

الحماية الاجتماعية للمرأة العاملة في القطاع غير المنظم في سورية
د. مهى قطاع
المعهد العالي لإدارة الأعمال- سوريا
maha.kattaa@gmail.com

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. While health services in some rural regions are sorely lacking and health insurance would be a priority for workers; this would not be the case in some other more urban areas, where free health services are available.

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 make contributions to social insurance institutions for their workers in order to cover work injury, incapacity and old age. Women workers benefit from all of the provisions for leave (administrative, sick, training, and paid maternity for the first three children only).

Several problems arise when it comes to the application of the labour and insurance laws, which pose impediments to women's participation in the wage labour force in Syria. Documented cases of discrimination in violation

of country laws can be found at all stages of a working woman's life, starting with recruitment and continuing during and after employment.

Social protection is in fact out of reach of majority of the Syrian population. Employers adjust to a more competitive environment by cutting labour costs, while labour unions have become weak, and state provisions have been reduced with greater emphasis on private sector provisions. International organisations and the government are increasingly aware of the pressuring growing demand for social protection and the need to strengthen capacities of institutions that are providers. Alternative sources of social protection are sorely lacking, leaving people exposed to risks without health insurance, maternity protection, or retirements.

Employers in the private sector are not required by law to make any insurance contributions for casual or temporary workers (men and women) other than for work injury. The value of unpaid domestic and agricultural work is not calculated in determining eligibility for a pension and other employment and social insurance benefits; as the Syrian Social Insurance Act excludes family dependants of an employer, domestic servants, workers of a similar kind and seasonal agricultural labourers in the private and joint sectors, except where special provisions are made.

Incorporating informally employed under existing labour legislation must be a top priority. This involves extending the concept of worker used in labour standards and national legislation to cover the full range of informally employed. This also requires a strong focus on reshaping existing mechanisms for the enforcement of labour regulations covering these workers at the national level. Moreover, public programmes should be



extended to cover informally employed. Due to the nature of their employment relationship, informally employed have limited access to public programme.

الملخص

تعتبر الحماية الاجتماعية استثماراً في التنمية الاقتصادية. وتتنوع احتياجات الحماية الاجتماعية للعمال وتتفاوت حسب المناطق ، وهذا يتوقف على توفر الخدمات و تمكين العمال من الوصول إليهما. ففي حين أن الخدمات الصحية في بعض المناطق الريفية مفتقدة الى 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 الرسمية ضمن الشبكات الاجتماعية ، والتأمينات الصغرى و الدعم داخل الأسرة.

استناداً للقوانين والأنظمة السورية ، فإن أصحاب العمل مطالبين 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).

ولكن العديد من المشاكل تنشأ عندما يتعلق الأمر بتطبيق القوانين المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي ، والتي تشكل عوائق أمام مشاركة المرأة في قوة العمل المأجور في سورية. وهناك حالات للتمييز و انتهاك للقوانين وخلال جميع مراحل عمل المرأة في الحياة ، بدءاً من التعيين واستمرار العمل وأثناءه وبعده.

إن الحماية الاجتماعية هي في الواقع بعيداً عن تناول غالبية السكان السوريين. حيث يعمل أصحاب العمل على التكيف مع بيئة أكثر تنافسية من خلال خفض تكاليف العمل . ونظراً لضعف دور نقابات العمال في الوقت الحالي ، ولتخفيض الدولة لدورها مع زيادة التركيز على القطاع الخاص. هناك طلب متزايد على توفير الحماية الاجتماعية ، والحاجة إلى تعزيز قدرات المؤسسات التي تقدم مصادر بديلة للحماية الاجتماعية ، مما أسفر عن وجود عدد كبير من الأشخاص المعرضين للمخاطر ليس لديهم تأمين صحي ، وحماية الأمومة ، أو التقاعد.

في السنوات الأخيرة ، فقد تم تعريف مفهوم القطاع غير نظامي أو اللارسمي كمفهوم يستند على المؤسسة أو الوحدة الاقتصادية إلى منظور يركز أكثر على العمال. وتعتمد هذه المبادرة على مفهوم العمالة غير الرسمية ، التي تشير إلى خصائص الوظيفة وليس خصائص الوحدة الاقتصادية. و المعياران الأساسيان للعمالة غير الرسمية هما : عدم وجود عقد مكتوب و وعدم وجود استحقاقات الحماية الاجتماعية (Charne ، 2007).

إن إدراج العاملين بشكل غير رسمي في ظل قانون العمل الحالي يجب أن يكون على رأس الأولويات. وهذا ينطوي على توسيع مفهوم العامل الذي يستخدم في معايير العمل والتشريعات الوطنية لتشمل مجموعة كاملة من العاملين بشكل غير رسمي. وهذا يتطلب أيضاً تركيزاً قوياً على إعادة تشكيل الآليات القائمة لتطبيق أنظمة العمل ليشمل هؤلاء العمال على الصعيد الوطني.



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 و 2004، كان معدل البطالة أكثر من 9 في المئة، أي أن زيادة معدل النمو السنوي يعادل أربعة أضعاف قوة العمل. ولكن بحلول عام 2005، فإن معدل البطالة انخفض إلى 8 - 8.5 في المائة. ووفقاً لإحصائيات لمكتب الإحصاء المركزي، فإن قوة العمل كانت 5.1 شخص في عام 2005؛ بينما كان 4.7 مليون يعملون كعمال 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 بصدر 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 و في بعض الأحيان كان هناك محاولات إلى الحد من التدخلات، وأحياناً أخرى تدخلت الدولة بكثافة. هذا الغموض اختفى في حزيران 2005. في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث، حيث تم تبني ما سمي "اقتصاد السوق الاجتماعي".

