منظمة العمل العربية
المركز العربى للتأمينات الإجتماعية
الخرطوم

الحلقة القومية حول:
دور النظم التكميلية فى تعزيز الحماية الاجتماعية للمتقاعدين
المقرر عقدها بالجامعة العمالية بالقاهرة
من ١٩ : ٢٠١٧/١٢/٢١

محاضرة عن:
الاتجاهات المعاصرة للحقوق الاجتماعية للمتقاعدين

١* تمهيد : الحقوق الإجتماعية المعاصره تستوعب الحقوق التأمينية الإجبارية والتكميلية.

٢* فى توفير آلية لإستدامة المحافظة على قيم المعاشات بربطها بنفقات المعيشة بمراعاة القدرة التمويلية الذاتية لنظم التأمينات الإجتماعية.

٣* فى تعظيم حقوق التقاعد المبكر (كفاية المعاش).

٤* فى تفعيل حقوق التقاعد للعجز المبكر (كفاية المعاش).

٥* فى الرعاية الإجتماعية للمتقاعدين وأصحاب المعاشات.

إعداد
أ.د. سامى نجيب
خبير تأمين إستشارى ومحكم
أستاذ التأمين بجامعة بنى سويف
رئيس شعبة بحوث وإدارة الأخطار والتأمين
أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا
إستشارى التأمين بالمجلس الأعلى للجامعات المصرية

١

* تمهيد

الحقوق الإجتماعية العصرية تستوعب الحقوق التأمينية الإجبارية والتكميلية ضماناً للحياة الكريمة للإنسان (فى مختلف مراحلها)

تعددت وتسارعت التطورات التكنولوجية فى عالمنا المعاصر ولم يقتصر التطور والتنوع على المجالات العلمية والصناعية بل إمتد إلى مختلف المجالات الإجتماعية وتدابير الحماية الإجتماعية ... وتلازم ذلك مع ثورة فى الإتصالات لتنفتح حدود الدول أمام تنقل السلع والخدمات وتتلاقى وتتوافق الأفكار والثقافات ليتمتع الإنسان أيا ما كان بمستويات أفضل.

ومن هنا نلمس وبوضوح توافق مختلف الدول والمجتمعات حول وجوب تأكيد وتدعيم حقوق الإنسان فى الحياة الكريمة ... بمفهومها الشامل الذى لا يقتصر على الخدمات المالية والمادية بل يمتد إلى أساليب وصور الحماية الإجتماعية وأساليب تقديمها ... وإحترام التقاليد الموروثة وفى مقدمتها تلك الخاصة بتكريم الآباء والشيوخ ممن أدوا دورهم وواجباتهم على مستوى الأسرة وعلى مستوى المجتمع ... وإنتقلوا من مرحلة الحياة العملية إلى مرحلة جديدة يستريحون فيها من عناء رحلة عمل طويلة وشاقة أثمرت تلك الثورات العلمية والتكنولوجية وأحدثت بالتالى نموا وتطورا فى مستويات المعيشة وتميزت بآليات وسبل جديدة للعيش أفضل مما سبق.

ومن هنا كان السعى المستمر نحو تنمية وتطوير الحقوق الإجتماعية للمتقاعدين ... من خلال تفهم وإدراك إحتياجاتهم المتطورة ... والتعرف على الأساليب المعاصرة (والتجارب) **المتبعه للتعامل مع تلك الإحتياجات ... علميا وعمليا.**

إننا نعيش ثورات وإنتفاضات علمية إقتصادية وإجتماعية مستمرة ذات إنعكاسات إيجابية وجوهرية على أوجه ومستويات الحياة الكريمة للإنسان طوال حياته العملية وما بعدها.

وحتى ندرك آفاق وأبعاد الحقوق الإجتماعية نبدأ بالتساؤل حتى تتبين لنا غاياتها ولماذا الحقوق الإجتماعية للمتقاعدين فى تحقيق الضمان الإجتماعى فى ظل تسارع وتعدد التغيرات المعاصرة أساسية لتوفير الحياة الكريمة لكل إنسان مع مراعاة أنه بدون ذلك لا يمكن تحقيق وتطوير برامج التنمية وإستدامتها (بمختلف جوانبها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية)**.**

وطالما تأكدت حتمية وضرورة تحقيق الحماية الإجتماعية والغاية فهم كيف تكون الدولة العصرية دولة للضمان الإجتماعى **تتكامل فيها مزايا نظم التأمينات الإجتماعية مع غيرها من صور وتدابير الضمان الإجتماعى لضمان الحياة الكريمة والآمنة للإنسان.**

٢

* فى توفير
آلية لإستدامة المحافظة على قيم المعاشات بربطها بنفقات المعيشة
مع الإنتقال من إقتصاديات السكون إلى إقتصاديات الحركة

بمراعاة القدرة التمويلية الذاتية لنظم التأمينات الإجتماعية

* آلية المحافظة على قيم المعاشات:

فى عالمنا المعاصر ننتقل مما يمكن أن نسميه بإقتصاديات السكون إلى ما يمكن أن نسميه بإقتصاديات الحركة لتلتزم الدول [١] بتوفير التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية فى مواجهة ظاهرة التضخم حيث ينظر إلى السياسات المالية والإقتصادية الحكومية بإعتبارها مسئولة عن إنخفاض القوة الشرائية للنقود خاصة من خلال الإصدار النقدى .. فى الوقت الذى تضطرب فيه منحنيات الأجور وتتسارع معدلات تدرجها ويصبح من الضرورى على هيئات التأمين الإجتماعى ملاءمة المعاشات وحدودها الدنيا (والقصوى) **مع الأسعار والأجور تمكيناً من إستقرار مستوى معيشة المؤمن عليهم.**

وقد تلجأ نظم التأمين الإجتماعى ... إلى تقرير حدود دنيا (وقصوى) **للأجور التى تؤدى على أساسها الإشتراكات** (مع رفع تلك الحدود من فترة لأخرى وفقاً للتغير فى الأسعار والأجور) **وفى ذات الوقت تقرر تلك النظم حدود دنيا للمعاشات خاصة ذوى الأجور المنخفضة حيث لا تسمح الأجور هنا بتحمل أعباء الإشتراكات** (إهتمت الإتفاقيات والتوصيات الدولية بالنص على عدم إرهاق المؤمن عليهم ذوى الدخول المنخفضة إلى المدى الذى يصل إلى إعفائهم كلية من الإشتراكات مع تحمل أصحاب الأعمال أو المجتمع ككل (ممثلا فى الدولة) لأعباء المزايا التأمينية المقررة لهم).

