توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل

تمهيد

تتميز نظم التأمينات الإجتماعية (١)، عن غيرها من صور الضمان الإجتماعى، بتمويلها بإشتراكات توزيع بطرية أو أخرى بين مصادر ثلاث هى المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة (٢).

ومع ذلك فقد ثار جدل طويل ومتشعب حول عدالة وختمية ومدى مساهمة كل من تلك المصادر فة تمويل كل من أنواع التأمينات الإجتماعية، ولا تكاد تخلو وجهات النظر المتعارضة من وجاهة وجدية بحث يصعب الإجماع على أيها أفضل من حيث التحليل النهائى(٣).

وإذا كانت المسئولية عن وقوع الخطر المؤمن منه والمصالح التى تترتب على قيام التامين تعتبر العوامل الرئيسية فى تحديد مصادر التمويل(٤)، فإن خبرة الدول المختلفة تعكس تأثر حجم مساهمة كل من هذه المصادر بالعومل الفكرية والإقتصادية وبنشأة وطبيعة كل من أنواع التأمينات الإجتماعية.

وتهتم هذه الدراسة بمحاولة إستخلاص العوامل، التى تحدد مصادر الإستراكات والتى تحكم توزيع نفقات التأمين بينها مع محاولة التعرف على العلات التى تربط بين كل من هذه العوامل، وذلك على ضوء المستفاد من تحليل الجدل الذى يثور حول كل من مصادر التمويل وما يعكسه من آثار ملموسة على المبادىء الدولية وخبرة الدول المختلفة.

---

(١) لا يوجد فرق لغوى بين عبارة التأمين الإجتماعى وعبارة التأمينات الإجتماعية فكلاهما صحيحتان على أن العادة قد جرت على ترجمة Assurances وهى تعبر عن الجمع "بالتأمين" فى صيغته المفردة، وعلى العكس من ذلك التأمينات الإجتماعية إذ جرت العادة على إستخدامها فى صيغة الجمع لنقابل الأصل الفرنسى Social Assurances راجع:د. برهام محمد عطا الله، مدخل إلى التأمينات الإجتماعية، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٩، ص٦٧.

(٢) Introduction to Social Security, Geneva, I.L.O., 1970., pp. 11 – 12

(٣) The Financing of Social Security, European egional Conference, Report III, Geneva, I.L.O., 1955., p. 7

(٤) C.B. Mamoria, Principles of Social Security, Dalhi, Kitap Mahal, 1965., pp. 51 – 52

ولا شك أن النجاح فى هذا المجال يتيح التوصل إلى حلول عاجلة وعادلة لكثير من المشاكل التى تواجه نظم التأمينات الإجتماعية بمختلف دول العالم حول كيفية تحديد مصادر التمويل ومدى مساهمة كل منها.

وفى هذا الشأن فإن أهم المشاكل التى تواجهنا فى مصر تتمثل فيما يدور حول كيفية تمويل أية نفقات إضافية مستقبلة لنظام التأمينات الإجتماعية وما يتعلق بمشاكل تحديد مدى مساهمة ذوى الدخول المنخفضة، وذلك فضلا عن تحديد مصادر تمويل مدد الإعارة خارج الجمهورية وما فى حكمها ومدد الوقف عن العمل بدون أجر.

الفصل الأول
مصادر الإشتراكات
المؤمن عليهم – أصحاب الأعمال – الدولة

أشرنا فى التمهيبد إلى أن هناك مصادر تقليدية ثلاث لتمويل مزايا نظام التأمينات الإجتماعية هى المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة، كما أشرنا إلى أن هناك جدل طويل ومتشعب يثور حول حتمية وعدالة مساهمة كل من هذه المصادر فى تحمل نفقات المزايا المشار إليها.

ولعل من المناسب أن نتناول فى هذا الفصل، ومن خلال مباحث ثلاث، وجهات النظر المؤيدة والمعارضة لمساهمة كل من مصادر التمويل بإعتبار أن ذلك أمر ضرورى لتفهم المبادىء والخبرة الدولية وإستخلاص العوامل التى تؤثر فى توزيع الإشتراكات "أو نفقات المزايا" بين مصادرها.

المبحث الأول
المؤمن عليهم
المبررات – وجهات النظر المعارضه

أثار تقرير الإشتراكات على المؤمن عليهم جدلا طويلا فتحمس لهالبعض وساق العديدمن الأدلة على عدالته وضرورته وعارضه البعض الآخر بحجج لا يمكن التقليل من شأنها.

وبيان ذلك فيما يلى:

* مبررات إشتراكات المؤمن عليهم:

يقال فى هذا الشأن أن التأمينات الإجتماعية قد حلت – ولو إلى حد معين – محل الإدخار أو التأمين الخاص ولذا فإن إعتبارات العدالة تقتضى أن يوجه المؤمن عليهم جزءا من الأموال التى كان عليهم أدخارها أو أداءها كأساط تأمين، فى حالة عدم قيام نظام التأمينات الإجتماعية، إلى تمويل مزايا هذا النظام وذلك فى صورة إشتراكات(١).

---

(١) The Financing of Social Security,Op. cit., p. 2.
- J. Henry Richardson, Econ0mie and Financial Aspects of Social Seeucuity, (London: rushin House, 1960). P. 61.
- الفونس شحاته رزق، دراسات فى إقتصاديات التأمينات الإجتماعية (القاهرة، جمعية إدارة الأعمال العربية، ١٩٧٢، ص٤٩، ٥٠).

وإذا ما ساهم المؤمن عليهم فى التمويل فإن المزايا التى يحصلون عليها تستمد حينئذ من حق قانونى(١) ويكون لها مستوى محدد فلا ترتبط بمدى حاجتهم أو بظروف الميزانية العامة، ولولا ذلك لأصبحت نوعا من المساعدات أو الإحسان مما يتعارض مع إحترام العامل لذاته(٢).

ومن ناحية أخرى فإن مساهمة المؤمن عليهم فى تمويل نظام التأمينات الإجتماعية تمكنهم من الإصرار على المشاركة فى إدارة هذا النظام وهو مطلب عمالى(٣).

ومن أهم مبررات إشتراكات العمال ما يرجع للإعتبارات التمويلية فنظام التأمينات الإجتماعية نظام ضخم وأعباؤه المالية ثقيلة(٤).

ولذا فإن القدر الذى يمكن أن يساهم به العمال ييسر إمكانية شمول مزايا هذا النظام لأخطار عديدة وسخاء مستوى هذه المزايا والشروط المؤهلة لها(٥).

ومن بين مبررات مساهمة المؤمن عليهم ما يقال من أن هذه المساهمة تحد من حالات الغش أو التلاعب، إذ سيشعر هؤلاء بأن إنتشار هذه الحالات ينعكس على معدلات الإشتراكات فترتفع أو على مستويات المزايا فتنخفض ولذا فإنهم لن يتجنبوا فقط المطالبات الصورية بل سيكونون أكثر أستعدادا لأحكام الرقابة على الأخرين للحيولة بينهم وبين أى تلاعب(٦).

وينظر أحيانا إلى مساهمة المؤمن عليهم فى التمويل كعامل يؤدى إلى أعادة توزيع الدخول، فإذا ما تناسبت الإشتراكات التى يؤدونها مع الأجور وإختلف الأمر بالنسبة للمزايا – وهذا شائع على الأقل بالنسبة للمزايا العينية – فإننا نلمس تحةلا فى الدخول بين ذوى الأجور المرتفعة والمتوسطة وذوى الأجور المنخفضه(٧).

---

(١) The Financing of Social Security,Op. cit., p. 2.
(٢) C.B. Mamoria, op. cit., p. 52.
(٣) The Financing of Social Security, Op. cit., p. 2.
(٤) C.B. Mamoria, op. cit., p. 52.
(٥) - J. Henry Richardson, Op. cit. pp. 59,60
(٦) The Financing of Social Security, Op. cit., p. 2
The o`e of Social Security, and Improved living And Workings in Social and Economic Development, I.L.O., Eight Conference of American States Members of the I.L.O., report III, (Geneva : I.L.O., 1966), pp. 55-57.

