ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

التأمين الاجتماعي للقوى العاملة غير النظامية في المنطقة العربية

E/ESCWA/CL2.GPID/2026/Policy brief.1

© Basileus/stock.adobe.com

الرسائل الرئيسية

القوى العاملة غير النظامية تشكّل 67 في المائة تقريباً من مجموع القوى العاملة في المنطقة العربية، أي أن عدداً كبيراً من السكان خارج تغطية التأمين الاجتماعي.

عقبات هيكلية، وإدارية، وسلوكية تعرقل التقدم في توسيع التغطية، رغم الإصلاحات القانونية الأخيرة.

نماذج التسجيل الاختياري في التأمين الاجتماعي غير ملائمة، ولا بدّ من آليات مبسّطة للتسجيل التلقائي.

نموذج الضريبة الموحدة "مونوتاكس" يقدم نهجاً عملياً وقابلاً للتكييف لتوسيع نطاق التغطية من خلال مساهمة بمعدل موحّد وحزمة أساسية من المستحقات على المدى القصير.

قواعد البيانات الوطنية القابلة للتشغيل البيني يمكن أن تسهّل التعريف الآلي والتسجيل المسبق للعمال غير النظاميين المؤهلين، مما يقلل التكاليف ويزيد الثقة.

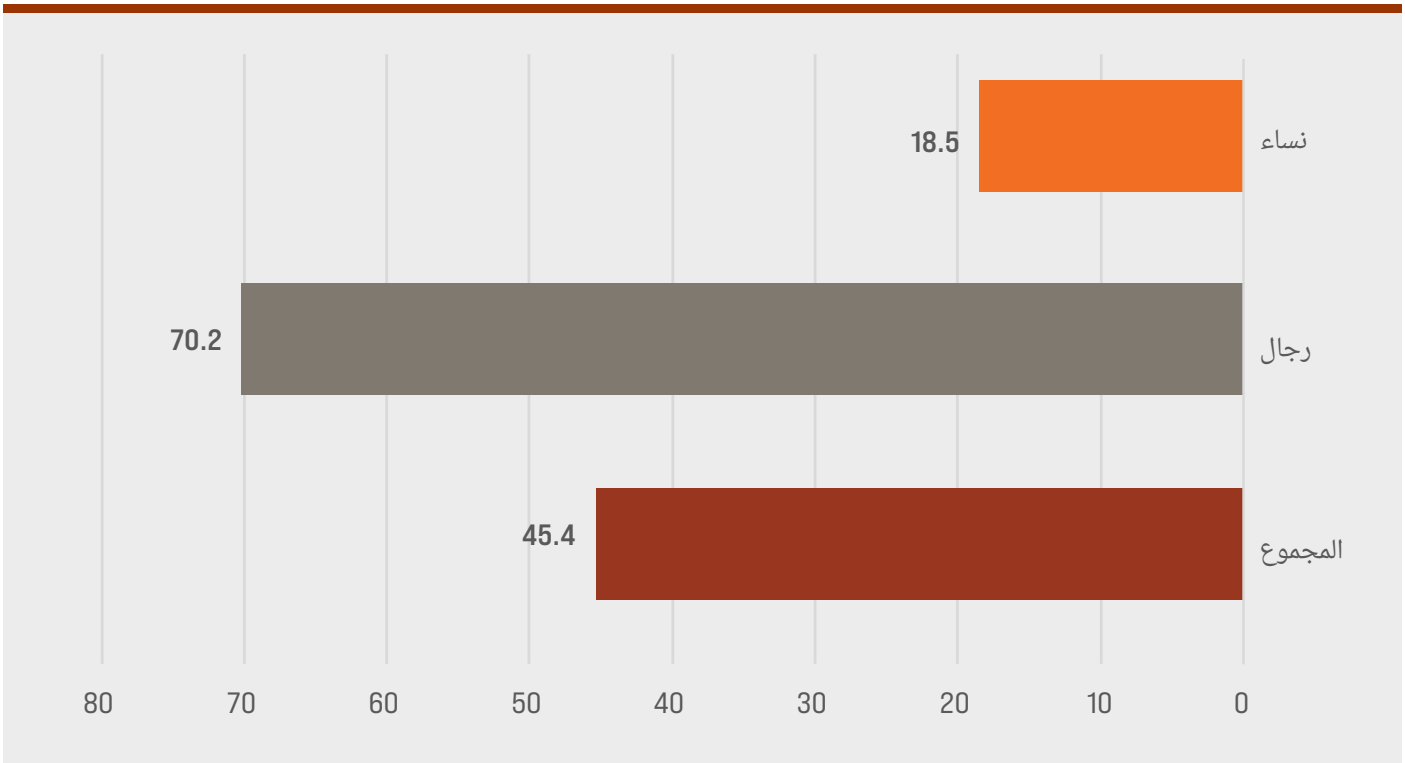
مقدمة