ولنا إدراك تزايد حدة الإرتفاع المستمر فى الأسعار ونفقات المعيشة فى فترات الأزمات الإقتصادية وتتداعى إنعكاساتها بين الدول (لتتعرض لها الدول إما مباشرة أو بطريق غير مباشر) **وبوجه عام تتم مطالبة نظم التأمينات الإجتماعية بالمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات أى على قوتها الشرائية من خلال السعى إلى ملاءمتها مع التغير فى الأسعار أو مستويات الأجور أو نفقات المعيشة وبوجه عام مع التغيرات الإقتصادية** (وتهتم نظم المعاشات بتحقيق مسايرتها للتغيرات الإقتصادية عند تحديد تلك

---

(١) أصبح دور الدولة العصرية محدوداً بعد أن كان لها النصيب الأكبر فى ملكية المشروعات الإقتصادية من خلال القطاع العام (الذى كان يسيطر على المشروعات الإقتصادية، لتدار وفقا لنظرة سياسية بعيدا عن القواعد الإقتصادية وآليات السوق)، **الأمر الذى كان يستدعى هيكلا قانونيا معينا حقق أهدافه، وتجاوزته مرحلة التحولات الإقتصادية إلى هياكل إقتصادية جديدة ذات آليات جديدة وإلى نشأة وسيطرة الشركات متعددة الجنسية والشركات الكبيرة على أهم القطاعات الإقتصادية وتعددت علاقات العمل الحر.**

المعاشات من خلال ملاءمة المعاشات الجديدة مع متوسطات الأجور خلال السنوات الأخيرة من الإشتراك، ثم متابعة ملاءمة المعاشات القائمة مع التغير المستمر فى مستويات الأسعار أو الأجور أو نفقات المعيشة) **... وهكذا تؤثر ظاهرة التضخم فى كفاية المعاشات.**

ولا ترتبط ملاءمة المعاشات بإنخفاض القوة الشرائية للنقود بل يمتد الأمر إلى أهمية مراعاة الإرتفاع فى مستويات المعيشة ... وتأسيسا على ذلك فإن أفضل معايير ملاءمة المعاشات هى الأرقام القياسية لنفقات المعيشة.

ويحكم إجبارية التأمينات الإجتماعية فإنها تؤثر وتتأثر بالظروف والأحوال الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وبالتالى يتعين إدراك أبعاد وإنعكاسات تلك الظروف والأحوال على مستوى المزايا وشروط إستحقاقها أوعند تقدير أعباءها ومصادر تمويلها (ضمانا لفاعليتها ومراعاة للقدرات التمويليه لأصحاب الأعمال والحكومات)**.**

* القدرة التمويلية الذاتية لنظم التأمينات الإجتماعية:

تهتم نظم التأمينات الإجتماعية بتأكيد قدرتها المالية على الوفاء بالحقوق التأمينية لجمهور المؤمن عليهم فى كافة الأوقات. [1]

وفى هذا المجال يتعين إدراك تطور الأساليب الإكتوارية لفحص قدرة نظم التأمينات الإجتماعية على الوفاء بإلتزاماتها وعلى ملاءمة المعاشات مع التغير فى نفقات المعيشة بما يتفق مع طبيعة التأمين الإجتماعى كنظام تأمين قومى إجبارى وبمراعاة تعدد مصادر تمويل مزاياه ... وفى هذا الشأن يستفاد من الخبرة الدولية ملاءمة اتباع أحد أساليب الموازنة (أو التمويل الجزئى)**، وإلا نشأت لدينا مشاكل مالية إستثمارية عن المحافظة على القيمة الحقيقية للإحتياطيات فى مواجهة التضخم كظاهرة عالمية.**[1]

وهكذا تتزايد حدة مشكلة تمويل ملاءمة المعاشات مع نفقات المعيشة بالنسبة إلى نظم التمويل الكامل التى تتراكم فيها الإحتياطيات بمعدلات عاليه يتعين معها أهمية تزايد تلك الإحتياطيات بذات نسبة تزايد الموارد والنفقات (حتى يتحقق التوازن المالى للنظام)**.**

---

(١) وهى ظاهرة عالمية أدت عمليا إلى أن أصبحت النظم ممولة وفقاً لأسلوب التمويل الجزئى وأحياناً وفقاً لأسلوب الموازنة خاصة فى نهاية فترات الإضطرابات الإقتصادية التى تحدث غالباً على أثر الحروب وفى حالات الأزمات أو التحولات الإقتصادية بداية من أزمة الثلاثينات ثم الأزمة المالية العالمية الأخيرة والتى مازالت تتتابع إنعكاساتها السلبية على قدرة نظم التأمينات الإجتماعية على الوفاء بإلتزاماتها.

وقد أدركت الدولة العريقة تأمينياً إلى أن من المناسب لنظم التأمين الإجتماعى الإجبارى ذات المجال القومى إتباع أسلوب للموازنة على فترات ذو إحتياطى محدود له وظيفة تعويضية (ويوازى مثلى أو ثلاثة أمثال النفقات السنوية) **بإعتباره الأسلوب الأمثل والأكثر مرونة لتمويل نفقات ملاءمة المعاشات مع التغيرات الإقتصادية وذلك فضلا عن كونه الأسلوب الذى يتفق مع طبيعة نظم التأمين الإجتماعى الإجبارية الممتدة لجميع العاملين طالما نضمن عضوية متجددة لنظام التأمين الإجتماعى** (بحكم قوميته وإستمراريته) **فإن هناك دائما عددا أدنى من المؤمن عليهم وحجما أدنى من الأجور** (عضوية متجددة)، **ومن المؤكد عندئذ أن أسلوب التمويل الكامل لا يعتبر مناسبا على الإطلاق فى ظل التطور والنمو الإقتصادى** (خاصة وأن الدولة تضمن وفاء نظام التأمين الإجتماعى بإلتزاماته) **وينحصر الإختيار المناسب تمويلياً وإقتصادياً بين أساليب التمويل الجزئى وأساليب الموازنة التى تقوم على الفروض المتوافرة فى نظم التأمين الإجتماعى.**

