

الباب الخامس التحولات الاقتصادية والتأمينات الإجتماعية

مقدمة:

الفصل الأول: أثر التحولات الاقتصادية فى مجال أنواع التأمينات وحالات وشروط الإستحقاق
المبحث الأول: إنشاء وتدعيم تأمين البطالة.
المبحث الثانى: التضخم وتباين منحنيات الأجور وأثره.

المبحث الثالث: عدم إستقرار سوق العمل وتشجيع المعاشات المبكرة.

الفصل الثانى: أثر التحولات الاقتصادية فى تكامل نظم التأمينات وإستثماراتها

المبحث الأول: إنتشار وتدعيم النظم والصناديق البديلة والتكميلية

المبحث الثانى: تنقل الأيدى العاملة وتحويل الإشتراكات والمعاشات وإحتياجاتها بين نظم الدول

المبحث الثالث: أوجه ومجالات إستثمار الإحتياجات فى ظل التحولات الاقتصادية

الفصل الثالث: القدرة الاقتصادية الذاتية لنظم التأمينات الإجتماعية

المبحث الأول: نظام التأمين الاجتماعى القومى

يحمل فى طياته عوامل إستمراره

المبحث الثانى: الظروف والتحولات الاقتصادية

أكدت قدره الإقتصاديه الذاتيه لنظم

التأمينات قومية المجال

مقدمة

تتفق الدراسات الاقتصادية على أن التحول من الإقتصاد الشمولى وصور التخطيط الإقتصادى وما يصاحبه من هيمنة الدولة وما يسمى بالقطاع العام على مختلف جوانب النشاط الإقتصادى إلى الإقتصاد الحر وما يستتبعه من تكتلات إقتصادية ومشروعات متعددة الجنسية يعنى إطارا جديدا لعلاقات العمل وهياكل جديدة للأجور ونهجا جديدا للمشروعات الإقتصادية، تصاحبه فترات من التضخم والبطالة وتحولات فى سوق العمل وتغيرات جوهرية ذات أبعاد إجتماعية وسياسية ولهذا كله إنعكاساته بعيدة المدى على نظم التأمينات الإجتماعية باعتبارها نظم تأمين تتصف بالعمومية والإجبارية تؤثر وتتأثر بالأحوال والظروف الإجتماعية والسياسية والإقتصادية.

وهكذا فإن للتحولات الإقتصادية تأثيرها الملحوظ الذى يمتد إلى مختلف جوانب نظم التأمينات الإجتماعية بل وإلى دورها وأنواعها.

ومن هنا تمتد دراسة التحولات الإقتصادية وأثرها على نظم التأمينات الإجتماعية إلى المزايا التأمينية التى تقدمها من حيث أنواعها وشروطها وكيفية تحديدها ومستواها ولا يقتصر أثر التحولات الإقتصادية على المزايا بل يمتد أيضا إلى دور نظم التأمينات الإجتماعية فى إطار النظم البديلة والتكميلية لها وإلى أوجه وقنوات إستثمار الإحتياجات الضخمة التى تتراكم لديها لتتأخر لإستثمارات طويلة الأجل.. ولا يفوتنا معالجة إنتقال الحقوق التأمينية مع تنقل الأيدى العاملة بين الدول.

ولا يفوتنا التنويه إلى إتفاقية الجات ومسائل العمل حيث نستخلص:

(أ) إنعكاس إتفاقية الجات على مسائل العمل:
تضمنت إتفاقية الجات عدة مجالات تتعلق بالشروط والأوضاع التى تلتزم بها الدول الأعضاء لتحرير أسواق العمالة من القيود والحواجز فى إطار إتفاقية الخدمات بجانب ما تسمح به الإتفاقية من إقامة أسواق متكاملة للعمل، مع منح مزايا خاصة لبعض الدول فى هذا

المجال، كما تناولت حرية إنتقال العمالة عبر الحدود سواء العمالة الدائمة أو المؤقتة أو لأغراض السياحة.

(ب) السماح بعقد اتفاقيات تكامل لأسواق العمل:
تضمنت نصوص الإتفاقية السماح لأي دولة بالدخول فى إتفاق للتكامل التام لأسواق العمل من أى دولة أخرى. واشترطت الإتفاقية إعفاء رعايا تلك الدولة من تصاريح العمل والإقامة، كما إشتطرت إبلاغ مجلس تجارة الخدمات بمثل هذه الإتفاقيات.

(ج) نظمت إتفاقية الجات كل ما يتعلق بجوانب العمالة وخدماتها عبر الحدود وعلى الأخص:

- ١- إنتقال الأشخاص لغرض السياحة.
- ٢- حركة العمالة المؤقتة.
- ٣- شروط الإعتراف بالمؤهلات العلمية والخبرات العملية لمن يمارسون الخدمات المهنية مع العمل على تناسق هذه الشروط والمتطلبات.
- ٤- ما يتعلق بحق الإقامة الدائمة.
- ٥- ما يتعلق بالحصول على الجنسية.

وهكذا نتناول التحولات الاقتصادية ولتأمينات الاجتماعية فى فصول ثلاث:

فصل أول نتناول فيه أثر التحولات الإقتصادية فى مجال أنواع التأمينات الإجتماعية وحالات وشروط الإستحقاق وذلك من خلال ثلاث مباحث: مبحث أول يهتم بارتفاع معدلات التعطل وأهمية إنشاء وتدعيم تأمين البطالة. ومبحث ثان يهتم بالتضخم وتباين منحنيات الأجور وأهمية وضع أسس جديدة لتحديد المعاشات وحدوده الدنيا والقصوى وملاءمتها مع التغير فى مستويات الأسعار والأجور. وأخيرا يأتى مبحث ثالث عن عدم إستقرار سوق العمل وأهمية تشجيع المعاشات المبكرة .

فصل ثان نتناول فيه أثر التحولات الإقتصادية فى تكامل نظم التأمينات الإجتماعية وإستثماراتها وذلك من خلال ثلاث مباحث: المبحث الأول عن إنتشار وتدعيم النظم والصناديق البديلة والتكميلية وفقا

لأسس تأمينية وإكتوارية تختلف عن تلك الخاصة بالنظام القومى للتأمين الإجتماعى والمبحث الثانى عن تنقل الأيدى العاملة وأهمية تيسير تحويل الإستراكات والمعاشات وإحتياطياتها بين نظم التأمينات الإجتماعية العربية والمبحث الثالث عن أوجه ومجالات جديدة لإستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية فى ظل التحولات الإقتصادية.

فصل ثالث نتناول فيه القدرة الإقتصادية الذاتية لنظم التأمينات الإجتماعية قومية المجال والتي تستمد من إجباريتها وعموميتها ونبين ذلك فى مبحثين يوضح أولهما كيف يتحمل نظام التأمين الاجتماعى فى طبياته عوامل إستمراره ويبين الثانى كيف أكدت الظروف والتحولات الإقتصادية القدرة الإقتصادية الذاتية لنظم التأمينات الإجتماعية قومية المجال.

الفصل الأول

أثر التحولات الإقتصادية فى مجال أنواع التأمينات وحالات وشروط الإستحقاق

المبحث الأول: إرتفاع معدلات التعطل وأهمية إنشاء وتدعيم تأمين البطالة.
المبحث الثانى: التضخم وتباين منحنيات الأجور يستلزمان أسسا جديدة لتحديد المعاشات وحدودها الدنيا والقصى والقصى وملاءمتها مع التغير فى مستويات الأسعار والأجور
المبحث الثالث: عدم إستقرار سوق العمل وأهمية تشجيع المعاشات المبكرة.

المبحث الأول إرتفاع معدلات التعطل وأهمية إنشاء وتدعيم تأمين البطالة

نشأة تأمين البطالة والأسس الفنية لحساب إشتراكاته:

تأمين البطالة عبارة عن برنامج للتأمين الإجتماعى يعد لتعويض العمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطل الإجبارى حيث تؤدى مزايا أسبوعية كحق للعمال وذلك وفقا لجداول أو معدلات مقرررة بالقانون، ويرتبط الحق فى المزايا وقيمتها بالإشتراكات التى سبق للعامل أدائها أو أديت عنه.

وفضلا عن الهدف السابق فإن تأمين البطالة يساهم فى تلطيف حدة الهبوط الإقتصادى من خلال زيادة القدرة الإستهلاكية، وبالتالي فإنه يعتبر عاملا هاما لتحقيق التوازن الإقتصادى بشكل تلقائى.

ومن ناحية ثالثة فإن تأمين البطالة من العوامل التى تحافظ على مهارات العمال وتوفير فرص التدريب لهم مما يشجعهم على عدم قبول أعمال ذات مستوى أقل من قدراتهم وصلاحياتهم تحت ضغط الحاجة.

وأخيرا فإن نظام تأمين البطالة يمكن أن يكون وسيلة مؤثره لتقليل معدلات التعطل من خلال ربط معدل إشتراكاته التى يتحملها أصحاب الأعمال بما يتخذونه من وسائل لإستقرار العماله لديهم.

