

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2009/WG.2/5
27 October 2009
ORIGINAL: ARABIC

هيئة تنمية المجتمع
Community Development Authority



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية
لغربي آسيا (الإسكوا)

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

المنتدى العربي حول السياسة الاجتماعية
بيروت، ٢٨-٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

الحماية الاجتماعية في ماليزيا

إعداد
الدكتورة سيدة الكمال محمد
كلية العلوم الاجتماعية
الجامعة الماليزية

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف، وليست بالضرورة، آراء الإسكوا.

الملخص

يمكن تصنيف برامج الحماية الاجتماعية في ماليزيا إلى فئتين: برامج الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي. تغطي برامج الضمان الاجتماعي مزايا متقاعدية للضمان الاجتماعي لمجموعتين من الموظفين هما موظفو الحكومة المدنيون والعاملون في القطاع الخاص. وتتم حماية الموظفين الحكوميين من خلال نظام التقاعد، وهو برنامج محدد المزايا يقوم على أساس طول فترة الخدمة وآخر راتب تم الحصول عليه، فيما تتم حماية موظفي القطاع الخاص من خلال صندوق ادخار الموظفين وهو نظام للمساهمات المحددة للتقاعد يتضمن مساهمات الموظفين وأصحاب العمل. أما القوات المسلحة من الرتب التي لا يغطيها نظام التقاعد فهي محمية من خلال صندوق القوات المسلحة، وهو نظام محدد المساهمات للتقاعد. وتدار مجموعة برامج التأمين الاجتماعي من قبل منظمة الضمان الاجتماعي، والتي تغطي الموظفين الذين تبلغ رواتبهم ٣٠٠٠ رينجيت ماليزي أو أقل. كما تتم حماية الموظفين من خلال برامج التعويض الخاصة بالعمل. وعلى الرغم من المزايا الملموسة التي تقدمها للأعضاء، فإن برامج الحماية الاجتماعية قد أثبتت كونها غير كافية لتقديم التغطية الشاملة للأعضاء، حيث تترك الكثيرين معرضين للفقر، وخاصة كما حدث خلال الأزمة المالية الآسيوية عام ١٩٩٧. ومع الأزمة المالية العالمية للعام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، يجب التأكيد بشكل أكبر على تعزيز برامج الحماية الاجتماعية لضمان التغطية الشاملة. وهناك اليوم دعوات لدعم عائلي أقوى والتوفير الشخصي لإكمال برامج الحماية الاجتماعية الحالية.

أولاً - مقدمة

كمجتمع آسيوي فإن الدعم العائلي، وهو معيار أيديولوجي وثقافي، كان آلية الحماية الاجتماعية المقبولة في ماليزيا على مر القرون، ولا يزال يلعب دوراً أساسياً في وسط البلاد حتى اليوم. يعرف جونز (١٩٩٣) الدعم العائلي في آسيا على أنه تقليد شرقي أو حالة من الرفاه كونفوشيوسي، حيث تعتبر المجتمعات سلسلة من العائلات المتواصلة المتماسكة والتي تقدم الدعم المتبادل بحيث يبنى مجتمع متجانس على التعاون بين مختلف المجموعات العرقية والسلالات والأجناس والطبقات. إلا أنه، وكما يقول تشان (٢٠٠٦) فإن البنية العائلية والعلاقات العائلية كيان متغير وليس ثابتاً. وقد أدت عوامل النمو الاقتصادي والثورة الصناعية وال عمران والحدثة إلى تغيرات كبرى في العلاقات العائلية. وكما هو الحال في أغلبية دول العالم، فقد أصبحت الأسر النووية تحل محل الأسر الممتدة، وتزايدت أهمية مبدأ الفردية. كما تغير إدراك مفهوم العائلية في الوقت الذي أصبحت فيه الإناث تسعى إلى التعليم العالي وتأخير الزواج وإنجاب عدد أقل من الأطفال وارتفاع حالات الطلاق نسبياً. وقد أدى انخفاض معدل المواليد إلى ارتفاع معدل الاعتماد وإلى المشاكل المرتبطة بالمجتمع الهرم، فيما أدى ارتفاع معدلات الطلاق إلى مشاكل اجتماعية وتحديات أخرى كانحراف الأحداث والمنازل التي يديرها أحد الوالدين أو الأم العازبة. ومع تغير الأنماط الاجتماعية في المجتمع، فإن هناك حاجة إلى برامج الحماية الاجتماعية الأكثر صرامة لحماية المجتمع من عدم كفاية الدعم العائلي والذي كان فيما مضى ذا أهمية كبرى.

تاريخياً تعود برامج الحماية الاجتماعية في ماليزيا إلى القرن التاسع عشر مع تأسيس نظام التقاعد عام ١٨٧٥^١، وتقديم صندوق الادخار لعاملين بلدياً بينانغ عام ١٨٩٨، لهدف أساسي هو تزويد دخل التقاعد للعاملين. وقد تم فيما بعد إنشاء عدد من الصناديق المماثلة، بدءاً من نظام التقاعد للعاملين في قطاعات الزراعة والتعدين عام ١٩٤٩. وقد عمل كل صندوق بشكل فردي ليقدم مزايا مختلفة للمستفيدين. وأدى التباين بين صناديق الادخار الخاصة إلى إدراك الحكومة إلى الحاجة لتأمين الرفاه المالي للمجموعات ذات الدخل المتدني. وقد جاءت فكرة أنظمة المساهمة للتقاعد من خلال لجنة الأجور المشتركة، وبقيت الفكرة دون تفعيل حتى العام ١٩٤٩، حيث قامت دائرة العمالة الفيدرالية بإنشاء صندوق ادخار الموظفين، ليكون مؤسسة توفير للعمال الذين كانت رواتبهم أقل من ٤٠٠ رينجيت ماليزي. وقد تم تفعيل الصندوق من خلال قانون صندوق ادخار الموظفين عام ١٩٥١. وبعد عام من ذلك تم تقديم نظام التزام أصحاب العمل والذي يغطي تعويضات العمل، تبعه نظام تعويض العمال لتحديد شروط ومبالغ التعويض في حالات الحوادث والوفاة. وفي عام ١٩٦٩ تم وضع قانون الضمان الاجتماعي للموظفين تحت مظلة منظمة الضمان الاجتماعي، لحماية أصحاب الدخل المتدني من خلال البرنامج، وتقديم تأمين إصابات العمل ونظام التقاعد لغير القادرين على العمل. وفي الوقت الحاضر يغطي نظام الضمان الاجتماعي الموظفين الذين يبلغ دخلهم الشهري ٣٠٠٠ رينجيت ماليزي أو أقل.