وللمتتبعين لسياسات تمويل التأمين الإجتماعى ملاحظة عدول العديد من الدول (والمهتمين بتمويل نظم التأمينات الإجتماعية) **عن أسلوب التمويل الكامل** full funding systems (المتبع فى شركات التأمين لتكوين مخصصات مالية تعادل كامل الإلتزامات) **والإتجاه إلى إستخدام أحد الأساليب الإكتوارية الأخرى** (أسلوب الموازنة السنوية أو على فترات أو أحد أساليب التمويل الجزئى) [1] **التى تتفق وعمومية وإجبارية نظم التأمينات الإجتماعية حيث نكون بصدد عضوية متجددة للمؤمن عليهم تتيح تدفقات مالية جديدة** (لا تحتاج معها لتقدير نسب الإشتراكات بإفتراض ثبات عدد المؤمن عليهم Closed fund فهناك دائما مؤمن عليهم جدد) **حيث يحدد القانون حالات وشروط الإستحقاق ولا يكون للمؤمن عليه بالتالى إقتضاء الحقوق التأمينية فى أى وقت.**

وإتفاقا وطبيعة ومفهوم الأخطار التى تتعامل معها التأمينات فإنها تخضع فى تمويلها وفى تحديد مزاياها وشروط إستحقاقها لإتفاقيات وتوصيات دولية (بإعتبارها من الحقوق العالميه للإنسان التى توفر له حياه كريمة آمنه سواء فى الوطن أو خلال تنقل القوى العامله بين الدول).

ولنا ملاحظة أنه قد تم تمويل نظم التأمين الاجتماعى الأولى التى تتناسب معاشاتها مع الأجور ومدة التأمين **وفقا لأسلوب التمويل الكامل، وقد كانت تلك النظم محدودة المجال فقد كان من المتوقع إرتفاع نفقاتها سريعا** (مع الزيادة فى عدد ذوى المعاشات وفى متوسط معاشاتهم) **على أنه مع إمتداد نظم التأمين الإجتماعى لتصبح ذات مجال قومى** (أو التغطية الإجبارية لكافة ذوى الأجور) **تتابعت التغيرات لتؤكد توافر سمات وخصائص جديدة لم يعد مناسباً معها إتباع أسلوب التمويل الكامل فى تحقيق التوازن المالى لنظام التأمين الإجتماعى حيث تبينت قدرتها المالية الذاتية على الوفاء بإلتزاماتها بحكم**

---

(١) يتيح أسلوب الموازنة تغير معدل الإشتراكات من فترة لأخرى من فترات التوازن المالى على ضوء التغير فى نفقات المعاشات خلال السنة أو الفترة المعنية (موازنة سنوية أو على فترات) **.**

إجباريتها وعموميتها من خلال إستمرار وتجدد العضوية.[١]

وهكذا أصبح الانخفاض السريع والمستمر فى القوة الشرائية للنقود، والارتفاع المتلاحق فى نفقات المعيشة (ومستويات الأجور) **من الظواهر العامة التى تسود مختلف دول العالم والتى أدت إلى العديد من المتغيرات الإجتماعية والاقتصادية التى تعالت معها المناداه بتناسب المعاشات مع التغير فى** نفقات المعيشة **بما يستتبعه ذلك من أعباء مالية ضخمة إذا ما إتبعنا أسلوب التمويل الكامل** (الذى يستلزم عندئذ تزايد الإحتياطيات الرياضية بذات نسبة تزايد الموارد والنفقات حتى يتحقق التوازن المالى لنظام التأمين وهو أمر تبينت صعوبة تحقيقه) **.. ومن هنا تبين أن من المناسب لنظم التأمين الإجتماعى الاجبارى ذات المجال القومى إتباع أسلوب للموازنة على فترات ذو إحتياطى محدود له وظيفة تعويضية** (يوازى مثلى أو ثلاثة أمثال النفقات السنوية) **وذلك باعتباره الأسلوب الأمثل والأكثر مرونة لتمويل نفقات ملاءمة المعاشات مع التغيرات الاقتصادية وذلك فضلا عن كونه الأسلوب المتفق مع طبيعة نظم التأمين الاجتماعى القومية.**

وهنا فطالما نضمن إستمرار عددا أدنى من المؤمن عليهم وتضمن الدولة الوفاء بالمزايا (وهى أمور متوافرة بالنسبة لنظم التأمين الإجتماعى الاجبارى التى يفترض استمرارها وتجدد عضويتها بجيل وراء آخر من المؤمن عليهم) **فإن من المؤكد أن أسلوب التمويل الكامل لا يعتبر مناسبا على الاطلاق فى ظل التطور والنمو الاقتصادى ويتمثل الاختيار عندئذ بين أساليب التمويل الجزئى وأساليب الموازنة التى تقوم على الفروض المتوافرة فى نظم التأمين الإجتماعى.**

أما عن أساليب التمويل الجزئى، فإن التوازن المالى للنظام يتحقق من خلال موارده ونفقاته بفرض إستمراره وبالتالى يكون تراكم الاحتياطيات الرياضية بدرجة أقل بكثير منها فى أسلوب التمويل الكامل ولا تنشأ الحاجة الى تعديل معدل الاشتراكات مع ملاءمة المعاشات الجديدة وفقا لمستويات الاجور وان كان ذلك مطلوبا لملاءمة المعاشات الجارية.

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

---

(١) وبيان ذلك يرجع إلى ما كشفت عنه أزمة الثلاثينات فى الثلث الأول من القرن العشرين (ومن بعدها ما سمى بإصلاح العملة على أثر الحرب العالمية الثانية) **حيث إنخفضت قيمة الاحتياطيات لأكثر من نفقات عام واحد وإستمرت نظم التأمين الإجتماعى قادرة على الوفاء بإلتزاماتها المالية** (وإن إحتاجت إلى قدر من إعانات الدولة، أو ضمانها لأى عجز).