إن "اقتصاد السوق الاجتماعي" يعني أنه من جهة، فإن 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 إلى اقتصاد السوق الاجتماعي (تقرير هيئة تخطيط الدولة، 2006) و الذي 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 وتأمين 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 التغييرات 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، والعمالة 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 الرسمية 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. يقدم هذا البحث دراسة أولية عن العاملين في القطاع غير المنظم في سورية وتستخدم مبدأ المساواة بين الجنسين وحقوق العمال ويلتزم الأسلوب المنهجي للمبادرة الإقليمية لمنظمة العمل الدولية ومركز المرأة العربية للتدريب والبحث (كوثر).

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

أسلوب البحث

1. الدراسات السابقة

تمت مراجعة الكثير من التقارير والوثائق من عام 1995 حتى 2008 ، وجرى استعراض. شبه شامل للوثائق القانونية والحكومية وغيرها من الدراسات البحثية.

2- البيانات المستخدمة

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 العاملة ، ومسح الطلب للقوى العاملة (DLFS) لجمع البيانات فيما يتعلق بقضايا سوق العمل (القوى العاملة والموظفين والعاطلين عن العمل والقضايا الديموغرافية والاجتماعية والتعليمية ، والخصائص المهنية). تعرض نتائج هذه الدراسات وتنتشر دورياً.

الفصل الأول- 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 آثار متفاوتة على الشرائح المختلفة للمجتمع السوري. وكانت النساء أول ضحايا هذه العملية إذ أن 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- 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 عاملاً أو عمالاً 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 أيضاً 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 استثنت قانون العمل الموحد من تطبيق بعض أحكامه عمال الزراعة الذين خضعوا إلى قانون العلاقات الزراعية، وعمال الموانئ والعتالة.

منذ عام 1961 ، عندما انضمت الى 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).

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 المواطنين من خلال مساهمتها السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

كما يميز الدستور بشكل إيجابي النساء ، وذلك بجعل 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. العديد من القوانين والتشريعات الداخلية تميز أيضاً 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 سوريا 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 ليلاً 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 وفقاً 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 نظراً لعدم وجود تمييز ضد المرأة في ميدان العمل ، ليس هنالك من نصوص يتوجب إلغاؤها.

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



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 من 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 من المنزل حيث يمكن اعتبارها كمقاولين من الباطن أو العاملين لحسابهم الخاص.

2- مشاركة المرأة في 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 للانخراط في مجموعة من الوظائف. 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. اقتصادياً فإن النساء الناشطات لديهم 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 ، في الوقت نفسه في 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 المائة من مجموع العمالة ، هم من النساء. وفضلاً 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 المائة في 2003 / 4 إلى 12 في المائة في عام 2006. ويرتبط هذا الانخفاض مع التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي ، والهجرة من الريف إلى الحضر ، وتقلص في العمالة في القطاع العام. كما هو الحال في بلدان أخرى والهجرة من الريف إلى الحضر ، وليس 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 الرسمية 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. فالتثالثين من 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.

3. 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 لمدخل إضافي. 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 معدلات البطالة انخفضت لدى الرجال بينما معدلات البطالة بين النساء ارتفعت.

إن فرص عمل الشباب 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 المائة) كانوا من العاطلين عن العمل الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 19 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 و 17.6 في المائة من العاملات عن العمل ، على التوالي ، في عام 2006. في حين شكلت الأميات العمال 12 في المائة من جميع العمال ، وحصلتها من بين العاطلين عن العمل 3.5 في المائة فقط في عام 2006. كما يمثل خريجي الجامعات فقط 7 في المائة من مجموع العاملين ، في حين لا تتعدى 2.7 في المائة من مجموع العاطلين عن العمل.

إن البطالة في صفوف خريجي الجامعات وصلت إلى ذروتها في عام 2002 إلى 8.5 في المائة ، قبل أن تنخفض إلى 6 في المائة في عام 2006. في حين أن نسبة البطالة بين خريجي الجامعات من الرجال لم يتجاوز 4 في المائة في السنوات الخمس الماضية ، وصلت إلى ما يقرب من 14 في المائة بين النساء من خريجات الجامعات ، وذلك يتمشى مع الاتجاهات الإقليمية من ارتفاع معدلات البطالة في أوساط الشباب والنساء المتعلمات.

ومن الواضح أن التعليم ليس العامل الأهم عند استخدام الأفراد. ووفقاً لمسح DLFS عام 2005 حيث أن نسبة 9.5 في المائة فقط من أصحاب العمل تقول أنها تأخذ التعليم الأولوية الأولى عند اختيار موظفيها. وأظهر المسح أن 30 في المائة من الشباب العاطلين عن العمل لأنهم لم يتلقوا أي تعليم ، بينما 14 في المائة من الشباب من العاطلين عن العمل وذلك بسبب عدم التوافق بين التعليم وسوق العمل والطلب. وهناك أسباب أخرى تشمل الخبرة في العمل ، ونوع التعليم ، والتمييز بين الجنسين.

