted by States Parties under article 18 of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*. United Nations, 2005, 52-69.
4. CHARMES, Jaques, *Statistics on informal employment in the Arab Region. Background paper for the ILO project Gender and Rights in the Informal Economies of Arab States*.2007, 12-13
5. CID/IBC, 2001: Labour Law [LL], Article 130; Law Governing Public Sector [PS], Article 54; Law Regulating Agricultural Activities [AA], Article 52.
6. ESIM, Simel, "*Gender & Social Protection: Reflections for Southern & Eastern Mediterranean Region" Euro-Mediterranean Conference on Social Security: A Fact of Social Cohesion. Limassol*. Cyprus, 27 May, 2004, 15.
7. FAFO, *Internal Migration in Syria. University of Damascus*, the Syrian Central Bureau of Statistics (CBS) and FAFO, 2002, 235.
http://www.fafo.no/ais/middeast/syria/sims/index.htm
8. GALDO, Anna, *Welfare in the Mediterranean Countries*. The Syrian Arab Republic, UN,2004, 25. Also available at: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN018931.pdf
9. HIJAB, Nadia ; FAWZI El-SOLH, Camillia, "*Laws, Regulations, and Practices Impeding Women's Economic Participation in the MENA Region*". World Bank, Washington DC, 2003, 89.
10. ILO. 2000, *Employment and social protection in the informal sector*. ILO, 320.
11. ILO. 2007a, *Global employment trend for women*. Geneva, 650.
12. ILO. 2007b, *Decent Work Country Programme* 2007-2010. ILO. Syria, 42.
13. ILO. 2008. *The rights of women migrant domestic workers in Arab States: Policy and regulatory change in Lebanon. Regional Office for Arab States. Gender Issue Brief 1*. Beirut, 9.
14. International Organization for Migration (IOM). 2003. Exploratory Study on Foreign Domestic Work in Syria. Damascus, 16 . www.iom.int
15. Maymann, 2006, Challenges of temporary protection in Syria, 28-30. available in www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/iraq
16. MCMILLAN, John ; WOODRUFF, Christopher. "*The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies*" Journal of Economic Perspectives,2002., Vol. 16, 3, 259-272.
17. MOGHADAM, Valentine, *Women, work, and economic reform in the Middle East and North Africa* . 1998, 275.
18. Syrian Arab Red Crescent, 2oo8, Evaluation for the Emergent Demands to Iraqis in Syria, 19-22.
19. Syrian European Business Centre SEBC, 2007, SMEs Policy Report, p28. available in www.sebcsyria.com/web
20. Syrian State Planning Commission. 2006. 10th Five-year plan. Damascus. http://www.planning.gov.sy
21. UNDP. 2002. *Assessment study of microfinance activities in Syria*, 19-35.
22. UNHCR. 2006. *Country operation plan overview*, Jordan, 32-41.
23. WHO. 2005. " *Health Systems Profile: Syria. Regional Health Systems Observatory-EMRO*, 22-24.
http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/PDF/Syria/Health%20system%20organization.pdf

24. World Bank, 2005. *Social protection in MENA*. Washington DC, 32-40. www.worldbank.org

25. التركي، عماد، *دراسة حول تشغيل الإناث في القطاع غير المنظم بتونس*.2005، المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية، 19-32.

26. دستور الجمهورية العربية السورية وتعديلاته بالقانون 2 تاريخ29/3/1980 والقانون 18 تاريخ3/7/1991 والقانون رقم 9 تاريخ11/6/2000 .

27. الشيباني، عبد اللطيف؛ الفهد، عبد المجيد، *الاقتصاد غير المنظم، دراسة حالة اليمن*. 2007، المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية، 45- 61.

28. الفحل، حسين، *دور منظمات العمال في تطوير القطاع غير المنظم*. القاهرة، الندوة القومية حول واقع وآفاق التشغيل في القطاع غير المنظم في البلدان العربية، 2007، 11.

29. قانون التأمينات الاجتماعية في سورية رقم 92 الصادر في 1959/4/6 .

30. قانون العاملين الموحد في سورية رقم 50 لعام2004 .

31. قانون العمل في سورية رقم 91 لعام 1959 .

32. المجموعة الإحصائية للأعوام 2001-2007 .