وقد كان خطر التعطل آخر الأخطار الإقتصادية الشديدة التى تواجه العمال وتهتم بها نظم التأمين فى كل من فرنسا (١٩٠٥) والنرويج (١٩٠٦)، والدانمارك (١٩٠٧) ثم صدر أول تشريع قومى إجبارى فى بريطانيا (١٩١١) ثم فى إيطاليا (١٩١٩) ثم ألمانيا (١٩٢٧) ثم فى الولايات المتحدة (مع صدور قانون الضمان الإجتماعى فى سنة ١٩٣٥) ثم اليابان (سنة ١٩٤٧) وكندا (سنة ١٩٥٥).

ويمكن إرجاع التأخير فى نشأة وتطور نظام تأمين البطالة إلى إختلاف وجهات النظر حول الهدف من التأمين وكيفية إدارته وآثاره، خاصة وأن كل من التعطل الفردى والتعطل على المستوى القومى من الأمور التى ترتبط بمؤثرات متنوعة يصعب التحكم فيها سواء على مستوى العمال أنفسهم أو أصحاب الأعمال بل أيضا على مستوى السياسات الحكومية، كما أن لتعويضات التعطل أثرها على مستويات الأجور وعلى الدافع إلى العمل وسيولته وذلك فضلا عن صعوبة التحقق من الرغبة فى العمل ورفض قبول العمل المناسب، وهكذا نظر إلى البطالة باعتبارها خطر غير ملائم لمشروعات التأمين الخاصة ولم تفكر فى التعامل معه أية شركة تأمين.

هذا وقد إرتبطت نشأة نظام التأمين ضد البطالة بنظرية الدورات الإقتصادية التى تفترض فترات من الرواج تعقبها فترات من الكساد ومن هنا كانت النظره إلى تأمين البطالة بإعتباره وسيلة أساسية للتغلب على الدورات الإقتصادية فيتم تقدير إشتراكاته بحيث تتحدد بمعدل ثابت تكفى حصيلته للتخفيف من موجات التضخم فى فترات الرواج ولمواجهة نفقات المزايا خلال فترة تستوعب سنوات الكساد فتساهم عندئذ فى تحقيق الإنعاش الإقتصادى.

على أنه رغم صعوبة التنبؤ بمعدلات التعطل فقد نشأت نظم التأمين ضد البطالة وإستمرت بنجاح حتى الآن نتيجة لأن خطر البطالة لا يتحقق بمعدل واحد لقطاعات النشاط الإقتصادى... وفلا عن ذلك فهناك أثر كل من المدة المؤهلة لإستحقاق المزايا والحد الأقصى لفترة الإستحقاق ذاتها.

وهكذا إنتشر تأمين البطالة فى العديد من الدول وإستمر منذ عشرات السنوات حيث إستقر مفهومه على الإهتمام بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد إلى نظم المساعدات والتشغيل، وقد أدى ذلك فضلا عن الشروط التقليدية للمدة المؤهلة لإستحقاق التعويضات، والحد الأقصى لفترة الإستحقاق ذاتها إلى إدارة التأمين بإعتباره من التأمينات المؤقتة وتم الإنصراف عن الإهتمام بالتغلب على الدورات الإقتصادية.

المتغيرات الاقتصادية ومشكلة تأمين البطالة على المستوى العربي:

أسهمت عوامل عديدة مؤخرا فى تفشى وتفاقم مشكلة البطالة على الصعيد العربى فى السنوات الأخيرة (١) وإلى جانب الآثار السلبية المحتملة لإتفاقية الجات على معدلات البطالة فى الدول العربية.

وقد إنتهت الدراسة التى أعدتها الإدارة العامة للشئون الاقتصادية بجامعة الدول العربية إلى أن العديد من الدول العربية سوف يعانى من زيادة معدل البطالة بها مع بدء العمل بإتفاقية الجات نتيجة تدنى معدل نمو الإنتاج العربى على مستوى العالم حيث تصل نسبة الإنتاج الزراعى ١,٥% والصناعى ٥,٠% من الإنتاج العالمى. ومن المرجح تفاقم تلك المشكلة فى الأجل القصير وربما المتوسط وخلال المرحلة الإنتقالية المتاحة لدى الدول النامية لتكييف أوضاعها الاقتصادية للتعامل مع المتغيرات الجديدة (٥ - ١٠ سنوات) أما الوضع فى الأجل الطويل فيتوقف على مدى مرونة وإستجابة الدول العربية لدواعى التطوير ومدى تكتلها وتكاملها واندماجها معا لمنع تفاقم تلك المشكلات ومدى قدرة الدول العربية على تخطى عديد من الصعاب وعلى الأخص:

- ١- زيادة حجم السكان ومن ثم حجم القوى العاملة العربية.
- ٢- إتجاه بعض الدول العربية لتبنى برامج للإصلاح الإقتصادى.
- ٣- إختلال التركيبة السكانية وإرتفاع نسبة الإعالة وتدنى الإنتاجية.
- ٤- تيارات الهجرة العربية المرتدة من الدول العربية والأوروبية كإنعكاس للوحدة الأوروبية والأوضاع العربية.
- ٥- إرتفاع نسبة العمالة الأجنبية إلى إجمالى عدد السكان فى عدد من الدول العربية.
- ٦- تراجع فرص التنقل بين الدول العربية.

(١) تمثل البطالة مشكلة عالمية وتكاد تكون محورا أساسيا لكثير من المفاوضات الإقتصادية والقرارات السياسية وقد أعلنت منظمة العمل الدولية أن عددا العاطلين فى الدول الصناعية قد بلغ ١٢٠ مليونا فى عام ١٩٩٣ فيما وصف بأنه أعلى معدل بطالة منذ الأزمة الإقتصادية فى الثلاثينات منها ٣٥ مليون عاطل فى أوروبا، ٢٣ مليون عاطل فى اليابان، ووفقا للوضع عام ١٩٩٣ تصل نسبة العاطلين إلى قوة العمل إلى ٩% بالمانيا- ٩,٧% بلجيكا- ٦,٤% أمريكا- ١٢% فرنسا- ١١,١% أستراليا- ١١,٢% كندا- ٢٣,١% أسبانيا - ١٠% تركيا.

وتوضح الجداول التالية حجم القوى العاملة الحالية والمتوقعة حتى عام ٢٠٠٠ وتقديرات معدلات البطالة في الوطن العربي حاليا والتوقعات المنتظرة لها.

القطر / السنة	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠١٠
تونس	٢٦٤٥	٣٠٦١	٣٥٢٤	٣٩٨٧	٤٥٧٩
الجزائر	٥٥٢٢	٦٧٧٩	٨٢٥٧	١٠٠٢٢	١٢٠٩٠
السودان	٨٦٣٣	١٠١٧٨	١٢٠٤٣	١٤٢٥١	١٦٨١٠
الصومال	٢٢٠٤	٢٤٦٣	٢٨٠٧	٣٢١٥	٣٦٩٤
فلسطين	٥٢٧	٦٢١	٧٣١	٨٤٥	٩٧٤
مصر	١٦٣٦١	١٨٦٦٥	٢١٤٧٣	٢٤٤٥٢	٢٧٤١٢
المغرب	٧٨٤٣	٩٢٠٢	١٠٧٧١	١٢٥٦٥	١٤٥٢٢
اليمن	٢٧٩٧	٣٣٨٦	٤١٣٣	٥٠٩١	٦٣٤٠
المجموع الجزئي	٤٦٥٣٢	٥٤٣٥٥	٦٢٧٣٩	٧٤٤٢٨	٨٦٤٢١
العراق	٥١١٩	٦٢٥٤	٧٦٤١	٩٢٦٣	١١٠٩٥
الأردن	٧٤٩	٩٤٥	١١٦١	١٤٢٣	١٧٥٧
لبنان	٩٠١	١٠٤٦	١١٩٢	١٣٥٥	١٥٣٦
موريتانيا	٦٨٠	٧٩٣	٩٣٦	١١١٤	١٣٣٤
سوريا	٣١٠١	٣٧٩٩	٤٦٢٢	٥٦٢١	٦٨٤٧
جيبوتي	٢٢٣	٢٥٧	٢٩٥	٣٤١	٣٩٧
المجموع الجزئي	١٠٧٧٣	١٣٠٩٤	١٥٨٤٧	١٩١١٧	٢٢٩٦٦
الإمارات	٩٤٦	١٠٤٠	١١٢٤	١١٨٣	١٢١٥
البحرين	٢١٨	٢٥٧	٢٩٦	٣٣٨	٣٧٣
السعودية	٣٤٧١	٤٢٢٠	٥١٢١	٦١٨٢	٧٤٤٣
عمان	٣٩٠	٤٤٩	٥٢٦	٦٢٢	٧٣٨
قطر	٢٠٩	٢٣٧	٢٦٢	٢٩٣	٣١٨
الكويت	٧٨٩	٩١٤	١٠٣٠	١١٦٥	١٢٩٦
ليبيا	١١٩٠	١٤١٩	١٦٨١	١٩٩٢	٢٣٦٤
المجموع الجزئي	٧٢١٣	٨٥٣٦	١٠٠٤٠	١١٧٧٥	١٣٧٤٧
المجموع الكلي	٦٤٥١٨	٧٥٩٨٥	٨٩٦٢٦	١٠٥٣٣٠	١٢٣١٣٤

تقديرات معدلات البطالة وأعداد القوى العاملة
والعاطلين عن العمل في بعض البلدان العربية في عام ١٩٩٢