إن معظم العاطلين عن العمل (40 في المائة من العاطلين عن العمل) ، قد عمل من قبل في مجال الخدمات. وهذا المعدل أعلى بين النساء العاطلات عن العمل (57 في المائة). كما أن معدل البطالة بين عمال البناء ، وهي واحدة من أكبر القطاعات التي تستخدم العاملين في القطاع غير الرسمي ، هي 23.8 في المائة 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 الرسمية. وتعتبر غالبية العاطلين عن العمل ، والتي كانت لها في السابق وظيفة (63 في المائة) 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 المائة في عام 1999 إلى 23.4 في المائة في عام 2002. ومنذ ذلك الحين ، فقد ازدادت زيادة مطردة لتصل إلى 35.3 في المائة في عام 2006.

4. الخصائص العامة للعمل في القطاع غير الرسمي

عرفت منظمة العمل الدولية القطاع غير الرسمي أو غير المنظم في عام 1991 بأنها "وحدات اقتصادية لإنتاج وتوزيع السلع والخدمات في المناطق الحضرية". في عام 1993 ، كما اعتمد المؤتمر الدولي لإحصاءات العمل (ICLS) التعريف الدولي للقطاع غير الرسمي بحيث أشار إلى أن فرص العمل والإنتاج التي تجري في الشركات الصغيرة و / أو الشركات غير المسجلة. في عام 2002 ، اقترح مؤتمر العمل الدولي مصطلح الاقتصاد غير الرسمي بدلاً من القطاع غير الرسمي ليشمل "جميع الأنشطة الاقتصادية التي هي-استناداً للقانون أو فعلياً غير مغطاة بشكل كاف أو غير مغطاة بترتيبات نظامية"

إن ظروف العمل تشكل أحد العوامل التي تساعد على التمييز بين الأنشطة الاقتصادية الرسمية وغير الرسمية. تشمل العمالة غير الرسمية العمل الذي يجري خارج أنظمة العمل الحكومية ، أو من دون عقود عمل ، ودون أي حماية. في العادة ، العمال في الاقتصاد غير الرسمي لا يعطيهم عقود مكتوبة وليس لهم ضمانات.

على الرغم من الانخفاض في مجموع العمالة في عام 2002 ، فإن العمالة غير الرسمية قد ارتفع إلى أكثر من 35 في المائة من مجموع العمالة في سوريا في عام 2006. كما تم تغيير الطابع غير الرسمي للعمالة من الطابع الزراعي والريفي إلى أشكال متعددة أخرى من الأنشطة الاقتصادية في المناطق الحضرية. كذلك ، تجدر الإشارة إلى أن معدل انتشار الذكور الذين يعملون بصفة غير رسمية قد تزايد على غرار دول عربية أخرى وخلافاً لمعظم البلدان النامية الأخرى ، فالرجال يشكلون أكثر من 92 في المائة من مجموع العمالة غير الرسمية في سورية. المرأة في سورية من الأرجح أن تكون من العاملين في القطاع العام الذي يوفر الضمان الاجتماعي الأساسي ويتيح التوفيق بين العمل والمنزل. على الرغم من الطابع غير الرسمي للعمل هو أكثر انتشاراً بين الرجال أكثر من النساء ، فهذا لا يعني أن المرأة في حالة جيدة عندما تعمل بشكل غير رسمي. وذلك لأن عدم وجود أي حماية اجتماعية حقيقية تمثل مشكلة حقيقية لهؤلاء النسوة.

1.4. حجم العمالة في القطاع غير الرسمي

من 4،3 مليون وظيفة في عام 2006 هنالك حوالي ما يقرب من 1.5 مليون وظيفة في القطاع غير الرسمي. وهذا يعني أن 35 في المائة من مجموع العمالة في سوريا هو في القطاع غير الرسمي ، في حين أن القطاع الخاص الرسمي والقطاع العام يساهم في 33.4 في المائة و 31.3 في المائة على التوالي من مجموع العمالة (المكتب المركزي للإحصاء، مسح قوة العمل لعام 2006).

2.4 النوع الاجتماعي

يعتبر الرجال أغلبية (90 -- 95 %) في القطاع غير الرسمي ، مع 38.1 في المائة من الرجال يعملون في ظل ظروف غير آمنة. في عام 2006 ، مثلت النساء 7.6 في المائة من مجموع القطاع غير الرسمي. في أجزاء أخرى من العالم ، نجد المرأة في العمالة غير الرسمية. ولكن ، في سورية والدول الأخرى في المنطقة العربية ، توجد المرأة إلى حد كبير في وظائف القطاع العام ، لأنها توفر



الحد الأدنى من الأمان للعمال. في حين أن 66.6 في المائة من النساء العاملات في القطاع العام ، 14 في المائة فقط يعملون في القطاع غير الرسمي .

3.4. التوزيع العمري للعاملين في القطاع غير الرسمي

إن العمالة في القطاع غير الرسمي يمكن أن يعطي العمال الشباب الخبرة التي يحتاجون إليها لنقلها إلى القطاع الرسمي في وظائف ذات حماية أفضل. 42 في المائة من العاملين بشكل غير رسمي تقل أعمارهم عن 30 سنة من العمر. ويعود ذلك إلى سهولة الدخول إلى القطاع غير الرسمي. بصفة عامة ، فإن العمال الشباب ليست لديهم الخبرة اللازمة لاقتحام القطاع الرسمي. وبالإضافة إلى ذلك ، عدم وجود توجيه ، يمكن مساعدة الشباب في الحصول على الوظائف الشاغرة المتاحة في القطاع الرسمي ، مما يدفع الشباب للعمل في القطاع غير الرسمي.

