الفصل السادس

توزيع إشتراكات نظام التأمين الاجتماعى المصرى للعاملين بين مصادرها

تتميز نظم التأمينات الاجتماعية (١) عن غيرها من صورالضمان الاجتماعى، بتمويلها بإشتراكات توزع بطريقه أو أخرى بين مصادر ثلاثه هى المؤمن عليهم وأصحاب الاعمال والدوله.

ومع ذلك فقد ثار جدل طويل ومتشعب حول عدالة وحتمية ومدى مساهمة كل من تلك المصادر فى تمويل كل من أنواع التأمينات الاجتماعيه، ولا تكاد تخلو وجهات النظر المتعارضه من وجاهه وجديه بحيث يصعب الاجماع على أيها أفضل من حيث التحليل النهائى.

وإذا كانت المسئوليه عن وقوع الخطر المؤمن منه والمصالح التى تترتب على قيام التأمين تعتبر العوامل الرئيسيه فى تحديد مصادر التمويل، فإن خبرة الدوله المختلفه تعكس تأثر حجم مساهمة كل من هذه المصادر بالعوامل الفكريه والاقتصاديه وبنشأة وطبيعةكل من أنواع التأمينات الاجتماعيه.

وتهتم هذه الدراسه بمحاولة استخلاص العوامل التى تحدد مصادر الاشتراكات والتى تحكم توزيع نفقات التأمين بينها مع محاولة التعرف على العلاقات التى تربط بين كل من هذه العوامل، وذلك على ضوء المستفاد من تحليل الجدل الذي يثور حول كل من مصادر التمويل وما يعكسه من آثار ملموسه عن المبادئ الدوليه وخبرة الدول المختلفه.

---

(١) لا يوجد فرق لغوى بين عبارة التأمين الاجتماعى وعبارة التأمينات الاجتماعيه فكلاهما صحيحتان على ان العادة قد جرت على ترجمةAssurances وهي تعبر عن الجمع " بالتأمين " في صيغته المنفرده وعلى العكس من ذلك التأمينات الاجتماعيه إذا جرت جرت العاده على إستخدامها فى صيغةالجمع لتقابل الاصل الفرنسى Social Assurances.

ولا شك أن النجاح فى هذا المجال يتيح التوصل الى حلول عاجله وعادله لكثير من المشاكل التى تواجه نظم التأمينات الاجتماعيه بمختلف دول العالم حول كيفية تحديد مصادر التمويل ومدى مساهمة كل منها.

وفى هذا الشأن فإن اهم المشاكل التى تواجهنا فى مصر تتمثل فيما يدور حول كيفية تميل اية نفقات إضافيه مستقبله لنظم التامينات الاجتماعيه وما يتعلق بمشاكل تحديد مدى مساهمة ذوى الدخول المنخفضه وذلك فضلا عن تحديد مصادر تمويل مدى الاعاره خارج الجمهوريه وما فى حكمها ومدد الوقف عن العمل بدون أجر.

مصـــادر الاشتـــراكات

المؤمن عليهم - اصحاب الاعمال - الدوله

أشرنا فى التمهيد الى ان هناك مصادر تقليديه ثلاث لتمويل مزايا نظام التأمينات الاجتماعيه هى المؤمنعليهم واصحاب الاعمال والدولة كما أشرنا الى ان هناك جدل طويل ومتشعب يثور حول حتمية وعدالة مساهمة كل من هذه المصادر فى تحمل نفقات المزايا المشار إليها.

ولعل من المناسب ان نتناول **بقـــدر من التفصـــيل اهـــم** وجهات النظر المؤيده والمعارضـــــه لمساهمـــة كل من مصادر التمـــــويل بإعتبارها ان ذلك امر ضرورى لتفهم المبادئ والخبره الودليه واستخلاص العوامل التى تؤثر فى توزيع الاشتراكات (او نفقات المزايا) بين مصادرها.

المؤمن عليهم

المبررات - وجهات النظر المعارضه

آثار تقرير الاشتراكات على المؤمن عليهم جدلا طويلا فتحمس له البعض وساق العديد من الادله على عدالته وضرورته وعارضه البعض الاخر بحجج لا يمكن التقليل من شأنها.

وبيان ذلك فيما يلي:

*** مبررات إشتراكات المؤمن عليهم:**

يقال فى هذا لشأن ان التأمينات الاجتماعيه قد حلت - ولوالى حد معين - محل الادخار أوالتأمين الخاص ولذا فإن اعتبارات العدالة تقتضي ان يوجه للمؤمن عليهم جزءا من الاموال التى كانت على المؤمن عليهم ادخارها أو اداءها كأقساط تأمين، فى حالة عدم قيام نظام التأمينات الاجتماعيه، الى تمويل مزايا هذا النظام وذلك فى صوره إشتراكات.

وإذا ما ساهم المؤمن عليهم فى التمويل فإن المزايا التى يحصلون عليها تستمد حينئذ من حق قانوني ويكون لها مستوى محدد فلا ترتبط بمدى حاجتهم او بظروف الميزانيه العامه، ولولا ذلك لاصبحت نوعا من المساعدات أوالاحسان مما يتعارض مع احترام العامل لذاته.

ومن ناحية اخرى فإن مساهمة المؤمن عليهم فى تمويل نظام التأمينات الاجتماعيه تمكنهم من الاصرار على المشاركه فى إدارة هذا النظام وهومطلب عمالى.

ومن اهم مبررات إشتراكات العمال ما يرجع للاعتبارات التمويليه فنظام التأمينات الاجتماعيه نظام ضخم وأعباؤه الماليه ثقيله. ولذا فإن القدر الذي يمكن ان يساهم به العمال ييسر إمكانية شمول مزايا هذا النظام لاخطار عديده وسخاء مستوى هذه المزايا والشروط المؤهله لها.

ومن بين مبررات مساهمة المؤمنعليهم ما يقال من ان هذه المساهمه تحد من حالات الغش أوالتلاعب، إذ سيشعر هؤلاء بأن إنتشارهذه الحلات ينعكس على معدلات الاشتراكات فترتفع أو على مستويات المزايا فتنخفض ولذا فإنهم لن يتجنبوا فقط المطالبات الصوريه بل سيكنون أكثر إستعدادا لاحكام الرقابه على الاخرين للحيلوله بينهم وبين أى تلاعب.

وينظر احيانا الى مساهمةالمؤمن عليهم فى التمويل كعامل يؤدى الى إعادة توزيع الدخول، فإذا ما تناسبت الاشتراكات التى يؤدونها مع الاجور واختلف الامر بالنسبه للمزايا - وهذا شائع على الاقل بالنسبه للمزايا العينيه - فإننا نلمس تحولا فى الدخول بين ذوي الاجور المرتفعة والمتوسطة وذوي الاجور المنخفضة.

وأخيرا يشير البعض الى أن مساهمة المؤمن عليهم يسيره التحصيل إذ تقتطع من اجورهم وبالتالى لا تستلزم نفقات إداريه كبيره لتحصيلها ولا مجال للتهرب منها.

*** وجهات نظر معارضه:**

يشير البعض فى هذا المجال الى بعض المبررات التى اوردناها بالفقرات السابقه ويتناولونها بالتفنيد ن ففى رأيهم انه لم يكن بمقدور العمال تدبير اية مدخرات أو ابرام عقود تأمين وذلك اما لانخفاض مستويات أجورهم ا, لعدمن إنتشار الوعى التأمينيى بينهم ن وفى رأيهم ان المجتمع ككل هو المستفيد اولا وأخيرا من قيام التأمينات الاجتماعيه وبالتالى فيجب عليه - ممثلا فى الدوله - تحمل نفقات المزايا بالكامل، وفى رأيهم ايضا انه ليس هناك محل للقول بالشعور بالمزله عند الحصول على المزايا دون مساهمة فى تمويلها فكافة الخدمات التى تقدمها الدوله إنما تستمد من حقوق أصيله للمواطنين، كما يرون ان إرتباط الحق فى إدارة النظام بالمساهمه فى تمويله أمر يكذبه الواقع فالنظام الانجليزى مثلا يشرك العمال فى التمويل دون الاداره وعلى العكس من ذلك نظام الاعامنات العائليه الفرنسى.

ويتمثل الاعتراض الرئيسى على مساهمة المؤمن عليهم فى تمويل التأمينات الاجتماعيه فى إنخفاض مستويات الاجور، ومن هنا فإن على النظام الصناعى توفير وسائل المعيشه للعاملين فى فترات عدم القدره على العمل كما يوفرها فى فترات العمل، وبهذا تشتق مصادر التمويل من العمل بطريق غير مباشر وتستند المزايا الى حق قانونى ويكون للعمال الحق فى إدارة نظام التأمين، ويربالبعض الآخر ان على الدوله تمويل كافة مزايا التأمينات الاجتماعيه تاسيسا على ان ثروتها العامه ما هى الا حصيلة عمل كافةالمواطنين، واعمالا لحق كل شخص فى حياه كريمه ولمبدا التضامن الاجتماعى فى صورته العريضه.