يضطلع أكثر من 67 في المائة من القوى العاملة في المنطقة العربية بأعمال غير نظامية، بدون عقود ثابتة، أو مداخيل منتظمة، أو إمكانية الاستفادة من تأمين اجتماعي[1]. ورغم المساهمة الكبيرة للعمال غير النظاميين في الاقتصاد المحلي، لا يزالون مستبعدين من أنظمة الحماية. ففي عام 2024، لم يستفد سوى 35.8 في المائة من الأسر في شمال أفريقيا و30 في المائة في الدول العربية من الحماية الاجتماعية[2]، سواء من خلال التأمين الاجتماعي أم المساعدات الاجتماعية، أي أن ملايين الأشخاص لا يزالون بدون تغطية[3].

وجرت في المنطقة مؤخراً إصلاحات أدخلت أطراً قانونية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. ففي مصر مثلاً، مهّدت التشريعات الجديدة المتعلقة بالتأمين الاجتماعي والرعاية الصحية، إلى جانب التوسع التدريجي في برامج المساعدات الاجتماعية، الطريق نحو تغطية أكثر شمولاً، وهي تعكس تزايد الالتزام السياسي بمعالجة الثغرات في الحماية الاجتماعية. مع ذلك، لا تزال الحماية إزاء مخاطر دورة الحياة، بما في ذلك تردّي الصحة، والشيخوخة، والأمومة، وإصابات العمل محدودةً، بل تتراجع في بعض الحالات بفعل عقبات هيكلية وإدارية. ويستلزم سد هذه الثغرات أنظمة تسجيل، ومساهمة أبسط، وتكاليف أقل، وحلول رقمية تجعل التغطية القاعدة وليس الاستثناء.