٣

*** فى**

تعظيم حقوق التقاعد المبكر (كفاية المعاش)

وتحفيز حالات ومعاشات التقاعد المبكر (شبه الإجبارى لإرتباطه بإعادة هيكلة العمالة وإنعكاسات التحولات الإقتصادية والتغيرات التكنولوجية)

مع إنتشار معاشات التقاعد المبكر (لتوافر مدة إشتراك طويلة يحددها القانون) **... يتعين على نظم التأمينات الإجتماعية التحول من الحد من حالات التقاعد المبكر والتشدد فى شروط إستحقاقه عكسيا نحو تيسير الشروط بل وتحفيز المستوى.**

*** التقاعد المبكر المعاصر بين الماضى** (إختيارى) **والحاضر** (إجبارى) **والإتجاه نحو المزايا الموحدة لضمان الحدود الدنيا لنفقات المعيشة:**

تدور نسبة المشتغلين لدى الغير فى البلدان العربية حول ٨٥% من القوى العاملة (أى ما يقارب ٩١ مليون عامل وفقاً لآخر الإحصاءات المنشورة (٢٠٠٧) من الجنسين)**.**

ويمثل الذكور أغلب العاملين (حوالى ٧٠ مليون) (أعلى نسبة منهم فى اليمن ٩١% من القوى العاملة، تليها الصومال ٩٠%، وأدنى نسبة لإستخدام الذكور فى السودان ٦٨% وموريتانيا ٧١%، ثم المغرب ٧٢% وتتراوح النسبة فى الدول العربية الأخرى ما بين ٧٦% و٨٨%) **وهذا يعنى إنخفاض نسبة الإستخدام من الإناث بشكل عام فى كافة البلدان العربية** (نسبة إستخدام للإناث فى موريتانيا ٢٩% والمغرب ٢٨% والسودان ٣٢%)**.**

وفى ضوء ذلك يلاحظ الإرتفاع النسبى للمتعطلين (حوالى ١٤,٥ مليون عاطل عن العمل من الجنسين وفقاً للوضع ٢٠٠٧) **حيث يصل معدل البطالة على المستوى العربى ٧,٨% ويعتبر معدل البطالة من أعلى معدلات البطالة على المستوى الدولى** (معدل البطالة العالمى لعام ٢٠٠٧ بلغ ٦%)**.**

ومن المفارقات تزايد معدلات البطالة عكسياً مع إرتفاع مستوى التعليم إذ ترتفع كلما إرتفع المستوى التعليمى (ففى الأردن نسبة المتعطلين من الأميين ما يقارب ٧%، ترتفع النسبة للمستوى الثانوى إلى ١٢,١%، ثم ترتفع فى المرحلة الجامعية إلى ١٥,٥%، وفى العراق بلغت نسبة البطالة بين الأميين ١٦%، وترتفع للحاصلين على الشهادة الإبتدائية إلى ١٨,٣%، وللحاصلين على الشهادة الجامعية إلى ٢٠%، وفى مصر قدرت نسبة المتعطلين من الأميين ٠,٥%، وبين الحاصلين على مؤهل متوسط ١٥%، والحاصلين على مؤهل أقل من الجامعى ١٤,٢%، والحاصلين على المؤهل الجامعى ١٧,٣%. ويؤكد ما أشرنا إليه بطالة المتعلمين فى سوريا فبطالة الذين يقرؤن قدرت

بـ١٢% وبين الحاصلين على الإبتدائية ٣٨,٩% والإعدادية ١٥,٨% والحاصلين على المؤهل الثانوى ١٨,٧% والحاصلين على المؤهل الجامعى ٦%).

وإتفاقاً مع ذلك يلاحظ تدنى مستويات الأجور لأغلب العاملين مع تدنى قدراتهم على شغل الوظائف ذات الأجور الأعلى .. كما يلاحظ إرتفاع معدلات البطالة خاصة مع التقدم الإلكترونى الذى يحد من فرص العمل التقليدية ومن المشروعات كثيفة العمالة وما يصاحب ذلك من إعادة الهيكلة.

* ضرورة وعدالة تطوير أسس الحقوق التأمينية خاصة فى حالات التقاعد المبكر المصاحب للإصلاحات الإقتصادية:

الأصل فى إستحقاق معاشات تأمين الشيخوخة بلوغ ما يسمى بالسن المعاشى الذى يستريح عنده الإنسان من عناء رحلة عمل إمتدت طوال حياته العملية يتعين بعدها الحصول على أجازة مدفوعة الأجر (المعاش) **إلى نهاية العمر .. وقد تشترط بعض النظم تقاعد العامل لإستحقاق معاش بلوغ السن** (مع معالجة الحقوق التأمينية للتقاعد بعد بلوغ السن).

وتبدو سلبيات التقاعد المبكر قبل بلوغ السن المعاشى عندما ينص على أحكام خاصة لحساب مزايا تختلف عن تلك المقررة فى حالات إنتهاء الخدمة لبلوغ السن العام للتقاعد بإعتبار التقاعد المبكر من الأمور غير المرغوب فيها على المستوى القومى ولا يكون هناك مبررا لإستحقاق المعاش سوى إمتداد مدة الإشتراك لسنوات طويلة نسبياً (ساهم خلالها المؤمن عليه مساهمة ملموسة فى تمويل نفقات معاش مناسب مما يبرر له المطالبة به رغم عدم بلوغه السن المعاشى طالما إنتهت خدمته وإنقطع أجره) **.. ومن هنا يتم النص على تخفيض المعاش المبكر نظرا لإستحقاقه فى موعد مبكر عن سن التقاعد العام تأسيساً على أن الأصل فى إستحقاق معاش الشيخوخة هو إنتهاء الخدمة لبلوغ السن المعاشى** (سن التقاعد) **فى حين أن المعاش المبكر يستحق قبل بلوغه هذا السن ومن شأن ذلك طول فترة إستحقاق المعاش بما يبرر تخفيض المعاش المبكر بنسبة تتزايد مع طول فترة الإستحقاق.**

على أن المبررات المشار إليها وإن كانت مقبولة فيما مضى فقد أصبحت حالياً غير مقبولة إذ تفترض إنتهاء الخدمة بإرادة المؤمن عليه الحرة فى حين أن الغالب حالياً أن يكون إنتهاء الخدمة نزولاً إجبارياً بسبب أطراف وعوامل أخرى من بينها السياسات العامة للتشغيل التى تستهدف إتاحة فرص عمالة للأجيال الجديدة .. وقد يكون التقاعد المبكر من الآثار السلبية للعولمة حيث أدت التحولات الإقتصادية إلى إنخفاض مستويات العمالة وإرتفاع معدلات التعطل وإلى إقالة العديد من العاملين وتشجيع طلب المعاش المبكر (ومن هنا جاءت صورة جديدة من صور المعاشات المبكرة يكون فيها العامل مضطراً للإستقالة رغم إرادته ولم يعد من الجائز النظر للمعاش المبكر هنا بإعتباره من قبيل أبغض الحلال تأمينيا لخروجه على الأصل فى إستحقاق معاش الشيخوخة).