وتقع كفاية برامج الحماية الاجتماعية في دائرة التساؤل والمناظرة المستمرة، وخاصة من حيث كفاية نظام التقاعد وصندوق ادخار الموظفين في تقديم دخل التقاعد وكفاية نظام التأمين الاجتماعي لحماية ذوي الدخل المتدني. وخلال الأزمة المالية الآسيوية عام ١٩٩٧ تم الكشف عن نقاط الضعف في تلك الأنظمة، ومنها على سبيل المثال عدم كفاية مزايا تخفيض النفقات وازدياد الفقر في الضواحي ونقص التأمين لكل من

^١ لا تبين السجلات الوقت المحدد لتأسيس نظام للتقاعد. وتقول دائرة العمالة الفيدرالية أن النظام تم تأسيسه عقب العام ١٨٧٥ بقليل. لكن لا يوجد أي دليل على وجودها قبل هذا التاريخ (وحيد ١٩٧٠ كما تم اقتباسه في يعقوب ٢٠٠٠).

العاملين المحليين والأجانب (رجاياه ٢٠٠٥). إلا أنه من الغالب الاعتقاد بأن لدى ماليزيا برنامج جيد للضمان الاجتماعي للموظفين بتمويل من برامج صندوق ادخار الموظفين. ويهدف هذا البحث إلى مناقشة برامج الحماية الاجتماعية في ماليزيا مع التركيز على دور تقديم الدخل غير الناتج عن العمل للعاملين والمتقاعدين. أما الجزء الثاني من البحث فيقدم نظرة عامة على برامج الحماية الاجتماعية الحالية في ماليزيا، فيما يقدم الجزء الثالث تحليلاً متعمقاً لكل من البرامج. وينتهي البحث بخاتمة واستنتاج مختصر.

ثانياً- برامج الحماية الاجتماعية في ماليزيا

تتواجد برامج الحماية الاجتماعية في ماليزيا منذ حصولها على الاستقلال عام ١٩٥٧، وذلك من خلال برامج عامة مختلفة للصحة والدعم الاقتصادي والتقاعد والتعليم. إلا أنها، وكدولة نامية، تركز بشكل أكبر على النفقات الاقتصادية للنمو الاقتصادي، وهو توجه مماثل لما تتبناه الدول الصناعية الجديدة (كوريا واليابان وهونغ كونغ وسنغافورة) واليابان، والتي يعد إنفاقها على المزايا الاجتماعية قليلاً نسبياً/ وتسعى إلى دور اقتصادي استراتيجي (غوغ ٢٠٠٠). يتم تخصيص أكثر من خمسين بالمائة من النفقات الاقتصادية للخدمات الاقتصادية، ويستمر هذا المبلغ بالارتفاع وصولاً إلى الأزمة المالية الآسيوية عام ١٩٩٧. وقد أدى الإدراك بعدم كفاية برامج الحماية الاجتماعية خلال الأزمة إلى رفع ميزانية الحكومة للخدمات الاجتماعية. وفي البداية تركزت نفقات الخدمات الاجتماعية على التعليم والصحة وتخطيط الأسرة. وفي الثمانينات تم التركيز بشكل أكبر على خدمات الإسكان التي تزامنت مع الطفرة العقارية في ذلك الوقت. وفي التسعينات، وبعد مرحلة الأزمة الاقتصادية، تم تخصيص المزيد من النفقات للخدمات الاجتماعية وخدمات المجتمع. وفي العام ٢٠٠٣ تم تقديم أول سياسة وطنية اجتماعية لتطوير الاستراتيجيات وتلبية احتياجات الصالح الاجتماعي وتنمية المجتمع.

يمكن تصنيف برامج الحماية الاجتماعية في ماليزيا إلى فئتين: برامج الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي. تعرف برامج الضمان الاجتماعي على نطاق واسع بأنها برامج التقاعد التي تغطي مجموعتين أساسيتين هما موظفو الحكومة المدنيين والعاملون في القطاع الخاص. تتم حماية الموظفين الحكوميين من خلال نظام التقاعد، وهو برنامج محدد المزايا يقوم على أساس طول فترة الخدمة وآخر راتب تم الحصول عليه، فيما تتم حماية موظفي القطاع الخاص من خلال صندوق ادخار الموظفين وهو نظام للمساهمات المحددة للتقاعد يتضمن مساهمات الموظفين وأصحاب العمل. أما برامج التأمين الاجتماعي فتقدم تعويضات العمل كنظام التزام أصحاب العمل ونظام تعويض العاملين ومنظمة الضمان الاجتماعي. وتتم إدارة برنامج أعمّ للحماية الاجتماعية لمجموعة أكبر من الأرامل والقصر وكبار السن والأطفال والمعاقين بمسؤولية من وزارة شؤون المرأة والعائلة وتنمية المجتمع.

ألف- برامج الصالح العام

تعتبر برامج الصالح العام مسؤولية دائرة الصالح الاجتماعي في وزارة شؤون المرأة والعائلة وتنمية المجتمع. وفيما تركز الدائرة على الأهداف الواسعة للتنمية الاجتماعية في برامج الصالح الاجتماعي، فهي تركز أيضاً على برامج اجتماعية مختلفة تستهدف مجموعات معينة. ومن بين المجموعات التي تستهدفها تلك البرامج الأطفال وكبار السن والمساعدة العامة والأطفال في دور الرعاية والمعاقين وضحايا الكوارث الطبيعية وأصحاب الأطراف الاصطناعية. وتعتبر مجموعة كبار السن أكبر المجموعات التي تتلقى المساعدة من برامج الصالح العام.