البلد	معدل البطالة المقدرة في ١٩٩٢	القوة العاملة المقدرة في ١٩٩٢	عدد العاطلين عن العمل الافتراضي	عدد فرص العمل لتقليل المعدل إلى ١٠ %
الجزائر	١٨,٦	٦٠٢٣	١١٢٠	٥١٨
الأردن	٢٣,٤	٨٢٨	١٩٤	١١١
اليمن	١٢,٠	٣٠٢٣	٣٦٤	٦١
السودان	١٦,٥	٩٢٥١	١٥٢٦	٦٠١
مصر	١٤,٠	١٧٢٨٣	٢٤٢٠	٦٩١
المغرب	١٤,٧	٨٣٨٧	١٢٣٢	٣٩٤
تونس	١٦,٢	٢٨١٢	٤٥٦	١٧٤
المجموع	-	٤٧٦١٧	٧٣١٣	٢٥٥٠

هذا وقد تعددت منذ عام ١٩٧٥ الاتفاقيات والقرارات الصادرة لتحسين ظروف العمل وإيجاد الحلول لمشكلة البطالة والهجرة وتنقل العمالة العربية بمراعاة ما تتميز به الموارد البشرية العربية من حيث:

- ١- تزايد معدلات النمو السكاني ومن ثم القوى العاملة.
- ٢- إنتشار البطالة وبمعدلات متزايدة خاصة بين الخريجين الجدد.
- ٣- تراجع معدلات التنقل والهجرة فيما بين الدول العربية.
- ٤- زيادة تيارات الهجرة العائدة من الدول الأوروبية.
- ٥- تفاوت مظاهر الخلل بين هياكل عرض المهارات والطلب عليها.
- ٦- تدنى كفاءة وإنتاجية الموارد البشرية العربية وتزايد وندرة المهارات العالية.
- ٧- انخفاض حجم القاعدة الإنتاجية والخدمية قياسا إلى إجمالي القوى العاملة التي تستطيع العمل وخاصة في الدول كثيفة السكان.

التخطيط لوضع نظام تأمين البطالة وآثاره على التشغيل وتوزيع الموارد الاقتصادية:

نهتم هنا بأسس التخطيط لإنشاء تأمين البطالة (مجال التأمين من حيث المؤمن عليهم. مستوى المزايا ومدة إستحقاقها والشروط المؤهلة، مصادر التمويل) مع إستخلاص خبرة نظم تأمين البطالة السارية فى بعض إقتصاديات الدول الأوروبية والأمريكية فى مجال أثر تلك النظم على سوق العمل Labour Market، والتى أظهرت أن تأمين البطالة لا يشجع على البطالة الطويلة الأمد Long-term unemployment بل إن له دورا إيجابيا بالنسبة للتوظيف Employment وتوزيع الموارد الاقتصادية.

ونتناول ذلك من خلال نقاط البحث التالية:

* أهداف ومبررات نظام تأمين البطالة:

يستفاد من الخبرة والملاحظة أن هناك - وبصفة دائمة - قدرا من البطالة فى ظل إقتصاديات السوق There is always some degree of unemployment in market economies كانت تفسيراته - يتغير بتغير الأحوال الإقتصادية. وفى حين تمثل التكاليف التى تنجم عن البطالة خسارة فى دخل العاملين، وتدهور فى مهارات العمل، وقصور فى الإستفادة من كل الموارد البشرية والمادية فإن العاطلون فى الدول المتقدمة يمكنهم التعيش بفضل مدخراتهم، أو من خلال نظام للتأمين الإجتماعى، وعلى عكس ذلك فإن الكثيرين من العمال فى الدول النامية غير قادرين على الإدخار خلال فترات حياتهم العاملة، كما أن نظم تأمين البطالة، إن وجدت، تطبق معايير ذات قيود شديدة، وتؤدى تعويضات غير كافية مما يشجع فى كثير من الحالات الإنتقال بشكل دائم إلى قطاعات الإقتصاد الطفيلية.

ومن هنا يتعين لفاعلية تأمين البطالة أن يراعى فى تحديد مستوى تعويضات التعطل أمرين:

١- توفير دخلا مناسباً للمتعطلين عن العمل لأسباب خارجة عن إرادتهم.

٢- تشجيع المتعطلين على العودة إلى سوق العمل في أعمال تتفق وقدراتهم.

ويتعين أن ندرك هنا أن تعويضات التأمين تمثل تحويلاً للإشتراكات التي يتم جمعها خلال فترات العمل لتمول تعويضات فترات التعطل عن العمل. والتأمين بذلك يعتبر ضرورة للعاملين طالما كان التعطل أمراً إحصائياً وطالما كانت الأجور مصدر الدخل الرئيسي إن لم يكن الوحيد. ومن ثم فإنهم سيتقبلون تحمل إشتراكات التأمين والحصول على دخل أقل أثناء فترة التحاقهم بالعمل ضماناً لتوافر الموارد المالية لهم خلال فترات البطالة.

وأخيراً فإن نظاماً تمويلياً يتضمن مشاركة أصحاب الأعمال والعاملين والدولة سوف يدعم التزام العاملين تجاه الإقتصاد القومي. إذ أن تكلفة إعادة التدريب ونتائج مرونة سوق العمالة لن يتحملها العاملون بمفردهم.

ولنا أن نشير هنا إلى أن التعويض المناسب يوفر للمتدخل المورد اللازم لعملية البحث عن العمل ذلك أن عملية البحث المنظم عن العمل المناسب تستنفذ وقتاً ومالاً وبهذا يساعد التعويض المناسب على القيام بعملية البحث بشكل أوسع وأكثر فاعلية.

هذا ومن خلال التعرف على تأمين البطالة في أمريكا الشمالية يتبين إمتداد التأمين إلى جميع العاملين في القطاع الخاص حيث يشترط للحصول على تعويضات التأمين أن يكون للمتدخل مدة اشتراك مؤهلة وألا تكون البطالة نتيجة لسوء سلوك العامل أو بسبب يرجع إليه.

وتتناسب التعويضات مع الأجور ويستمر إستحقاقها بإستمرار السعي نحو الحصول على العمل المناسب. ويتم تمويل التعويضات من خلال إشتراكات يؤديها عادة أصحاب الأعمال وتتحدد بمراعاة الصناعة والأحوال الإقتصادية مع تخفيضها بالنسبة لأصحاب الأعمال كلما انخفضت معدلات التعطل لديهم عن تلك السائدة بالصناعة التي ينتمى إليها نشاطهم فيما يسمى بتسعير الخبرة Experience rating ومن ناحية أخرى يتزايد معدل الإشتراكات الذي

تتحمله الشركة بتزايد معدلات الإستغناء عن العمال حتى يصل إلى حد أقصى معين.

* الأسس المقترحة لنظام تأمين البطالة:

يمكن تحديد الملامح الرئيسية لإنشاء نظام فعال لتأمين البطالة فيما يلي:

١- فيما يتعلق بمستوى التعويض: يتعين أن يتمثل الهدف المباشر من إنشاء نظام لتأمين البطالة في توفير دخل مناسب للعاطلين على غير إرادتهم ودون أن يكون لهم دخل في تعطلهم. ولا يمكن للتعويض أن يكون مساويا للدخل السابق وإلا كان حافزا قويا للبقاء دون عمل unemployed ومن ناحية أخرى يجب أن يتناسب مع الدخل السابق وهكذا يتعين أن يتراوح بين ٥٠% و ٨٠% من الدخل السابق على التعطل.

٢- ينبغي أن تكون فترة إستحقاق التعويضات محدودة ويفضل أن تتناقص نسبة التعويض بمرور الوقت حتى تتناقص دوافع البقاء دون عمل.

٣- فيما يتعلق بمجال النظام (التغطية): يجب أن يقتصر إستحقاق مزايا التأمين على تعطل العامل الذي يمتن العمل فعلا بأن تكون له مدة عمل فعلية سابقة على التعطل. وبهذا تتميز تعويضات تأمين البطالة عن إعانات البطالة التي لا ترتبط بفترات التوظيف والإشتراك السابقة، ولكن تهتم فقط بتعطل الشخص رغما عن إرادته.

٤- التمويل Financing: وهذا يمثل إحدى المشكلات فهل يتم تمويل النظام عن طريق إشتراكات يساهم في أدائها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة أم تمويل من أصحاب الأعمال والدولة أم يمول من قبل الدولة وهو أمر جد خطير لاسيما في الإقتصاديات الأقل نموا حيث الإحتياجات الإجتماعية أكبر من موارد الدولة.

٥- مستوى الإشتراكات: أيا ما كان مصدر الإشتراكات، فإن تلك الإشتراكات يتعين أن تتوقف على المرونة النسبية للعرض والطلب على سوق العمالة The relative elasticities of the offer and demand on the labour market. كذلك يجب الحرص على ألا تتحول إلى عبء على الدولة.

وهناك آلية مالية بديلة An alternative Financial mechanism وهى عبارة عن نظام رسملة فردى individual capitalization تعتمد فيه التعويضات مباشرة على المبالغ المتراكمة فى حساب فردى لكل عامل وفق لذات أسس صناديق المعاشات الخاصة التى ترتبط بالإشتراكات المحددة Defined contributions.