ومن الناحيه الضريبيه فإن إشتراكات المؤمن عليهم قد يكون لها إتجاه

رجعى خاصة إذا ما حددت بمبالغ موحده ويكون لها بالتالى أثر غجتماعى غير مرغوب فيه وذلك بعكس الضرائب التقدميه.

وهناك من يرى ان إشتراكات المؤمن عليهم قد تحد من سيولة العمل وتؤثر على الاجور، خاصة إذ من المحتمل حينئذ اتجاه لدى العمال - أو اصحاب الاعمال - للانتقال الى المناطق التى يمتد أو لا يمتد إليها نظام التأمين.

ويعتبر البعض ان مساهمة المؤمن عليهم فى التأمينات الاجتماعيه امر مستعار من نظام التامين التجارى، ويرون ان ذلك وإن كان ضروريا واصليا فى النظام الاخير فيجب عدم إعتباره كذلك بالنسبة للتأمين الاجتماعي الذي يهتم اساسا بحماية العمال ولا يهدف للربح.

وهناك من يرى إنه رغم أهمية مساهمة المؤمن عليهم من حيث تثبيت وتقوية المركز المالى للنظام فإن لها آثار اقتصاديه ضاره إذ إنها تؤثر على مستويات معيشتهم وعلى قدرتهم الشرائيه فينخفض الطلب على كثير من السلع والخدمات ويتأثر بالتالى الانتاج والتشغيل.

أصحاب الاعمال

المبررات - مدى المساهمه

تكاد تكون مساهمة أصحاب الاعمال فى التمويل مرغوبا فيها فى مختلف الدول ولا تثير ذلك الجدل الطويل والمتشعب الذي اثارته مساهمة المؤمن عليهم وهكذا تدور وجهات النظر فى هذاالهجال حول مبررات إشتراكات اصحاب الاعمال ومدى هذه الاشتراكات.

وبيان ذلك فيما يلي:

*** مبررات اعتبار اصحاب الاعمال مصدرا للتمويل:**

يقال فى هذا الشأن ان التأمينات الاجتماعيه تؤدى لرفع المستوى الصحى للعاملين وزيادة إنتاجيتهم وفاعليتهم وهو الامر الذي يعود بالفائدة على االصحاب الاعمال وعلى ذلك فإن إشتراكاتهم تقابل المصالح التى تعود عليهم.

ومن ناحية اخرى يشير البعض لمسئولية النظام الصناعى عن معظم الاخطار التى يتعرض لها العاملون ولذا يتعين ان يتحملوا - كفئه وليس كأفراد - جزءا من تكلفة مختلف مزايا التأمينات الاجتماعيه.

وهكذا فإن من غير المستساغ ان يخصص صاحب العمل إعتمادات سنويه لصيانة الالات والمعغدات ولا يكون عماله - وقيمتهم أسمي- جديرون بصيانه وحماية مماثله.

وهذا من ناحية اخرى فإن مساهمة اصحاب الاعمال تعتبر مقابلا لمساهمة العمال بمعنى ان العمال لن يتقبلوا مساهمتهم ان لم يلتزم اصحاب الاعمال - كندا لهم - بالمساهمه ايضا.

وفضلا عن ذلك فإن مساهمة اصحاب الاعمال تبرر بحقهم فى الشتراك الفعلى فى إدارة النظام ذلك الحق الذي اكتسبوه، منذ نشأة التأمينات الاجتماعيه فى المانيا، كمقابل لهذه المساهمه.

وأخيرا فإن مساهمة اصحاب الاعمال تساعد على إدراك بعض مزايا إشتراكات المؤمن عليهم فمساهمتهم فى التمويل - وعادة ما تكون كبيره - تؤدى لاستقرار المركز المالى لنظام التأمين وعدم ربط المزايا التى يحصل عليها العمال بإختبارات لقياس درجة حاجتهم.

ولا شك ان مساهمة اصحاب الاعمال دورا فى تحقيق أفضل للدخول بين فئات الشعب، وإن كان التحليل النهائى لهذا الاثر يرتبط بالتعرف على اولئك الذين يتحملون فى النهايه عبء هذه الاشتراكات إذ يحاول اصحاب الاعمال نقل عبء مساهمتهم الى المسهلكين - وهم جميع افراد المجتمع فى الغالب - فإذا ما أمكنهم ذلك فإن أثر إعادة توزيع الدخول يرتبط بمجال التأمين، فإن اقتصر على ذوي الدخول المنخفضة والمتوسطة فإن إعادة التوزيع تحقق غرضها الاجتماعى.

*** مدى مساهمة أصحاب الاعمال:**

يرى البعض إن إشتراكات أصحاب الاعمال تعتبر فى حقيقة الامر بمثابة ضريبة تفرض على اصحاب الاعمال دون مراعاة ربحية مشروعاتهم وقد تؤدى بالتالى الى انخفاض العمالة ومن هنا يجب ألا يكون المصدر الوحيد لتمويل المزايا ما لم يكن اقتصاد الدوله ذا بنيان لا تلعب فيه درجة ربحيه المشروعات الفرديه دورا اساسيا.

وهناك من يرى ان عبء هذه المساهمه - خاصة إذا ما كانت كبيره - قد يحول دون إنشاء المشروعات الجديده أو إتساع المشروعات القائمه وتحسين وسائل وادوات الانتاج بل قد يؤدى الى توقف بعض المشروعات وهو ما يضر بالتقدم الاقتصادى.

الدولة

المبررات ـ مدى المساهمة العامة

لا يثور هنا أيضا اعتراض جدي حول مساهمة الدولة فى تمويل مزايا نظام التأمينات الاجتماعية وبالتالى تتحدد هذه المساهمة وفقا لظروف الميزانية العامة، ومع ذلك فهناك رأى قوى ينادى بعدم جواز الاعتماد على الدولة اعتمادا كليا أو شبه كلى.

ونشير فيما يلي الى مبررات مساهمة الدولة والى الرأى القائل بالمساهمة الجزئية.

ـ مبررات مساهمة الدولة (المساهمة العامة):

فضلا عن الضرورة التمويلية للمساهمة العامة، فانها تبرر أيضا بمسئولية الدولة " أى المجتمع ككل " عن تحقيق أهداف نظام التأمينات الاجتماعية وبالفوائد التى تعود عليها من قيام هذا النظام.

فمن حيث أنها ضرورة تمويلية يقال إنها تتيح لنظام التأمينات الاجتماعية تقديم مزايا أكثر سخاء، مما يمكنه تقديمه فيما لو اقتصر اعتماده على اشتراكات العمال وأصحاب الأعمال فقط.

وفى المرحلة الأولى من تطبيق نظام المعاشات، تعتبر المساهمة لعامة ضرورية لتقديم معاشات مناسبة لمن أشرفوا على السن المعاشى.

والأمر ذاته بالنسبة للمرحلة الأولى من تطبيق التأمين الصحى حيث يحتاج الأمر لأموال ضخمة لاقامة واعداد المستشفيات والعيادات والمراكز الطبية والمصحات.

وحيث يكون من المناسب ملائمة المعاشات مع التغير فى نفقات أو مستويات المعيشة فلابد من المساهمة العامة لضخامة النفقات التى تترتب على ذلك.

وإذا ما فقدت أنظمة التأمينات الاجتماعية الممولة جزءا كبيرا من

احتياطياتها، نتيجة لاصدار جديد أولموجة من التضخم، فان المساهمة العامة تعتبر ضرورية حتى يمكن لهذه الأنظمة الوفاء بالتزاماتها.

هذا فضلا عن أن مساهمة الدولة تجعل نظام التأمينات الاجتماعية أكثر قبولا لدى الفئات التى يمتد اليها إذ ستشعر حينئذ بأن المزايا المقررة لها تفوق الاشتراكات التى قامت بأدائها.

هذا ومن ناحية أخرى فان مساهمة الدولة تبرر بعديد من الاعتبارات التى تنبع من مسئوليتها عن اهتمامات هذه النظم وبالفوائد العديدة التى تعود عليها من قيام هذه النظم واستمرارها.

فاذا كانت استراتيجية الدولة تستهدف تأكيد السلام الاجتماعى فان من وسائل ذلك قيام نظام سليم وراسخ للتأمينات الاجتماعية مما يستدعى مساهمتها فى تمويله.