وأخيرا يشير البعض إلى أن مساهمة المؤمن عليهم يسيرة التحصيل، إذ تقتطع من أجورهم وبالتالى لا تستلزم نفقات إدارية كبيرة لتحصيلها ولا مجال للتهرب منها(١).

وجهات نظر معارضة :

يشير البعض(٢) فى خذا المجال إلى بعض المبررات التى أوردناها بالفقرات السابقة ويتناولونها بالتنفيد، ففى رأيهم أنه لم يكن بمقدور العمال تدبير أية مدخرات أو أبرام عقود تأمين وذلك أما لإنخفاض مستويات أجورهم أو لعدم إنتشار الوعى التأمينى بينهم، وفى رأيهم أن المجتمع ككل هو المستفيد أولا وأخيرا من بام التأمينات الإجتماعية وبالتالى فيجب عليه – ممثلا فى الدولة – تحمل نفقات المزايا بالكامل، وفى رأيهم أيضا أنه ليس هناك محل للقول بالشعور بالمذلة عند الحصول على المزايا دون مساهمة فى تمويلها فكافة الخدمات التى تقدمها الدولة أنما تستمد من حقوق أصيلة للمواطنين، كما يرون أن أرتباط الح فى إدارة النظام بالمساهمة فى تمويله أمر يكذبه الدافع فالنظام الإنجليزى مثلا يشرك العمال فى التمويل دون الإدارة وعلى العكس من ذلك نظام الإعانات العائلية الفرنسى.

ويتمثل الإعتراض الرئيسى على مساهمة المؤمن عليهم فى تمويل التأمينات الإجتماعية فى إنخفاض مستويات الأجور، ومن هنا فإن على النظام الصناعى توفير وسائل المعيشة للعاملين فى فترات عدم القدرة على العمل كما يوفرها فى فترات العمل، وبهذا تشتق مصادر التمويل من العمل بطريق غير مباشر وتستند المزايا إلى حق قانونى ويكون للعمال الحق فى إدارة نظام التأمين، ويرى البعض الآخر(٣) أن على الدولة تمويل كافة مزايا التأمينات الإجتماعية تأسيسا على أن ثروتها العامة ما هى إلا حصيلة عمل كافة المواطنين، وإعمالا لحق كل شخص فى حياة كريمة ولمبدأ التضامن الإجتماعى فى صورته العريضة.

ومن الناحية الضريبية فإن إشتـراكات المؤمن عليهم قد يكـون لهـا

---

(١) د. محمد مبارك حجير، الضمان الإجتماعى : دراسة مقارنة، القاهرة، دار الهنا للطباعة والنشر، ١٩٥٦، ص ٢٩٨، ٢٩٩.

(٢) د. صادق مهدى السعيد، الضمان الإجتماعى : دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربى، سنة ١٩٥٧، ص ٣٠٥، ٣٠٨.

إتجاه راجعى خاصة إذا ما حدث بمبالغ موحده، ويكون لها بالتالى أثر إجتماعى غير مرغوب فيه وذلك يعكس الضرائب التقدمية(١).

وهناك من يرى أن إشتراكات المؤمن عليهم قد تحدمن سيولة العمل وتؤثر على الأجور، خاصة إذا لم يكن نظام التأمينات الإجتماعية ذا مجال عام، إذ من المحتمل أن يظهر حينئذ إتجاه لدى العمال – أو أصحاب الأعمال – للإنتقال إلى المناطق التى يمتد إليها نظام التأمين(٢).

ويعتبر البعض أن مساهمة المؤمن عليهم فى التأمينات الإجتماعية أمر مستعار من نظام التأمين التجارى ويرون أن ذلك وأن كان ضروريا وأصليا فى النظام الأخير فيجب عدم إعتباره كذلك بالنسبة للتأمين الإجتماعى الذى يهتم أساسا بحماية العمال ولا يهدف للربح(٣).

وهناك من يرى إنه رغم أهمية مساهمة المؤمن عليهم من حيث تثبيت وتقوية المركز المالى للنظام فإن لها آثار إقتصادية ضارةإذ أنها تؤثر على مستويات معيشتهم وعلى قدرتهم الشرائية فينخفض الطلب على كثير من السلع والخدمات ويتأثر بالتالى الإنتاج والتشغيل(٤).

المبحث الثانى
أصحاب الأعمال
المبررات – مدى المساهمة

تكاد تكون مساهمة أصحاب الأعمال فى التمكويل مرغوبا فيها فى مختلف الدول ولا تثير ذلك الجدل الطويل والمتشعب الذى أثارته مساهمة المؤمن عليهم وهكذا تدور وجهات النظر فى هذا المجال حول مبررات إشتراكات أصحاب الأعمال ومدى هذه الإشتراكات.

---

(١) Ibid., p.4.

(٢) J. Henry Richardson op. cit. p. 59.

(٣) – د. صادق مهدى السعيد، مرجع سبق ذكره، ٣٠٧.
– د. محمد مبارك حجير، مرجع سبق ذكره، ٢٩٩.

(٤) – د. صادق مهدى السعيد، ، مرجع سبق ذكره، ٣١١.
The Financing of Social Security, op. cit. p.3.

وبيان ذلك فيما يلى:

*** مبررات إعتبارا أصحاب الأعمال مصدرا للتمويل:**
يقال فى هذا الشأن أن التأمينات الإجتماعية تؤدى لرفع المستوى الصحى للعاملين وزيادة إنتاجيتهم وفاعليتهم وهو الأمر الذى يعود بالفائده على أصحاب الأعمال وعلى ذلك فإن إشتراكاتهم تقابل المصالح التى تعود عليهم(١).

ومن ناحية أخرى يشير البعض لمسئولية النظام الصناعى عن معظم الأخطار التى يتعرض لها العاملون ولذا يتعين أن يتحملوا – كفئة وليس كأفراد – جزءا من تكلفة مختلف مزايا التأمينات الإجتماعية(٢).

وهكذا فإن من غير المستساغ أن يخصص صاحب العمل إعتمادات سنوية لصيانة الآلات والمعدات ولا يكون عماله – وقيمتهم أسمى – جديرون بصيانة وحماية مماثلة (٣).

هذا ومن ناحية أخرى فإن مساهمة أصحاب الأعمال تعتبر مقابلا لمساهمة العمال بمعنى أن العمال لن يتقبلوا مساهمتهم أن لم يلتزم أصحاب الأعمال – كند لهم – بالمساهمة أيضا (٤).

وفضلا عن ذلك فإن مساهمة أصحاب الأعمال تبرر بحقهم فى الإشتراك الفعلى فى إدارة النظام ذلك الحق الذى إكتسبوه، منذ نشأة التأمينات الإجتماعية فى المانيا، كمقابل لهذه المساهمة (٥).

وأخيرا فإن مساهمة أصحاب الأعمال تساعد على إدراك بعض مزايا إشتراكات المؤمن عليهم فمساهمتهم فى التمويل – وعادة ما تكون

---

(١) –The Financing of Social Security, op. cit. p.4.
- T. Henry Richardson op. cit. p. 59.
- C. B. Mamoria, op. cit., op. cit., p.52.

(٢) – د. صادق مهدى السعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٤، ٣١٥.
– د. محمد مبارك حجير، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٧.

(٣) – د. صادق مهدى السعيد، ، مرجع سبق ذكره، ص٣١٥.

(٤) he Financing of Social Security, op. cit. p.5.

(٥) – د. صادق مهدى السعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٣، ٣١٤.

كبيرة – تؤدى لإستقرار المركز المالى لنظام التأمين وعدم ربط المزايا التى يحصل عليها العمال بإختيارات لقياس درجة حاجتهم(١).