استناداً إلى الربع الأول من مسح القوة العاملة عام 2007 ، نلاحظ انخفاض مستويات التعليم في أوساط العاملين في القطاع غير الرسمي. أكثر من 80 في المائة من العاملين في القطاع غير الرسمي لديها شهادة ابتدائية أو أقل. ويعود ذلك إلى (أ) انخفاض الاحتياجات من المهارات في القطاع غير الرسمي (ب) وانخفاض الأجور الحقيقية في القطاع غير الرسمي بحيث أن العاملين المتعلمين لن يقبلون بها ، و (ج) المؤهلات المطلوبة أعلى نسبياً في القطاع الرسمي.

4.4. التحصيل العلمي

معظم المتعلمين يعملون في القطاع الرسمي. أكثر من 61 في المائة من الأميين يعملون في القطاع غير الرسمي ، في حين لا تتعدى 3.2 في المائة من الخريجين الجامعيين يعملون في القطاع غير الرسمي. مرة أخرى ، هذه المعدلات تثبت أن معظم الوظائف في القطاع غير الرسمي لا تتطلب مستويات عالية من المؤهلات التعليمية ، وبدليل انتشار الأقل تعليماً من العاملين في الاقتصاد غير الرسمي.

إن الطلب على العمال غير المهرة يشجع العديد من طلاب الابتدائية والإعدادية من الأسر ذات الدخل المنخفض على ترك المدارس والاتجاه للعمل (انظر الجدول 7 في المرفق).

5.4 قطاعات النشاط الاقتصادي

ما يصل إلى نصف عدد العاملين في القطاع غير الرسمي هم من الذين يعيشون في المناطق الريفية ، وأكثر قليلاً من الربع (25.4 في المائة) يعملون في الزراعة وتربية مواشيهم. معظم العاملين في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية يعملون في أعمال البناء التي تشكل 32.9 في المائة من العاملين في القطاع غير الرسمي. تعتبر القطاعات الاقتصادية الرئيسية في الاقتصاد غير النظامي هي في مجال البناء والتجارة والنقل ، والاتصالات. نتيجة لهذا التوسع / التكامل ، فإن 33 في المائة من عمال القطاع غير الرسمي يعملون في قطاع البناء ، حيث أن معظمهم من الشباب القادر على حمل المواد الثقيلة و 13 في المائة في قطاع التجارة (انظر الجدول 8 في المرفق). استناداً لمسح قوة العمل لعام 2006 ، أكثر من ثلاثة أرباع العمال الزراعيين كانوا يعملون بصورة غير رسمية. ومن عمال البناء ، فإن 83 في المائة منهم في القطاع غير الرسمي ، من دون عقود مكتوبة ، و ضمانات ، وتغطية للضمان الاجتماعي الأساسية والسلامة ومستلزمات الصحة المهنية.



وعلاوة على ذلك فإن 70 في المائة من النساء يعملون في قطاع الخدمات ، في حين لا تتعدى 11.7 في المائة منهم يعملون في الزراعة و 9 في المائة في قطاع الصناعة. هذه نسبة عالية من النساء العاملات في الخدمات نظرا لتداخل هذا القطاع مع القطاع العام ، مع 91.6 في المائة من الإناث اللواتي يعملن في القطاع العام. فالمرأة لها تمثيل جيد في القطاع العام السوري. ومع التوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي ، والخصخصة ، فإن هذا التمثيل من المتوقع أن يتغير. كما هي الحال في مصر ، حيث أن تقلص القطاع العام أدى لظهور وظائف جديدة في القطاع العام غير الرسمي أكثر (العقود المؤقتة وعدد أقل من الضمانات). إن القطاع الخاص بشكل عام لا يرغب بتوظيف المرأة وينخفض معدل استخدام القطاع الخاص للنساء عن استخدام القطاع العام للنساء وذلك من أجل تفادي إعطاء استحقاقات الأمومة. وعلاوة على ذلك ، في القطاع الخاص ، نجد أن هنالك تمييزاً على أساس الجنس رأسياً وأفقياً. فالمرأة موجودة في وظائف الرعاية التقليدية مثل (المشرفين الاجتماعيين ، والمعلمين ، وممرضة) ، الفصل الأفقي. وهي أيضاً في الرتب الدنيا السكرتارية والكتابة ، أمناء صندوق في البنوك ؛ الأمر الذي يشكل الفصل العمودي (Esim ، 2004).

6.4. مستويات الأجور والرواتب

إن الرواتب في القطاع الرسمي هي أعلى منها في القطاع غير الرسمي. في عام 2001 ، الرجال الذين يعملون في القطاع الخاص الرسمي حصلوا على رواتب أعلى بنحو 7.8 في المائة من الرجال العاملين في القطاع الخاص وغير الرسمي. إن التمييز القائم على أساس الجنس في فروق الرواتب انخفضت من 60 في المائة في عام 2001 إلى 27.5 في المائة في عام 2006. الرواتب في القطاع الخاص النظامي للمرأة 27.5 في المائة أعلى من الرواتب في القطاع الخاص غير الرسمي لذلك فإن إضفاء الطابع الرسمي على شروط وظروف العمل في مشاريع القطاع غير الرسمي سيكون وسيلة لسد هذه الثغرة. الحوافز الحكومية ، وكذلك التدابير التنظيمية ، ويمكن أن يساعد العاملين في القطاع غير النظامي تحقيق حماية أفضل.