وإذا كانت الدولة تستهدف تحقيق رفاهية أفراد المجتمع من خلال أفضل توزيع ممكن للدخول فان مساهمتها فى تمويل نظام التأمينات الاجتماعية تفى بهذا الغرض الى حد كبير خاصة إذا ما كان بناء النظام الضريبى تقدميا وإذا ما اهتم مجال التأمينات الاجتماعية بالفئات ذات الدخول المنخفضة والمتوسطة.

وإذا ما أخذنا بنظرية ائتمان الدولة على ضمان ورقى المستوى الصحى والمعيشى فسنجدها مطالبة بالمساهمة فى تمويل عديد من مزايا التامينات الاجتماعية، فلا بد من مساهمتها فى تمويل مزايا الوفاة المبكرة والعجز إذ يرجعان جزئيا الى عدم ملائمة الاسكان وعدم سلامة ظروف العمل، ولا بد من مساهمتها فى تمويل المعاشات الأساسية طالما كانت مسئولة عن توفير حد أدنى من المعيشة لمختلف فئات المجتمع، وإذا ما قررت الدولة اعفاء ذوي الدخول المنخفضة من المساهمة فى تمويل النظام - رغم أنهم أكثر الفئات استفادة - فمن الطبيعى مطالبتها بالحلول محلهم فى تمويل المزايا التى سيحصلون عليها.

ولا شك أن هناك كثيرا من مجالات العمل المشتركة بين الدولة وأنظمة التأمينات الاجتماعية مما يعنى أن قيام هذه الأنظمة واستمرارها يخفف من أعباء الدولة ومن ثم يجب عليها المساهمة ولو بما يقابل ما تحققه من وفورات.

وكثيرا ما تنفق نظم التأمينات الاجتماعية - خاصة المتقدمة - أموالا كثيرة على البحوث الخاصة بالوقاية من الحوادث والأمراض وغير ذلك من الأعمال التى تهم المجتمع ككل ويتعين عليه بالتالى أن يساهم فى تمويلها.

ومن الناحية الاقتصادية فان آثار نظام التأمينات الاجتماعية - خاصة تلك الممولة - لا تنكر سواء من حيث تحقيق التوازن بين العرض والطلب أو من حيث توفير احتياجات ضخمة للاستثمارات العامة والخاصة ولذا فيجب على الدولة حماية هذا النظام وخير وسيلة لذلك هى المساهمة فى تمويله.

وفضلا عن ذلك فان الدولة هى التى تصدر نظام التأمينات الاجتماعية وهي التي تشرف عليه وأحيانا ما تنفرد بادارته ولذا فيجب أن تساهم فى تمويله.

ولا يخفى أخيرا ان انهيار هذا النظام يؤدى لمشاكل عديدة للدولة وأعباء مالية على ميزانيتها ولذا فان من مصلحتها العمل على تدعيم مركزه المالى.

*** مدى المساهمة العامة من الدولة:**

لا شك أن الاعتماد على المساهمة العامة فى تمويل مزايا التأمينات الاجتماعية يحول دون تحقيق المزايا الايجابية العديدة لاشتراكات العمال وأصحاب الأعمال فيصبح من العسير - فى المدى الطويل - النظر للمزايا التأمينية كحق ويرتبط مستواها بظروف الميزانية.

وهكذا فان المساهمة العامة لا يمكن أن تكون مفيدة إلا إذا كانت محدودة وتقتصر على تمويل جزء من نفقات التأمين.

ويرى البعض انه إذا ماتقاربت الدخول وارتفعت مستويات المعيشة تناقصت أهمية اشتراك الدولة فى التمويل.

المبادئ الدولية والخبرة الأجنبية
فى مجال توزيع الاشتراكات بين مصادرها

يتضح من استعراضنا لوجهات النظر المختلفة فى مجال تحديد مصادر الاشتراكات انه من الصعب الاجماع على امكان الاعتماد على أى من مصادر التمويل الثلاثة بمفردها.

ولقد كانت وجهات النظر المتعارضة وراء الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية والتى تشكل المبادئ الدولية فى مجال تحديد مصادر التمويل وتوزيع أعباء التأمينات الاجتماعية بينها (١).

وانعكس ذلك كله على خبرة الدول المختلفة فى هذا الشأن فتبين لها أن خير وسيلة لتمويل مزايا التأمينات الاجتماعية - فيما عدا تأمين اصابات العمل - هى تلك التى تعتمد على تحقيق مزيج من مصادر التمويل الثلاثة بالطريقة التى تتفق مع المبادئ الدولية ومع الظروف المحلية.

وهكذا نتناول المبادئ الدولية وخبرة الدولة المختلفة فى مجال تحديد مصادر الاشتراكات وتوزيع نفقات التأمين بينها على النحو الموضح فيما يلي.

المبادئ الدولية

تحديد مصادر اشتراكات كل من أنواع التأمينات توزيع النفقات بين مختلف المصادر اشتراكات المؤمن عليهم ذوي الأجور المنخفضة ـ فترات التجنيد ـ أوجه مساهمة الدولة.

---

(١) The Financing of Social Security , op. cit. , p. 1.

يقصد بالمبادئ الدولية تلك التى تضمنتها الاتفاقيات والتوصيات لصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية والتى بلغت حتى الدورة الخامسة الخمسين المنعقدة فى جنيف فى ١٩٧٠/١٠/١٤ - ١٣٤ اتفاقية، ١٤٢ وصية اتضح للباحث من استعراضها ان ما يهتم بالتأمينات الاجتماعية نها ٢٤ اتفاقية (١)، ١٤توصية (٢)، تعرضت للتمويل منها ١٥ اتفاقية (٣)، ٧ توصيات (٤).

ونبين فيما يلي المبادئ الدولية المستخلصة من هذه الاتفاقيات والتوصيات.

*** فى مجال تحديد مصادر كل من أنواع التأمينات الاجتماعية:**

١ - بالنسبة لتأمين اصابات العمل وأمراض المهنة:

يستفاد من جميع الاتفاقيات والتوصيات التى أشارت لتمويل هذا التأمين أنه لا يجوز أن يرتبط استحقاق مزاياه بأداء أية اشتراكات من لمؤمن عليهم بل يتحمل صاحب العمل اجمالى التكاليف (٥).

٢ - بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة:

القاعدة فى هذا الشأن أن الموارد تتكون من اشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال - بشرط ألا يجاوز اشتراك المؤمن عليه اشتراك صاحب العمل - وأن على الدولة أن تساهم ماليا في التمويل (٦).

---

(١) الاتفاقيات: ٢، ١٢، ١٧، ١٨، ١٩، ٢٤، ٢٥، ٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٠، ٤٢، ٤٤، ٤٨، ٥٦، ٧١، ١٠٢، ١٠٣، ١١٨، ١٢١، ١٢٨، ١٣٠.

(٢) التوصيات: ١، ١٠، ١٧، ٢٩، ٤٣، ٤٤، ٦٧، ٦٨، ٦٩، ٧٥، ٧٦، ١٢١، ١٣١، ١٣٤.

(٣) الاتفاقيات: ١٧ (عدلت بالاتفاقية ١٢١)، ٢٤، ٢٥ (عدلت بالاتفاقية ١٢٠)، ٣٥، ٤٠ (عدلت بالاتفاقية ١٢٨)، ٥٦، ٧١، ١٠٢، ١٠٣، ١٢١، ١٣٠.

(٤) التوصيات: ٢٩، ٤٣، ٤٤، ٦٧، ٦٨، ٦٩، ١٢١.

(٥) الاتفاقيات: ١٧، ١٨ لسنة ٢٥، ١٢١ لسنة ٦٤ والتوصيات ٦٧ لسنة ٤٤، ١٢١ لسنة ١٩٦٤.

(٦) الاتفاقيات من ٣٥: ٤٠ لسنة ١٩٣٣، التوصية ٤٣ لسنة ٣٣.

٣ ـ بالنسبة للتأمين الصحي والأمومة:

المبدأ ان تتكون الموارد المالية من اشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال فضلا عن مساهمة عامة من الدولة (١).

وقد اهتمت احدى التوصيات بالاستقرار المالى لهذا التأمين فأوصت بمراعاة تخصيص احتياطيات مناسبة لمواجهة التقلبات العكسية (٢).

٤ ـ بالنسبة لتأمين البطالة:

يستفاد من التوصية رقم (١) مساهمة الدولة فى تمويل هذا التأمين، أما التوصية رقم (٤٤) فقد اهتمت بفحص الحالة المالية للتأمين دوريا لضمان توازن ايراداته ونفقاته وقدرته على مواجهة التغيرات الطارئة فى معدلات البطالة.