ولا شك أن لمساهمة أصحابالأعمال دورا فى تحقيق توزيع أفضل للدخول بين فئات الشعب(٢)، وإن كان التحليل النهائى لذا الأثر يربط بالتعرف على أولئك الذين يتحملون فى النهاية عبءهذه الإشتراكات، إذ يحاول أصحاب الأعمال نقلعبءمساهمتهم إلى المستهلكين – وهم جميع أفرادالمجتمع فى الغالب – فإذا ما أمكنهم ذلكفإن أثرإعادة توزيع الدخول يرتبط بمجال التأمين، فإن إقتصر علىذوى الدخولالمنخفضة والمتوسطة فإن إعادة التوزيع تحقق غرضها الإجتماعى(٣).

*** مدى مساهمة أصحاب الأعمال :**

يرى البعض أن إشتراكات أصحاب الأعمال تعتبر فى حقيقة الأمربمثابة ضريبة تفرض على أصحاب الأعمال دون مراعاة ربحية مشروعات وقد تؤدى بالتالى إلى إنخفاض العمالة ومن هنا يجب الايكونوا المصدر الوحيد لتمويل المزايا ما لم يكن إقتصاد الدولة ذا بنيان لا تلعب فيه درجة ربحية المشروعات الفردية دورا أساسيا(٤).

وهناك من يرى أن عبءهذه المساهمة – خاصة إذا ما كانت كبيرة – قد يحول دون إنشاء المشروعات الجديدة أو إتساع المشروعات القائمة وتحسين وسائل وأدوات الإنتاج بل قد يؤدى إلى توقف بعض المشروعات وهو ما يضر بالتقدم الإقتصادى(٥).

---

(١) The Financing of Social Security, op. cit. p.5.

–

– د. صادق مهدى السعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٣، ٣١٩.

(٢) – د. صادق مهدى السعيد، ، مرجع سبق ذكره، ص٣١٦.

(٣) The role of Social Securrity and improved living and Working Standards in Social and Economic Development. Op. cit., pp. 57 – 59.

(٤) he Financing of Social Security, op. cit. p.5.

-

(٥) يشير إلى هذا الرأى :

– د. صادق مهدى السعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٠.

المبحث الثالث
الدولة
المبررات – مدى المساهمة العامة

لا يثور هنا أيضا إعتراض جدى حول مساهمة الدولة فى تمويل مزايا نظام التأمينات الإجتماعية وبالتالى تتحدد هذه المساهمة وفقا لظروف الميزانية العامة ومع ذلك فهناك رأى قوى ينادى بمدى جواز الإعتماد على الدولة إعتمادا كليا أو شبه كلى.

ونشير فيما يلى إلى مبررات مساهمة الدولة وإلى الرأى القائل بالمساهمة الجزئية.

*** مبررات مساهمة الدولة "المساهمة العامة" :**

فضلا عن الضرورة التمويلية للمساهمة العامة فإنها تبرر أيضا بمسئوليةالدولة "أى المجتمع ككل"عنتحقيق أهداف نظام التأمينات الإجتماعية وبالفوائد التى تعود عليها من قيام هذا النظام(١).

فمن حيث إنها ضرورة تمويلية يقال أنها تتيح لنظام التأمينات الإجتماعية تقديم مزايا أكثر سخاء، مما يمكنه تقديمه فيما لو إقتصر إعتماده على إشتراكات العمال وأصحاب الأعمال فقط(٢).

وفى المرحلة الأولى من تطبيق نظام المعاشات، تعتبر المساهمة العامة ضرورية لتقديم معاشات مناسبة لمن أشرفوا على السن المعاشى(٣).

والأمر ذاته بالنسبة للمرحلة الأولى منتطبيق التأمين الصحى حيث يحتاجد الأمر لأموال ضخمة لإقامة وإعداد المستشفيات والعيادات والمراكز الطبية والمصحات.

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

---

(١) The Financing of Social Security, op. cit. p.5.
(٢) J. Henry Richardson op. cit. p. 63.
(٣) Ibid., p.63 .

وإذا ما فقدت أنظمة التأمينات الإجتماعية الممولة جزءا كبيرا من إحتياجاتها، نتيجة لإصدار جديد أو لموجة من التضخم، فإن المساهمة العامة تعتبر ضرورية حتى يمكن لهذه الأنظمة الوقاء بالتزماتها(١).

هذا فضلا عن أن مساهمة الدول تجعل نظام التأمينات أكثر قبولا لدى الفئات التى يمتدإليها إذ ستشعر حينئذ بأن المزايا المقررة لها تفوق الإشتراكات التى قامت بأدائه(٢).

هذا من ناحية أخرى فإن مساهمة الدولة تبرر بعديدمن الإعتبارات التى تتبع من مسئوليتها من إهتمامات هذه النظم وبالفوائد العديدة التى تعود عليها من قيامهذه النظم وإستمرارها.

فإذا كانت إستراتيجية الدولة تستهدف تأكيد السلام الإجتماعى فإن من وسائل ذلك قيام نظام سليم وراسخ للتأمينات الإجتماعية مما يستدعى مساهمكتها فى تمويله.

وإذا كانت الدولة تستهدف تحقيق رفاهية أفراد المجتمع منخلال أفضل توزيع ممكن للدخول فإنمساهمتها فى تمويل نظام التأمينات الإجتماعية تفى بهذا الغرض إلى حد كبير خاصة إذا ماكان بناء النظام الضريبى تقديما وإذا ما إهتم مجال التأمينات الإجتماعية بالفئات ذات الدخول المنخفضة والمتوسطة.

وإذا ما أخذنا بنظرية إئتمان الدولة على ضمان ورقى المستوى الصحى والمعيشى فسنجدها مطالبة بالمساهمة فى تمويل عديد منمزايا التأمينات الإجتماعية، فلا بد من مساهمتها فى تمويل مزايا الوفاة المبكرة والعجزإذ يرجعان جزئيا إلى عدم سلامة ظروف العمل،ولابد من مساهمتها فى تمويل المعاشات الأساسية طالما كانت مسئولة عن توفير حد أدنى من المعيشة لمختلف فئات، المجتمع وإذا ما قررت الدولة أعفاء ذوى الدخول المنخفضة من المساهمة فى تمويل النظام – رغم إنهم أكثر الفئات إستفادة- فمن الطبيعى مطالبتها بالحلول محلهم فى تمويل المزايا التى سيحصولون عليها(٣).

ولا شك أن هناك كثيرا من مجالات العمل المشتركة بين الدولة

---

(١) The Financing of Social Security, op. cit. p.6.

(٢) J. Henry Richardson op. cit. p. 63.

(٣) The Financing of Social Security, op. cit. p.6- 7.

وأنظمة التأمينات الإجتماعية مما يعنى أن قيام هذه الأنظمة وإستمرارها يخفف من أعباء الدولة ومن ثم يجب عليها المساهمة ولو بما يقابل ما تحققه من وفورات(١).

وكثيرا ما تنفق نظم التأمينات الإجتماعية – خاصة المتقدمة – أموالا كبيرة على البحوث الخاصة بالوقاية نت الحوادث والأمراض وغير ذلك من الأعمال التى تهم المجتمع ككل ويتعين عليه بالتالى أن يساهم فى تمويلها(٢).

ومن الناحية الإقتصادية فإن آثار نظام التأمينات الإجتماعية – خاصة تلك الممولة – لا تنكر سواء منحيث تحقيق التوازن بين العرض والطلب أومن حيث توفير إحتياجات ضخمة للإستثمارات العامة والخاصة ولذا فيجب على الدولة حماية هذا النظام وخير وسيلة لذلكهى المساهمة فى تمويله.

وفضلا عن ذلك فإن الدولة هى التى تصدر نظام التأمينات الإجتماعية وهى التى تشرف عليه وأحيانا ما ننفرد بإدارته ولذا فيجب أنتسلهم فى تمويله(٣).

ولا يخفى أخيرا أن إنهيار هذا النظام يؤدى لمشاكل عديدةللدولة وأعباء مالية على ميزانيتها ولذا فإن من مصلحتها العمل على تدعيم مركزه المالى.

*** مدى المساهمة العامة من الدولة:**

لا شكأن الإعتماد على المساهمة العامة فى تمويل مزايا التأمينات الإجتماعية يحول دون تحقيق المزايا الإيجابيةالعديدةلإشتراكات العمال وأصحاب الأعمال فيصبح من العسير- فى المدى الطويل- النظر للمزايا التأمينية كحق ويرتبطمستواها بظروفالميزانية.