وهكذا ففى حين يستحق المعاش المبكر قبل بلوغ السن المعاشى مما يستلزم تخفيضه بنسبة تتزايد مع طول فترة الإستحقاق تأسيسا على إعتبارات العدالة والإعتبارات التمويلية وبإعتبار المعاش المبكر أبغض الحلال من الناحية التأمينية وجرت نظم التأمينات على وقفه فى حالة العودة للعمل بإعتباره بديل للأجر ... وكما ذكرنا فإنه **أمام ظروف العولمة فإن المعاشات المبكرة تستحق نتيجة لنوع من الإستقالة أقرب إلى الإقالة أو الإستغناء لعامل قادر على العمل وراغب فيه ولكن ظروف وإحتياجات العمل لاتستدعى إستمراره بل ويدفع بوسائل عدة إلى تقديم إستقالته خاصة عند نقل ملكية المشروعات العامة والآثار السلبية للعولمة.**

ومن هنا تلجأ العديد من الدول إلى العديد من التدابير التى تتيح لصاحب المعاش المبكر الحصول على معاش مناسب (غير مخفض) **وإلى تقرير جواز الجمع بين المعاش المبكر وبين الدخل من أى عمل يقوم به صاحب المعاش المبكر بعد حصوله على المعاش.**

٤
* فى
تفعيل حقوق التقاعد للعجز المبكر
(كفاية المعاش)

*** تفعيل معاشات العجز المستديم:**

إذ تبدو كفاءة معاشات العجز فى مدى كفايتها فإن الأمرلا يقتصر على مجرد إرتباطها بالدخل السابق (بإعتبار أن المزايا بديلة للدخل السابق على العجز) **ولكنها تتجاوز ذلك لترتبط بتعويض العاهات والتشوهات** (بغض النظر عن أثرها على القدرة على الكسب والعمل) **وتعدد إحتياجات ومشاكل العاجزين** (تعددت مظاهر الإهتمام العالمى بالعاجزين حتى أطلق على عام ١٩٨١ العام العالمى لذوى العجز The internationl year for disabled people) [١] .

ونشير هنا إلى العديد من المزايا النقدية الإضافية التى يوفرها نظام الضمان الإجتماعى بالمملكة المتحدة للعاجزين وإلى المعاشات (غير الممولة بإشتراكات) **لمن يتفرع لملازمتهم (فيما يسمى بعلاوة الملازمة** Attendance allowance**)** أو لرعايتهم **(فيما يسمى بعلاوة رعاية العاجز** Invalid Care allowance**) إلى جانب ما يسمى بعلاوة الحركة** Mobilityallowance **وقد قررت سنة ١٩٧٦ [٢].**

....

إذا نظرنا للعامل كتكوين جمالى (حباه به الله عن سائر مخلوقاته) **ونظرنا لقدراته الذهنية والجسمانية باعتبار أن لها وظائفها الذاتيه للعامل فانه يعتبر عاجزا إذا لحقه أى تشوه جمالى أو قصور فى قدراته ووظائف أعضائه سواء كان لذلك أثره المباشر على القدرة على الكسب من عدمه** (وهذا هو العجز وفقا لما يسمى بالمعيار الطبى) **وهنا ينظر إلى التعويضات النقدية كتعويض عن التشوه أو القصور فى القدرات أو وظائف الأعضاء ...** وهذا هو معيار التعويض الذى يحكم تأمين إصابات العمل الإجتماعى فى أغلب النظم.

---

(١) من المفيد هنا ترديد عبارات قيلت أثناء مناقشة مجلس العموم البريطانى لقانون العاجزين وذوى الأمراض المزمنة لعام ١٩٧٠م كالآتى :

"إننا نريد مجتمعا يتميز باحترام حقيقى للمعاقين من أفراده ، حيث يكون تفهم أوضاعهم صادقا وعميقا وليس مظهريا أو شكليا ، وإذا لم يكن من الميسور أن نطيل من عمر ذوى الأمراض الشديدة فلا أقل من أن نيسر لهم الحياة طالما إستمرت ، فلنبحث إحتياجات العاجزين قبل بحث الموارد المتاحة ولنوفر لهم من وسائل الحركة بأقصى ما يسمح به التقدم العلمى والإختراعات الحديثة، إننا نريد مجتمعا يكون للعاجز فيه حقا أساسيا فى المساهمة فى الصناعة وفى المجتمع وفقا لقدرته ولا يشعر فيه العاجز أنه مرفوض من المجتمع بسبب عجزه**".**

(٢) هناك العديد من المنظمات المدنية (بالمملكة المتحدة) **التى تهتم بالعاجزين سواء من حيث تقديم المشورة والمعلومات أو تقديم الرعاية لهم ولأطفالهم أو توفير التدريب والتأهيل والتشغيل أو تنمية المهارات والأنشطة الرياضية والسياحية** (ولقد إستتبع هذا التعدد وذلك الإهتمام المتكامل إلى إنشاء منظمة قومية تسمى بالمجلس المركزى للعاجزين Centeral Council for Disabled).