*** فى مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل بوجه عام:**

حددت المبدأ العام فى هذا الشأن المادة (٢٦) من التوصية رقم (٦٧) وذلك في العبارة التالية:

" توزع الاعباء المالية للمزايا ـ بما فى ذلك النفقات الادارية ـ بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ودافعي الضرائب بشروط عادلة وبحيث لا يتحمل المؤمن عليهم ذوي الدخل المتواضع أية أعباء مرهقة وان لا يحدث أضطراب للانتاج ".

ولقد رددت هذا المبدأ الاتفاقية رقم (١٢) فى العبارة التالية:

" يجب تمويل مزايا التأمين الاجتماعي والمصاريف الادارية جماعيا عن طريق الاشتراكات أو الضرائب أو كليهما بأسلوب لا يرهق ذوي الدخل المحدود ومع مراعاة الحالة الاقتصادية للدولة وللأشخاص الذين يشملهم التأمين " (٣).

---

(١) الاتفاقيات ٢٤، ٢٥، لسنة ١٩٢٧، ٥٦ لسنة ١٩٢٦، والتوصية ٢٩.

(٢) التوصية (٢٩).

(٣) يلاحظ الباحث اختلاف الصياغة فى الاتفاقية عنه فى التوصية و بيان ذلك أن الأولى تستهدف الزام الدول التى تصدق عليها بوضع نصوصا موضع التنفيذ و لذا فانها تصاغ بحيث تكون نموذجا للتشريع القومى أما الثانية فلا تعدو و أن تكون توجيهات للعمل القومى فى حقل معين و لا تستلزم التصديق عليها و لذا تكن أكثر شمولا و تتسم بطابع حر يضفى عليها ضياء من حرية الفكر و رحابة المعالجة (و يشير الى ذلك د. سليمان حزين فى التمهيد للتعريف بتوصيات و اتفاقيات العمل الدولية، مجموعات توصيات العمل الدولية من ١: ١١٩، جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، إدارة الشئون الاجتماعية و العمل، ١٩٦٤).

*** فى مجال اشتراكات المؤمن عليهم بوجه عام:**

وفقا للتوصية رقم ٤٣ فانه لا يجوز ان يجاوز اشتراك المؤمن عليه اشتراك صاحب العمل.

ووفقا للاتفاقية رقم ١٠٢بشأن المستويات الدنيا فانه لا يجب أن تتجاوز اشتراكات المؤمن عليهم العاملون ٥٠% من اجمالى نفقات لمزايا التى تقرر لهم ولأسرهم مخصوما منها نفقات تأمين اصابات العمل.

*** في مجال ذوي الأجور المنخفضة:**

اهتمت توصية ضمان الدخل (التوصية رقم ٦٧) واتفاقية المستويات الدنيا (الاتفاقية رقم ١٠٢) بالنص على عدم ارهاق المؤمن عليهم.

وجاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل أن على أصحاب الأعمال المساهمة بما لا يقل عن نصف النفقات الكلية للمزايا المستحقة للعاملين - باستثناء نفقات تأمين اصابات العمل - خاصة بالنسبة لذوي الأجور المنخفضة.

وقد اهتمت ذلك ايضا اتفاقيات وتوصيات التأمين الصحي (١) اذ قررت:

١ ـ فى حالة مساهمة المؤمن عليهم فى نفقات الرعاية الطبية يجب الا يشكل ذلك عبئا يضعف أثر هذه الرعاية.

٢ ـ يجب الا تصل اشتراكات المؤمن عليهم الى المدى الذي يسبب لهم ارهاقا وضيقا.

٣ ـ على أصحاب الأعمال اداء اشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة.

كما اهتمت بذلك أيضا التوصيات واتفاقيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة (٢) اذ نصت على انه:

١ ـ يجوز اعفاء ذوي الأجور المنخفضة من الاشتراكات.

٢ ـ يتحمل صاحب العمل اشتراكات الصبية الذين لا تجاوز أجورهم قدرا معينا أو معظمها.

---

(١) الاتفاقيات أرقام ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، ١٣٠ لسنة ١٩٦٩ والتوصية رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٤.

(٢) التوصية رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٣ والاتفاقيات من ٣٥: ٤٠ لسنة ١٩٣٣.

*** في مجال تمويل فترات التجنيد والخدمة العسكرية بوجه عام:**

اهتمت التوصيات الدولية بمعالجة الاشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد.

فقبل الحرب العالمية الثانية نصت توصية الشيخوخة و العجز والوفاة لسنة ١٩٩٣ (التوصية رقم ٤٣) على التزام الدولة بتحمل الاشتراكات المستحقة عن فترة التجنيد الاجبارى بالنسبة لمن تم التأمين عليهم قبل التجنيد.

وعلى أثر انتهاء الحرب العالمية الثانية حظيت مدد الخدمة العسكرية والفترات المتعلقة بالخدمات العسكرية بتوصية خاصة (١) يستفاد منها التزام الدولة بالأعباء المالية الناتجة عن تقرير المزايا التأمينية التالية للمسرحين من القوات المسلحة:

١ ـ مزايا تأمين البطالة كما لو كانت قد سددت عنهم اشتراكات هذا التأمين طوال مدة التجنيد.

٢ ـ احتساب مدة الخدمة العسكرية ضمن مدة الاشتراك فى تأمين الشيخوخة و العجز و الوفاه.

٣ ـ مزايا التأمين الصحى فى الفترة بين التسريح و استئناف الحياة المدنية.

و قد أجازت التوصية الأخيرة استقطاع جزء من الاشتراكات المستحقة لتأمين الشيخوخة من دخول العاملين أثناء الخدمة يشرط الا تقل هذه الدخول عن مستوى الأجور السائد فى الصناعة.

وكما أشارت التوصية الى عدم تحمل الدولة بأعباء تمويل تأمين الشيخوخة وتأمين المرض والأمومة في الحالات التي يحصل فيها العامل - بمقتضى القوانين المعمول بها - على أجرة أو على معظمه طوال فترة التجنيد اذ يلتزم العامل حينئذ بأداء الاشتراكات المستحقة عليه.

*** فى مجال تحديد أوجه مساهمة الدولة:**

١ ــ تتحمل الدولة مسئولية عامة فيما يختص بتقديم مزايا التأمين الاجتماعى و لذا يتعين عليها اجراء الدراسات الاكتوارية اللازمة بشكل دورى.

---

(١) التوصية ٦٨ لسنة ١٩٤٤.

وقبل تقرير أى تعديل فى المزايا أو معدلات الاشتراكات وذلك للتحقق من التوازن المالى لنظام التأمين (١).

٢- تلتزم الدولة بنفقات الرعاية الطبية التي تجاوز الاشتراكات(٢).

٣ ــ تتحمل الدولة الاعباء المالية التى لا يمكن تغطيتها عن طريق الاشتراكات ومن بينها (٣):

ــ العجز فى الاشتراكات نتيجة لامتداد التأمين للمتقدمين فى الأعمار، و يجوز ان تقتصر مساهمة الدولة فى تمويل تأمين الشيخوخة و العجز و الوفاه على تمويل المزايا المقررة للمواطنين و ورثتهم الذين تجاوز أعمارهم حدا معينا في تاريخ سريان التأمين الإجباري (٤).

ــ الأعباء المترتبة على توفير حدا أدنى من المزايا فى حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة.

ــ أعباء استمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة.

ــ الاعانات المالية اللازمة لتأمين العاملين لدى أنفسهم ذوي الدخل المتواضع.

خبرة الدول المختلفة

يستفاد من استعراض خبرة الدول المختلفة فى مجال تحديد مصادر الاشتراكات، أن الطريقة السائدة لذلك تتمثل بالنسبة لمختلف نواع التأمينات الاجتماعية - فيما عدا تأمين اصابات العمل - فيما يعرف التمويل المشترك الثنائى أوالثلاثى.

ويتمثل النظام الثنائى للاشتراكات bipartite System فى توزيع الاشتراكات بين مصدرين: العمال وأصحاب الأعمال أو العمال والدولة أو أصحاب الأعمال والدولة.

(١) الاتفاقية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢.
(٢) توصية التأمين الصحي رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٤.
(٣) التوصية رقم ٦٧ لسنة ١٩٤٤.
(٤) اتفاقيات الشيخوخة والعجز والوفاة أرقام ٣٥:٤٠ لسنة ١٩٣٣.

أما النظام الثلاثى للاشتراكات Tripartite System فيعنى تمويل نفقات المزايا من مختلف مصادر الاشتراكات.