وهكذا فإن المساهمة العامة لا يمكن أن تكون مفيدة إلا إذا كانت محدودة وتقتصر على تمويل جزء من نفقات التأمين(٤).

ويرى البعض أنه إذا ما تقاربت الدخول وأرتفعت مستويات المعيشة تناقصت أهمية إشتراك الدولة فى التمويل(٥).

---

(١) الفونس شحاته رزق، مرجع سبق ذكره، ص ٥٢.
(٢) -The Financing of Social Security, op. cit. p.6.
(٣) - C. B. Mamoria, op. cit., p.54.
(٤) - he Financing of Social Security, op. cit. p.7.
(٥) الفونس شحاته رزق، مرجع سبق ذكره، ص ٥٢.

الفصل الثانى
المبادىء الدولية والخبرة الأجنبية
فى مجال توزيع الإشتراكات بين مصادها
المبادىء الدولية – الخبرة الأجنبية

يتضح من إستعراضنا لوجهات النظر المختلفة فى مجال تحديد مصادر الإشتراكات أنه من الصعب الإجماع على إمكان الإعتماد على أى من مصادر التمويل الثلاثة بمفردها.

ولقد كانت وجهات النظر المتعارضة وراء الإتفاقيات والتوصيات الصادرة من مؤتمرات العمل الدولية والتى تشكل المبادىء الدوليةفى مجال تحديد مصادر التمويل وتوزيع أعباء التأمينات الإجتماعية بينها(١).

وإنعكس ذلك كله على خبرة الدول المختلفة فى هذا الشأن فتبين لها أن خير وسيلة لتمويل مزايا التأمينات الإجتماعية – فيما عدا تأمين إصابات العمل – هى تلك التى تعتمد على تحقيق مزيج من مصادر التمويل الثلاثة بالطريقة التى تتفق مع المبادىء الدولية ومع الظروف المحلية.

وهكذا نتناول المبادىء الدولية وخبرة الدولة المختلفة فى مجال تحديد مصادر الإشتراكات وتوزيع نفقات التأمين بينها وذلك فى مبحثين وفقا للموضح فيما يلى.

المبحث الأول
المبادىء الدولية

تحديد مصادر إشتراكات كل من أنواع التأمينات – توزيع النفقات بين مختلف المصادر – إشتراكات المؤمن عليهم ذوى الأجور المنخفضة – فترات التجنيد- أوجه مساهمة الدولة.

---

(١) -he Financing of Social Security, op. cit. p.6.

يقصد بالمبادىء الدولية تلك التى تضمنتها الإتفاقيات والتوصيات الصادرة عنمؤتمرات العمل الدولية والتى بلغت حتى الدورةالخانمسة والخمسين المنعقدة فى جنيف فى ١٤/١٠/١٩٧٠– ١٣٤ إتفاقي، ١٤٢ توصية أتضحللباحث منإستعراضها أن ما يهتم بالتأمينات الإجتماعية منها ٢٤إتفاقية(١) ، توصية(٢) ، تعرضت للتمويل منها ١٥ لإتفاقية(٣)، ٧ توصيات(٤).

ونبين فيما يلى المبادىء الدولية المستخلصة من هذه الإتفاقيات والتوصيات.

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

١- بالنسبة لتأمين إصابات العمل وأمراض المهنة:

يستفاد من جميع الإتفاقيات والتوصيات التى أشارت لتمويل هذا التأمين أنه لا يجوز أن يرتبط إستحقاق مزاياه بأداء أية إشتراكات من المنؤمن عليهم بل يتحمل صاحب العمل إجمالى التكاليف(٥).

٢- بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة :

القاعدة فى هذا الشأن أن الموارد تتكون من إشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال – بشرط ألا يجاوز أشتراك المؤمن عليه إشتراك صاحب العمل – وأن على الدولة أن تساهم ماليا فى التمويل(٦).

---

(١) الإتفاقيات : 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) الإتفاقيات : ١٧ (عدلت بالإتفاقية ١٢١) **، ٢٤، ٢٥** (عدلت بالإتفاقية ١٣٠)**، ٣٥: ١٤٠** (عدلت بالإتفاقية ١٢٨) **، ٥٦، ٧١، ١٠٢، ١٠٣، ١٢١، ١٣٠.**
(٤) التوصيات : ٢٩، ٤٣، ٤٤، ٦٧، ٦٨، ٦٩، ١٢١.
(٥) الإتفاقيات : ١٧، ١٨ لسنة ٢٥، ١٢١ لسنة ٦٤ والتوصيات ٦٧ لسنة ٥٤٤، ١٢١ لسنة ١٩٦٤.
(٦) الإتفاقيات من ٢٥: ٤٠ لسنة ١٩٢٣، التوصية ٤٣ لسنة ٣٣.

٣- بالنسبة للتأمين الصحى والأمومة :

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

وقد أهتمت إحدى التوصيات بالإستقرار المالى لهذا التأمين فأوصت بمراعاة تخصيص إحتياطيات مناسبة لمواجهة التقلبات العكسية(٢).

٤- بالنسبة لتأمين البطالة :

يستفاد من التوصية رقم (١) مساهمة الدولة فى تمويل هذا التأمين، أما التوصية رقم (٤٤) فقد أهتمت بفحص الحالة المالية للتأمين دوريا لضمانتوازن إيراداته 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 فى العبارة التالية:

" توزيع الأعباء المالية للمزايا – بما فى ذلك النفقات الإدارية – بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ودافعى الضرائب بشروط عادلة وبحيث لا يتحمل المؤمن عليهم ذوى الدخل المتواضع أية أعباء مرهقة وأن لا يحدث أضطراب للإنتاج".

ولقدرددت هذا المبدأ الإتفاقية رقم"١٢" فى العبارةالتالية:

" يجب تمويل مزايا التأمين الإجتماعى والمصاريف الإدارية جماعيا عن طريق الإشتراكات أو الضرائب أو كليهما بأسلوب لا يرهق ذوى الدخل المحدود ومع مراعاة الحالةالإقتصادية للدولة وللإشخاص الذين يشملهم التأمين"(٣).

---

(١) الإتفاقيات : ٢٤، ٢٥ لسنة ١٩٢٧، ٥٦ لسنة ١٩٣٦ والتوصية٢٩.

(٢) التوصية ٢٩.

(٣) يلاحظ الباحث إختلاف الصياغة فى الإتفاقيةعنه فى التوصية وبيان ذلك أن الأولى تستهدف إلزام الدول التى تصدق عليها بوضع نصوصها موضع التنفيذ ولذا فإنها تصاغ بحيث تكون نموذجا للتشريع القومى أما الثانية فلا تعدو وأن تكون توجيهات للعمل القومى حقل معين ولا تستلزم التصديق عليها ولذا تكن أكثر شمولا وتتسم بطابع حر يضفى عليها ضياء من حرية الفكرورحابة المعالجة (يشير إلى ذلك: د. سليمان حزين فى التمهيد للتعريف بتوصيات وإتفاقيات العمل الدولية، مجموعات توصيات العمل الدولية من ١: ١١٩، جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، إدارة الشئون الإجتماعية والعمل،١٩٦٤**).**

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

وفقا للتوصية رقم ٤٣ فإنه لا يجوز أن يجاوز إشتراك المؤمن عليه إشتراك صاحب العمل.

ووفقا للإتفاقيات رقم ١٠٢ بشأن المستويات الدنيا فإنه لا يجب أن تتجاوزإشتراكات المؤمن عليهم العاملون ٥٠٪ من إجمالى نفقات المزايا التى تفرد لهم ولأسرهم مخصوما منها نفقات تأمين إصابات العمل.

*** فى مجال ذوى الأجور المنخفضة:**

أهتمت توصية ضمان الدخل "التوصية رقم ٦٧" وإتفاقية المستويات الدنيا "الإتفاقية رقم١٠٢" بالنص على عدم أرهاق المؤمن عليهم.

وجاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل أن على أصحاب الأعمال المساهمة بما لا يقل عن نصف النفقاتن الكلية للمزايا المستحقة للعاملين – بإستثناء نفقات تأمين إصابات العمل – خاصة بالنسبة لذوى الأجورالمنخفضة.

وقدأهتمت بذلك أيضا إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحى(١) إذا قررت:

١- فى حالة مساهمة المؤمنعليهم فى نفقات الرعايةالطبيةيجب ألا يشكل ذلك عبئا يضعف أثر هذه الرعاية.

٢- يجب ألا تصل إشتراكات المؤمن عليهم إلى المدى الذى يسبب لهم أرهاقا وضيقا.

٣- على أصحاب الأعمال أداء إشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة.

كما أهتمت بذل أيضا توصيات وإتفاقيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة (٢) إذ نصت على أنه:

١- يجوز أعفاء ذوى الأجور المنخفضة منالإشتراكات.

٢- يتحمل صاحب العمل إشتراكات الصبية الذين لا يجاوزأجورهم قدرا معينا أو معظمها.

---

(١) الإتفاقيات : ٢أرقام ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، ١٣٠ لسنة ١٩٦٩ والتوصية رقم٦٩ لسنة١٩٤٤.

(٢) التوصية رقم٤٣ لسنة١٩٣٣ والإتفاقيات من ٣٥: ٤٠ لسنة ١٩٣٣.

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

أهتمت التوصيات الدولية بمعالجة الإشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد.

فقبل الحرب العالمية الثانية نصت الشيخوخة والعجز والوفاة لسنة ١٩٣٣ " التوصية رقم ٤٣" على إلتزام الدولة بتحمل الإشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد الإجبارى بالنسبة لمن تم التأمين عليهم قبل التجنيد.

وعلى أثر إنتهاء الحرب العالمية الثانية حظيت مدد الخدمة العسكرية والفترات المتعلقة بالخدمات 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- مزايا تأمين البطالة كما لو كانت قد سددت عنهم إشتراكات هذا التأمين طوال مدة التجنيد.

٢- إحتساب مدة الخدمة العسكرية ضمن مدة الإشتراك فى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

٣- مزايا التأمين الصحى فى الفترة بين التسريح وإستئناف الحياو المدنية.

وقد أجازت التوصية الأخيرة أستقطاع جزء من الإشتراكات المستحقة لتأمين الشيخوخة من دخول العاملين أثناء الخدمة بشرط ألا تقل هذه الدخول عن مستوى الأجور السائد فى الصناعة.

وكما أشارت التوصية إلى عدم تحمل الدولة بأعباء تمويل تأمين الشيخوخة وتأمين المرض والأمومة فى الحالات التى يحصل فيها العامل – بنقتضى القوانين المعمول بها – على أجره أو على معظمه طوال فترة التجنيد إذ يلتزم العامل حينئذ بأداء الإشتراكات المستحقة عليه.

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

١- تتحمل الدولة مسئولية عامة فيما يختص بتقديم مزايا التأمين الإجتماعى ولذا يتعين عليها إجراء الدراسات الإكتوارية اللازمة بشكل

---

(١) التوصية ٦٨ لسنة ١٩٤٤.

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

٢- تلتزم الدولة بنفقات الرعاية الطبية التى تجاوز الإشتراكات(٢).

٣- تتحمل الدولة الأعباء المالية التى لا يمكن تغطيتها عن طريق الإشتراكات ومن بينها(٣).

- العجز فى الإشتراكات نتيجة لإمتداد التأمين للمقدمين فى الأعمار، ويجوز أن تقصر مساهمة الدولة فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه على تمويل المزايا المقررة للمواطنين وورثتهم الذين تجاوز أعمارهم حدا معينا فى تاريخ سريان التأمين الإجبارى(٤).

- الأعباء المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا فى حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة.

- أعباء إستمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة.

- الإعانات المالية اللازمة لتأمين العاملين لدى أنفسهم ذوى الدخل المتواضع.

يستفاد من استعراض خبرة الدول المختلفة فى مجال تحديد مصادر الإشتراكات، أن الطريقة السائدة لذلك تتمثل بالنسبة لمختلف أنواع التأمينات الإجتماعية – فيما عدا تأمين إصابات العمل – فيما يعرف بالتمويل المشترك الثنائى أو الثلاثى.

ويتمثل النظام الثنائى للإشتراكات bipartite System **فى توزيع الإشتراكات بين مصدرين : العمال وأصحاب الأعمال أو العمال والدولة أو أصحاب الأعمال والدولة.**

أما النظام الثلاثى للإشتراكات Tripartite System **فيعنى تمويل نفقات المزايا من مختلف مصادر الإشتراكات.**

أما عن بيان كيفية توزيع نفقات التأمين بين مصادر الإشتراكات فى الدول المختلفة فقد لاحظ الباحث تأثر ذلك بالإيدلوجيات الفكرية ومدى غنى الدولة وتقدمها الإقتصادى. ومن هنا قام بتقسيم الدول إلى دول

---

(١) الإتفاقية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢.

(٢) توصية التأمين الصحى رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٤.

(٣) التوصية رقم ٦٧ لسنة ١٩٤٤.

(٤) إتفاقيات الشيخوخة والعجز والوفاة أرقام ٣٥ : ٤٠ لسنة ١٩٣٣.

إشتراكية ودول غير إشتراكية متقدمة ونامية وأقل نموا (١)، ثم أجرى دراسة إحصائية لمصادر تمويل تظم التأمينات الإجتماعية القائمة فى عينة مناسبة من مجموعات الدول فى الأعوام ١٩٦٠،١٩٥٧، ١٩٦٦ (٢).

وفيما يلى نعرض النتائج المستفاده من هذه الدراسة والتى ستعطى لنا بلا شك التطبيق العملى للآفكار المتعلقة بتوزيع الإشتراكات بين مصادرها فى تفاعلها مع العوامل الأيدلوجية والإقتصادية وذلك فضلا عن طبيعة ونشأة مل أنواع التأمينات الإجتماعية.

أولا : بالنسبة لتوزيع إشتراكات أنواع التأمينات الإجتماعية المختلفة بين مصادرها :

يصور لنا الجدول التالى توزيع إشتراكات أنواع التأمينات الإجتماعية القائمة فى مجموعات الدول المختلفة بين مصادرها والتطور الذى تم فى هذا الشأن خلال عشر سنوات:

---

(١) إعتمد الباحث فى هذا على التقسيم الذى 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. أيهاب إسماعيل، مقالة بالعدد ٤٠١ من الأخرام الأقتصادى، مايو ١٩٧٢، ص ٣٢، ٣٣ وما بعدها). كما أسترشد الباحص بالبحث التالى نشرته مجلة العمل الدولية فى بداية ١٩٦٧ عن الوى العاملة فى العالم وتوزيعها الصناعى.

The Worid Working Population : its industrial distribution, Samoel powrn international labour review, Vol. 95, No 1-2, January – February, 1967, pp. 96- 112.

(٢) سامى نجيب، دراسة تحليلية لمشاكل تمويل التأمينات الإجتماعية فى جمهورية مصر العربية، رسالة ماجيستير قدمت لكلية التجارة بجامعة القاهرة، يونيو ١٩٧٣، جداول الجزء الأول والجزء الثانى من ملحق الر سالة.

هذا وقد إعتمد فى الدراسة الإحصائية على المرجع التالى:

- The Cost of Social Security, 1959- 1960. Geneva I.L.O., 1964.
- , 1961 – 1963, Geneva I.L.O., 1967.
- 1964 – 1966. Geneva I.L.O., 1972.