وهناك أربعة برامج مساعدة عامة أساسية في برامج الصالح العام تغطي الأرامل وتابعيهم والمساعدة المدرسية (باستثناء الكتب والمناهج) والمعتمدين على السجناء ومخصصات البطالة. تقدم مخصصات البطالة للعاملين المعوزين الذين تعتبر مطالبهم ونفقاتهم الأقل. لا يوجد تأمين شامل للبطالة أو مساعدة للعاطلين عن العمل في ماليزيا. ويعود هذا في جانب منه إلى استمرار النمو الاقتصادي في ماليزيا مما أدى إلى انخفاض معدلات البطالة. إلا أنه في العامين ١٩٩٧ و ٢٠٠٨ اللذان شهدا أزمات مالية، حدث ارتفاع في نسب البطالة طال الخريجين الجدد والعمال. وفي عام ١٩٩٨ أطلقت الحكومة برنامج الخريجين العاطلين عن العمل لتوظيف الخريجين الجدد في الهيئات الحكومية لأشهر قليلة وبالحد الأدنى من الراتب الشهري. وتأسس

البرنامج لتزويد الخريجين الجدد بالخبرة العملية قبل الدخول إلى سوق العمل، إلى جانب تزويدهم بالحد الأدنى من الدخل. وفي العام ٢٠٠٨ تم تطوير برنامج جديد باسم "برنامج إعادة التدريب" بإشراف دائرة العمل في وزارة الموارد البشرية لإعادة تدريب العاطلين عن العمل ومساعدتهم بوظائف جديدة. وخلال التدريب يحصل المتدربون على أجر شهري لمساعدتهم في تغطية نفقاتهم.

كما تقدم دائرة الصالح العام المساعدة على شكل منح نقدية بمبالغ مقطوعة، أو المساعدات العينية كالملابس و الطرود الغذائية، فرص التدريب في الشركات الصغيرة وغيرها. وتتم مراقبة هذا البرنامج بحيث يخضع لمعايير صارمة، ويعتبر المعيار الأساسية للتأهل هو الدخل المتدني. تمنح دفعات المساعدة الاجتماعية الشهرية بمعدل ٨٠ رينجيت للشخص الواحد وبحد أقصى ٣٥٠ رينجيت للعائلة. ويحصل كبار السن الذين تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً والذين لا يعملون وليس لهم أقارب يعيلونهم على المساعدة التي تصل إلى ٢٠٠ رينجيت شهرياً. إلا أن هناك توجهاً بحيث يتم زيادة المساعدات الموجهة إلى المستحقين في مناطق الضواحي حيث أن غالبية سكان الأرياف مستثنون بسبب عدم علمهم بالأمر أو بسبب الإجراءات الإدارية لاستلام النماذج وتقديم الطلبات في مراكز المدن الكبرى.

باء- نظام التقاعد

نظام التقاعد الماليزي نظام لمزايا التقاعد غير المساهمة وهو مصمم خصيصاً من قبل الحكومة كمكافأة موظفيها على عملهم بإخلاص ودأب. لا توجد سجلات تبين متى تم إنشاء النظام بالضبط. وتقدر لجنة المجلس التشريعي الاتحادي أن النظام استحدث بعد عام ١٨٧٥ فقط، حيث لا توجد أية سجلات تدل على وجوده قبل ذلك التاريخ (وحيد ١٩٧٠ كما هو مشار إليه في يعقوب ٢٠٠٠). أما أول قانون متكامل للتقاعد فقد وضع في العام ١٩٢٨ للولايات المالية الاتحادية وأصبح قانوناً محلياً عام ١٩٥١ (سوجاتا ٢٠٠٧). وفيما يعتبر النظام غير قائم على المساهمات للموظفين فإن صاحب العمل (الحكومة الماليزية) تخصص ١٧,٥% كحد أدنى من راتب الموظف لصندوق التقاعد كل شهر. ويعتبر التقاعد حماية لدخل المتقاعد الممنوح للموظف وللأشخاص الذين يعيلهم عند تقاعده أو مرضه الذي يمنعه من العمل أو الوفاة. ويبيّن القانون ٢٢٧ من الدستور الاتحادي أن نظام التقاعد هو مسؤولية الحكومة الاتحادية. وتشمل مزايا النظام تلك المتعلقة بإصابات العمل والإعاقة وراتب التقاعد والمنح للمتقاعدين ومن يعيلونهم في حال الوفاة خلال الخدمة أو الوفاة بعد التقاعد.

وعند التقاعد يصبح الموظفون الحكوميون مخولين بالحصول على مزايا التقاعد وعلى المنح وتعويض المغادرة إن توفر². وتدفع مستحقات ومنح التقاعد بعد التقاعد بشهر واحد بينما تدفع تعويضات المغادرة في آخر يوم للعمل. تدفع المنح كمبلغ مقطوع عند التقاعد أما مزايا التقاعد فتدفع شهرياً منذ التقاعد وحتى نهاية حياة المتقاعد. تعتمد معدلات التقاعد والمنح على طول مدة الخدمة وعلى آخر راتب مستحق للموظف. يخول موظفو الحكومة المدنيين بالحصول على معدل استبدال من ٩ إلى ٥٠ بالمائة إن كان طول الخدمة أكثر من ٢٥ سنة. أما إذا كان طول فترة الخدمة أقل من ٢٥ عاماً، فإن مستحقات التقاعد تحسب بناء على المعادلة التالية: $٦٠٠/١ \times$ طول الخدمة \times راتب آخر شهر. وهناك طرق أخرى لاحتساب التقاعد في حال الموظف الذي يتقاعد مبكراً لأسباب صحية أو بسبب التعيين في منظمة ما أو بسبب الوفاة. والحد الأدنى لراتب التقاعد المستحق هو خمس الراتب الآخر في حال كون الخدمة أقل من عشر سنوات. كما أن المتقاعدين مخولون

² "المصافحة الذهبية" هي نوع من الخدمة التي تسمح لموظفي القطاع العام تجميع ٩٠ يوماً من إجازاتهم السنوية كحد أقصى واستبدالها بنقود عند نهاية خدمتهم. ويتم احتسابها وفقاً لآخر راتب بما يتضمن العلاوات والإجازات المجمعة.