إذا نظرنا للعامل كإنسان وكائن إجتماعى فإن عجزه عن أداء عمله غالبا ما يصاحبه عجزا فى القيام بمتطلباته الطبيعية وإحتياجاته الجسمانية البشرية ولا يترتب على ذلك مجرد فقد الأسرة لدوره الإنتاجى وما يحققه من دخل .. بل أن حالة العاجز قد تستلزم تفرغ الغير كليا أو جزئيا لرعايته أو الإشراف عليه ، والعامل من كل هذه الجوانب له حقا أساسيا فى أن نيسر له أسباب الحياه وأن يقوم بدوره الإجتماعى **مما يستلزم قياس مدى كفاية المعاشات التى توفرها له نظم التأمينات الإجتماعية بمقدار كفايتها للوفاء باحتياجاته وهو ما أدركته نظم التأمينات الإجتماعية فى الدول المتقدمه حيث يتم قياس كفاية المعاشات وفقا ما يسمى بمعيار الحاجة أو المعيار الإجتماعى.**

وبالطبع فحيث ننظر للعاجز كانسان وكائن إجتماعى ونكون بصدد توفير حماية تأمينية كافية للوفاء باحتياجاته فاننا لا نهتم بالعجز فى حد ذاته ومتى أو أين أو كيف نشأ ولا يكون من مبرر لإختلاف المعاملة التأمينية بين العاجزين وفقا لسبب العجز إصابيا كان أم طبيعيا، ولا يفسر مثل هذا الإختلاف، الذى يوجد بأغلب نظم التأمينات الإجتماعية، إلا باعتباره نتيجة لإعتبارات تاريخية تتعلق بنشأة نظم التأمينات وتدرج شمولها للأخطار التى يتعرض لها العامل وغيره من أفراد المجتمع، فقد تعاملت تلك النظم مع العجز الإصابى فى مرحلة مبكرة عن العجز الطبيعى وتأثرت بالمناخ القانونى السابق على نشأتها والذى كان يفترض مسؤلية النظام الصناعى عن الإصابة فكان الإهتمام بتعويض المصاب عن عجزه تاسيسا على قواعد المسؤلية المدنية والتقصيرية.

وإذا كان لنا ننتهى إلى إستخلاص المعيار المناسب لتقدير معاشات العجز الكافية فإنه يتعين فى البداية تحديد المعيار التأمينى لتقدير العجز الدائم ومداه والذى يجمع بين الجانب الطبى الذى يهتم بتقدير التشوهات والقصور فى القدرات الذهنية والعضوية (دون تفرقة بين حالات العجز اصابيا كان أم غير إصابى) **والذى يسمى بالمعيار الطبى... وبين الجانب المهنى أو الإقتصادى والذى يهتم بتحديد وتقدير الآثار المالية للعجز من حيث القدرة على التكسب وفقا لما يسمى معيار الدخل لتحديد مستوى أساسى للتعويضات ... كما يتعين الإهتمام بالجانب الإجتماعى لتقدير حيث يتحدد هيكل التعويضات بالنظر للعاجز** (وليس للعجز) **فتراعى إحتياجات العاجز الشخصية والعائلية وننظر لتلك التعويضات بحيث تقاس كفايتها بمدى وفائها بتلك الإحتياجات أى بما يسمى بمعيار الحاجة أو المعيار الإجتماعى .**

* تعدد صور حقوق العجز المستديم:

تعددت صور الحماية التأمينية للعاجزين عن العمل التى يتم توفيرها للعاجزين بالدول المتقدمة التى تهتم بالوفاء بإحتياجات العاجز من خلال :

١- إضافات لذوى العجز الشديد ممن يحتاجون لرعاية أو إشراف مستمر .
٢- تعويضات لمن يتفرغ كليا أوجزئيا لرعاية ذوى العجز الشديد أو الإشراف عليهم.
٣- إضافات أو بدلات لتيسير حركة وتنقل العاجز .

٤- مبالغ أو إضافات للنفقات الإضافية للعجز .
٥- إضافات أو بدلات وفقا لتعدد من يعولهم العاجز .

* توفير سبل الحياة الكريمة للعاجزين :

العاجز إنسان إجتماعى له دورين مرتبطين فى الحياة أولهما منسوبا إلى عمله أو مهنتة السابقة والآخر تجاه أسرته ومجتمعه وهو فى هذا وذلك له مطالبة وإحتياجاته الذاتيه .

إننا إذا نظرنا للعامل كعنصر من عناصر الإنتاج فإنه يعتبر عاجزا إذا فقد القدرة على العمل سواء بوجه عام (عجز إقتصادى عام) **أو بالنسبة لمهنته السابقة** (عجز مهنى) **مع تحديد التعويضات النقدية على ضوء ما كان يحصل عليه من دخل قبل العجز** (أى وفقا لما يسمى بمعيار الدخل)**.**

ويستفاد من الدراسة التحليلية لنظم التأمينات الإجتماعية تعدد صور الحماية التأمينية للعاجزين عن العمل التى يتم توفيرها للعاجزين بالدول المتقدمة التى تهتم بالوفاء بإحتياجات العاجز من خلال :

١- إضافات لذوى العجز الشديد ممن يحتاجون لرعاية أو إشراف مستمر :
وهذه توجد بمختلف الدول محل الدراسة بل وقد بدأ النظام المصرى فى تقريرها وتسمى فى بريطانيا بعلاوة الملازمة Attendence Allowance وغالبا ما يتفاوت مقدارها وفقا لمدى شدة حالة العجز .

٢- تعويضات لمن يتفرغ كليا أوجزئيا لرعاية ذوى العجز الشديد أو الإشراف عليهم:
وهذه تسمى فى بريطانيا بعلاوة رعاية العاجز Attendence Allowance وتؤدى لمن يكون فى سن العمل ويتفرغ لتقديم رعاية جوهرية منتظمه لواحد من ذوى العجز الشديد ممن يحصلون على علاوة.

٣- إضافات لتيسير حركة وتنقل العاجز :
وذلك حيث لا يمكن للعاجز الحركة ولو باستخدام أطراف صناعية ، ويكون من شأن تقريرها تيسير تنقل العاجز وحركته ولذا تسمى فى بريطانيا بعلاوة الحركة Mobility allowance وتعتبر فى النرويج من عناصر علاوة النفقات الإضافية للعجز.