إن إجمالي متوسط الدخل عند المرأة هو أعلى من الرجل ، بسبب تركيزها على العمل في القطاع العام، وحيث ما يدفع للمرأة أفضل من غيرها من القطاعات. والأجور في القطاع العام ، تحدد وفقاً للتعليم والخبرة والأقدمية ، بغض النظر عن الانتاجية. ومن مجموع العاملين في القطاع العام فإن 23 في المائة تكسب أقل من 7000 SYP (ما يعادل 138 دولار أمريكي) شهرياً ، في حين أن أكثر من 52 في المائة يكسب أكثر من 9000 SYP (ما يعادل 177 دولار أمريكي) في الشهر.

هناك علاقة قوية بين المستوى التعليمي والأجور في القطاع الخاص ، لا سيما في صفوف خريجي الجامعات. من موظفي القطاع الخاص ، 53 في المائة يحصل على أقل من 7000 SYP (ما يعادل 138 دولار أمريكي) شهرياً ، في حين أن 22 في المائة تحصل على أكثر من 9000 SYP (ما يعادل 177 دولار أمريكي) في الشهر. أكثر من نصف النساء العاملات في القطاع الرسمي والقطاع الخاص تحصل على أقل من 5000 SYP (ما يعادل 99 دولاراً أمريكياً) في عام 2006 ، في حين أن أقل من ربع الرجال في القطاع الخاص الرسمي يحصل على مثل هذا الراتب .

إن الفجوة في الأجور بين الجنسين في سورية هو 0.33 في عام 2004 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، 2006). ما يقرب من 30 في المائة من النساء العاملات في القطاع غير الرسمي تحصل على أقل من 5000 SYP (ما يعادل 99 دولاراً أمريكياً) ، في حين أن هذه النسبة تنخفض بين



الرجال العاملين إلى 18 في المائة. وهذا يعني أن النساء العاملات في القطاع غير الرسمي القائم على نوع الجنس يواجهون التمييز في الأجور ، عندما يؤدون الوظائف ذات القيمة أو إنزالها على وظائف معينة ، حيث بلغت قيمة جهودها أقل. وتؤلف المرأة نسبة من العاملين في القطاع غير الرسمي أقل من الرجال.

7.4. استقرار العمالة

في حين أن 87 في المائة من العاملين في القطاع الخاص النظامي يعملون في وظائف دائمة ، فإن 50 في المائة من العاملين في القطاع الخاص غير الرسمي يعملون في وظيفة دائمة و النصف الآخر من العاملين في القطاع غير النظامي يتواجدون في أعمال مؤقتة ، موسمية أو متقطعة. وتعتبر هذه واحدة من سمات العمالة في القطاع غير الرسمي الذي لا يوفر الاستقرار للعمالة. وتشكل العمالة الموسمية 13.7 في المائة من العمالة غير الرسمية. ومن بين الإناث العاملين في القطاع غير الرسمي ، فإن نسبة 26.6 في المائة من العاملات هم في الزراعة . ويعتبر الاستقرار هو العامل المحدد الرئيسي للمرأة العاملة واستقرار الوظائف هو أكثر ضماناً في القطاع العام بالنسبة للمرأة ، مما هو عليه الحال في القطاع الخاص. وتشكل الوظائف الدائمة في القطاع الرسمي وغير الرسمي مجتمعة 84 في المائة من عمالة المرأة. وهذا الانتشار يعود إلى زيادة مساهمة النساء في العمل في القطاع العام الذي يتسم باستمرارية العمل.

8.4 ساعات العمل

ينص قانون العمل السوري رقم 91 الصادر في عام 1959 على أنه لا ينبغي للعامل أن يعمل أكثر من 8 ساعات يومياً أو 48 ساعة في الأسبوع. ويمكن لساعات العمل اليومي أن تمتد إلى 9 ساعات إضافية (المادت 114 و 115). يتواجد في القطاع الخاص الرسمي 11 في المائة من العاملين يعملون ما بين 21 و 40 ساعة في الأسبوع ، في حين أن ثلث العاملين في القطاع الخاص غير الرسمي يعملون نفس ساعات العمل هذه. إن غالبية العاملين في القطاع غير الرسمي (56.6 في المائة) يعملون ما بين 41 و 60 ساعة في الأسبوع. ويرتبط هذا بانخفاض عدد العمال الدائمين بين العاملين في القطاع غير الرسمي ، والنساء اللواتي يفضلن العمل في المنزل. وبين النساء العاملات في القطاع غير الرسمي تعمل (65 في المائة) منهم لمدة تقل عن 40 ساعة في الأسبوع (13). ويعود هذا لقيام عدد من النساء بالعمل في المنزل ضمن منشآت تعود للعائلة.

في سورية 70 في المائة من النساء العاملات يعملن أقل من 40 ساعة في الأسبوع. وهذا المعدل يزيد على 76 في المائة بين النساء العاملات في القطاع العام ، وتنخفض إلى 27.5 في المائة في القطاع الخاص الرسمي. وهكذا يبدو أن القطاع العام يسمح إلى حد ما بتحقيق التوازن بين العمل والحياة العائلية بالنسبة للعاملات ذوات المسؤوليات العائلية ، في حين أن القطاع الخاص الرسمي لا يحترم وجهة النظر هذه.