بالحصول على العلاج الطبي المجاني في العيادات والمستشفيات الحكومية. وفي عام ٢٠٠٦ أنفقت الحكومة حوالي ٥٣ مليون رينجيت ماليزي على تكاليف الرعاية الصحية للمتقاعدين.

جيم - صندوق ادخار الموظفين

صندوق ادخار الموظفين هو نظام ادخار إجباري مصمم لتلبية احتياجات موظفي القطاع الخاص لأغراض التقاعد. تأسس في ١ أكتوبر ١٩٥٥ وهو أول صندوق وطني لادخار الموظفين في العالم. ويتم تمويل الصندوق من خلال مساهمات الموظفين وأصحاب العمل شهرياً، ويبين الجدول ١ نسب المساهمة. وعند الوصول إلى سن التقاعد، وهو ٥٥ عاماً، يمكن للعضو مواصلة المساهمة في الصندوق بشرط أن يكون لا زال على رأس عمله. وفي الوقت الحاضر يبلغ عدد أعضاء صندوق الادخار الذين تزيد أعمارهم عن ٥٥ عاماً ١٦,٠٠٠ موظف، يبلغ إجمالي ادخارهم ١٠,٩ مليار رينجيت ماليزي. تتوقف المساهمات في الصندوق في حال سحب الموظف لادخاره من الصندوق للمرة الثانية بعد أن يسحبها للمرة الأولى في سن الخامسة والخمسين. وحتى الآن فإن على الأفراد الذين تزيد أعمارهم على ٥٥ عاماً الاستمرار في المساهمة في الصندوق حتى سن ٧٥ عاماً. إلا أن نسب المساهمة لأولئك الموظفين تتخفض بشكل كبير لتبلغ ٥,٥% للموظف و٦% لرب العمل مقارنة بالمعدل العادي البالغ ١١% للموظف و١٢% لرب العمل.

الجدول ١ - نسب مساهمات صندوق ادخار الموظفين ١٩٥٢ - ٢٠٠٩

السنوات	الموظف (%)	صاحب العمل (%)	الإجمالي (%)
1952 - يونيو 1975	5	5	10
يوليو 1975 - نوفمبر 1980	6	7	13
ديسمبر ١٩٨٠ - ديسمبر ١٩٩٢	9	11	20
يناير ١٩٩٣ - ديسمبر ١٩٩٥	10	12	22
يناير ١٩٩٦ - مارس ٢٠٠١	11	12	23
ابريل ٢٠٠١ - مارس ٢٠٠٢	9	12	21
ابريل ٢٠٠٢ - مايو ٢٠٠٣	11	12	23
يونيو ٢٠٠٣ - مايو ٢٠٠٤	9	12	21
يونيو ٢٠٠٤ - يناير ٢٠٠٩	11	12	23
يناير ٢٠٠٩ حتى الآن	8	12	20

المصدر: <http://www.kwsp.gov.my>

وكان الهدف من صندوق ادخار الموظفين في الأصل هو تلبية المتطلبات المالية لأعضائه المتقاعدين. وابتداءً من العام ١٩٦٨ قدم الصندوق أول برنامج للسحب الجزئي بحيث يسمح للأعضاء بسحب جزء يصل إلى ثلث مدخراتهم. ومنذ ذلك الحين شهد الصندوق عدداً من التغييرات البنوية وخاصة فيما يتعلق بالسحب قبل التقاعد. وفي الوقت الحالي ينقسم صندوق ادخار الموظفين إلى حسابين أساسيين: حيث تقيد ٧٠% من مساهمات الأعضاء للحساب I لأغراض التقاعد، وتودع ٣٠% من المساهمات في الحساب II حيث يمكن استخدامها لأغراض ما قبل التقاعد كالسحوبات لتملك المنازل والنفقات الصحية والتعليمية والتمويلية لما قبل التقاعد.

دال - صندوق القوات المسلحة

منذ عام ١٩٧٣ أصبح الاشتراك في عضوية صندوق القوات المسلحة LTAT إجبارياً للأعضاء من الرتب الأخرى في القوات المسلحة. وكما هو الحال في صندوق الادخار للموظفين، يتم تمويل صندوق القوات المسلحة من خلال مساهمات الموظفين وأصحاب العمل. وفي هذه الحالة فإن صاحب العمل هو الحكومة الماليزية. تبلغ نسبة المساهمة الحالية ١٠% من الراتب الشهري، إلى جانب ١٥% تقدمها الحكومة. يعتبر هذا البرنامج بالنسبة للضباط العسكريين نظام ادخار بحيث يمكنهم المساهمة فيه طوعاً. تبدأ المساهمة من حد أدنى قدره ٢٥ رينجيت ماليزي لتصل إلى ٥٠٠ رينجيت كحد أقصى، حيث يجب أن تكون المساهمة من مضاعفات الخمسة. كان الحد الأعلى للمساهمة فيما سبق هو ٢٠٠ رينجيت. لا يحصل الأعضاء المساهمون طوعاً على أية مساهمات من الحكومة. ومن مزايا العضوية سواء الإلزامية أو الاختيارية هي تمتع العضو بمزايا العجز عن العمل حيث يمكن لمن يعملونهم الاستفادة من برنامج الوفاة.

يمكن للعضو سحب كامل المدخرات من الصندوق فقط في عمر الخمسين، ولا يوجد خيار الحصول على دفعات شهرية بعد التقاعد. يمكن تقسيم الدفعات إلى فئتين مختلفتين: الأعضاء الذين يحصلون على راتب تقاعدي من الحكومة والذين يحصلون فقط على مساهمات الموظفين بعد التقاعد، بينما يحصل الموظفون غير المخولون بالتقاعد على مساهمات الموظفين وعلى مساهمة الحكومة وعلى مزايا تراكمية أخرى. إلا أن الدفعات تخضع لأية قروض حكومية قد تستقطع من المبلغ المدفوع قبل التقاعد. كما يمكن للعضو غير المخول بالتقاعد سحب كامل المدخرات من الصندوق بعد شهر واحد من الاستغناء عن خدماته في الجيش. أما العضو الاختياري فلا يواجه قيوداً في سحب النقود من الصندوق، ولكن عضويته في الصندوق تنتهي بمجرد سحب المدخرات.