وفى مثل هذا الأسلوب لا يتصور أن ينشأ أى عجز deficit، وفى ذات الوقت لا يتصور أن يساء إستغلال التأمين إذ ترتبط التعويضات بالإشتراكات. إلا أن نظام التمويل الفردى (الرسملة الفردية) نظام معقد يزيد من التكاليف الإدارية. ومن ثم فإن تطبيق نظام يأخذ بالأسلوبين معا أمر مرغوب فيه.

٦- المعلومات المطلوبة لسوق العمل Information for labour market: من بين المزايا التى ترتبط بنظام تأمين البطالة أن التعويض المناسب يسمح للعامل المتعطل بوقت أطول للبحث عن عمل أكثر ملائمة لمؤهلاته وميوله مما يرفع من كفاءة سوق العمل وإنتاجيته.

٧- يتعين على النظام تشجيع وتأهيل وتدريب أو إعادة تدريب المتعطلين للتكيف مع التغيرات المستمرة فى طبيعة الإنتاج ونمطه وهو أمر وثيق الصلة بالإقتصاد الحر الذى يواجه المنافسة الدولية والتغيرات التكنولوجية المستمرة التى تنعكس فى صورة متطلبات إنتاج جديدة ومؤهلات جديدة للعمل.

٨- يؤدى تأمين البطالة إلى أمور متداخلة قد تبدو متعارضة ومع ذلك يمكن تفهمها بالربط بين التوظيف والبطالة من ناحية وبين البطالة ونوعية العمل من ناحية أخرى ففى حين يقال بأن تأمين البطالة يشجع التقاعد الإختياري فإنه فى ذات الوقت يشجع السعى بحثا عن العمل المناسب.

٩- إن الإتجاه السائد فى تمويل تأمين البطالة توزيع الإشتراكات بين أصحاب الأعمال والعاملين مساهمة من الدولة قد تتمثل فى مجرد تحملها بتكاليف إدارة النظام ومساعدات أو إعانات البطالة unemployment subsidy التى تقدم على مستوى قومى ولفترات طويلة.

١٠- فى حالة عدم ربط معدل الإشتراكات مع معدلات الإستهغاءات عن العاملين فسوف يوجد ميل للإستهغاء عن العاملين فى ظروف التقلبات الدورية فى النشاط.

١١- أهمية تناسب التعويضات مع الدخل السابق مع الإتجاه نحو تخفيض التعويضات كلما طالت مدة الإستحقاق التى يجب أن تكون لفترة محدودة.

١٢- ينبغى أن تركز التغطية coverage (التأمينية) على العاملين ذوى الأجور wage-earning ممن إضطروا إلى فقد وظائفهم على غير إرادتهم، وأن يكون إستحقاق التعويضات وثيق الصلة بالإشتراكات السابق أداؤها بواسطة المؤمن عليه.

١٣- يمكن لتأمين البطالة الإسهام الفعال فى تحسين كفاءة سوق العمالة بإيجاد حلقة وصل بين بنية الطلب وطبيعة عرض العمل.

كما يجب أن يستكمل نظام التأمين ببرامج للتدريب وإعادة التدريب تمكن النظام من القيام بدوره ليس فقط فى أوضاع البطالة حسب نظرية كينز (keynesian) فى البطالة (عجز الطلب الفعال) (deficit of effective demand) لكن أيضا حيثما توجد بطالة بنيوية. (where there is structural unemployment)

* تضخم إحتياطات تأمين البطالة فى مصر مع إرتفاع نسبة إشتراكاته:

تبين من الخبرة الإحصائية إرتفاع نسب إشتراكات التأمين عن القدر الكاف لمواجهة إلتزاماته والتقلبات العكسية فى معدلات التعطل وتؤكد ذلك بتراكم إحتياطات بلغت فى عام ١٩٧٥ حوالى ١٢٨ مليون جنيه فى حين لم تصل نفقات التعويضات حتى هذا التاريخ إلى

نصف مليون جنيهه (رغم ظروف الحرب التي مرت بها البلاد منذ يونيو ١٩٦٧ وما صاحبها من توقف نشاط أصحاب الأعمال بمحافظات القتال الثلاثة وسيناء).

وفي ضوء التراكم المستمر للإحتياطات فقد إنتهت الدراسات التي أجريت وقتئذ إلى وجوب تخفيض إشتراكات تأمين البطالة وكانت هناك إستجابة جزئية حيث إهتم قانون التأمين الإجتماعى لعام ١٩٧٥ بتخفيض إشتراكات التأمين من ٣% من الأجور إلى ٢% منها فضلا عن إلغاء المساهمة العامة البالغة ١% من الأجور السنوية وذلك إعتبارا من ١٩٧٥/٩/١ (بالتطبيق للقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥) فضلا عن تعديل شروط الإستحقاق ورفع مستوى المزايا إلى مدى قد لا يتفق مع مفهوم تأمين البطالة والهدف منه، إذ يصرف تعويض البطالة للمؤمن عليه بنسبة ٦٠% من الأجر الأخير وبنسبة ٣٠% إذا إنتهت خدمته لأسباب ترجع لعدم تنفيذه للقوانين والتعليمات ويصرف هذا التعويض إبتداء من اليوم الثامن لتاريخ إنتهاء الخدمة ويستمر صرفه حتى اليوم السابق لتاريخ إنتحاقه بعمل أو لمدة ١٦ أسبوعا أيهما أسبق، وتصل إلى ٢٨ أسبوع إذا جاوزت مدة إشتراك العامل ٢٤ شهرا.

ورغم تخفيض الإشتراكات إلى النصف فإن معدلات التعطل التأمينى الضئيلة قد أدت إلى تراكم إحتياطات ضخمة (خاصة بعد إضافة ما سمي بالأجر المتغير إلى وعاء التأمين الإجتماعى فى إبريل ١٩٨٤) تكاد تصل إلى ملياران من الجنيهات.

يمكن أن توجه إلى معالجة مشكلة البطالة خاصة بين الشباب مع تخفيف عبء الإشتراكات من خلال أمرين:

الأول: البحث فى الإستخدام الأمثل للإحتياطات المتراكمة خاصة مع تزايد الحاجة إلى خلق فرص عمل جديدة لتشغيل الشباب.

الثانى: تحمل نظام تأمين الإجتماعى بتعويضات التعطل التأمينى والتي لا تتجاوز النصف مليون جنيهه مع توجيه إشتراكات هذا التأمين لصالح العاملين... ولعل أفضل مجال هنا هو تخفيف عبء تزايد الأسعار ونفقات المعيشة.

المبحث الثانى

**التضخم وتباين منحنيات الأجور يستلزمان أسسا جديدة
لتحديد المعاشات وحدودها الدنيا والقصوى
وملاءمتها مع التغيرات فى مستويات الأسعار والأجور**

**تعدد منحنيات الأجور وأثره فى تحديد الأجر الذي تحسب على
أساسه المعاشات:**

تصاحب التحولات الإقتصادية تغيرات جوهريه فى منحنيات الأجور
التي تعتبر وعاء حساب كل من الإشتراكات والمعاشات وبالتالي تتحدد
فى ضوءها المزايا التأمينية التي تمثل الهدف من التأمينات الإجتماعية.

وإذا كنا نهدف من وراء نظام المعاشات إلضمان مستوى المعيشة
السابق على تحقق خطر الشيخوخة أو العجز أو الوفاة فإن من البديهي
أن نطالب بتحديد المعاشات على أساس مجموع عناصر الدخل التي كان
يعول عليها المؤمن عليه، وأسرته، قبل تحقق أحد الأخطار المشار إليها.

فإذا ما كنا بسبيل نظام معاشات للعاملين بأجر لدى الغير فيجب أن
تتناسب المعاشات مع الأجر الإجمالي الذي يحصل عليه العامل والذي
يتعين أن تحسب على أساسه الإشتراكات.

وهكذا تأخذ العديد من نظم المعاشات بفكرة الأجر الإجمالي الذي
يشمل كل ما يدخل فى ذمة العامل من مال أيا ما كان نوعه ومهما كانت
تسميته طالما كان مقابل العمل موضوع العقد الأصلي وذلك عند تحديد
الإشتراكات وبالتالي عند تحديد المعاشات.

وغالبا ما يتحدد مستوى المزايا قصيرة الأجل (كتعويضات العجز
المؤقت عن العمل بسبب الإصابة أو المرض) على أساس الأجر فى
تاريخ تحقق الخطر، تيسيرا للأعمال الإدارية وتأسيسا على أن مستوى
المزايا هنا يهتم بتعويض الخطر ويمكن إهمال فكرة إعادة توزيع الدخل

على أن الأمر يدق بالنسبة للمعاشات إذ يتعين دراسة منحنيات
الأجور القائمة قبل تحديد الأجر الذي تحسب على أساسه تلك المعاشات.

ولنا هنا ملاحظة أثر التحولات الاقتصادية وعلى وجه التحديد أثر التحول من التخطيط الإقتصادي إلى السوق الحريث يؤخذ بمفهوم ضيق للقطاع الحكومي والعام الذبتحد الأجور فيه وفقا لجداول ولوائح توظف وتحكم العلاوات والترقيات قوانين وأحكام موحدده ويقابل ذلك التحول إلى إقتصاديات السوق حيث نكون بصدد علاقات عمل تعاقدية وليست لائحية.