و يستفاد من هذا الجدول ما يلى :

(أ) تكاد تمثل الإشتراكات المصدر الوحيد للتمويل فى الدول الإشتراكية (٩٧,٣٪) وتمثل المصدر الرئيسى للتمويل فى الدول المتقدمة والأقل نموا والنامية (٩٤,٤٢٪، ٩٤,٤٥٪ ، ٩٢,٨٨٪ على التوالى) ,

(ب) أن طريقة التمويل الثلاثى تكاد تكون سائدة فى مختلف مجموعات دول العالم,

(جـ) أن مساهمة الدولة تبلغ أقصى نسبة لها فى الدول المتقدمة (٢٦,٤١٪) ثم فى الدول الإشتراكية (١٥,٦٥٪) ثم الدول النامية (١٤,٤٦٪) وتختفى فى الدول الأقل نموا، مما يعنى أرتباطها بمدى تقدم وغنى الدولة من ناحية وبالفكر السائد من ناحية أخرى ... ويلاحظ أتجاه الدول المتقدمة إلى زيادة نصيبها فى الإشتراكات (٢٣,٤٣٪ إلى ٢٦,٤١٪).

(د) تبلغ إشتراكات المؤمن عليهم أقصى نسبة لها فى الدول المتقدمة إذ تتجاوز الثالث (٣٥٪) وتقل نسبتها عن ذلك بعض الشىء فى كل من الدول النامية والأقل نموا (٢٩,٥٪) ثم تنخفض بدرجة كبيرة فى الدول الإشتراكية (٤,٧٦٪) ويكاد يكون الأمر بالنسبة لإشتراكات أصحاب الأعمال مغايرا لذلك فتبلغ إشتراكاتهم أقصى معدل لها فى الدول الإشتراكية (٧٩,٥٩٪) ثم تنخفض بدرجة ملحوظة فى الدول الأقل نموا (٧٠,٤٦٪) وبشكل أوضح فى الدول النامية (٥٥,٩٦٪) إلى أن تمثل أقل معدل لها فى الدول المتقدمة (٣٨,٥٩٪) ... هذا ويلاحظ أتجاه معدل مساهمة المؤمن عليهم وأن كان ذلك بدرجة محدودة.

ثانيا : بالنسبة لإشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة :

يصور لنا الجدول التالى توزيع إشتراكات هذا الشأن خلال ست سنوات.

ويستخلص من هذا الجدول ما يلى :

و يستفاد من هذا الجدول ما يلى :

(أ) تكاد تمثل الإشتراكات المصدر الوحيد للتمويل فى الدول الإشتراكية حيث تصل مساهمة الدول لأقصى معدل لها (٢٣,٨٧٪) فى حين تنخفض مساهمة المؤمن عليهم لأقل معدل لها (٣٣,٩٪) .

(ب) تتقارب نسبة إشتراكات المؤمن عليهم فى الدول المتقدمة والدول النامية (٣٧٪ تقريبا) أما مساهمة الدولة فى الدول المتقدمة فتكاد تصل إلى ضعفها فى الدول النامية (١٥,٣٪ مقابل ٨,٩٦٪) ويؤثر ذلك

على مساهمة أصحاب الأعمال فيتزايد الإعتماد عليها فى الدول النامية عنها فى الدول المتقدمة (٨٩,٥٣٪ مقابل ٤٦,٨١٪),

على أنه يلاحظ إتجاه مساهمة الدولة فى الدول المتقدمة إلى التناقص مقابل زيادة إشتراكات أصحاب الأعمال وذلك على عكس الوضع فى الدول النامية.

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

ثالثا : بالنسبة لإشتراكات التأمين الصحى :

يصور لنا الجدول التالى توزيع إشتراكات التأمين الصحى بين مصادرها وتطور هذا التوزيع خلال الفترة من سنة ١٩٦٠ إلى ١٩٦٦.

ويتضح لنا من هذا الجدول ما يلى:

(أ) تكاد تمثل الإشتراكات المصدر الوحيد لتمول نفقات التأمي الصحى فى مختلف مجموعات الدول.

(ب) يتماثل أتجاه مساهمة الدولة فى تمويل هذا التأمين مع ذات الإتجاه الملحوظ بالنسبة لتأمين الشيخوخة فيبلغ معدل هذه المساهمة أقصاه فى الدول الإشتراكية ثم الدول المتقدمة ثم الدول النامية ... على أنه يلاحظ أن الدولة تتحمل حوالى نصف نفقات التأمين فى الدول الإشتراكية فى حين أن مساهمة الد=ول المتقدمة والدول النامية تتماثل فى مستواها مع الملاحظ بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاه.

(ج) يتحمل المؤمن عليهم فى الدول المتقدمة أكثر من نصف الإشتراكات فى حين يتحملون حوالى الربع فى الدول النامية وتكاد تختفى مساهمتهم فى الدول الإشتراكية، ولعل الإرتفاع الملحوظ فى نسبة هذه المساهمة فى الدول المتقدمة يرجع إتساع مجال التامين بحيث يغطى فئات أخرى من غير العاملين لدى الغير أما تضاؤل هذه النسبة فى الدول الإشتراكية فيرجع إلى أيدلوجية هذه الدول.

(د) تبلغ مساهمة أصحاب الأعمال أقصى معدل لها فى الدول النامية – حوالى ثلثى الإشتراكات – ويتحملون النصف فى الدول الإشتراكية أما فى الدول المتقدمة فتنخفض مساهمتهم إلى أقل من ثلث الإشتراكات.

رابعا: بالنسبة لإشتراكات تأمين أصابات العمل:

يصور الجدول التالى تطور توزيع إشتراكات تأمين أصابات العمل بين المصادر المختلفة فى عامى ١٩٦٠ ، ١٩٦٦.

ويبين هذا الجدول كيف أن إشتراكات تأمي أصابات العمل يتحملها بالكامل أصاحاب الأعمال فى الدول النامية والدول الأقل نموا ويكاد يكون الأمر كذلك فى الدول المتقدمة أذ ترجع المساهمة الضئيلة للمؤمن عليهم وأصحاب الأعمال أما لإمتداد التأمين لغير فئات العاملين لدى الغير أو لإمتداد مزاياه إلى غير حوادث العمل.

خامسا بالنسبة لإشتراكات تأمين البطالة:

يبين لنا الجدول التالى – توزيع إشتراكات تأمين البطالة بين مصادرها فى كل من الدول المتقدمة والدول النامية وذلك فى عامى ١٩٦٠ ، ١٩٦٦.

ويستفاد من هذا الجدول ما يلى:

(أ) أرتفاع الأهمية النسبية للإشتراكات فى الدول النامية منها فى الدول المتقدمة (يعلل ذلك بإرتفاع نسبة عائد الأستثمار فى الدول الأخيرة عنه فى الدول الأولى)**.**

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

الفصل الثالث
العوامل التى تؤثر فى توزيع الإشتراكات
وبعض مشاكل التطبيق

تناولنا فى الفصل الأول وجهات النظر التى تدور حول عدالة ومدى مساهمة كل من مصادر التمويل التقليدية، ثم إستخلصنا فى الفصل الثانى المبادىء الدولية وخبرة الدول المختلفة فى مجال توزيع نفقات التأمينات الإجتماعية بين مصادر التمويل المختلفة.

ولعلنا بذلك تكون قد تهيأنا لمحاولة تحديد العوامل التى تؤثر فى توزيع الإشتراكات بين مصادرها والعلاقات التى تربط بينها، ثم الإنتقال لمناقشة بعض مشاكل التطبيق فى مصر على ضوء المستقاد من هذه الدراسة.

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

المبحث الأول
عوامل توزيع الإشتراكات والعلاقات التى تربط بينها

- عوامل إقتصادية
- عوامل أيدلوجية
- عوامل تمويلية وإدارية
- عوامل تاريخية

إذا ما أستعدنا فى أذهاننا وجهات النظر التى تدور حول عدالة ومدى مساهمة كل من مصادر تمويل نظم التأمينات الإجتماعية وحاولنا الإستفادة من المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة فى مجال توزيع الإشتراكات بين مصادر التمويل، فسيتضح لنا بجلاء أن هناك مديدا من

العوامل التى تتحكم فى توزيع نفقات التأمينات الإجتماعية بين مصادر التمويل المختلفة.