الفصل الثاني- الحماية الاجتماعية للعاملات في سورية

تشمل الحماية الاجتماعية للعمال بالمعنى التقليدي اثنين من المجالات الرئيسية والتي ترتبط ارتباطاً مباشراً 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 الرسمي يترك معظم العمال 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 الرسمي ، و عدم تطبيق القوانين التي تحمي حقوق العمال ، وغيرها من القضايا الأساسية للعمل فإن هذه المواضيع قد أصبحت تشكل تحدياً على وزارة 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- نظام التأمينات الاجتماعية

لقد قرر دستور الجمهورية العربية السورية حماية شاملة لكافة المواطنين، وذلك انسجاماً مع العهد الدولي لحقوق الإنسان، حيث نصت المادة 146 ف1 من الدستور على: "تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة".
بصدور قانون التأمينات الاجتماعية 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 أياً كان حجم منشأتهم. 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 فعلاً.
- خدم المنازل ومن في حكمهم.
- العمال الذين يستخدمون في الزراعة لدى القطاع الخاص والمشارك إلا من يرد فيهم نص خاص.

لقد نص القانون في إطار التدرج شمول التأمين الصحي وتأمين البطالة لاحقاً وفق:
المادة 3: " على وزير الشؤون الاجتماعية 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 الاجتماعية بتأمين إصابات العمل (المادة 20) ويؤدي صاحب العمل شهرياً نسبة 3% من الأجور الشهرية لعماله وتخفف هذه النسبة بما يعادل 75% إذا كان صاحب العمل

² - مصدر: القانون رقم 92 الصادر في 1959/4/6 " قانون التأمينات الاجتماعية"



يشغل مئة عامل فأكثر ويقدم لهم العلاج الطبي ويصرف لهم المعونة اليومية طبقاً لأحكام القانون (المادة 23).

أما بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء، 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 عاماً بالنسبة للمؤمن عليه والخمسة والخمسون عاماً بالنسبة للمؤمن عليها وذلك بنسبة 75% من الأجر الأخير (العام الأخير) شريطة أن تكون سنوات الخدمة المسددة عنها تعادل 30 عاماً، وتحتسب نسبة أقل متناسبة مع سنوات الخدمة فيما إذا كان دون ذلك حتى 15 سنة مدفوع عنها الإشتراك. وإذا كانت الإشتراكات دون ذلك يستحق العامل تعويضاً من دفعة واحدة تتحدد بمعدل يتراوح بين 11 و13 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.

2. الاجازات السنوية

يحدد النظام الأساسي للعاملين في الدولة، أسلوب إحداث المؤسسات والجهات العامة والمستويات المختلفة المسؤولة عن إحداثها، ويحدد القانون الملاك العددي والتوصيف للوظائف والشروط التي يجب توفرها بشاغلي تلك الوظائف والجهات المسؤولة عن تعيينهم، ويحدد القانون طريقة ترفيعهم وإجازاتهم وصرافهم من الخدمة. كما يحدد قانون العمل الموحد و النظام الأساسي للعاملين في الدولة ساعات العمل اليومية بـ 8 ساعات عمل يومية وبمدة لا تزيد عن 48 ساعة أسبوعية. ويستحق العامل أجر يوم الراحة الأسبوعية أياً كان نظام تشغيله وهو يستحق إجازة سنوية مأجورة تتراوح بين 14 و30 يوماً سنوياً حسب سنوات خدمته بالنسبة لقانوني العمل (تتراوح الإجازة السنوية في قانون العمل المصري وقانون العمل القطري بين ثلاثة أسابيع و30 يوم عمل). كما يستحق العامل وفق القوانين النافذة إجازة بأجر كامل في الأعياد والمناسبات التي يصدر بتحديددها قرار عن وزير الشؤون الإجتماعية والعمل.

3. الإجازات المرضية

تنظم المادة 63 من قانون العمل الموحد فترة الإجازة المرضية في القطاع الخاص، كما تنظمها المادة 48 من القانون رقم 50 لعام 2004، وتتشابه الأحكام في القانونين حيث تتحدد الإجازة المرضية السنوية بـ 180 يوماً مستمرة أو 200 يوماً متقطعة خلال العام يستحق عنها العامل 70% من الأجر عن النصف الأول و80% عن النصف الثاني. وتنص المادة 81 من قانون العمل الموحد على إنهاء عقد العمل إذا تجاوزت إجازات العامل المدة المحددة ويحال العامل إلى لجنة التسريح الطبية إذ جاوز تلك المدة وفق المادة 52 من النظام الأساسي للعاملين في الدولة.

4. إجازة الأمومة:

تستحق العاملة إجازة بأجر كامل لمدة 60 يوماً، 40 يوماً منها بعد الوضع حكماً بالنسبة لها ولصاحب العمل (المادة 133 من قانون العمل الموحد)، وتتشرط المادة 134 من القانون أن تكون قد عملت



بشكل مستمر لدى صاحب العمل مدة 7 أشهر للحصول على كامل الأجر، وإذا لم تكن قد أتمت تلك المدة فهي تستحق نسبة من الأجر متناسبة مع المدة التي قضتها في العمل. أما بالنسبة لنظام العاملين الأساسي في الدولة فتتحدد إجازة الأمومة على النحو التالي: المادة/53/ أ / 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 أصولاً.

ويثار التساؤل حول طبيعة إجازة الأمومة 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 تنزل الإجازة إلى النصف في حال وفاة المولود.