وحيث تحمل التحولات الاقتصادية فى طياتها عوامل التضخم تضطرب منحنيات الأجور ولا تستقر معدلات العلاوات وتتعدد الإجهادات وتتسارع معدلات التضخم مع معدلات تدرج الأجور فتفقد الحسابات الإكتوارية أهم اعتبارات سلامتها.

ويصبح من الضروري على مستوى الهيئة التأمينية وعلى مستوى المؤمن عليهم إعادة النظر فى معادلة تحديد المعاشات وحدودها الدنيا والقصوى.

ومن ناحية أخرى يصاحب التحول إلى إقتصاديات السوق تعدد منحنيات الأجور ويؤدى ربط المزايا التأمينية والمعاشات بالأجر الأخير أو بمتوسط الأجر فى عدد محدود من السنوات الأخيرة - وفقا للساند فى أغلب النظم - إلى نتائج غريبة ولبيان ذلك نعرض فيما يلى نماذج لثلاث منحنيات للأجور ولمبلغ المعاش المستحق بواقع ٨٠% من الأجر الأخير والأجر المتوسط.

فترات تدرج الأجور	تدرج الأجور فى المنحنيات الثلاث		
	المنحنى الأول	المنحنى الثانى	المنحنى الثالث
أجر الفترة الأولى	١٠٠	٨٠	٨٠
أجر الفترة الثانية	١٠٠	١٢٠	٩٠
أجر الفترة الثالثة	١٠٠	١٢٠	١١٠
أجر الفترة الأخيرة	١٠٠	٨٠	١٢٠
متوسط الأجور	١٠٠	١٠٠	١٠٠
المعاش على أساس الأجر الأخير	٨٠	٦٤	٩٦
المعاش على أساس متوسط الأجر	٨٠	٨٠	٨٠

وبملاحظة بيانات هذا الجدول يتضح الآتى:

١ - أن متوسط الأجر average wage لا يختلف فى المنحنيات الثلاثة وبالتالي فإن المعاش المحدد على أساس هذا المتوسط لا يختلف من منحنى لآخر.

٢ - أن الأمر يختلف إذا ما حدد المعاش على أساس الأجر الأخير Final wage على النحو التالى:

أ - حيث يكون مستوى الأجور ثابت (المنحنى الأول) فإن معاش الأجر الأخير يتساوى مع معاش الأجر المتوسط.

ب - حيث لا يرتفع منحنى الأجور بانتظام (المنحنى الثانى) فإن معاش الأجر الأخير يكون أقل من معاش الأجر المتوسط.

ج - حيث يرتفع منحنى الأجور بصورة منتظمة (المنحنى الثالث) فإن معاش الأجر الأخير يرتفع عن معاش الأجر المتوسط.

والمشكلة التى نواجهها هنا تتعلق بذوى المنحنى الثانى حيث نكون أمام صورة غير عادلة من صور إعادة توزيع الدخل ذلك أن متوسط الأجور هنا لا يختلف عنه فى المنحنيين الآخرين وبالتالي فإن الإشتراكات متساوية ومع ذلك فإن المعاش لا يرتبط بمستوى الأجر خلال مدة الإشتراك ولا يتناسب مع الإشتراكات السابق أدائها وهو أمر غير مقبول لسببين:

الأول: أن عدم إنتظام منحنيات الأجور يرجع لأسباب عديدة من أهمها البناء الإقتصادى ذاته وظروف العرض والطلب فى سوق العمل ولظروف خاصة بهيكل الأجور wage structure.

الثانى: أن الأجور غير المنتظمة غالبا ما تخص العمال اليدويين الذين يحصلون على أجور مرتفعة فى أعمارهم المتوسطة لإرتفاع قدراتهم الطبيعية Physical Capacity وإتباع نظام الأجر بالإنتاج Piece - work wagas ولقيامهم بأعمال إضافية، ثم تنخفض أجورهم فى الأعمار المتقدمة.

ولعلنا نخلص من ذلك إلى أن إرتباط المزايا بالأجر الأخير يؤدى إلى علاقات متباينة بين هذا الأجر وقيمة المعاشات المحددة على

أساسه، وإلى أن هذه العلاقات لا تحقق صورة سليمة من صور إعادة توزيع الدخل.

ولذا فإن الغالبية العظمى من الدول لاتحدد المزايا طويلة المدى على أساس الأجر الأخير بل على أساس متوسط الأجر الذى أدبت وفقا له الاشتراكات فى عدد من السنوات الأخيرة يتفق طوله مع ما تسفر عنه دراسة منحنيات الأجور فى ظل الظروف والأحوال الإقتصادية السائدة.

ولعل من المناسب هنا أن نشير إلى تجربة النظام المصرى للتأمينات الإجتماعية حيث أدى اضطراب منحنيات الأجور إلى تعديلات جوهرية فى أسس تحديد المعاشات فأصبحت - رغم الصعوبات والمشاكل الإدارية والإكتوارية - تتم بثلاث عمليات حسابية بدلا من عملية واحدة ولكل منها أسسها المختلفة على النحو التالى:

المعاش = معاش عن الأجر الأساسى وآخر عما سمي بالأجر المتغير ولكل مدة إشتراكه وهناك معاش ثالث يسمى بمعاش العلاوات الخاصة ويتحدد بواقع ٨٠% أو ٧٠% منها مهما كانت مدة الإشتراك وذلك إذا ما توافرت شروط معينة.

ولبيان ذلك فإنه وفقا لقانون التأمين الإجتماعى للعاملين المصرى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ يقصد بالأجر كل ما يحصل عليه المؤمن عليه من مقابل نقدي من جهة عمله الأصلية لقاء عمله الأسمى ويشمل:

١- الأجر الأساسى ويقصد به:

(أ) الأجر المنصوص عليه فى الجداول المرفقة بنظم التوظيف بالنسبة للعاملين المدنيين بالجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الإقتصادية التابعة لأى من هذه الجهات وغيرها من الوحدات الإقتصادية بالقطاع العام.

(ب) الأجر المنصوص عليه بعقد العمل وما يطرأ عليه من علاوات مستبعدة منه العناصر التى تعتبر جزءا من الأجر المتغير بالنسبة للعاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل البالغين ١٨ سنة فأكثر والمرتبطين بعلاقة عمل منتظمة (بما فى ذلك عمال المقاولات وعمال الشحن والتفريغ) وإذا كان الأجر كله محسوبا بالإنتاج أو بالعمولة فيعتبر هذا الأجر أجرا أساسيا مع مراعاة ألا يقل هذا الأجر عن الحد الأدنى

للأجور المنصوص عليه فى جداول نظم التوظيف وألا يزيد على قدر يتدرج من ٢٥٠ جنيه شهريا فى ٩٢/٦/٣٠ إلى ٣٠٠ جنيه فى ١٩٩٢/٧/١ ثم إلى ٣٣,٧٥ اعتبارا من ٩٣/٧/١ وإلى ٣٧٥ اعتبارا من ٩٤/٧/١ و٤١٢,٥ جنيه اعتبارا من ٩٣/٧/١ و١٤٥٠ اعتبارا من ٩٦/٧/١ ويصل إلى ٥٠٠ جنيه اعتبارا من ٩٧/٧/١.

٢- الأجر المتغير وحده الأقصى اعتبارا من ٩٢/٧/١ ٥٠٠ جنيه ويقصد به "باقي ما يحصل عليه المؤمن وعلى الأخص الحوافز والعمولات والوهبه والبدلات عدا تلك التى تقابل نفقات فعلية (عدا بدل التمثيل) أو مزايا عينيه أو التى تستحق نتيجة ندب المؤمن عليه داخل جهة العمل الأصلية أو خارجها بعض الوقت والأجور الإضافية والتعويض عن جهود غير عادية وإعانة غلاء المعيشة والعلاوات الإجتماعية والعلاوة الإجتماعية الإضافية والمنح الجماعية المكافأة الجماعية ونصيب المؤمن عليه فى الأرباح، مازاد عن الحد الأقصى للأجر الأساسى".

... ولنا أن نلاحظ فى ضوء ما سبق إنه لا تعتبر من عناصر الأجر المتغير العناصر الآتية:

- المنح والمكافآت التشجيعية الفردية وتلك التى لا تنص عليها لوائح العمل مالم تصرف لجميع العاملين أو مجموعة منهم.
- المنح والمكافآت التشجيعية التى لا يلتزم صاحب العمل بأدائها مقابل للعمل ومثالها منحة عيد الأضحى والمدارس التى تقررها الدولة وتلك المماثلة لها والتى يقررها القطاع الخاص.
- المبالغ التى تصرف للعامل لمواجهة متطلبات الوظيفة أو العمل خارج البلاد.
- الأجور الإضافية والجهود غير العادية غير الدائمة.
- ما يصرف للعامل من بدلات لقاء الإنتداب بعض الوقت أو لقاء نفقات فعلية (عدا بدل التمثيل) أو لقاء مزايا عينيه.

٣- اعتبارا من ٨٧/٧/١ إختلفت إلى عناصر الأجر المتغير ما سميت بالعلاوات الخاصة ويلاحظ بشأنها ما يلى:

- ١- تؤدى تلك العلاوات قانونا للعاملين بالقطاعين الحكومى والعام وقطاع الأعمال العام وتؤدى بصورة شبه إلزامية للعاملين بالقطاع الخاص.