أما عن بيان كيفية توزيع نفقات التأمين بين مصادر الاشتراكات فى الدول المختلفة فقد لاحظ الباحث تأثر ذلك بالأيدلوجيات الفكرية ومدى غنى الدولة وتقدمها الاقتصادى. ومن هنا قام بتقسيم الدول الى دول اشتراكية ودول غير اشتراكية متقدمة ونامية وأقل نموا (١)، ثم أجرى دراسة أحصائية لمصادر تمويل نظم التأمينات الاجتماعية القائمة فى عينة مناسبة من مجموعات الدول.

وفيما يلى نعرض النتائج المستفادة من هذه الدراسة والتى ستعطى لنا بلا شك التطبيق العملى للأفكار المتعلقة بتوزيع الاشتراكات بين مصادرها فى تفاعلها مع العوامل الأيدلوجية والاقتصادية وذلك فضلا عن طبيعة ونشأة كل من أنواع التأمينات الاجتماعية.

أولا ـ بالنسبة لتوزيع اشتراكات أنواع التأمينات الاجتماعية المختلفة بين مصادرها:

يصور لنا الجدول التالى توزيع اشتراكات أنواع التأمينات الاجتماعية القائمة فى مجموعات الدول المختلفة بين مصادرها.

مجموعة الدول	عدد الدول	سنة ١٩٦٦				
		توزيع الأشتراكات بين مصادرها				نسبة الأشتراكات الى اجمالى الموارد
		مؤمن علية	صاحب عمل	دوله	إجمالى	
مجموعة الدول المتقدمة	١٠	٣٥,٠٠	٣٨,٥٩	٢٦,٤١	١٠٠	٩٤,٤٢
مجموعة الدول النامية	١٦	٢٩,٥٨	٥٥,٩٦	١٤,٤٦	١٠٠	٩٢,٨٨
مجموعة الدول الاقل نمواً	٢	٢٩,٥٤	٧٠,٤٦	—	١٠٠	٩٤,٤٥
مجموعة الدول الإشتراكية	٣	٤,٧٦	٧٩,٥٩	١٥,٦٥	١٠٠	٩٧,٣٠

(١) اعتمد الباحث في هذا على التقسيم الذي أجرى بمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية U.N.C.T.A.D. وعلى وجه التحديد ذلك الذى تم بالدورة الثالثة للمؤتمر والمنعقدة بسنتياجو فى ٧٢/٤/١٣ " المرجع: مؤتمر سنتياجو وعقد التنمية الثانى، د. ايهاب اسماعيل، مقالة العدد ٤٠١ من الأهرام الاقتصادى، مايو ١٩٧٢، ص ٢٢ و ٢٣ وما بعدها " كما استرشد الباحث بالبحث التالى الذى نشرته مجلة العمل الدولية فى بداية ١٩٦٧عن القوى العاملة وتوزيعها الصناعى.

The World Working Population: its industrial distribution ,Powrn, international labour review, Vol. 95, No 1 __ 2, January _February 1967 .PP. 96__ 112

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي:
(أ) تكاد تمثل الاشتراكات المصدر الوحيد للتمويل فى الدول الاشتراكية (٣, ٩٧%) وتمثل المصدر الرئيسى للتمويل فى الدول المتقدمة والأقل نموا والنامية (٤٢, ٩٤%، ٤٥, ٩٤%، ٨٨ ,٩٢% على التوالي).
(ب) ان طريقة التمويل الثلاثى تكاد تكون سائدة فى مختلف مجموعات دول العالم.
(ج) ان مساهمة الدولة تبلغ أقصى نسبة لها فى الدول المتقدمة (٤١, ٢٦%) ثم فى الدول الاشتراكية (٦٥, ١٥%) ثم الدول النامية (٤٦, ١٤%) وتختفى فى الدول الأقل نموا، مما يعنى ارتباطها بمدى تقدم وغنى الدولة من ناحية وبالفكر السائد من ناحية أخرى... ويلاحظ اتجاه الدول المتقدمة الى زيادة نصيبها فى الاشتراكات (٤٣, ٢٣% الى ٤١, ٢٦%).
(د) تبلغ اشتراكات المؤمن عليهم أقصى نسبة لها فى الدول المتقدمة إذ تتجاوز الثلث (٣٥%) وتقل نسبتها عن ذلك بعض الشئ فى كل من الدول النامية والأقل نموا (٥, ٢٩%) ثم تنخفض بدرجة كبيرة فى الدول الاشتراكية (٧٦, ٤%) ويكاد يكون الأمر بالنسبة لاشتراكات أصحاب الأعمال مغايرا لذلك فتبلغ اشتراكاتهم أقصى معدل لها فى الدول الاشتراكية (٥٩, ٧٩%) ثم تنخفض بدرجة ملحوظة فى الدول الأقل نموا (٤٦, ٧٠%) وبشكل أوضح فى الدول النامية (٩٦, ٥٥%) الى أن تمثل أقصى معدل لها فى الدول المتقدمة (٥٩, ٣٨%)... هذا ويلاحظ اتجاه معدل مساهمة أصحاب الأعمال فى الدول النامية الى التزايد مقابل انخفاض معدل مساهمة المؤمن عليهم وان كان ذلك بدرجة محدودة.

ثانيا ـ بالنسبة لاشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة:

يصور لنا الجدول التالى توزيع اشتراكات هذا التأمين بين مصادره

مجموعة الدول	عدد الدول	سنة ١٩٦٦				
		توزيع الأشتراكات بين مصادرها				نسبة الأشتراكات الى اجمالى الموارد
		مؤمن علية	صاحب عمل	دوله	إجمالى	
مجموعة الدول المتقدمة	١٦	٣٧,٨٦	٤٦,٨١	١٥,٣٣	١٠٠	٩١,٩٤
مجموعة الدول النامية	٨	٣٧,١٥	٥٣,٨٩	٨,٩٦	١٠٠	٨٥,٢٦
مجموعة الدول الاقل نمواً	٢	٤٥,١٠	٥٤,٩	ــ	١٠٠	٩٤,٣٥
مجموعة الدول الإشتراكية	١	٣٣,٩	٤٢,٢٣	٢٣,٨٧	١٠٠	٩٩,٧

ويستخلص من هذا الجدول ما يلي:

(أ) تكاد تمثل الاشتراكات المصدر الوحيد للتمويل فى الدول الاشتراكية حيث تصل مساهمة الدولة لأقصى معدل لها (٨٧, ٢٣ %) في حين تنخفض مساهمة المؤمن عليهم لأقل معدل لها (٩ ,٣٣%).

(ب) تتقارب نسبة اشتراكات المؤمن عليهم فى الدول المتقدمة والدول النامية (٣٧% تقريبا) أما مساهمة الدولة فى الدول المتقدمة فتكاد تصل الى ضعفها فى الدول النامية(٣٣, ١٥% مقابل ٩٦, ٨%) ويؤثر ذلك على مساهمة أصحاب الأعمال فيتزايد الاعتماد عليها فى الدول النامية عنها فى الدول المتقدمة (٨٩, ٥٣% مقابل ٠٨١, ٤٦%).

هذا ويلاحظ اتجاه مساهمة الدولة فى الدول المتقدمة الى التناقص مقابل زيادة اشتراكات أصحاب الأعمال وذلك على عكس الوضع فى الدول النامية.

(ج) تتبع طريقة التمويل الثنائى فى الدول الأقل نموا حيث تختفى مساهمة الدولة.

ثالثا: بالنسبة لاشتراكات التأمين الصحى:

يصور لنا الجدول التالى توزيع اشتراكات التأمين الصحى بين مصادرها

مجموعة الدول	عدد الدول	سنة ١٩٦٦				
		توزيع الأشتراكات بين مصادرها				نسبة الأشتراكات الى اجمالى الموارد
		مؤمن علية	صاحب عمل	دوله	إجمالى	
مجموعة الدول المتقدمة	١٥	٥٠,٦٤	٣١,٨٢	١٧,٥٤	١٠٠	٩٧,٢١
مجموعة الدول النامية	٦	٢٤,٥٤	٦٦,٣١	٩,١٥	١٠٠	٩٨,١٠
مجموعة الدول الإشتراكية	١	٠,٤	٥٠	٤٦,٦	١٠٠	٩٩

ويتضح لنا من هذا الجدول ما يلى:
(أ) تكاد تمثل الاشتراكات المصدر الوحيد لتمويل نفقات التأمين الصحى فى مختلف مجموعات الدول.
(ب) يتماثل اتجاه مساهمة الدولة فى تمويل هذا التأمين مع ذات الاتجاه الملحوظ بالنسبة لتأمين الشيخوخة فيبلغ معدل هذه المساهمة أقصاه فى الدول الاشتراكية ثم الدول المتقدمة ثم الدول النامية... على أنه يلاحظ أن الدولة تتحمل حوالى نصف نفقات التأمين فى الدول الاشتراكية فى حين أن مساهمة الدول المتقدمة والدول النامية تتماثل فى مستواها مع الملاحظ بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.
(ج) يتحمل المؤمن عليهم فى الدول المتقدمة أكثر من نصف الاشتراكات فى حين يتحملون حوالى الربع فى الدول النامية وتكاد تختفى مساهمتهم فى الدول الاشتراكية، ولعل الارتفاع الملحوظ فى نسبة هذه المساهمة فى الدول المتقدمة يرجع الى اتساع مجال التأمين بحيث يغطى فئات أخرى من غيرالعاملين لدى الغير أما تضاؤل هذه النسبة فى الدول الاشتراكية فيرجع الى أيدلوجية هذه الدول.
(د) تبلغ مساهمة أصحاب الأعمال أقصى معدل لها فى الدول النامية - حوالى ثلثى الاشتراكات - ويتحملون النصف فى الدول الاشتراكية أما فى الدول المتقدمة فتنخفض مساهمتهم الى أقل من ثلث الاشتراكات.