كما يسمح صندوق القوات المسلحة للأعضاء بسحب النقود من الصندوق لشراء منزل منخفض التكلفة لمرة واحدة فقط. وتبلغ نسبة المبلغ المسوح بسحبه ٤٠% كحد أقصى من الرصيد في الحساب، أو ١٠٠,٠٠٠ رينجيت كحد أقصى، أيهما أقل.

هـ - منظمة الضمان الاجتماعي

شكل قانون الضمان الاجتماعي للموظفين للعام ١٩٦٩ أساساً لنظام التأمين الاجتماعي في ماليزيا. ويغطي النظام العاملين الذين يبلغ دخلهم الشهري ٣٠٠٠ رينجيت أو أقل، ويتم تمويله من خلال مساهمات الموظفين وأصحاب العمل، وإدارته من قبل منظمة الضمان الاجتماعي، وهي دائرة حكومية مركزية تعرف بالاسم المختصر SOCSO. تأسست المنظمة ضمن وزارة الأشغال العامة لتوفير السلامة والرفاه للعمال. ومنذ تأسيسها تشهد ارتفاعاً مستمراً في أعداد الأعضاء وأصحاب العمل المسجلين، ليرتفع من مليون عام ١٩٧٨

إلى ٨ مليون عام ١٩٩٩ و حوالي ١٠ مليون حالياً. ومنذ عام ١٩٩٣ تم استثناء العمال الأجانب من التغطية بالنظام وأصبح عليهم الاعتماد على نظام تعويض العمال بدلاً منه.

يشمل نظام SOCSO برنامج تأمين إصابات العمل وبرنامج التقاعد بسبب العجز. وتشمل مزايا النظام الأول المزايا الصحية ومزايا الإعاقة المؤقتة والإعاقة الدائمة والأشخاص المعالين وتعويضات الوفاة وإعادة التأهيل. ومن ناحية أخرى يقدم برنامج التقاعد بسبب العجز حالات الوفاة أو العجز الناشئة عن أي سبب كان. وترتبط المزايا المقدمة بالإعاقة وإعادة التأهيل الدائم أو المؤقت، منح الجنازات ومزايا التعليم والتقاعد للناجين. تدفع المزايا على شكل دفعات دورية تحتسب على أساس الإيرادات.

ويقدم نظام تأمين إصابات العمل الحماية للعمال من الأمراض والإصابات التي تصيب الجلد والحوادث التي تحصل على الطريق خلال السفر لأغراض العمل. كما يقدم مزايا الإعاقة المؤقتة وبدفعات تبلغ كحد أدنى ١٠ رينجيت أو ٨٠% من الأجر في اليوم الواحد، بينما يبلغ الحد الأدنى في حالات الإعاقة الدائمة ١٠ رينجيت أو ٩٠% من الأجر في اليوم الواحد.

واو- نظام التزام صاحب العمل

يغطي برنامج التزام أصحاب العمل نوعين أساسيين من المزايا: تعويض إصابات العمل بموجب قانون تعويض العمال للعام ١٩٥٢، و مزايا المرض والأمومة الممنوحة بموجب قانون العمل للعام ١٩٥٥. تعتمد تخويلات الإجازة المرضية المدفوعة، كما ينص قانون العمل للعام ١٩٥٥، على طول فترة عمل الموظف. وهي تتراوح بين ١٤ يوماً لأولئك الذين يعملون منذ أقل من عامين، و ١٨ يوماً لمن يعملون منذ ٢-٥ سنوات، و ٢٢ يوماً في حال عمل الموظف لأكثر من ٥ سنوات. ويستثنى من البرنامج الموظفون الذين تغطيهم SOCSO

زاي- نظام تعويض الموظف

نشأ نظام تعويض الموظف بموجب قانون تعويضات الموظفين عام ١٩٥٢. حيث يتم تعويض العامل المصاب أو المتوفى من قبل صاحب العمل، والذي يطلب منه تأمين شركته ضد التزامات من هذا النوع. وعلى عكس SOCSO فإن النظام يعتبر قانوناً يحكم أحكام ومبالغ التعويض في حالات الوفاة أو الحوادث. ولا يتعامل البرنامج مع الأموال بنفسه حيث يعتبر صاحب العمل المسؤول بشكل كامل عن التأمين الاجتماعي من خلال الشركات الخاصة.

ويعمل البرنامج على حماية العمال اليدويين وغير اليدويين والذين يقل دخلهم الشهري عن ٥٠٠ رينجيت. أما العمال الذين تغطيهم SOCSO فلا يغطيهم هذا النظام. كما أن العمال المؤقتين والخدم في المنازل والعمال في الخارج والعمال العائليين ليسوا مشمولين في النظام.

ثالثاً- تحليل البرامج

ينقسم تحليل برامج الحماية الاجتماعية في ماليزيا إلى ثلاثة عناوين أساسية. ينظر الأول إلى بنية برامج الحماية الاجتماعية والحاجة إلى إعادة تعريف القيم العائلية للتأكيد على شمولية الحماية. أما الثاني فيناقش كفاية مزايا التقاعد في الضمان الاجتماعي، مثل صندوق ادخار الموظفين ونظام التقاعد في تقديم الدخل للمتقاعدين دون عمل. ويناقش المحور الثالث تحليل نفقات الحكومة في تقديم المزايا والحفاظ عليها في برامج الحماية الاجتماعية.