واقع القطاع غير النظامي في المنطقة العربية

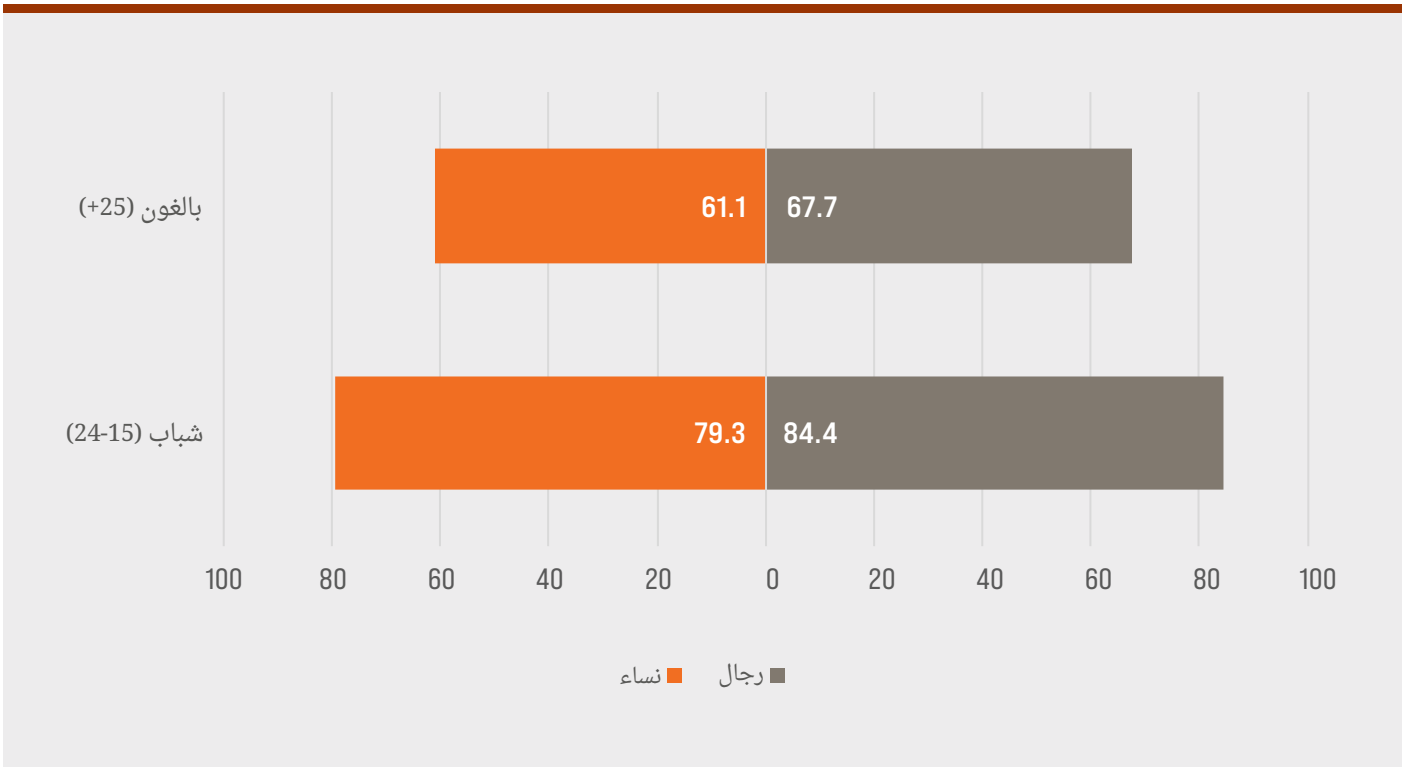
الشكل 1. معدل المشاركة في القوى العاملة في المنطقة العربية، حسب الجنس، 2024، تقديرات لمنظمة العمل الدولية قائمة على النماذج (بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى مستكشف بيانات ILOSTAT، في 29 كانون الأول/ديسمبر 2025.

لا يزال القطاع غير النظامي يستأثر بالعدد الأكبر من العمال في المنطقة. وهو يضم رجالاً ونساء على حد سواء، إلا أن أنماط العمل غير النظامي تختلف بشكل ملحوظ، فمشاركة الرجال في القوى العاملة مرتفعة عموماً، حسب السياق الوطني. ويدخل معظم الشباب سوق العمل عبر وظائف غير نظامية وبدون تغطية بالتأمين الاجتماعي.

الشكل 2: العمال غير النظاميين حسب الجنس والفئة العمرية (بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى بيانات البنك الدولي، 2024.

في المقابل، تبلغ نسبة مشاركة النساء في سوق العمل في المتوسط 20 في المائة، وتتركز وظائفهن في قطاعات الإدارة العامة، والتعليم، والصحة، حيث تكون معدلات التغطية بالتأمين الاجتماعي مرتفعةً.