رابعا: بالنسبة لاشتراكات تأمين اصابات العمل:

يصور الجدول التالى - توزيع اشتراكات تأمين اصابات العمل بين المصادر المختلفة.

مجموعة الدول	عدد الدول	سنة ١٩٦٦				
		توزيع الأشتراكات بين مصادرها				نسبة الأشتراكات الى اجمالى الموارد
		مؤمن علية	صاحب عمل	دوله	إجمالى	
مجموعة الدول المتقدمة	١٥	٢,٤١	٩٤,١٨	٣,٤١	١٠٠	٨٩,٢٢
مجموعة الدول النامية	١٢	-	١٠٠	-	١٠٠	٩٦,١٩
مجموعة الدول الإشتراكية	٢	-	١٠٠	-	١٠٠	٩١,٥٥

ويبين هذا الجدول كيف ان اشتراكات تأمين اصابات العمل يتحملها بالكامل أصحاب الأعمال فى الدول النامية والدول الأقل نموا ويكاد يكون الأمر كذلك فى الدول المتقدمة اذ ترجع المساهمة الضئيلة للمؤمن عليهم وأصحاب الأعمال اما لامتداد التأمين لغير فئات العاملين لدى الغير أو لامتداد مزاياه الى غير حوادث العمل.

خامسا: بالنسبة لاشتراكات تأمين البطالة:

يبين لنا الجدول التالي توزيع اشتراكات تأمين البطالة بين مصادرها فى كل من الدول المتقدمة والدول النامية.

مجموعة الدول	عدد الدول	سنة ١٩٦٦				
		توزيع الأشتراكات بين مصادرها				نسبة الأشتراكات الى اجمالى الموارد
		مؤمن علية	صاحب عمل	دوله	إجمالى	
مجموعة الدول المتقدمة	١١	٣١,٢٧	٤٧,٣٢	٢١,٤١	١٠٠	٨٦,٢٧
مجموعة الدول النامية	٢	٣٠,٨٠	٤٢,٩٥	٢٦,٢٥	١٠٠	٩٦,٧٥

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي:

(أ) ارتفاع الأهمية النسبية للاشتراكات فى الدول النامية عنها في الدول المتقدمة (يعلل ذلك بارتفاع نسبة عائد الاستثمار فى الدول الأخيرة عنه في الدول الأولى).

(ب) تتماثل نسبة مساهمة المؤمن عليهم فى الدول المتقدمة والدول النامية (حوالي ٣١%) فى حين يتزايد الاعتماد على الدولة فى الدول النامية عنه فى الدول المتقدمة (٢٥, ٢٦% مقابل ٤١, ٢١%) مما ينعكس على حصة أصحاب الأعمال فى الاشتراكات فتقل فى الدول النامية عنها فى الدول المتقدمة (٩٥, ٤٢% مقابل ٣٢, ٤٧%).

العوامل التى تؤثر فى توزيع الاشتراكات وبعض مشاكل التطبيق

تناولنا فيما سبق وجهات النظر التى تدور حول عدالة ومدى مساهمة كل من مصادر التمويل التقليدية، ثم استخلصنا فى الفصل الثانى المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة فى مجال توزيع نفقات التأمينات الاجتماعية بين مصادر التمويل المختلفة.

ولعلنا بذلك نكون قد تهيأنا لمحاولة تحديد العوامل التى تؤثر فى توزيع الاشتراكات بين مصادرها والعلاقات التى تربط بينها، ثم الانتقال لمناقشة بعض مشاكل التطبيق فى مصر على ضوء المستفاد من هذه الدراسة.

ونتناول ذلك فى مبحثين نهتم فى أولهما بعوامل توزيع الاشتراكات والعلاقات التى تحكمها أو تربط بينها أما الثانى فنهتم فيه ببعض مشاكل التطبيق فى مصر والتى نعتقد أن أهمها مشكلة النفقات الاضافية المستقبلة ومشكلة ذوى الأجور المنخفضة وأخيرا مشكلة تمويل مدد الاعارة بالخارج وما فى حكمها ومدد الوقف عن العمل بدون أجر.

عوامل توزيع الاشتراكات والعلاقات التى تربط بينها

- **عوامل اقتصادية**
- **عوامل ايدلوجية**
- **عوامل تمويلية وادارية**
- **عوامل تاريخية**

اذا ما استعدنا فى أذهاننا وجهات النظر التى تدور حول عدالة ومدى مساهمة كل من مصادر تمويل نظم التأمينات الاجتماعية وحاولنا الاستفادة من المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة فى مجال توزيع الاشتراكات بين مصادر التمويل، فسيتضح لنا بجلاء أن هناك عديدا من العوامل التى تتحكم فى توزيع نفقات التأمينات الاجتماعية بين مصادر التمويل المختلفة.

وإذا كان من غير اليسير تحديد معادلة لتوزيع الاشتراكات بين مصادرها نظرا لتباين العوامل التى تؤثر فى ذلك واختلافها باختلاف الدول والمجتمعات فلا شك أن من اليسير تحديد العوامل والعلاقات التى تربط فيما بينها لما يساهم فى تحديد المبدأ أو الإطار العام الذي يجب أن يحكم توزيع الاشتراكات.

وهكذا نوضح فيما يلى العوامل التى نعتقد انها تؤثر فى توزيع نفقات التأمين وهى عوامل اقتصادية وأخرى ايدلوجية وثالثة تمويلية وادارية وذلك فضلا عن العوامل التاريخية.

العوامل الاقتصادية:

وهذه هى أهم العوامل التى تؤثر فى تحديد مدى مساهمة كل من مصادر التمويل.

ويمكننا فى هذا المجال تحديد العلاقات التالية:

١ - كلما زاد غنى الدولة وتقدمها الاقتصادى كلما زاد دور المساهمة العامة وارتفعت نسبة مساهمة المؤمن عليهم.

٢ - كلما زادت ربحية المشروعات كلما زادت امكانية مساهمة أصحاب الأعمال.

٣ - كلما ارتفع مستوى الأجور كلما ارتفعت مساهمة العاملين.

٤ - كلما تقاربت مستويات الدخول وارتفعت مستويات المعيشة كلما تناقصت أهمية المساهمة العامة ومساهمة أصحاب الأعمال.

٥ - كلما احتاج البناء الاقتصادى لتنمية وتجميع المدخرات كلما اتضحت أهمية مساهمة المؤمن عليهم وأصحاب المشروعات الخاصة.

٦ - كلما تعددت المزايا واتسع مجالها كلما ظهرت مجالات عمل مشتركة مع الدولة وأصبح من اليسير تبرير رفع مستوى المساهمة العامة.

٧ - كلما أدت المزايا الى رفع المستوى الصحى وزيادة الانتاجية كلما كان من المنطقى تبرير مساهمة أصحاب الأعمال ورفع مستواها.

العوامل الايدلوجية:

وهذه لا تقل شأنا عن العوامل الاقتصادية، ويمكن فى هذا الشأن تحديد العلاقات التالية:

١ ـ كلما انتشرت الأفكار الاشتراكية وساد الاعتقاد بمسئولية المجتمع عن رفاهية أعضائه ورفع مستوى معيشتهم وأصبح ينظر الى الدولة كمسئولة عن السلام الاجتماعى وضمان ورقى المستوى الصحى كلما زاد دور المساهمة العامة " خاصة بالنسبة للتأمين الصحي " وكلما انخفضت مساهمة المؤمن عليهم.
٢ ـ كلما اهتمت الدولة برفع الحد الأدنى للمعيشة وحماية ذوى الدخول المحدودة كلما وضحت أهمية مساهمتها فى تمويل نفقات مزايا هؤلاء.
٣ ـ كلما كانت الدولة مسئولة عن توقف النشاط " كما فى التجنيد " كلما أمكن تبرير المساهمة العامة.
٤ ـ كلما سادت أهمية النظر للمزايا كحق كلما زادت أهمية مساهمة المؤمن عليهم.