ألف- إعادة تعريف القيم العائلية

يقترح البنك الدولي (٢٠٠٤) نموذج الأعمدة الثلاثة لنظام الضمان الاجتماعي. العمود الأول هو المزايا العمومية أو نظام الدفع الذي يستهدف تقليل مستوى الفقر من خلال إعادة التوزيع. أما العمود الثاني فهو نظام مساهمات إجبارية خاصة يستهدف تقليل الاستهلاك، بينما يتمثل الثالث في حساب ادخار اختياري. يمكن اعتبار نظام التأمين الاجتماعي الماليزي على أنه يندرج تحت العمود الثاني، حيث أن هناك تغطية مكثفة تغطي كامل العاملين، مما يجعل SOCSO تعتبر شبكة الأمان الاجتماعي في العمود الثاني. ويقع برنامج تقاعد الضمان الاجتماعي تحت العمود الثالث والرابع. وبإضافة الدعم العائلي والادخار الشخصي يصبح لدى ماليزيا نموذج خماسي الأعمدة من برنامج الضمان الاجتماعي. ويبين الشكل ١ أدناه النموذج الماليزي المشار إليه.

الشكل ١- نموذج خماسي الأعمدة لبرنامج الضمان الاجتماعي الماليزي

Fifth Pillar
[Personal
Saving]
Forth Pillar
[Employee Provident
Fund]

Third Pillar [Pension Scheme]

Second Pillar [Social Security Organisation
(SOCSO)]

First Pillar [Family Support]

وعلى الرغم من تغير البنية العائلية، إلا أن العوامل المختلفة كارتفاع تكاليف المعيشة وارتفاع معدل الحياة تدعو إلى المزيد من الدعم العائلي. وقد اتخذت الحكومة الماليزية توجهاً يقضي بكون المؤسسات العائلية تقدم حماية اجتماعية أفضل للمحتاجين، وخاصة لكبار السن. ولا يزال مفهوم "رد الجميل للأهل" (يعقوب ٢٠٠٠:٧٢) ومكافأته على ما فعلوا هو المحرك المركزي الأساسي للتحويلات المتكاملة كمصدر للدخل في الأعمار المتقدمة (كاراهر ٢٠٠٣). وتبذل الحكومة جهوداً كبيرة في تقوية الروابط العائلية وتعزيز الدعم العائلي التقليدي، كونه العامل الأهم في حماية الصالح الاجتماعي. وكما يؤكد داتوك بدر الدين أمير الدين (٢٠٠٧:١٦)

"بدلاً من أن نطلب من الحكومة إنفاق المزيد من الأموال على بناء دار لرعاية المسنين، فمن الأفضل أن نجعل الأبناء يعتنون بأبائهم المسنين."

كما أن دائرة الصالح الاجتماعي ترغب في أن يكون الدعم المؤسسي الملجأ الأخير لرعاية المسنين. وحالياً، بدلا من أن تكون الحكومة هي الجهة الوحيدة التي تعتني بالمسنين، فقد انضمت إليها المنظمات غير الحكومية. ففيما يخص الملجأ على سبيل المثال أصبحت هناك منازل للمسنين ومراكز لرعايتهم و برامج لتعزيز الرفاه الاجتماعي للمسنين. كما أن مشاركة المجتمع المحلي أمر مستحب للتأكيد على كون المسن يعيش في مجتمع بدلا من أن يكون انتقل إلى مؤسسة. ومن المشاريع المبتكرة التي تتبناها دائرة الصالح الاجتماعي والمنظمات غير الحكومية إيجاد متطوعين للعناية بالمسنين أو عائلات تهتم بهم ضمن المجتمع. ولا يطلب من المتطوعين العيش مع المسنين بل يتوقع منهم مساعدتهم عند الحاجة في شراء البقالة والتنظيف وإعداد الوجبات.

باء- كفاية مزايا نظام تقاعد الضمان الاجتماعي

تعرف كفاية مزايا التقاعد بأنها إحلال ما نسبته ٥٠ بالمائة من آخر راتب تم الحصول عليه (الي ٢٠٠١). وحتى بالنسبة للموظفين الذين تشملهم التغطية في برنامج واحد للضمان الاجتماعي على الأقل فإن كفاية مواردهم المالية لما بعد التقاعد أمر هام فيما يتعلق بتراكم الأموال أو الحصول عليها. وقد تم إجراء استطلاع من قبل صندوق ادخار الموظفين حول نمط إنفاق المساهمين الذين قاموا بسحب كافة مدخراتهم منذ تقاعدهم من أجل تغطية نفقات الاحتياجات الأساسية، باستثناء الرعاية الطبية للأمراض الخطيرة، فتبين أنها بين ٥١٠ و ١٠٠٠ رينجيت ماليزي في الشهر (روسما ٢٠٠٤). ومع ارتفاع تكاليف المعيشة فإن حتى هذا المبلغ يعتبر بالكاد كافياً. ووصل خط الفقر بعد إعادة دراسته في العام ٢٠٠٨ في شبه جزيرة ماليزيا إلى ٧٢٠ رينجيت في الشهر، و ٨٣٠ رينجيت شهريا في سراك و ٩٦٠ رينجيت شهريا في صباح. وبين تقرير صحفي من إعداد نظام (٢٠٠٧) أن صندوق ادخار الموظفين قد جمع ادخارات قدرها ٢٢٤ مليار رينجيت ماليزي حتى ديسمبر ٢٠٠٦. إلا أن كل مساهم يحصل بالمعدل على ١١٤,٠٠٠ رينجيت فقط عند التقاعد في سن ٥٥ عام. وهذا يعني أن كل متقاعد سيكون دخله في الشهر ٤٧٥ رينجيت فقط حتى عمر ٧٥ عاماً، وهو مبلغ أقل بكثير من خطوط الفقر المبينة في البلاد.

وفي استطلاع حديث أجرته مؤسسة التأمين التدبيرية الماليزية وشمل ١٠٣٨ شخصاً في مناطق وادي كلانغ وبينانغ وإيبوه وجوهور بارو وكوتشينغ وكوتا كينابالو، تبين أن ٣٥ بالمائة فقط من المستطلعين يتقنون بصندوق ادخار الموظفين والادخار الشخصي و يكونهما كافيين لدعمهم في الحياة بعد التقاعد (تشنونج ٢٠٠٧). ويتجلى عدم كفاية نفقات التقاعد للمجموعات ذات الدخل المتدني مما يدفعها إلى السعي إلى أماكن أخرى وآليات أخرى لضمان التقاعد. وتؤكد هذا دراسة أجرتها راجايا (٢٠٠٣) ووجدت أن أكثر من نصف المشاركين (٥٨,٤ بالمائة) مشمولون بتغطية التأمين ، وهذا يشمل ٢٣,١ بالمائة من مجموعات الدخل المتدني.