- ٢- تقررت تلك العلاوات كزيادات سنوية إعتباراً من يوليو ١٩٨٧ لواجهة الإرتفاع الملحوظ والمستمر في الأسعار.
- وتحددت بنسبة مئوية من الأجر الأساسى بحد أقصى (٢٠%) إعتباراً من ٨٧/٧/١ و ١٥% إعتباراً من ٨٨/٧/١ و ٨٩/٧/١ و ٩٠/٧/١ و ٩١/٧/١ على التوالى و ٢٠% إعتباراً من ٩٢/٧/١ ثم ١٥% فى ٩٣/٧/١ و ٩٤/٧/١ و ١٠% فى ٩٥/٧/١ و ٩٦/٧/١).
- ٣- وفقاً لقانون صدر عام ١٩٩٢ (القانون ٣٠ لسنة ٩٢) تقرر وضع خطة لضم كل من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية (ولو تجاوز العامل بها نهاية ربط الدرجة أو المربوط الثابت المقرر للوظيفة أو المنصب) فور إنقضاء ٥ سنوات على تقرير كل منها على النحو التالى:
- العلاوة المقررة إعتباراً من ٨٧/٧/١ تضم إعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٩٢.
 - العلاوة المقررة إعتباراً من ٨٨/٧/١ تضم إعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٩٣.
 - العلاوة المقررة إعتباراً من ٨٩/٧/١ تضم إعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٩٤.
 - وهكذا... إلى أن تضم العلاوة المقررة إعتباراً من ١٩٩٦/٧/١ إعتباراً من أول يوليو سنة ٢٠٠١.

وهكذا فإذا ما إفترضنا بلوغ أحد المؤمن عليهم السن المعاشى فى ١٩٩٦/٧/١ فإن المعاش المستحق يتحدد عن كل من مدة الإشتراك فى الأجر الأساسى ومدة الإشتراك فى الأجر المتغير والعلاوات الخاصة بمجموع:

- أ- معاش الأجر الأساسى
= متوسط الأجر الشهرى الأساسى خلال آخر سنتين $\times ٤٥/١ \times$ مدة الإشتراك فى الأجر الأساسى
- ب- معاش الأجر المتغير
= متوسط الأجر الشهرى المتغير عن كامل مدة الإشتراك فبالأجر المتغير (بعد زيادته بواقع ٢% عن كل سنة كاملة من سنوات مدة الإشتراك) $\times ٤٥/١ \times$ مدة الإشتراك فى الأجر المتغير
- ج- معاش العلاوات الخاصة:
= ٨٠% من كل من العلاوات الخاصة غير المضمومة إلى الأجر الأساسى.

* العلاقة بين المزايا والحدود القصوى والدنيا للأجور والمعاشات:

تتجه العديد من نظم التأمين الإجتماعى بدول الإقتصاد الحر إلى تقرير حدود قصوى للأجور التى تؤدى على أساسها الإشتراكات.

وفى مثل هذه النظم يتضاءل تناسب المعاشات (وغيرها من المزايا) مع الأجور الحقيقية إذا ما تجاوزت الحد الأقصى. كما يحتاج الأمر لرفع هذه الحدود القصوى من فترة لأخرى.

وعلى سبيل المثال فإنه إذا ما حدد المعاش بواقع ٧٥% من الحد الأقصى للأجر الذى تؤدى على أساسها الإشتراكات والذى يمثل ٢٠٠% من متوسط أجور العمال المهرة فإن معاشات ذوى الأجور التى تعادل ٣٠٠% من هذا الأجر المتوسط ستمثل ٥٠% فقط من أجورهم الحقيقية.

ويقال فى تبرير الحد الأقصى للأجور التى تؤدى على أساسها الإشتراكات أن إهمال جزء من الأجور وبالتالي إنخفاض المزايا لمن تجاوز أجورهم الحد الأقصى إنما يرجع إلى أن الحاجة إلى المزايا تتناقص كلما تزايدت الأجور وأن ذوى الأجور المرتفعة لديهم القدرة على الإلتجاء للوسائل الخاصة لمواجهة المستقبل كالإدخار والتأمين الخاص.

ومن ناحية أخرى يشير إعمال مبدأ تناسب المعاشات (والمزايا بوجه عام) مع الأجور مشكلة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة لذا فإن من المتفق عليه فى أغلب نظم المعاشات تقرير حدود دنيا للمعاشات أيا كانت أجور المؤمن عليهم وذلك كنوع من أنواع إعادة توزيع الدخل التى تتم من خلال تلك النظم.

وتؤثر الظروف الإقتصادية هنا فى الفكر التأمينى من حيث مدى تحديد الحدود الدنيا للأجور التى تحسب على أساسها الإشتراكات كوسيلة لتمويل الحدود الدنيا لمعاشات ذوى الأجور المنخفضة.

وبيان ذلك أن مبدأ تناسب المعاشات والإشتراكات مع الأجور يتفق والعدالة التمويلية ولكنه يفقد عدالته الاجتماعية بالنسبة لذوى الأجور

المنخفضة حيث لا يسمح مستوى أجورهم بتحمل أعباء الاشتراكات مما دعا الإتفاقيات والتوصيات الدولية الى المناداة بعدم إرهابهم بل وإلى إعفائهم كلية من الاشتراكات مع تحمل أصحاب الأعمال أو المجتمع ككل (ممثلاً في الدولة) لأعباء المزايا التأمينية المقررة لهم.

وإذا ما كان الأمر كذلك فلا يجوز من باب أولى تقرير حدود دنيا للأجور التي تحسب على أساسها الاشتراكات تجاوز الحد الأدنى للأجور السائد فعلاً ذلك أن معنى ذلك تحمل من تقل أجورهم عن تلك الحدود لنصيب أكبر في التمويل، وعلى سبيل المثال فإذا ما افترضنا تحديد الاشتراكات بواقع ١٠% من الأجور وكان الحد الأدنى لأجر الاشتراك ٩٠ جنيهاً فإن من يحصل على أجر فعلى قدره ٤٥ جنيهاً فقط سيتحمل ٢٠% من هذا الأجر كإشتراكات في حين أن قدرته التمويلية تتطلب تخفيض نسبة الاشتراكات بالنسبة له بل وإعفائه تماماً من أداء أية اشتراكات.

*** أهمية ملائمة المعاشات مع التغير في مستويات الأسعار والدخول:**

يعتبر الإرتفاع المستمر في الأسعار والأجور ونفقات المعيشة من الظواهر العالمية في عصرنا الحاضر والتي تتزايد حدتها في فترات التحولات الإقتصادية، ولذا فإن من أهم المشاكل العامة لنظم المعاشات المحافظة على قيمتها الحقيقية أى على قوتها الشرائية من خلال السعى إلى ملائمتها مع التغير في الأسعار أو مستويات الأجور أو نفقات المعيشة وبوجه عام مع التغيرات الإقتصادية، وتهتم نظم المعاشات بتحقيق مسايرتها للتغيرات الإقتصادية عند تحديد تلك المعاشات من خلال ملائمة المعاشات الجديدة مع الأجور الأخيرة للمؤمن عليهم، ثم بعد تحديدها من خلال ملائمة المعاشات القائمة مع التغير في مستويات الأسعار أو الأجور أو نفقات المعيشة... وهكذا تؤثر التحولات الإقتصادية في نظم المعاشات وفي ذات الوقت تتأثر بها.

فمن ناحية فإن لنمو نظام المعاشات أثره الكبير على الإقتصاد القومى الذى تعاد إليه إشتراكات هذا النظام من خلال عمليات إعادة توزيع الدخل التى يهتم بها التأمين الاجتماعى، وذلك فضلاً عن كون الإشتراكات من بين عناصر الإنتاج.

ومن ناحية أخرى تتأثر نظم المعاشات بالأحوال والمشاكل الاقتصادية فكل من مستوى الاشتراكات والمزايا يرتبط بمستوى الأجور وبالتالي بالإقتصاد القومى بوجه عام، ولنا أن نلاحظ تأثر هيكل العمالة بالنمو الإقتصادى فيزيد ذوى المرتبات نسبيا عن ذوى الأجور مع انتشار الآلية وحركة التصنيع مما ينعكس أثره على اتجاهات الأجور التى يلاحظ تناسبها الطردى مع الأعمار بالنسبة لذوى المرتبات فى حين تبلغ أعلى مستوى لها فى الحلقة الخامسة من العمر بالنسبة لذوى الأجور ولذلك بالطبع أثره على الاشتراكات والمعاشات المتناسبة مع الأجور.

ولا ترتبط مشكله ملائمة المعاشات بانخفاض القوة الشرائية للنقود الذى يودى لزيادة الأسعار وإنما ترتبط - فى المدى الطويل - بالارتفاع فى مستوى المعيشة نتيجة لارتفاع مستوى الأجور وتأسيسا على ذلك فإن أفضل معايير ملائمة المعاشات هى الأرقام القياسية للأجور ونفقات المعيشة.