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

وهكذا توضح فيما يلى العوامل التى نعتقد أنها تؤثر فى توزيع نفقات التأمين وهى عوامل إقتصادية وأخرى أيدلوجية وثالثة تمويلية وإدارية وذلك فضلا عن العوامل التاريخية.

العوامل الإقتصادية:

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 الدوله وتقدمها الإقتصادى كلما زاد المساهمة العامة وأرتفعت نسبة مساهمة المؤمن عليهم.

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

٣- كلما أرتفع مستوى الأجور كلما أرتفعت مساهمة العاملين.

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

٥- كلما أحتاج البناء الإقتصادى لتنمية وتجميع المدخرات كلما أتضحت 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 إلى رفع المستوى الصحى وزيادة الإنتاجية كلما كان من المنطقى تبرير مساهمة أصحاب الأعمال ورفع مستواها.

العوامل الأيدلوجية:

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

١- كلما أنتشرت الأفكار الإشتراكية وساد الأعتقاد بمسولية المجتمع عن رفاهية أعضاء ورفع مستوى معيشتهم وأصبح ينظر إلى الدولة كمسئولة عن السلام الإجتماعى وضمان ورقى المستوى الصحى كلما زاد دور المساهمة العامة "خاصة بالنسبة للتأمين الصحى" وكلما انخفضت مساهمة المؤمن عليهم.

٢- كلما أهتمت الدولة برفع الحد\ الأدنى للمعيشة وحماية ذوى الدخول المحدودة كلما وضحت أهمية مساهمتها فى تمويل نفقات مزايا هؤلاء.

٣- كلما زادت نسبة المساهمة العامة فى الدول المتقدمة كلما انخفضت نسبة مساهمة أصحاب الأعمال.

٤- كلما زادت الحاجة لحماية النظام من حالات الغش كلما أتضحت أهمية مساهمة المؤمن عليهم.

٥- كلما كان من المرغوب فيه مساهمة العمال وأصحاب الأعمال فى الإدارة كلما أمكن تبرير مساهمتهم فى تحمل نفقات التأمين.

العوامل التاريخية:

تبدو لنا فى هذا الشأن العلاقات التالية:

١- كلما أعتبر النظام الصناعى مسئولا عن تحقق الخطر المؤمن منه (كما فى أصابات العمل) كلما كان من الضرورى مساهمة أصحاب الأعمال.

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

المبحث الثانى
بعض مشاكل التطبيق فى مصر

- النفقات الإضافية المستقبلة

- ذوى الأجور المنخفضة

- فترات الإعارة خارج الجمهورية وما فى حكمها ومدد الوقف عن العمل بدون أجر

- فترات الإعارة خارج الجمهورية

وما فى حكمها ومدد الوقف عن العمل بدون أجر

مصادر تمويل النفقات الإضافية المستقبلة:

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

فقد بدأ نظام التأمينات الإجتماعية فى مصر فى أبريل ١٩٥٦ كنظام أدخارى يموله العمال وأصحاب الأعمال بنسب متساوية (٥٪ من كل منهما) وبتأمين للعجز والوفاه يموله أصحاب الأعمال بـ ٢٪ من الأجور.

وفى أبريل ١٩٥٩ أضيف تأمين أصابات العمل الذى يموله أصحاب الأعمال بالكامل.

وفى يناير ١٩٦٢ تم تطوير النظام الإدخارى إلى 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 أستحدث التأمين الإضافى ضد العجز والوفاة وألحق بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة فأرتفعت نسبة مساهمة المؤمن عليهم من ٧٪ إلى ٨٪ من الأجور، وأستحدث أيضا تأمين البطالة الذى يموله كل من العمال وأصحاب الأعمال والدولة بنسبة ٤٪ من الأجور (توزع بينهم بنسبة ١ : ٢ : ١ على التوالى)، كما أستحدث 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 فأرتفعت حصة أصحاب الأعمال فى هذا التأمين إلى ١٥٪.

هذا ويصور الجدولان التاليان تطور توزيع الإشتراكات بين مصادرها بالنسبة لنظام التأمينات الإجتماعية بوجه عام وبالنسبة لكل من تأمين الشيخوخة وتأمين البطالة والتأمين الصحى وذلك فى أعوام ١٩٧٥ ، ٦٧/٦٦، ١٩٧١/٧٠[1],

وإذا كان لنا أن نقارن الوضع القائم فى مصر بذلك المستفاد من الخبرة الدولية فى مجال توزيع الإشتراكات بين مصادرها لا تضح لنا ما يلى:

١- يعتمد تمويل نظام التأمينات الإجتماعية فى مصر على العمال وأصحاب الأعمال بشكل أساسى فرغم أن الدولة تساهم فى تمويل أحد أنواع هذه التأمينات – تأمين البطالة- فإن مقدار هذه المساهمة لا تتناسب مع السائد فى الدول النامية.

على أننا نبادر فى هذا الشأن إلى تأكيد أهمية النص الوارد بقانون التأمينات الإجتماعية والذى تضمن بمقتضاة الدولة أى عجز فى نفقات المزايا.

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

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

ومن هنا فإن الإطار العام الذى يجب أن توزيع أية نفقات إضافية 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 فإذا ما رؤي أن من الضرورى ملاءمة المعاشات مع التغير فى القوة الشرائية للنقود أو مستويات المعيشة والأسعار فإنه يقتضي البحث عن موارد لتمويل النفقات الإضافية التى تترتب على ذلك بعيدا عن رفع معدل اشتراكات اى من العمال أو اصحاب الأعمال وقد يتأتى تدبير الموارد اللازمة من زيادة نسبة المساهمة العامة أو رفع معدل استثمار الإحتياطيات أو اعادة النظر فى أسلوب التمويل ذاته.

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

وفقا لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ٧٤ رفع الحد الأدنى للمعاش الى ستة جنيهات شهريا مع رفع الحد الأدنى لأجر الإشتراك إلى سبعة جنيهات ونصف بحيث يتحقق قدر من اتناسب بين الاشتراكات والمزايا.

ولما كانت تشريعات الحد الأدنى للأجور لا تسرى على العمال المتدرجين الذن تقل أعمارهم عن ثمانية عشر عاما وبالتالى فإن أجور هؤلاء قد لاتتجاوز الخمسة جنيهات شهريا إذا كانوا من العاملين بالقطاع العام وقد لا تتجاوز ٣١٢,٥ شهريا إذا كانوا من العاملين بالقطاع الخاص

اى أنها تقل فى الحالتين عن أجر الإشتراك المقرر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ٧٤ المشار اليه بالفقرة السابقة.

ولما كان النظام المصرى، شأنه غالبية نظم العالم، ياخذ بمبدأ تناسب الاشتراكات مع الاجور، بحيث يتحمل كل من العمال وأصحاب الأعمال بنسبة معينة من الأجور الإجمالية، لذا فإنه يلاحظ ارتفاع المعدل الفعلى لحصة العمال المتدرجين فى الإشتراكات إذ تتحدد هذه الحصة على اساس ان اجرهم ٧,٥٠٠ جنيها شهريا فى أنه قد يقل عن ذلك.

ولاشك أن هذا الوضع لا يتفق مع المبادئ الدولية فى مجال توزيع الإشتراكات بين مصادرها والتى تؤكد على أهمية تخفيف عبء الإشتراكات بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة، وهو المر الذى يتفق مع أهم خصائص نظم التأمينات الإجتماعية والتى تتمثل فى اتباعها لمبدأ التضمان الإجتماعى المزدوج الذى يتمثل فى تحصيل الإشتراكات وأداء التعويضات على أساس تضمان تراعى فيه دخول المؤمن عليهم(١).

وفى سبيل إقتراح الحل المناسب لهذا الوضع إستعرض الباحث الحلول العملية التى لجأت اليها الدول الأخرى وذلك بمراجعة مصادر وطرق تمويل مختلف نظم التأمينات الإجتماعية القائمة فى العالم فى أول سنة ١٩٧١(٢) حيث لاحظ أن الحل الذى لجأت إليه بعض الدول يتمثل فى تخفيض معدل الإشتراكات بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة بل وأعفاؤهم منها كلية، على أن يتحملها بدلا منهم أصحاب الأعمال أو الدولة.