وهناك العديد من الأسباب المرتبطة بعدم كفاية مزايا التقاعد، ومن بينها، كما يبين راميش (١٩٨:٢٠٠٥) هي سحب ما قبل التقاعد لمجموعة من الأسباب، مما يقلل المبلغ المتوفر للتقاعد، وانخفاض العائدات وغياب آليات إعادة التوزيع والعمر المبكر للسحب (سن التقاعد) ومزايا المبلغ المقطوع لادخارات التقاعد المتراكمة. وكما ذكرنا سابقاً، ففيما يعتبر الهدف الأساسي لصندوق ادخار الموظفين هو المساعدة في دخل التقاعد ، فإنه يسمح بسحب المبالغ لأغراض الإسكان والعلاج إلى جانب مزايا ما قبل التقاعد التي قد تستفيد مدخرات المستفيد بحلول وقت التقاعد، وهي حالة نموذجية في صناديق الادخار.

أما بالنسبة إلى SOCSO فإن سياسة البرنامج التي تقضي بأن العضو يبقى عضواً بشكل دائم تساعد الموظفين ذوي الدخل المتدني في الاعتماد على المنظمة في المزايا، وخاصة في تعويضات العمل. كما أن

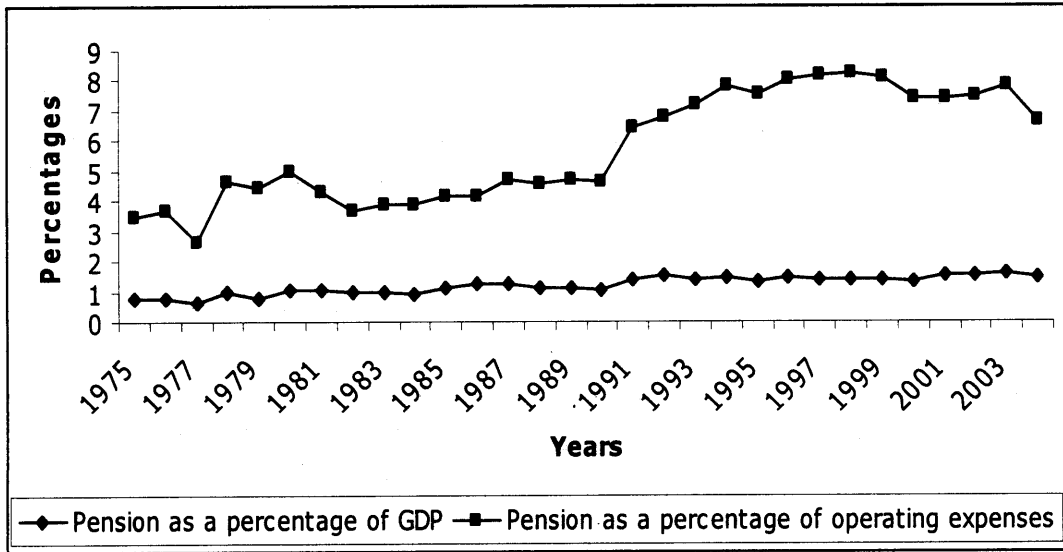
ازدياد الدخل إلى ٣٠٠٠ رينجيت ماليزي يغطي نسبة أكبر من قوة العمل. عرفت المنظمة بكونها تقدم تعويضات العمل للعاملين، إلا أن الشكاوى التي تقدم ضد SOCSO تتعلق دوماً بتأخير الرد على المطالبات. وبعد إدراكها لذلك فقد قدمت المنظمة نظام دفع المدخرات المطالب بها خلال ثلاثة أيام لمزايا الإعاقة المؤقتة ومزايا التعامل مع جثة المتوفى.

جيم - النفقات الحكومية

تشمل جهود الحكومة لرفع مستوى المعيشة زيادة رواتب الموظفين الحكوميين والمتقاعدين في العام ٢٠٠٧ بين ٧,٥ و ٣٥ بالمائة. وقد أفادت الزيادة العديد من الناس ودفعتهم فوق خط الفقر. وأشار رئيس اتحاد الموظفين في القطاعات العامة والخاصة إلى أن أكثر من ٤٠٠ ألف متقاعد كانوا يعيشون تحت خط الفقر قبل زيادة رواتب الموظفين الحكوميين. وقالت وحدة التخطيط الاقتصادي أن معدل الفقر لمجموعة الأشخاص فوق سن ٥٠ عاماً بلغ ٣٦.٨ بالمائة عام ١٩٩٩ و ٣٤,٢ بالمائة عام ٢٠٠٤. و بزيادة الرواتب فمن المتوقع أن يكون ٢ بالمائة فقط من المتقاعدين لا يزالون تحت خط الفقر.

وأدت زيادة الرواتب في العام ٢٠٠٧ إلى زيادة نفقات رواتب ومنح لتقاعد بحوالي مليار رينجيت ماليزي، مع توقعات بأن تبلغ ٦,٧ مليار رينجيت عام ٢٠٠٧ مقارنة بحوالي ٥,٩ مليار عام ٢٠٠٦ و ٥,٧ مليار في العام ٢٠٠٥ (نظام ٢٠٠٧ ج). وتمثل دفعات التقاعد نسبة ضئيلة جداً من إجمالي ناتج الدخل القومي حيث يبلغ معدلها ١,٢ بالمائة. كما أنه يمكن إهمال دفعات التقاعد إذا ما قورنت بنفقات الحكومة في مجال التشغيل (الشكل ٢) والتي تتراوح بين ٢ و ٨ بالمائة. إلا أنه فيما تدفع رواتب التقاعد من نفقات التشغيل، فإن دفعات التقاعد المتصاعدة أصبحت تشكل عبئاً على الحكومة. ولهذا تخطط الحكومة لتغيير نظام مزايا التقاعد إلى نظام بديل، ربما يشابه نظام مساهمات صندوق ادخار الموظفين.