وإذا كانت طبيعة حرمان الطفل الرابع فما بعد هي سياسة لتنظيم الأسرة والحد من النمو السكاني فإننا نلاحظ بأن نسبة الولادات عند المرأة العاملة غالباً لا تتجاوز ثلاث ولادات بينما قد تصل إلى خمسة لدى الأم غير العاملة.

لذلك نرى بأن حرمان الأم من الإجازة خلال حملها بالطفل الرابع ليس له أية حجج منطقية وينبغي الغائه.

2- مدى شمول الحماية الاجتماعية للعاملات

إن الحماية الاجتماعية هي في الواقع بعيدة عن تناول غالبية 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 المنظمات الدولية والحكومة على وعي بالضغط المتزايد على الطلب على توفير الحماية الاجتماعية ، والحاجة إلى تعزيز قدرات المؤسسات التي تقدم هذه الضمانات. ومع عدم وجود مصادر بديلة للحماية الاجتماعية ، مما أدى إلى تعويض الأشخاص للمخاطر بدون تأمين صحي ، وحماية الأمومة ، أو التقاعد.

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 ووفاء 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 الإنترنت).

إن أرباب العمل في القطاع الخاص ، لا يطلب منهم استناداً للقانون دفع أي اشتراكات للتأمين للعمال المؤقتين أو المياومين (رجالاً ونساءً) 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 أن قانون التأمينات الاجتماعية السوري استثنى الأشخاص المعالين من قبل رب العمل ، والخدم المنزليين والعمال من نفس النوع والعمال الزراعيين الموسمييين في القطاع الخاص والمشتريين ، إلا إذا كانت هناك أحكام خاصة بهم.

يمنح قانون الضمان الاجتماعي 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 و التي تشارك أساساً في أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر جزءاً من أعباء الأسرة. سورية لم تصدق 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 الإلزامي لكبار السن ، في المشروعات الصناعية والتجارية ، والعاملين في منازلهم ، والعاملين في الخدمة المنزلية.

تتطبق 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 الرسمي آخذة في الزيادة بين العاملين في القطاع الرسمي (العام والخاص). وفي المقابل ، فإن العلاقات الاجتماعية والأسرية بين صاحب العمل والعمال أن تؤدي دوراً هاماً في تقديم منافع للعاملين في القطاع غير الرسمي. عندما يعمل العمال في مؤسسات القطاع غير الرسمي ، فإنها كثيراً ما تكون جزءاً من أسرة مالك المشروع أو من نفس القرية / المجتمع ، أو عمال مؤقتين. لقد تأسست علاقات العمل في القطاع غير الرسمي على أساس المجاملات ، وحسن نية "صاحب العمل" ، وغيرها من العوامل وليس على أساس من الحقوق القانونية والمسؤوليات.

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

إن إطار الحماية الاجتماعية في سورية تسيطر عليها الدولة. ويتمثل في صندوق الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية الحكومية حيث تمنح العمال المنافع الاجتماعية الأساسية ، بما فيها التغطية الطبية ، والإعانات 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 المائة من العاملين في القطاع العام هم المستفيدون الرئيسيون من هذا الضمان. أقل من 10 في المائة من العاملين في القطاع الخاص الرسمي 3 في المائة فقط من العاملين في القطاع الخاص غير الرسمي يستفيدون من هذا الضمان (انظر الجدول 14).

بالنسبة للمرأة ، في حين أن نظام التأمين الاجتماعي هو أعلى بكثير في القطاع العام ، وتغطيتها هي أقل بكثير من الرجال في القطاع الخاص النظامي (6.7 في المائة) و الخاص غير الرسمي (1 في المائة فقط). بينما 46.3 في المائة من العاملين في القطاع غير النظامي هم عمال مدفوعون ، فإن 34.5 في المائة هم من العاملين لحسابهم ، و 8.3 في المائة هم من العاملين المساهمين في الأسرة. إن الغالبية العظمى من السكان السوريين ما زالت غير محمية. وأدى ذلك إلى تطوير شبكة واسعة من مؤسسات الرعاية الاجتماعية في المجتمعات المحلية و تم تنظيمها على مستوى الجماعات أو المناطق ، محيلة الدولة في دورها 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 الرسمي في سورية قد ازداد في العقد الماضي ، مع ما يترتب على ذلك من تدهور لظروف العمل. هنالك مجموعات كبيرة من العمال ما زالوا مستبعبدين من نظم الحماية الاجتماعية الرسمية ويعملون في ظروف غير آمنة. فالدولة في سورية لديها بعض التجارب بمساعدة بعض المنظمات الدولية لتقديم وتوفير الحماية الاجتماعية ، 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 أيضاً كلياً أو جزئياً لتسديد من الأجور الخاصة والعناية الطبية والرعاية الصحية وتكلفة العلاج. ومع ذلك فإن كفاءة وفعالية نظام الصحة العامة مقيدة بتقادم مهارات العاملين فيها وعدم كفاية التنسيق بين مختلف الإدارات داخل وزارة الصحة وعدم كفاية المهارات الإدارية و تدني 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 الرسمي. وفي الواقع ، فإن الخطوة الأولى هي حمل القطاع الخاص والمؤسسات الرسمية على تطبيق القوانين و أنظمة الحماية الاجتماعية ، لوضع حد للاتجاهات نحو القطاعات غير الرسمية الذي لوحظ بشكل 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. ومنح جميع الناس فرصة العيش في ظل عدم وجود الظروف المسببة لانعدام الأمن.