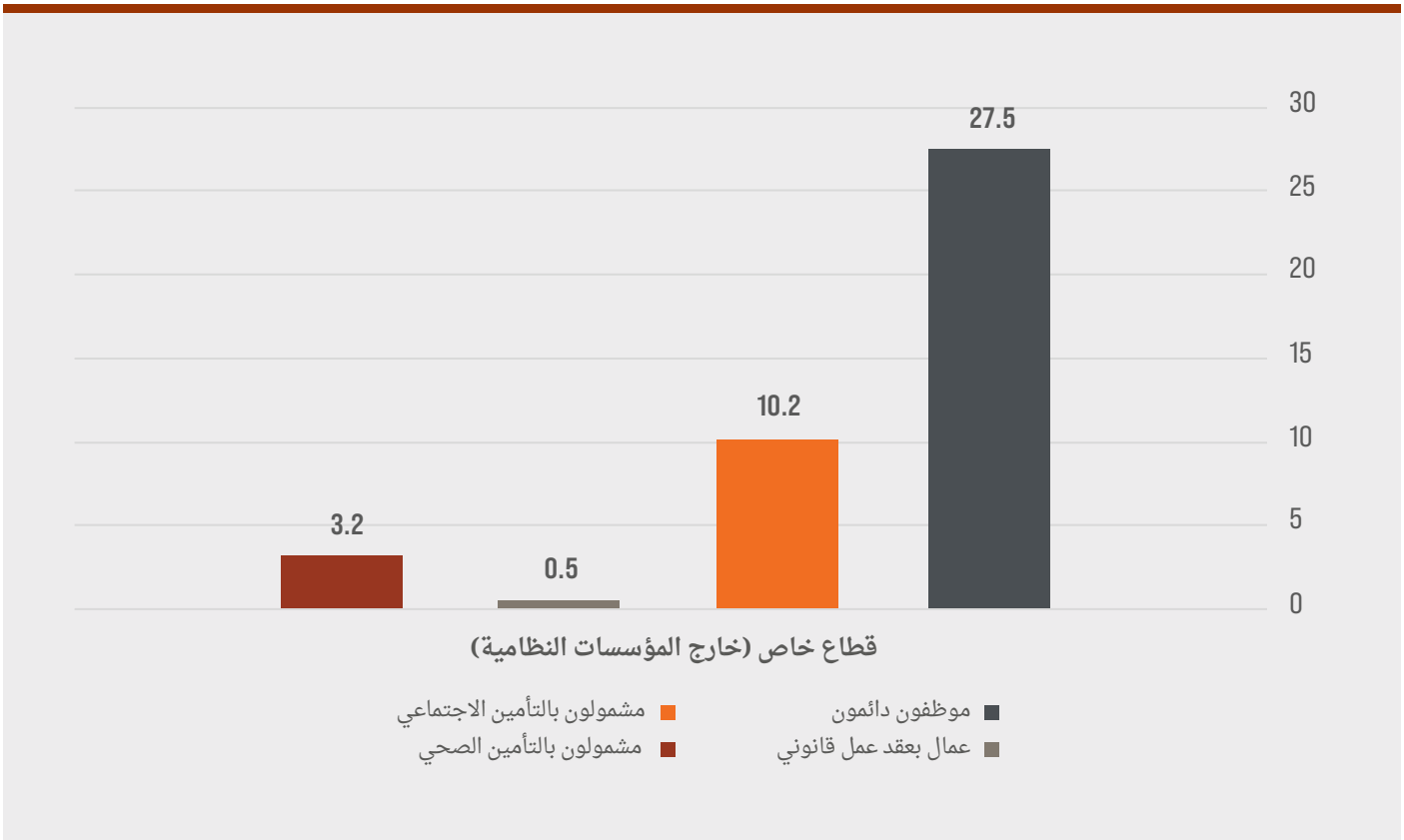
ينحسر العمل غير النظامي مع التقدم في العمر، لكنه يبقى واسع الانتشار. فعند الرجال، تنخفض نسبته من نحو 85 في المائة لدى الشباب إلى 68 في المائة لدى العمال من الفئة العمرية 25 سنة وأكثر. وعند النساء، تنخفض النسبة من 79 في المائة إلى 61 في المائة. وتعكس هذه الفوارق الديناميات القطاعية، إذ يتركّز عمل الرجال في القطاعات التي يغلب عليها الطابع غير النظامي مثل البناء، والزراعة، والنقل. وفي الدول العربية، تناهز نسبة العمال غير النظاميين 96.1 في المائة في قطاع الزراعة (91.9 في المائة منهم في شمال أفريقيا)، وتتجاوز 76.9 في المائة في قطاع البناء (85.7 في المائة منهم في شمال أفريقيا)[4]. ولا تسهم هذه القطاعات في التأمين الاجتماعي إلا بشكل محدود، على الرغم من أنها تضم ملايين العمال، ومن الأسباب الرئيسية عدم انتظام الأجور وعدم تسجيل العمال؛ أي أنّ العمال غير النظاميين، المعرضين أصلاً لأشد المخاطر، هم أيضاً الأقلّ استفادةً من الحماية الاجتماعية.