* صور ملائمة المعاشات مع التغيرات الاقتصادية:

وطالما تسعى الدول المختلفة إلى تطوير إقتصادها القومى ورفع مستوى المعيشة بوجه عام، وطالما تتجه الأسعار والأجور والإنتاجية للارتفاع، فإنه يتعين أن تأخذ معاشات التأمين الإجتماعى ذات الاتجاه ليس فقط تحقيقا لإعتبارات العدالة بل أيضا كضرورة إقتصادية.

وإذا كانت المعاشات الجديدة، المتناسبة مع الأجر الأخير أو مع متوسط الأجر فى عدد محدود من السنوات السابقة على إنتهاء الخدمة، تساير مستوى الأجور السائد وقت تقريرها، مسايرة كاملة أو جزئية، فلنا أن نلاحظ أنه بافتراض ارتفاع الأجور بمعدل مركب قدره ٣% سنويا فإنها ستتضاعف فى فترة تزيد قليلا عن العشرين عاما وعندئذ فإن المعاش الذى حدد فى بداية هذه الفترة لن يمثل سوى ٥٠% من معاش جديد حدد فى نهايتها لذات المهنة، ولنا أن نتساءل هنا عما إذا كان للشخص الذى حصل على معاشه منذ سنوات عديدة الحق فى التمتع بمستوى معيشة يتزايد مع ارتفاع مستوى الأجور أم يكفيه الحصول على تعويض معين عن ارتفاع نفقات المعيشة.

لا شك أن الوسيلة الأولى هي التي تعبر - دون غيرها - عن حركة حقيقية للمعاشات وفضلا عن ذلك فإن ملائمة المعاشات الجارية وفقا للتغير في الأسعار قد يؤدي إلى نتائج غير مقبولة إذا ما ارتفعت الإنتاجية بدرجة أكبر من ارتفاع الأجور واتجهت بالتالي الأسعار للهبوط فهل من المنطق عندئذ تخفيض المعاشات الجارية رغم ارتفاع حصة الاشتراكات.

ورغم أن ملائمة المزايا مع مستويات الأجور تثير مشاكل إقتصادية وتنظيمية وتمويلية معقدة ورغم أن معظم الدول التي تأخذ بذلك هي من الدول المتقدمة إقتصاديا وذات الدخل القومى المرتفع كالدانمارك وفرنسا والنمسا والمانيا الاتحادية وأيسلندا ولكسمبرج وبلجيكا وبريطانيا فإننا نبادر إلى القول بأنه يجب أن يكون هناك نوعا من تناسب المزايا طويلة المدى مع التغير في مستويات الأجور في كافة الدول، بما في ذلك الدول النامية، فمن الأفضل للمؤمن عليه وورثته من بعده أن تكون المزايا أقل سخاء من أن تكون أكثر سخاء عند تحديد ما ثم تفقد قيمتها الحقيقية مع الوقت.

المبحث الثالث عدم استقرار سوق العمل وأهمية تشجيع المعاشات المبكرة

التحولات الاقتصادية تحمل في طياتها انخفاض مستويات العمالة وإرتفاع معدلات التعتل (توحيد ألمانيا الشرقية والغربية وتأثر سوق العمل في ألمانيا الشرقية بالتحولات الاقتصادية):

في دراسة عن أثر عمليات الخصخصة في الجزء الشرقي من ألمانيا الموحدة تبين الآتي:

- ١- انخفاض عدد العمال من ٨٥٧ ألف عامل عام ١٩٨٩ إلى ٤٨٦ ألف عامل بعد الخصخصة نتيجة لإغلاق، نصف شركات الشطر الشرقي تقريبا لعجزها عن مواجهة المنافسة،
- ٢- تصرف إعانات التعتل للعمال الذين إنتهت خدمتهم لتصفية الشركات التي كانوا يعملون بها.
- ٣- إنتظم بعض العاطلين في برامج تدريبية لتأهيلهم لأعمال جديدة مع حصول بعضهم على المعاش المبكر.
- ٤- بينما لم يتجاوز الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩١ ٢١ مليار مارك فقد إرتفع في عام ١٩٩٥ إلى ٣٩ مليار مارك.
- ٥- من أهم ملامح التغير الإقتصادي في الشطر الشرقي من ألمانيا:

* إرتفاع إنتاجية العامل بعد أن حلت مبادئ السوق الحرة وآليات القطاع الخاص في الشركات.

* إرتفاع نصيب مساهمة الفرد في الناتج المحلي الإجمالي.

* دخول إستثمارات ضخمة إلى الجزء الشرقي من ألمانيا يتوقع بعض المسؤولين الألمان أن تصل الإستثمارات عام ٢٠٠٠ إلى أكثر من ٢٠٠ مليار مارك.

٦- تمثل عملية التحول في ولاية تورينيا نموذجا لأثر التحول الإقتصادي المترتب على التوحيد الألماني.

وتقع في هذه الولاية مدينة تيلتو القريبة من برلين ويبلغ عدد سكانها ٥٥ ألف نسمة منهم ١٢ ألف عامل يشتغلون في ثلاثة مصانع كانت تعتمد على تصدير البضائع لدول المعسكر الشرقي، وهي مقر

صناعى يتميز بقربة من المدن الكبيرة وتحوطه ثلاثة مطارات بالإضافة إلى الطرق الكبيرة، ومن خلال التحولات المصاحبة لتوحد الألمانيةين "إنخفض عدد الموظفين من ١٢ ألف إلى ثلاثة آلاف وإنهارت المصانع الموجودة لعدم وجود طلب على المنتجات التى تنتجها المصانع وفضلا عن ذلك فإن الإنتاج فى الشطر الشرقى كان يعتمد على الشرق ومعايير الجودة فى السوق الشرقية.

وفى المدينة مركزا للمشروعات الصناعية الصغيرة تدعمه الحكومة لتوفير دراسات الجدوى ورأس المال اللازم لتأسيس شركات صغيرة يعمل بها منها حوالي ٥ عمال وييسر المركز إتصال تلك المشروعات بالبنوك لتدعيم نشاطها وتزايد عمالتها وتنتقل إلى مقر آخر خارج المركز (الحديقة الصناعية) لإتاحة الفرصة لغيرها من المشروعات الصغيرة.

هذا ويلاحظ على المستوى الأوروبى أن السوق الزراعية لدول الإتحاد الأوروبى تتمتع بإجراءات وتدابير حمائية ٠٠، ذلك أن المزارعين فى الإتحاد الأوروبى ينتجون محاصيلهم بتكلفة أعلى بكثير من نظرائهم فى البلدان الأخرى التى تتميز بانخفاض أسعارها، ٠٠ وقد وضع الإتحاد الأوروبى هذه التدابير الحمائية لحماية أسواقه من المنتجات الزراعية الأجنبية، ولا يأخذ بمبدأ حرية التجارة إلا بين أعضائه فقط.

وقد حدثت تطورات عالمية كثيرة كان من أهمها إتفاقية الجات والتى جاءت بمثابة ضربة موجعة للسياسة الحمائية التى يطبقها الإتحاد الأوروبى على القطاع الزراعى والتى تتلاشى أثر الإتفاقيات التى يبرمها الإتحاد الأوروبى مع بعض دول حوض البحر المتوسط، كتونس ثم الأردن وشهد عام ١٩٩٥ توقيع ثلاثة إتفاقيات مع كل من تونس والمغرب وإسرائيل.

.... وإذا إنتقلنا لتجربة الخصخصة فى مصر حيث يوجد قطاع عام، يواجه صعوبات تتعلق أساسا بأسلوب إدارتها ودرجة كفاءته، فإن برنامج الخصخصة الذى إنتهجه الحكومة يهتم بإعادة هيكلة الإقتصاد المصرى. غير أن المشكلة الرئيسية فى الخصخصة لها وجهان الأول يتعلق بمصير الأيدي العاملة.. والمشكلة تكمن فى البحث

عن نظام أو تصور يحافظ على حقوق العمال ويحمى وظائفهم ويؤمنهم اجتماعيا وإقتصاديا.

أما الوجه الآخر من المشكلة فيتمثل في أن معظم الشركات التي تم تخصيصها تفتقد لنظم التكنولوجيا الحديثة حيث تبدو الحاجة إلى السيولة المالية والاستثمارات. وتتجه الأنظار إلى تعزيز وتشجيع التعاون الإقتصادي فيما بين دول المنطقة وبينها والعالم الخارجي.

تشجيع المعاشات المبكرة: المدة المؤهلة ومعادلة الحساب:

الأصل في المعاشات أنها الوسيلة المتفق عليها لتعويض إنقطاع الأجر الذي يعول عليه العامل وأسرته في معيشتهم وذلك في حالات تحقق أخطار الشيخوخة أو العجز أو الوفاة.

وهكذا يستحق معاش الشيخوخة في حالة إنتهاء خدمة المؤمن عليه لبلوغه السن المعاشي كما يستحق معاش العجز أو الوفاة في حالة إنتهاء خدمة المؤمن عليه نتيجة لتحقيق أحد هذين الخطرين.

ولما كان من اليسير تحديد تاريخ بلوغ المؤمن عليه للسن المعاشي فإنه يطالب بأن تكون لديه مدة اشتراك طويلة في التأمين حتى يستحق معاش الشيخوخة وذلك على عكس الأمر بالنسبة لإستحقاق معاش العجز أو الوفاة إذ لا يشترط كقاعدة عامة أن تكون قد مضت على اشتراك المؤمن عليه أية مدة اشتراك نظرا لأنه من غير الميسور عليه التنبؤ بتاريخ تحقق خطر العجز أو الوفاة فعلم ذلك عند الله.