٤- مبالغ أو إضافات للنفقات الإضافية للعجز :
وذلك كتلك الخاصة بالتدفئة الإضافية أو زيادة معدل إستهلاك الملابس (كما فى بريطانيا) وقد تمتد لتشمل العديد مع السلع والخدمات التى يحتاجها العاجزون دون غيرهم (كالكراسى المتحركة) أو يتزايد طلبهم عليها مع نشوء حالة العجز (كما هو الحال فى

هولندا) وقد تشمل الإسكان (كما فى فرنسا) كما تشمل نفقات تيسير الحركة حيث لا توجد علاوة خاصة بها كما فى النرويج .

٥- تقرير إعفاءات ضريبية .

كالإعفاء من ضريبة السيارات وضرائب الدخل (كما فى بريطانيا) أو خصم المصروفات الإضافية التى لا يؤدى عنها بدلا من الوعاء الضريبى (كما فى هولندا) .

وإذا كان لنا ننتهى إلى توصيات رئيسيه فإنه يتعين فى البداية تحديد المعيار التأمينى لتقدير العجز الدائم ومداه ليجمع بين الجانب الطبى الذى يهتم بتقدير التشوهات والقصور فى القدرات الذهنية والعضوية دون تفرقة بين حالات العجز اصابيا كان أم غير إصابى ... وفى ذات الوقت يجب تأمينيا وإقتصاديا تحديد هيكل التعويضات بالنظر للعاجز (وليس للعجز) **فتراعى إحتياجات العاجز الشخصية والعائلية وننظر لتلك التعويضات بحيث تقاس كفايتها بمدى وفائها بتلك الإحتياجات أى بما يسمى بمعيار الحاجة أو المعيار الإجتماعى وذلك مع مراعاة معيار الدخل لتحديد مستوى أساسى للتعويضات.**

٥
* فى
الرعاية الإجتماعية للمتقاعدين

* دور وصور الرعاية الإجتماعية لأصحاب المعاشات:

تلتزم عدة نظم للتأمين الإجتماعى [١] بإنشاء دور لرعاية أصحاب المعاشات (إما مباشرة أو بالتعاون مع الهيئات المعنية بالحماية الإجتماعية) **لتقديم الرعاية الإجتماعية والمعيشية لأصحاب المعاشات فى ظروف ميسرة** (وخاصة فى حالة عدم وجود عائلات لهم).

وبوجه عام تشمل الرعاية الإجتماعية (تدريجياً) **ما يلى :**

١- الإقامة الكاملة بما فيها من مسكن ومأكل ومشرب .

٢- توفير المكتبات الثقافية والنوادى المزودة ببعض وسائل التسلية المناسبة للمنتفعين .

٣- توفير الخبراء والمشرفين اللازمين لإدارة هذه الدور ممن تتوافر فيهم صفات خاصة تتلاءم وظروف المنتفعين .

٤- توفير الوسائل الترفيهية كالرحلات ومشاهدة عروض المسارح والإقامة فى المصايف والمشاتى وزيارة الحدائق العامة .

ويجوز الإستعانة بخبرات وقدرات المنتفعين بالرعاية الإجتماعية فى أعمال مناسبة لحالة كل منهم فى مقابل مكافآت رمزية تؤدى اليهم بشروط أن ترتبط الأعمال التى تسند اليهم بأعمالهم الأصلية التى كانوا يؤدونها قبل إنتهاء خدمتهم. [٢]

٥- تخفيض نسبى فى تعريفة المواصلات بالسكك الحديدية وكذا وسائل المواصلات العامة المملوكة للدولة داخل المدن .

٦- تخفيض فى أسعار الدخول للنوادى والمتاحف والمعارض ودور السينما والمسارح المملوكة للدولة .

٧- تخفيض نفقات الإقامة فى دور العلاج التابعة للجهاز الإدارى للدولة.

٨- تخفيض نفقات الرحلات التى ينظمها الجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة والوحدات الإقتصادية التابعة لأى منها داخل الدولة وخارجها .

٩- يستحق صاحب معاش العجز الكامل المستديم والولد العاجز عن الكسب إعانة عجز تقدر بـ (٢٠%) شهريا من قيمة ما يستحقه من معاش إذا تبين (من خلال لجنة طبية) **أنه يحتاج إلى المعاونة الدائمة من شخص آخر للقيام بأعباء حياته اليومية.**

---

(١) من بينها نظام التأمين الإجتماعى المصرى للعاملين الصادر بالقانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

(٢) تأسيساً على إكتساب أصحاب المعاشات خبرات عملية عظيمة فى مجالات عملها فليس من الصالح العام إهمالها فضلاً عن أن لممارسة العمل آثار نفسية وصحية بعيدة المدى.

* السمات الأساسية لدور الرعاية الإجتماعية:

يراعى فى إنشاء دور الرعاية الإجتماعية تقسيمها إلى درجات تتمشى وأنواع المنتفعين وحالتهم الصحية والمستوى المعيشى والأسرى والثقافى الذى كانوا يعيشون فيه قبل إنتهاء الخدمة.

ويتم توفير وتنظيم الإقامة وفقاً لعدد من الشروط والأوضاع تشمل:

١- شروط خاصة بكيفية قبول المنتفعين فى دور الرعاية الإجتماعية.

٢- يراعى فى تشكيل مجالس إدارة دور الرعاية الإجتماعية وتحديد إختصاصاتها تمثيل المنتفعين فى مجالس الإدارة (الثلث على الأقل فى النظام المصرى)**.**

٣- تبسيط ومرونة أحكام اللائحة الداخلية لدور الرعاية الإجتماعية.

٤- تحديد قيمة الإشتراك الذى يؤديه كل منتفع .

٥- تحديد مستويات الخدمة اللازمة للرعاية الإجتماعية .

* الرعاية الإجتماعية للمتقاعدين من خلال تدابير إتحادات العمال وأصحاب الأعمال:

تعددت صور الرعاية الإجتماعية التى توفرها النظم التكميلية للعمال المتقاعدين على النحو التالى:

١- أدت ثورة الإتصالات والتطورات التكنولوجية إلى تنامى دور أصحاب الأعمال ونشأة الشركات متعددة الجنسية ... ما يسمى بالعولمة سواء من حيث تنقل العمالة بين الدول أو من حيث عالمية النظم والقواعد والأحكام المتعلقة بالعمل والتأمينات الإجتماعية.