قصور مستمر في تغطية التأمين الاجتماعي للعمال غير النظاميين

يمكن للبرامج القائمة على المساهمات أن تساعد في تضييق الثغرات القائمة في الحماية الاجتماعية، لكن دورها لا يزال محدوداً في البلدان العربية، حيث ينتشر العمل غير النظامي على نطاق واسع، ويصعب الوصول إلى الأنظمة الرسمية للحماية ويندر التوظيف النظامي في القطاع الخاص.

في مصر، على سبيل المثال، لا تزال تغطية العمال في القطاع الخاص خارج المؤسسات النظامية محدودة للغاية. ويكاد عددهم لا يتجاوز واحداً من كل أربعة، ولا يغطي التأمين الاجتماعي سوى 10 في المائة منهم. ولا يعمل سوى 0.5 في المائة بموجب عقد عمل قانوني، في حين لا يستفيد سوى 3 في المائة من التأمين الصحي، ما يُبرز محدودية نطاق

الشكل 3. تغطية العمال في القطاع الخاص (خارج المؤسسات) في مصر (بالنسبة المئوية من السكان)



المصدر: منظمة العمل الدولية، 2025.

الأنظمة القائمة على المساهمات بالنسبة للعمال خارج المؤسسات، وانتشار أنماط العمل في ظروف محفوفة بالمخاطر. وفي مثل هذا السياق، تشكل أنظمة المساعدة الاجتماعية وأنظمة الحماية الاجتماعية غير القائمة على المساهمات الحصة الأكبر من التغطية.

وينجم هذا الخلل عن قيود هيكلية وسلوكية تعوق المشاركة في البرامج القائمة على المساهمات، ويكشف عن العوائق الرئيسية التي تمنع العمال غير النظاميين من الانضمام إلى أنظمة التأمين الاجتماعي.

وفي الوقت نفسه، ينطوي التسجيل الاختياري على مخاطر مالية. فعندما يقتصر التسجيل على الأشخاص الأكثر عرضة للمخاطر ويبقى العمال ذوو الدخل الأعلى خارج النظام، تصبح إيرادات المساهمات غير كافية لضمان صرف المستحقات. ويقوّض هذا الخيار الاستدامة المالية لأنظمة التأمين الاجتماعي ويعرقل توسعها على نحو منصف.

ولا يتوقّف تجاوز هذه العوائق على إجراء إصلاحات قانونية، بل يلزم اعتماد نُهُج مبتكرة تبسّط التسجيل، وتقلل التكاليف، وتجعل المشاركة تلقائية بدلًا من اختيارية.

العوائق أمام تغطية الحماية الاجتماعية متعددة لكنها غالباً تشمل:

- الاستثناءات القانونية
- تعقيد الإجراءات الإدارية
- ارتفاع معدلات المساهمة
- عدم اتساق حزم المستحقات مع الاحتياجات
- ضعف الإنفاذ
- تجزؤ البيانات
- قلة الوعي بالمستحقات والإجراءات
- الثقة المحدودة بالمؤسسات العامة

الحلول المقترحة

تُظهر التجربة العالمية ممارستين دوليتين جيدتين ومتكاملتين تبرزان كحل عملي قابل للتكييف من أجل توسيع تغطية التأمين الاجتماعي ليشمل العمال غير النظاميين على نحو مستدام:

الشكل 4. برامج مونوتاكس المبسطة

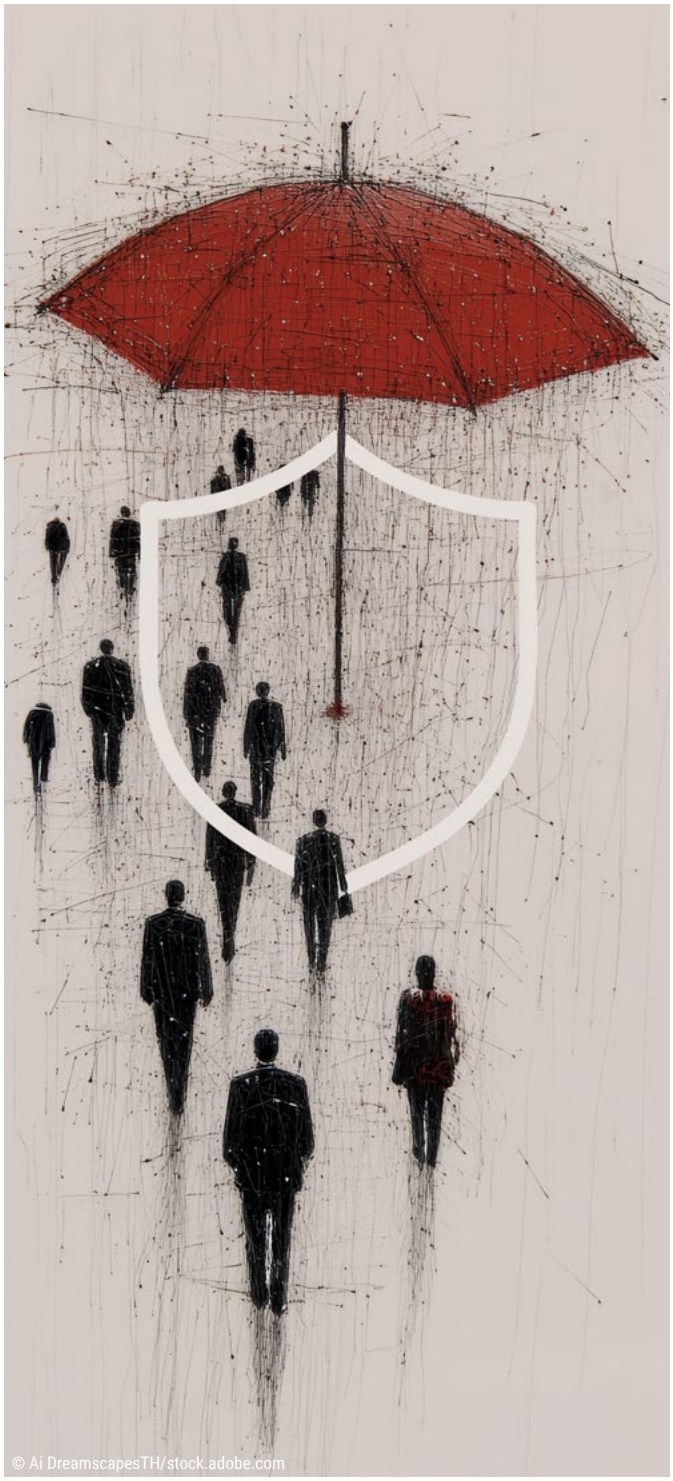
المصدر: إعداد الإسكوا.