ـ العوامل التمويلية والادارية:

يمكننا فى هذا الشأن بيان العلاقات التالية:

١ ـ كلما كانت الحاجة ماسة لضم مدد الخدمة السابقة وملائمة المعاشات كلما زادت أهمية المساهمة العامة.
٢ ـ كلما كان من المرغوب فيه رفع مستوى المزايا كلما زادت أهمية مساهمة الدولة وأصحاب الأعمال.
٣ ـ كلما زادت نسبة المساهمة العامة فى الدول المتقدمة كلما انخفضت نسبة مساهمة أصحاب الأعمال.
٤ ـ كلما زادت الحاجة لحماية النظام من حالات الغش كلما اتضحت أهمية مساهمة المؤمن عليهم.
٥ ـ كلما كان من المرغوب فيه مساهمة العمال وأصحاب الأعمال فى الادارة كلما أمكن تبرير مساهمتهم فى تحمل نفقات التأمين.

العوامل التاريخية:

تبدو لنا فى هذا الشأن العلاقات التالية:

١ ـ كلما اعتبر النظام الصناعى مسئولا عن تحقق الخطر المؤمن منه(كما فى اصابات العمل) كلما كان من الضرورى مساهمة أصحاب الأعمال.

٢ - كلما حلت نظم التأمينات محل نظم الادخار أو التأمين الخاص كلما أمكن تبرير مساهمة المؤمن عليهم.

بعض مشاكل التطبيق فى مصر
- النفقات الاضافية المستقبلة
- ذوي الأجور المنخفضة
- فترات الاعارة خارج الجمهورية وما فى حكمها ومدد الوقف عن العمل بدون أجر

ـ مصادر تمويل النفقات الاضافية المستقبلة:

ترتب على التطور الذي حدث فى مجال التأمينات الاجتماعية فى مصر تطور مماثل فى مصادر التمويل ومدى مساهمة كل منها فى نفقات المزايا.

فقد بدأ نظام التأمينات الاجتماعية فى مصر فى أبريل ١٩٥٦ كنظام ادخارى يموله العمال وأصحاب الأعمال بنسب متساوية (٥% من كل منهما) وبتأمين للعجز والوفاة يموله أصحاب الأعمال بـ ٢% من الأجور.

وفى أبريل ١٩٥٩ أضيف تأمين اصابات العمل الذي يموله أصحاب الأعمال بالكامل.

وفى يناير ١٩٦٢ تم تطوير النظام الادخارى الى نظام لمعاشات الشيخوخة والعجز والوفاة يموله العمال وأصحاب الأعمال بنسبة ١:٢ (يؤدى العمال ٧% من الأجور ويؤدى أصحاب الأعمال ١٤% من الأجور).

وفى أبريل سنة ١٩٦٤ استحدث التأمين الاضافى ضد العجز والوفاة والحق بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة فارتفعت نسبة مساهمة المؤمن عليهم من ٧% الى ٨% من الأجور، واستحدث أيضا تأمين البطالة الذي يموله كل من العمال وأصحاب الأعمال والدولة بنسبة ٤% من الأجور (توزع بينهم بنسبة ١:٢:١ على التوالي)، كما استحدث التأمين الصحى وتمويله ثنائى من العمال وأصحاب الأعمال بنسبة ١:٤ (يتحمل العمال ١% من الأجور ويتحمل أصحاب الأعمال ٤%).

وفى سبتمبر ١٩٧١ رفع معدل حساب معاش الشيخوخة فارتفعت حصة المؤمن عليهم فى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الى ٩% كما ارتفعت حصة أصحاب الأعمال فى هذا التأمين الى ١٥%.

وفى سبتمبر ١٩٧٥ تم تحويل نسبة مساهمة كل من المؤمن عليهم والدولة فى تأمين البطالة الى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

وإذا كان لنا أن نقارن الوضع القائم فى مصر بذلك المستفاد من الخبرة الدولية فى مجال توزيع الاشتراكات بين مصادرها لاتضح لنا ما يلي:

١- يعتمد تمويل نظام التأمينات الاجتماعية فى مصر على العمال وأصحاب الأعمال بشكل أساسى.

السنة	تأمين الشيخوخة				التأمين الصحى				تأمين البطاله			
	مؤمن علية	صاحب عمل	العموله	إجمالى	مؤمن علية	صاحب عمل	العموله	إجمالى	مؤمن علية	صاحب عمل	العموله	إجمالى
١٩٥٧	٣٩,٩	٦٠,١	١٠٠	١٠٠	-	-	-	-	-	-	-	-
٦٧/٦٦	٣٦,٣	٦٣,٧	١٠٠	١٠٠	٢٠,٥	٧٩,٥	-	١٠٠	٢٥	٥٠	٢٥	١٠٠
٧١/٧٠	٣٦,٣	٦٣,٧	٠٠	١٠٠	٢٠,٠	٨٠,٠	-	١٠٠	٢٥	٥٠	٢٥	١٠٠
٧٥/٧٤	٣٨,٥	٥٧,٧	٣,٨	١٠٠	٢٠,٠	٨٠,٠	-	١٠٠	٣٣,٣	٦٦,٧	-	١٠٠

على اننا نبادر فى هذا الشأن الى تأكيد أهمية النص الوارد بقانون التأمينات الاجتماعية والذي تضمن بمقتضاه الدولة أى عجز فى نفقات المزايا.

٢- تكاد تتفق نسبة مساهمة المؤمن عليهم فى مصر مع الوضع القائم فى الدول النامية والدول الاشتراكية.

٣- ترتفع نسبة مساهمة أصحاب الأعمال فى مصر عن مثيلتها فى الدول النامية والدول الاشتراكية.

ومن هنا فان الإطار العام الذي يجب أن يحكم توزيع أية نفقات اضافية مستقبلة لمزايا نظام التأمينات فى مصر يجب أن يراعى فيه عدم القاء أية أعباء تمويلية جديدة على أى من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال.

وعلى سبيل المثال فاذا ما رؤى أن من الضرورى ملاءمة المعاشات مع التغير فى القوة الشرائية للنقود أومستويات المعيشة والأسعار فانه يقتضي البحث عن موارد لتمويل النفقات الاضافية التى تترتب على ذلك بعيدا عن رفع معدل اشتراكات أى من العمال أو أصحاب الأعمال وقد يتأتى تدبير الموارد اللازمة من زيادة نسبة المساهمة العامة أو رفع معدل استثمار الاحتياطات أو اعادة النظر فى اسلوب التمويل ذاته.

*** تحديد مصادر تمويل نفقات ذوي الأجور المنخفضة:**

وفقا لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ٧٤ رفع الحد الأدنى للمعاش الى ستة جنيهات شهريا مع رفع الحد الأدنى لأجر الاشتراك الى سبعة جنيهات ونصف بحيث يتحقق قدر من التناسب بين الاشتراكات والمزايا. ولما كانت تشريعات الحد الأدنى للأجور لا تسري على العمال المتدرجين الذين تقل أعمارهم عن ثمانية عشر عاما وبالتالى فان أجور هؤلاء

قد لا تتجاوز الخمسة جنيهات شهريا اذا كانوا من العاملين بالقطاع العام وقد لا تتجاوز ٣١٢,٥ شهريا اذا كانوا من العاملين بالقطاع الخاص أى أنها تقل فى الحالتين عن أجر الاشتراك المقرر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ٧٤ المشار اليه بالفقرة السابقة.

ولما كان النظام المصرى، شأنه غالبية نظم العالم، يأخذ بمبدأ تناسب الاشتراكات مع الأجور، بحيث يتحمل كل من العمال وأصحاب الأعمال بنسبة معينة من الأجور الاجمالية، لذا فانه يلاحظ ارتفاع المعدل الفعلى لحصة العمال المتدرجين فى الاشتراكات إذ تتحدد هذه الحصة على أساس ان أجرهم ٧,٥٠٠ جنيها شهريا فى حين انه قد يقل عن ذلك.

ولا شك ان هذا الوضع لا يتفق مع المبادئ الدولية فى مجال توزيع الاشتراكات بين مصادرها والتى تؤكد على أهمية تخفيف عبء الاشتراكات بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة، وهو الأمر الذى يتفق مع أهم خصائص نظم التأمينات الاجتماعية والتى تتمثل فى اتباعها لمبدأ التضامن الاجتماعى المزدوج الذى يتمثل فى تحصيل الاشتراكات وأداء التعويضات على أساس تضامنى تراعى فيه دخول المؤمن عليهم.