وفي هذا السياق ، فإن منظمة العمل الدولية تصر على مسؤولية الدولة وأرباب العمل والحاجة إلى تنظيم فعاليات تضامن على الصعيد الوطني. ومع ذلك ، فإن منظمة العمل الدولية . تدرك الحاجة إلى نظم رسمية للعمل عن كثب مختلف شرائح مع 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 ستنتفق 3 إلى 4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على الضمان الاجتماعي ، فإنه يمكن تخفيض عدد السكان الذين يعيشون في فقر بنسبة 40 في المائة.

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

وتتبنى منظمة العمل الدولية مبادرة ترمي إلى وضع حداً 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.



النتائج 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 هامشياً شيئاً فشيئاً كثير من الأحيان. كان هناك افتراض عام بأن عدد النساء في الاقتصاد غير الرسمي 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 الرسمية أعلى من نسبة الإناث. وعلاوة على ذلك ، فإن المرأة تعمل رسمياً وبشكل أساسي في القطاع العام.

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

- اختلاف المفاهيم حول الاقتصاد غير الرسمي أو 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 و ضعف المتابعة والتقييم.
- كما أن هناك فئات مستبعدة من العمالة من الأرقام الرسمية وغير الرسمية ومن برامج الحماية.

لذلك نقترح أن يشمل قانون العمل الجديد في سورية وضع حد أدنى للأجور وتوفير الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل. كما ينبغي اصلاح 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 الأشخاص 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 لا يمكن أن تعامل كل الأشخاص 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 وفقاً للموارد المتاحة. كما أن 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 فس سورية.

إن نمو ظاهرة العمالة غير الرسمية 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 الرسمي للنساء والرجال. والأهم من ذلك ، يجب بذل جهود لتسجيل ثلاث فئات معينة من العمال التي غالباً ما أغفلت كلياً أو جزئياً في البيانات الإحصائية. ألا وهي العمال المهاجرين وخدم المنازل والعمال الزراعيين.

المراجع

- Al-Khalidi, Ashraf, Sophia Hoffmann and Victor Tanner. 2007. Iraqi Refugees in the Syrian Arab Republic. University of Bern.
- Bekkers, Hans and Al-Nouri Osama, 2008 Review and assess the informal sector in Syria and provide recommendations to legalise and regulate this sector, SBEC.
- Galdo, Anna. 2004. Welfare in the Mediterranean Countries, The Syrian Arab Republic. UN. Also available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN018931.pdf>
- CAWTAR Report, 2001: 238; cf. CID/IBC, 2001
- Charmes, Jaques, 2007, Statistics on informal employment in the Arab Region. Background paper for the ILO project Gender and Rights in the Informal Economies of Arab States.
- CID/IBC, 2001: Labour Law [LL], Article 130; Law Governing Public Sector [PS], Article 54; Law Regulating Agricultural Activities [AA], Article 52.
- CEDAW. 2005. 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.

- Esim, Simel. 2004. "Gender & Social Protection: Reflections for Southern & Eastern Mediterranean Region" Euro-Mediterranean Conference on Social Security: A Fact of Social Cohesion. Limassol, Cyprus. 27-8 May.
- FAFO. 2002. Internal Migration in Syria. University of Damascus, the Syrian Central Bureau of Statistics (CBS) and FAFO. <http://www.fafo.no/ais/middeast/syria/sims/index.htm>
- Hijab, Nadia and Camillia Fawzi El-Solh. 2003. "Laws, Regulations, and Practices Impeding Women's Economic Participation in the MENA Region". World Bank, Washington DC.
- ILO. 2000. Employment and social protection in the informal sector. ILO.
- ILO. 2007a. Global employment trend for women. Geneva
- ILO. 2007b. Decent Work Country Programme 2007-2010. ILO. Syria.
- 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.
- International Organization for Migration (IOM). 2003. Exploratory Study on Foreign Domestic Work in Syria. Damascus – www.iom.int
- Maymann, 2006, Challenges of temporary protection in Syria available in www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/iraq
- McMillan, John and Christopher Woodruff. 2002. "The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies". Journal of Economic Perspectives, Vol. 16(3).
- Moghadam, Valentine. 1998, Women, work, and economic reform in the Middle East and North Africa.
- Syrian European Business Centre SEBC, 2007, SMEs Policy Report available in www.sebcsyria.com/web

- Syrian Arab Red Crescent, 2008, Evaluation for the Emergent Demands to Iraqis in Syria,
- Syrian State Planning Commission. 2006. 10th Five-year plan. Damascus. <http://www.planning.gov.sy>
- UNDP. 2002. Assessment study of microfinance activities in Syria.
- UNHCR. 2006. Country operation plan overview, Jordan.
- World Bank, 2005. Social protection in MENA. Washington DC. www.worldbank.org
- WHO. 2005. “ Health Systems Profile: Syria. Regional Health Systems Observatory-EMRO. <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/PDF/Syria/Health%20system%20organization.pdf>

Arabic References

حسين الفحل، دور منظمات العمال في تطوير القطاع غير المنظم، الندوة القومية حول واقع و آفاق التشغيل في القطاع غير المنظم في البلدان العربية، القاهرة، 2007

عبد اللطيف الشيباني وعبد المجيد الفهد، الاقتصاد غير المنظم، دراسة حالة اليمن، 2007

2005 عماد التركي، دراسة حول تشغيل الإناث في القطاع غير المنظم بتونس، تونس.

قانون التأمينات الاجتماعية في سورية

قانون العاملين الموحد في سورية

قانون العمل في سورية