تُقدِّم برامج مونوتاكس المبسطة نظام مساهمة بمعدل موحّد، يتيح الوصول إلى حزمة من مستحقات الحماية الاجتماعية من خلال دفعة واحدة مبسطة. وتبدأ هذه البرامج عادةً بتوفير مستحقات على المدى القصير، مثل الرعاية الصحية وإصابات العمل وتعويض الدخل، ويمكن لاحقاً توسيع نطاقها لتشمل أشكال الحماية على المدى الطويل، مثل معاشات التقاعد. وتكمن ميزتها الرئيسية في بساطتها وكلفتها الميسورة ومرونتها، إذ تساعد على مواءمة المساهمات مع الدخل غير المنتظم والتصدي للعوائق المالية والسلوكية من خلال إجراءات التسجيل المبسطة والبوابات الموحدة للدفع.

الشكل 5. التعريف الآلي والتسجيل المسبق

المصدر: إعداد الإسكوا.

يعتمد التعريف الآلي والتسجيل المسبق على قواعد بيانات قابلة للتشغيل البيني، تربط السجلات الاجتماعية وبيانات الضرائب وسجلات الوزارة لتحديد العمال المؤهلين وتسجيلهم مسبقاً، بدلاً من الاعتماد على التسجيل الاختياري. ويُخفّف هذا النهج الرقمي من الأعباء الإدارية، ويدعم التحقق من البيانات لتحديد الأشخاص غير المسجّلين وإبلاغهم بأهليتهم، ما يحوّل التسجيل من إجراء اختياري إلى إجراء تلقائي. كذلك، يعزز الكفاءة والشفافية والثقة، ويسهم في تحقيق الاستدامة المالية لأنظمة التأمين الاجتماعي.



يتيح اعتماد هذين المسارين معاً فرصةً لتحويل نظام التأمين الاجتماعي من نظام قائمٍ على الاشتراك الاختياري إلى نظام يُسجَّل فيه العمال تلقائياً، ويُقدِّم حوافز واضحة لضمان استمرارية المشاركة. ومن خلال الانتقال من الاستبعاد إلى التغطية التلقائية، وإعطاء الأولوية للشمول وإمكانية الوصول، يمكن لبلدان المنطقة بناء أنظمة حماية اجتماعية عادلة ومرنة، تستجيب لمختلف احتياجات القوى العاملة، بما يدعم التنمية المستدامة ويعزز رفاه جميع العمال.

الشكل 6. رؤى سلوكية وحلول في التحوّل الرقمي

المصدر: إعداد الإسكوا.

المراجع

الإسكوا (2025). عدم المساواة في المنطقة العربية: حقوق مهدورة ووعود منقوضة.

الإسكوا، ووزارة التضامن الاجتماعي – مصر، والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي (2024). توسيع نطاق التأمين الاجتماعي لشمول العمالة غير النظامية في مصر.

منظمة العمل الدولية (2025). دراسة تشخيصية حول الاقتصاد غير المنظم في مصر مع التركيز على قطاعات الزراعة والهندسة والصناعات الغذائية والملابس الجاهزة والنقل.

_____ (2024). تقرير الحماية الاجتماعية في العالم لفترة 2024-2026: الحماية الاجتماعية الشاملة من أجل العمل المناخي والانتقال العادل.

International Labour Organization (ILO) (n.d.). Labour force participation rate. Accessed on 1 October 2025.

World Bank Group (2025). State of Social Protection Report 2025: The 2-Billion-Person Challenge.

_____ (n.d.). Human Capital Data Portal – Indicators. Accessed on 1 October 2025.

الحواشي

1. E/ESCWA/CL2.GPID/2025/5.

2. يميّز موجز السياسات هذا بين شمال أفريقيا والبلدان العربية تماشياً مع التعريفات الإقليمية لمنظمة العمل الدولية المستخدمة في تقرير الحماية الاجتماعية في العالم 2024-2026، الذي تُستمد منه البيانات دون الإقليمية. تضم البلدان العربية الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعُمان، ودولة فلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، والمملكة العربية السعودية، واليمن. وتضم بلدان شمال أفريقيا تونس، والجزائر، والسودان، وليبيا، ومصر، والمغرب.

3. منظمة العمل الدولية، 2024.

4. منظمة العمل الدولية، 2024.

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقةَ العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

www.unescwa.org

2500751A