وفى سبيل اقتراح الحل المناسب لهذا الوضع استعرض الباحث الحلول العلمية التى لجأت اليها الدول الأخرى وذلك بمراجعة مصادر وطرق تمويل مختلف نظم التأمينات الاجتماعية القائمة فى العالم فى أول سنة ١٩٧١ حيث لاحظ أن الحل الذى لجأت اليه بعض الدول يتمثل فى تخفيض معدل الاشتراكات بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة، بل وأعفاؤهم منها كلية، على ان يتحملها بدلا منهم أصحاب الأعمال أو الدولة.

وبيان ذلك أن الدولة فى السويد وسويسرا تتحمل اشتراكات التأمين الصحى بالنسبة لذوى الدخول المنخفضة.

وفى ألمانيا الاتحادية يتحمل أصحاب الأعمال اشتراكات تأمين الشيخوخة بالنسبة لمن تقل أجورهم عن ١٠% من الحد الأقصى للأجور.

وفى ايطاليا يعفى المؤمن عليهم فى أدنى فئة أجر من اشتراكات تأمين الشيخوخة ويتحملها عنهم أصحاب الأعمال.

وفى هولندا تتحمل الدولة اشتراكات تأمين الشيخوخة بالنسبة لذوى الدخول المنخفضة وتقدم اعانات لتغطيتهم اختياريا بمزايا التأمين الصحى.

وفى الدومنيكان يعفى العمال ممن فى أدنى فئة أجر من اشتراكات تأمين الشيخوخة ويتحمل أغلبها أصحاب الأعمال.

وفى الفلبين يخفض معدل اشتراكات تأمين الشيخوخة بالنسبة لفئات الأجور المنخفضة الى ٢% أو ١% بدلا من ٥, ٢% ويتحمل الفرق أصحاب الأعمال.

وفى الهند يعفى المؤمن عليهم ممن فى أدنى فئتى أجر من اشتراكات التأمين الصحى وتتحمل حكومات الولايات ١/٨ نفقات المزايا الطبية.

وفى جبانا تنخفض معدلات الاشتراك المستجد الذى يؤديه المؤمن عليهم لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى حتى تصل الى ٦٥, ١% لمن فى أدنى فئة أجر بدلا من ٣% ويتحمل الفرق أصحاب الأعمال.

وفى ليبيا تتدرج معدلات الاشتراك المتحد الذى يؤديه المؤمن عليهم لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى مع ارتفاع فئات الأجور وعلى العكس من ذلك اشتراكات أصحاب الأعمال إذ يراعى تحملهم الفرق، وقد تقرر مؤخرا تحمل الدولة لنصف حصة المؤمن عليهم فى الاشتراكات.

وفى هايتى تتبع ذات الوسيلة.

*** تمويل فترات عدم استحقاق أجر فعلا أو حكما:**

لم يعالج قانون التامينات الاجتماعية الاشتراكات المستحقة عن العاملين بشركات القطاع العام فى الفترات التى لا يستحقون فيها أجر حكما لاعاراتهم للعمل خارج الجمهورية وذلك رغم حساب تلك المدد فى المعاش كاملة، لأن الحالات المشار اليها لا تنهى علاقة العمل.

ولمواجهة مشكلة تمويل هذه الفترات صدرت قرارات لوزير التأمينات تقضى بتأجيل أداء الاشتراكات المستحقة عنها الى ما بعد عودة العامل الى عمله أو اعادة صرف الأجر اليه وحينئذ تؤدى حصة صاحب العمل فورا وبين تقسيطها على مدة موازية أو لضعف المدة بشرط عدم بلوغ سن الستين.

وقد اختلفت الآراء فى مجال تفسير الحكم السابق فرأت أغلب شركات القطاع العام أنه يتعين ان يتحمل العامل حصة صاحب العمل فى الاشتراكات وذلك فضلا عن حصته وهو الأمر الذي عارضته الهيئة تأسيسا على أنه لا يجوز تحميل العامل بأى نصيب فى نفقات التأمين إلا فيما يرد به نص خاص.

وأيا ما كان الجدل القانونى القائم فى هذا الشأن فان الباحث يثير الأمر لمعالجته وفقا للمبادئ الدولية فى مجال توزيع نفقات مزايا التأمينات الاجتماعية بين مصادر الاشتراكات، ووفقا لهذه المبادئ يجب أن يتم توزيع هذه النفقات بطريقة عادلة وان يراعى فى ذلك عدم اضطراب الانتاج وفى ذات الوقت الحالة الاقتصادية للأشخاص الذين يشملهم التأمين، واذا كان مما يستفاد من ذلك أهمية تناسب الاشتراكات التى يتحملها المؤمن عليهم مع الاجور التى يحصلون عليها فإنه يتعين التفرقة بين الحالات التى لا يستحق فيها العامل أجرا حكما أو فعلا وفقا لما يلى:

*** بالنسبة لحالة الاعارة خارج الجمهورية:**

فى هذه الحالة من المفترض ان العامل يتقاضى من الجهة المعار اليها أجرا أكبر من الأجر الذى يتقاضاه من جهة العمل الأصلية ولذا يكون من العدل تحمله لكافة الاشتراكات المستحقة عن فترة الاعارة سواء فى ذلك حصته كعامل أو حصة صاحب العمل الأصلى.

وبهذا نتلافى أى اضطراب فى الانتاج يحدث فيما لو حملنا صاحب العمل الأصلى بحصته فى الاشتراكات، خلال الفترة المشار اليها، فى حين أنه لا يستفيد من مجهود العامل وفى حين أن صاحب العمل الأجنبى المعار اليه العامل سيتحمل هذه الحصة فعلا وان كان ذلك فى صورة زيادة فى الأجر.

ومن ناحية اخرى فان القول بغير هذا الحل سيؤدى الى عدم موافقة أصحاب الأعمال على اعارة بعض عمالهم للعمل خارج الجمهورية وهو ما قد يضر بهم وفى ذات الوقت يخالف السياسة العامة للدولة فى هذا الشأن.

*** بالنسبة للأجازات الخاصة (الإجازات الدراسية والاستثنائية ومدد البعثات):**

يرى الباحث هنا - وعلى عكس الامر فى حالة الاعارة خارج الجمهورية - تحمل صاحب العمل بكامل الاشتراكات سواء فى ذلك حصته أو حصة العامل.

ففى هذه الحالات جميعا لا يستحق العامل اجر وبالتالى لا تسمح امكانياته الاقتصادية بأداء أية اشتراكات.

أما صاحب العمل فانه اذا كان لن يستفيد من مجهودات العامل خلال اجازته الدراسية أو بعثته فانه سيحقق فائدة كبيرة عند انتهائه من دراسته إذ سيعود اليه وهو أكثر قدرة وكفاية وهو أمر يدركه صاحب العمل مقدما وإلا لما وافق على الأجازة الدراسية أو البعثة.

وبالنسبة لفترات الأجازات الاستثنائية فإن تحمل صاحب العمل باشتراكاتها إنما يرجع لمسئوليته العامة عن عماله اذا ما ألمت بهم ظروف معينة تستدعى قيامهم بهذه الأجازات كمصاحبة مريض قريب، فضلا عما فى ذلك من حسن سياسة تشعر كافة العمال بالرضى لمراعاة صاحب العمل ظروفهم غير الطبيعية التى يمكن لصاحب العمل التحقق منها قبل التصريح بالأجازة - مما ينعكس أثره الطيب على الانتاج.

*** بالنسبة لفترات الوقف عن العمل بدون أجر:**

لا تمثل هذه الفترات - فى رأى الباحث - مشكلة، فاذا ما انتهت بانهاء خدمة العامل من تاريخ وقفه فليست هناك اشتراكات مستحقة، واذا ما انتهت باعادة العامل الى عمله مع صرف الأجر المستحق عن مدة الوقف فسيكون من الطبيعى تحمل كل من العامل وصاحب العمل بحصته فى الاشتراكات، والأمر ذاته فى حالة عودة العامل الى عمله مع عدم صرف أى اجر عن مدة الوقف إذ سنكون بصدد جزاء وقع على العامل لا يجوز ان يستفيد منه فيتعين عليه تحمل حصته فى الاشتراكات، دفعة واحدة أو بتقسيطها، وفى ذات الوقت يتحمل صاحب العمل حصته باعتبار أن مخالفة العامل لم تكن من الجسامة بحيث تستتبع انهاء خدمته من تاريخ وقفه عن العمل.