٢- إرتباطاً بالبند السابق تزايد إهتمام مختلف الدول بتطبيق المعايير والإتفاقيات والتوصيات الدولية مع فتح الحدود أمام تنقل السلع والخدمات .

وفى الإطار عاليه تنامى الدور الإقتصادى والإجتماعى لمنظمات ورجال الأعمال [١] (بالتلازم مع الدور النقابى لإتحادات العمال) **وتنامى إدراك العديد من المصالح التى تحققها النظم التكميلية على كل من مستوى أصحاب الأعمال** (وعلى المستوى القومى) **... ومن ناحية أخرى إرتفعت إحتياجات ومطالب العاملين بتحسين الحقوق التأمينية وتعظيمها لضمان مستوى المعيشة .. ومن هنا تعددت التدابير والجهود لتوفير الحياة الكريمة للعاملين ... وقد كان لأصحاب الأعمال دورهم فى هذا المجال وتنوعت جهودهم لتحقيق مستوى متميز من الحقوق التكميلية** يتجاوز المقرر بنظم التأمين الإجتماعى **وقاموا فى هذا الشأن بتوفير العديد من صور الخدمات المالية وتلازم ذلك مع إهتمام**

---

(١) يتنامى فى عالمنا المعاصر دور منظمات أصحاب الأعمال والشركات وفى ذات الوقت يتواضع دور الحكومات مما يستلزم توافق وتكامل التدابير التى يقوم بها أصحاب الأعمال والنقابات المهنية والحرفية مع التدابير الحكومية لتوفير الرعاية الإجتماعية للمتقاعدين.

العديد من تشريعات العمل الحديثة بالنص على إلتزام أصحاب الأعمال بتقديم العديد من الحقوق التكميلية للحقوق التأمينية والتى تدور حول أداء مبالغ محددة specified payments **لعمالهم ... قد يكون من بين تلك الحقوق أداء معين من دفعة واحدة** lump-sum gratuities **عند سن معين أو فى حالة العجز... أو توفير رعاية طبية أو مدفوعات خلال فترات المرض** Sick Leave **... أو أداء مزايا أمومة** payment of maternity **ورعاية طبية ... أو إعانات عائلية** family allowance **أو أداء مزايا نقدية فى حالات الكوارث ... أو مكافآت وتعويضات فى حالات إنهاء الخدمة قبل بلوغ السن المقرر للتقاعد.**

وهكذا تهيأت الظروف والأحوال التى أدت إلى نشأة آفاقاً جديدة للخدمات والمزايا التكميلية التى يقوم بها أصحاب الأعمال والنقابات من خلال لوائح ونظم خاصة وذلك إلى جانب الحقوق المعاشية الأساسية التى توفرها نظم التأمين الإجتماعى.

ولنا هنا إدراك إن مع التطور والتقدم الإقتصادى والصناعى تعددت الأخطار وتنوعت مما يستدعى تعدد وتكامل التدابير التى تلجأ إليها الدول ومنظمات أصحاب الأعمال والعمال حيث يأتى لنا التقدم الإقتصادى والتطور الفكرى والإجتماعى بأخطار جديدة يتعين علينا مواجهة آثارها المادية Financial Losses **ومن هنا يتعين على من يعملون فى مجال الحماية الإجتماعية خاصة للمتقاعدين ممن ساهموا بدورهم فى التقدم والتطور المعاصر بما يتفق مع تطلعات المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات فى عالم الحركة والتغيرات.**

ولعل من أهم مجالات التطوير المستحدثه فى نظم المعاشات عدم النص على التقاعد كشرط من الشروط المؤهلة لإستحقاق معاش الشيخوخة حتى يجوز الجمع بين الأجر والمعاش (مراعاة لعدم كفاية مستوى المعاشات المستحقه لمواجهة نفقات المعيشة)[١].

---

(١) يعتبر التقاعد شرطاً إجبارياً ومفهوما بالنسبة للنظم التى يقتصر مجالها على العاملين فى صناعة أو مهنة معينة، حيث يكون المعاش سخياً وتكون لصاحب المعاش حرية الإلتحاق بأى عمل خارج نطاق الصناعة أو المهنة التى يغطيها النظام (ولعل من المناسب تقرير قدر من المرونة بالنسبة للسن المعاشى نظرا للإختلافات الجوهرية بين الأفراد من حيث القدرة Ability والرغبة Desire فى الإستمرار فى العمل).

الفهرس

١* تمهيد: الحقوق الإجتماعية المعاصره تستوعب الحقوق التأمينية الإجبارية والتكميلية ٢

٢* فى توفير آليـة لإستدامة المحـافظة على قيـم المعاشـات بربطها بنفقـات المعيشـة بمراعاة القـدرة التمـويلية الذاتيـة لنظم التأمينات الإجتماعية ٣-٦

- آلية المحافظة على قيم المعاشات ٣

- القدرة التمويلية الذاتية لنظم التأمينات الإجتماعية ٤

٣* فى تعظيم حقوق التقاعد المبكر (كفاية المعاش) ٧-٩

- التقاعد المبكر المعاصر بين الماضى (إختيارى) **والحاضر** (إجبارى) **والإتجاه نحو المزايا الموحدة لضمان الحدود الدنيا لنفقات المعيشة .. ٧**

- ضرورة وعدالة تطوير أسس الحقوق التأمينيـة خـاصة فـى حـالات التقاعد المبكر المصاحب للإصلاحات الإقتصادية ٨

٤* فى تفعيل حقوق التقاعد للعجز المبكر (كفاية المعاش) . ١٠-١٣

- تفعيل معاشات العجز المستديم ١٠

- تعدد صور حقوق العجز المستديم ١١

- توفير سبل الحياة الكريمة للعاجزين ١٢

٥* فى الرعاية الإجتماعية للمتقاعدين وأصحاب المعاشات. ١٤-١٦

- دور وصور الرعاية الإجتماعية لأصحاب المعاشات ١٤

- السمات الأساسية لدور الرعاية الإجتماعية ١٥

- الرعـاية الإجتمـاعية للمتقـاعدين مـن خـلال تدابيـر إتحـادات العمـال وأصحاب الأعمال ١٥

*** الفهرس ١٧**