الشكل ٢ - دفعات التقاعد كنسبة مئوية من ناتج الدخل القومي ونفقات التشغيل (حساب خاص)



وقد أدى إعلان الحكومة في هذا الصدد إلى نشوء اعتراضات عديدة من قبل العموم، حيث أن الكثير منهم لا يعلم ما الذي سيواجهه في ظل النظام الجديد. وسيكون النقاش حول ما إن كان على الموظف أن يساهم أم لا سلمياً طالما قدم النظام الجديد مزايا مماثلة من حيث دفعات التقاعد الشهرية والرعاية الصحية المجانية التي لا يقدمها صندوق ادخار الموظفين (عمر ٢٠٠٧). وقد يكون نظام المساهمة أفضل بالنسبة إلى الحكومة حيث يقلل من أعبائها ضمن نفقات التشغيل. وفيما تعتبر نسبة دفعات التقاعد حالياً قليلة جداً من نفقات التشغيل، إلا أنه من المتوقع ارتفاع المبلغ في المستقبل بالنظر إلى ازدياد أعداد المتقاعدين و طول فترات التقاعد والتضخم. وكلما زادت مبالغ دفعات التقاعد قلت المبالغ المخصصة لنفقات التشغيل الأخرى، وقد يؤدي تمويلها إلى ارتفاع الدين الحكومي.

رابعاً- الخاتمة

تتمتع ماليزيا بتاريخ عريق في برامج الحماية الاجتماعية حيث تعود إلى القرن التاسع عشر. وقد خضعت كافة البرامج لعدد من التغييرات البنوية لتناسب أهدافها في تقديم الدخل لغير العاملين من الموظفين المتقاعدين وكبار السن. وأدت البنية المختلطة من المزايا المحددة والمساهمات إلى أن تمكنت الدولة من وضع برنامج مناسب للحماية الاجتماعية قائم على نظام ثلاثي المستويات، وذلك من خلال تأسيس منظمة الضمان الاجتماعي SOCSO ونظام التقاعد وصندوق ادخار الموظفين. وتم تصميم كل من تلك البرامج بحيث يقدم الحد الأدنى من المميزات، والتي تشمل على الأقل إحلال ٥٠ بالمائة من الراتب بموجب نظام التقاعد، العضوية طوال الحياة في SOCSO و تراكم الثروات لشراء المنازل بموجب نظام صندوق ادخار الموظفين. ومن خلال تمكين الروابط والقيم العائلية والادخار الشخصي، يمكن الوصول إلى نظام خماسي المستويات للحماية الاجتماعية في ماليزيا. وبالإضافة إلى ما سبق، ومن خلال مدة الحياة الأطول وارتفاع تكاليف المعيشة، فإن نظام الحماية الاجتماعية الرسمي قد لا يغطي نسبة الحماية الاجتماعية المطلوبة. كما أن ارتفاع النفقات الحكومية لتغطية برامج الحماية الاجتماعية قد لا تبقى مستدامة خاصة فيما تعاني البلاد من آثار الأزمة الاقتصادية. ولهذا تدعو الحكومة إلى دعم عائلي أقوى وإلى تشجيع الناس على الادخار من أجل تقاعدهم و الاستعداد لأية ظروف قد تطرأ فيما يتعلق بإيرادات دخل العمل.

المراجع

- Caraher, Kevin. 2003. "Approaches to income security in old age." *Social Policy & Society*. Vol. 2, No. 4, pp. 295-304.
- Chan, Kam.W. 2006. *Rethinking Asian welfare model: social development or risk production?* Paper presented at The Third East Asian Social Policy Research Network International Conference on GDPism and Risk: Challenges for Social Development and Governance in East Asia. Bristol, 12-13 July.
- Chong, Pooi K. 2007. "When retirement dreams seem elusive." *The Star*. 18 September, pp. 48-49.
- Gough, Ian. 2000. *Welfare Regimes in East Asia and Europe: comparisons and lessons*. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000. Paris 27 June 2000.
- [Http://www.kwsp.gov.my](http://www.kwsp.gov.my)
- Jones, Catherine. 1993. The Pacific challenge: Confucian welfare states. In Catherine. Jones (ed.), *New perspectives on the welfare state in Europe*. Routledge, London.
- Lee, Hock L. 2001. *Financial security in old age: whither the Employees Provident Fund of Malaysia?* Pelanduk, Selangor.
- Nizam, Yatim. 2007a. "Miskin selepas pencen." *Utusan Malaysia*, 19 October, p. 1.
- Nizam, Yatim. 2007b. "Bantu pencarum urus harta." *Utusan Malaysia*, 20 October, p. 4.
- Nizam, Yatim. 2007c. "Golongan pesara nikmati keuntungan." *Utusan Malaysia*. 20 October, p. 4.
- Omar, Osman. 2007. Interview with CUEPACS. Personal communication, 3 August 2007.
- Ragayah, Haji M.Z. ca., 2005. *Revisiting urban poverty and the issue of social protection in Malaysia*. www.eadn.org/reports/urbanweb/u07.pdf, accessed 22 June 2007.
- Ramesh, M. 2005. *One and a half cheers for provident funds in Malaysia and Singapore*. In Kwon, H. (ed.), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia* New York: Macmillan, 2005, pp. 191-207.
- Rusma, Ibrahim. 2004. *Financing challenges facing social security schemes: The experience of the employees provident fund of Malaysia*. Paper presented at the Thirteenth Regional Conference for Asia and the Pacific. Kuwait, 8-10 March 2004.
- Sujata, V.P. 2007. "Providing for civil servants." *The Star*. 30 August. p. S4.
- Tan, Choe C. 2007. No more abandoned. *New Sunday Times*, 22 April p.16.
- Wahid, W.A., 1970. *Problems in Pensions Administration*. Project paper in partial requirement for Diploma in Public Administration, University of Malaya, Kuala Lumpur.
- World Bank. 2004. *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Oxford University Press, New York.
- Yaacob, Mohamad F. 2000. Formal old age financial security schemes in Malaysia. In Doling, J. and Omar, R. (eds.), *Social welfare east and west – Britain and Malaysia*. Ashgate, Vermont: Hampshire.