وبيان ذلك أن الدولة فى السويد وسويسرا تتحمل إشتراكات التأمين الصحى بالنسبة لذوى الدخول المنخفضة.
وفى المانيا الإتحادية يتحمل أصحاب الأعمال إشتراكات تأمين الشيخوخة بالنسبة لمن تقل أجورهم عن ١٠٪ من الحد الأقصى للأجور.

---

(١) د. عادل عبد الحميد عز، التأمينات الإجتماعية: المبادىء النظرية والتطبيقات العملية دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص٢، ٧.

(٢) Social Security Prog rams throughout the World, 1971. U.S.A., U.S. Department f Health, Edueation, And Welfare, Social Security Administration, office of research and statistics, 1972.

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

وفى هولندا تتحمل الدولة اشتراكات تامين الشيخوخة بالبنسبة لذوى الدخول المنخفضة وتقدم إعانات لتغطيتهم إختياريابمزايا التأمين الصحى .

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

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

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

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

وفى ليبيا تتدرج معدلات الإشتراك المتحد الذى يؤديه المؤمن عليهم لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى مع إرتفاع فئات الأجور وعلى العكس من ذلك اشتراكات أصحاب الأعمال إذ يراعى تحملهم الفرق وقد تقرر مؤخرا تحمل الدولة لنصف حصة المؤمن عليهم فى الإشتراكات[1].

وفى هايتى تتبع ذات الوسيلة

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

لم يعالج قانون التأمينات الإجتماعية الإشتراكات المستحقة عن العاملين بشركات القطاع العام فى الفترات التى لا يستحقون فيها أجر

---

(١) القانون ٤٦ لسنة ٧٢ المنشور فى ٧٢/٥/٢٠ بالعدد ٢٣ من الجريدة الرسمية.

فعلا لقيامهم بأجازات إستثنائية بدون أجر أو منحهم أجازات دراسية أو وقفهم عن العمل وأيضا فى الفترات التى لا يستحقون فيها أجر حكما لإعاراتهم للعمل خارج الجمهورية[1] وذلك رغم حساب تلك المدد فى المعاش كاملة لأن الحالات المشار إليه لا تنهى علاقة العمل.

ولمواجهة مشكلة تمويل هذه الفترات صدر القرار الوزارى رقم ٦٥ لسنة ٦٧ والذى يقضى بتأجيل أداء الإشتراكات المستحقة عنها إلى مابعد عودة العامل إلى عمله أو إعادة صرف الأجر إليه وحينئذ تؤدى حصة صاحب العمل فورا أما حصة العامل فيخير بين أدائها فورا وبين تقسيطها على مدة موازنة أو لضعف المدة بشرط عدم بلوغ سن الستين[2].

وأيا ماكان الجدل القائم فى هذا الشأن فإن الباحث يثير الأمر لمعالجته وفقا للمبادئ الدولية فى مجال توزيع نفقات مزايا التأمينات الإجتماعية بين مصادر الإشتراكات، ووفقا لهذه المبادئ يجب أن يتم توزيع هذه النفقات بطريقة عادلة وأن يراعى فى ذلك عدم إضطراب الإنتاج وفى ذات الوقت الحالة الإقتصادية للأشخاص الذين يشملهم التأمين، وإذا كان مما يستفاد من ذلك أهمية تناسب الإشتراكات التى يتحملها المؤمن عليهم مع الأجور التى يحصلون عليها فإنه يتعين التفرقة بين الحالات التى لا تستحق فيها العامل أجرا حكما أو فعلا وفقا لما يلى:

* بالنسبة لحالة الإعارة خارج الجمهورية:

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

وبهذا نتلافى أى إضراب فى الإنتاج يحدث فيما لو حملنا صاحب العمل الأصلى بحصته فى الإشتراكات خلال الفترة إليها، فى حين أنه لا يستفيد من مجهود العامل وفى حين أن صاحب العمل الأجنبى المعار إليه العامل سيتحمل هذه الحصة فعلا وإن كان ذلك فى صورة زيادة الأجر.

---

(١) يعتبر هؤلاء فى حكم من لا يستحقون أجرا وذلك فى نظر التشريع القومى تأسيسا على قاعدة اقليمية القوانين.

(٢) سامى نجيب، التأمينات الإجتماعية وأصحاب الأعمال، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ١٣٠، ١٣١.

ومن ناحية أخرى فإن القول يغير هذا الحل سيؤدى إلى عدم موافقة أصحاب الأعمال على إعارة بعض عمالهم للعمل خارج الجمهورية وهو ما قدر يضر بهم وفى ذات الوقت يخالف السياسة العامة للدولة فى هذا الشأن.

*** بالنسبة للإجازات الخاصة (**الأجازات الدراسية والإستثنائية ومدد البعثات**):**

يرى الباحث هنا – ولى عكس الأمر فى حالة الإعارة خارج الجمهورية – تحمل صاحب العمل بكامل الإشتراكات سواء فى ذلك حصته أو حصة العامل.

ففى هذه الحالات جميعا فإنه إذا كان لن يستفيد من مجهودات العامل خلال أجازاته الدراسية أو بعثته فإنه سيحقق فائدة كبيرة عند إنتهائه من دراسته إذ سيعود إليه وهو أكثر قدرة وكفاية وهو أمر يدركة صاحب العمل مقدما وإلا لما وافق على الأجازة الدراسية أو البعثة.
وبالنسبة لفترات الإجازات الإستثنائية فإنه تحمل صاحب العمل بإشتراكاتها إنما يرجع لمسئوليته العامة عن عماله إذا 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 ظروفهم غير الطبيعية – التى يمكن لصاحب العمل التحقق منها قبل التصريح بالأجازة – مما ينعكس أثره الطيب على الإنتاج.

*** بالنسبة لفترات الوقف عن العمل بدون أجر:**
لا تمثل هذه الفترات- فى رأى الباحث- مشكلة، فإذا ما إنتهت بإنهاء خدمة العامل من تاريخ وقفة فليست هناك اشتراكات مستحقة، وإذا ما انتهت بإعادة العامل إلى عمله مع صرف الأجر المستحق عن مدة الوقف فسيكون من الطبيعى تحمل كل من العامل وصاحب العمل بحصته فى الإشتراكات والأمر ذاته فى حالة عودة العامل إلى عمله مع عدم صرف أى أجر عن مدة الوقف إذ سنكون بصدد جزاء وقع العامل لا يجوز أن يستفيد منه فيتعين عليه تحمل حصته فى الإشتراكات دفعة واحدة أو بتقسيطها وفى ذات الوقت يتحمل صاحب العمل حصته بإعتبار أن مخالفة العامل لم تكن من الجسامة بحيث تستتبع إنهاء خدمته من تاريخ وقفة عن العمل.

فهرس

تمهيد ١

الفصل الأول: مصادر الإشتراكات (المؤمن عليهم – أصحاب الأعمال – الدولة) ٣-١١

المبحث الأول : المؤمن عليهم (المبررات – وجهات النظر المعارضه) ٣

المبحث الثانى: أصحاب الأعمال(المبررات – مدى المساهمة)..... ٦

المبحث الثالث: الدولة (المبررات – مدى المساهمة العامة) ٩

الفصل الثانى : المبادىء الدولية والخبرة الأجنبية فى مجال توزيع الإشتراكات بين مصادرها (المبادىء الدولية – الخبرة الأجنبية) ١٢-٢١

المبحث الأول : المبادىء الدولية ١٢

الفصل الثالث : العوامل التى تؤثر فى توزيع الإشتراكات وبعض مشاكل التطبيق ٢٢-٣٠

المبحث الأول : عوامل توزيع الإشتراكات والعلاقات التى تربط بينها (عوامل إقتصادية - عوامل أيدلوجية – عوامل تمويلية وإدارية - عوامل تاريخية)... ٢٢

المبحث الثانى : بعض مشاكل التطبيق فى مصر ٢٤

الفهرس ٣١