وهكذا فإن الأصل في إستحقاق معاش الشيخوخة هو طول مدة الاشتراك ويعتبر المعاش هنا تعويضا للدخل ومن هنا نفهم كيف يجاز إستحقاق المعاش المبكر رغم عدم بلوغ المؤمن عليه السن المعاشي وذلك متى كانت لديه مدة اشتراك يراعى أن تكون أطول من تلك المتعلقة بإستحقاق المعاش بسبب بلوغ السن المعاشي مما يعنى مساهمة المؤمن عليه مساهمة ملموسة في تمويل نفقات المعاش مما يبرر له المطالبة به طالما إنتهت خدمته وإنقطع أجره.

ومن هنا فقد أطلقنا على المستحق في هذه الحالة (المعاش المبكر) نظرا لإستحقاقه في موعد مبكر عن مواعيد الإستحقاق الأصلية.

ومع تحديد المعاش المبكر بذات كيفية تحديد معاش الشيخوخة يراعى أن الأصل في إستحقاق معاش الشيخوخة هو إنتهاء الخدمة بلوغ السن المعاشي في حين أن المعاش المبكر يستحق قبل بلوغه هذا السن فإن من شأن ذلك طول فترة إستحقاق المعاش مما يستلزم تخفيض المعاش المبكر بنسبة تتزايد مع طول فترة الإستحقاق.

وبيان ذلك أنه إذا ما إفترضا أن فترة إستحقاق معاش الشيخوخة هي ١٥ عاما إعتبارا من تاريخ بلوغ سن الستين (وهو السن المعاشي من حيث الأصل) فإن إستحقاق المعاش في سن الخمسين على سبيل المثال يعنى أن فترة الإستحقاق ستبلغ ٢٥ عاما، وتتفق إعتبارات العدالة مع الإعتبارات التمويلية على أن تتساوى القيمة الحالية للمعاش في الحالتين بمعنى تخفيض مبلغ المعاش المبكر والذي سيصرف لمدة ٢٥ عاما إلى المستوى الذي يوازى المعاش المستحق عند بلوغ السن المعاشي والذي سيصرف لمدة ١٥ عاما.

وفي مجال تشجيع المعاشات المبكرة فإن الأمر يقتضى الجمع بينها وبين الدخل من أى عمل يقوم به صاحب المعاش المبكر بعد حصوله على المعاش تأسيسا على ما يلى:

أولهما: أن العمل، ليس ترفا يمكن النزول عنه، ولا هو منحه من الدولة تبسطها أو تقبضها وفق مشيئتها لتحدد على ضوءها من يتمتعون بها أو يمنعون عنها، ولا هو إكراه للعامل على عمل لا يقبل عليه بإختياره، أو يقع التمييز فيه بينه وبين غيره لإعتبار لا يتعلق بقيمة العمل أو غير ذلك من الشروط الموضوعية التى تتصل بالأوضاع التى يجب أن يمارس فيها، وسواء إنعكس هذا التمييز فى شكل آثار إقتصادية أم كان مرهقا لبيئة العمل ذاتها مثيرا لنوازع عدائية فيما بين العاملين فيها Objectively Hostile to Work Environment ذلك أن الدستور ينظم العمل بوصفه حقا لكل مواطن لا يجوز إهداره أو تقييده بما يعطل جوهره، وواجبا يلتزم بمسئولية كمال أدائه، وشرفا يرنو إليه أملا. وهو بإعتباره كذلك، ولأهميته فى تقدم الجماعة وإشباع

إحتياجاتها، ولصلته الوثيقة كذلك بالحق فى التنمية بمختلف جوانبها، ولضمان تحقيق الإنسان لذاته ولحرياته الأساسية، وكذلك لإعمال ما يتكامل معها من الحقوق، توليه الدولة إهتمامها وتزيل العوائق من طريقه وفقا لإمكاناتها، وبوجه خاص إذا إمتاز العامل فى أدائه وقام بتطويره.

ولا يجوز بالتالى أن يتدخل المشرع ليعطل حق العمل، ولا أن يتذرع إعتسافا بضرورة صون أخلاق العامل أو سلامته أو صحته للتعديل فى الشروط التى يقوم عليها بل يتعين أن يكون تنظيم هذا الحق غير مناقض لفحواه، وفى الحدود التى يكون فيها هذا التنظيم منصفاً ومبرراً.

ثانيهما: أن الأصل فى العمل أن يكون إراديا قائما على الإختيار الحر، ذلك أن علائق العمل قوامها شراء الجهة التى تقوم بإستخدام العامل لقوة العمل بعد عرضها عليه. ولا يجوز بالتالى أن يحمل المواطن على العمل حملا بأن يدفع إليه قسرا، أو يفرض عليه عنة، إلا أن يكون ذلك وفق القانون - وبوصفة تدبيرا إستثنائيا لإشباع غرض عام - ويمقابل عادل وهى شروط تطلبها الدستور فى العمل الإلزامى، وقيد المشرع بمراعاتها فى مجال تنظيمه كى لا يتخذ شكلا من أشكال السخرية المنافية فى جوهرها للحق فى العمل باعتباره شرفا، والمجافية للمادة ١٣ من الدستور بفقرتها.

وحيث إنه متى كان ذلك، وكان إقتضاء الأجر العادل مشروطا من الدستور كمقابل لعمل تحمل الدولة مواطنيها عليه قسرا إستيفاء من جانبها لدواعى الخدمة العامة ونزولا على مقتضياتها، فإن الوفاء بهذا الأجر توكيدا للعدل الإجتماعى، وإعلاء لقدرة الإنسان وقيمه، وإعترافا بشخصيته المتنامية وما يتصل بها من الحقوق الإجتماعية والإقتصادية، يكون بالضرورة إلزاما أحق بالحماية الدستورية وأكفل لموجباتها كلما كان مقابلا لعمل تم أدائه فى نطاق رابطة عقدية أو علاقة تنظيمية إرتبط طرفاها بها، وحدد الأجر من خلالها، وذلك إنطلاقا من ضرورة التمكين للقيم الأصيلة: الخلقية والوطنية التى يلتزم المجتمع بالتحدى بها، والتماس الطرق إليها والعمل على إرسائها على ما تقضى به المادة ١٢ من الدستور، ونزولا على حقيقة أن الأجر وفرص العمل وربطهما معا بالإنتاجية تمثل جميعها ملامح أساسية لخطة التنمية الشاملة التى تنظم إقتصاد الدولة، والتى

تتوخى زيادة الدخل القومي وتضمن عدالة توزيعه، هذا فضلا عن أن الأجر محدد إنصافا ووفق شروط مرضية، ضمانا جوهرية لإسهام المواطن فى الحياة العامة، وهو إسهام غدا واجبا وطنيا طبقا للمادة ٦٢ من الدستور.

وحيث إن الدستور إذ عهد بنص المادة ١٢٢ منه إلى المشرع يصوغ القواعد التى تقرر بموجبها على خزانة الدولة، مرتبات المواطنين ومعاشاتهم وتعويضاتهم وإعاناتهم ومكافأاتهم، على أن ينظم أحوال الإستثناء منها، والجهات التى تتولى تطبيقها، فذلك لتهيئة الظروف الأفضل التى تفى بإحتياجاتهم الضرورية، وتكفل مقوماتها الأساسية التى يتحررون بها من العوز، وينهضون معها بمسئولية حماية أسرهم والإرتقاء بمعاشها، بما مؤداه أن التنظيم التشريعى للحقوق التى كفلها المشرع فى هذا النطاق يكون مجافيا أحكام الدستور منافيا لمقاصده، إذا تناول هذه الحقوق بما يهدرها أو يفرغها من مضمونها.

ولازم ذلك أن الحق فى المعاش -إذا توافر أصل إستحقاقه وفقا للقانون - إنما ينهض إلزاما على الجهة التى تقرر عليها، وهو ما تؤكدته قوانين التأمين الإجتماعى - على تعاقبها - إذ يبين منها أن المعاش الذى تتوافر بالتطبيق لأحكامها شروطه بنص القانون فى ذمة الجهة المدنية، وإذا كان الدستور قد خطا بمادته السابعة عشرة خطوة أبعد فى إتجاه دعم التأمين الإجتماعى حين ناط بالدولة، أن تكفل لمواطنيها خدماتهم التأمينية - الإجتماعية منها والصحية - بما فى ذلك تقرير معاش لمواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم فى الحدود التى يبينها القانون، فذلك لأن مظلة التأمين الإجتماعى، هى التى تكفل لكل مواطن الحد الأدنى من المعاملة الإنسانية التى لا تمتن فيها آدميته، والتى توفر لحريته الشخصية مناخها الملائم، ولضمانة الحق فى الحياة أهم روافدها، وللحقوق التى يملئها التضامن بين أفراد الجماعة التى يعيش فى محيطها مقوماتها بما يؤكد إلتماؤه إليها، وتلك هى الأسس الجوهرية التى لا يقوم المجتمع بدونها، والتى يعتبر التضامن الإجتماعى وفقا لنص المادة ٧ من الدستور مدخلا إليها.