

نحو سياسات إجتماعية وتأمينية فاعلة فى الوطن العربى:

التوافق بين تدابير الضمان الإجتماعى
وآليات تحقيق ذلك على المستويين القطرى والقومى

ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العربى للضمان الإجتماعى

المنعقد فى مدينة شرم الشيخ

خلال الفترة من ١٩ : ٢١ ديسمبر (كانون الأول) ٢٠٠٩

* توافق تدابير الضمان الإجتماعى التأمينية وغير
التأمينية:

- توافق وتكامل التدابير التأمينية القومية والفئوية
(نظم التأمين الإجتماعى القومية ونظم الصناديق
الفئوية).

- توافق التدابير التأمينية مع تدابير المساعدات
العامه والإعانات العائلية.

* آليات تحقيق التوافق بين تدابير الضمان
الإجتماعى قطرياً وقومياً:

- التدرج الأفقى فى التطبيق مع توفير مدد إشتراك
تتيح معاش مناسب لمن أشرفوا على السن
المعاشى.

- التدرج الرأسى فى تطبيق المستويات الدنيا على
المستوى القطرى مع إمتداد الضمان الإجتماعى
لإدارة خطر التعطل والتقاعد المبكر.

- التكامل الحكى للحقوق والمدد التأمينية عند تنقل
الأيدى العاملة من خلال تحقيق تماثل التشريعات
التأمينية دولياً (وفقاً للإتفاقيات والتوصيات الدولية
والقومية) وتحويل المعاشات والإحتياطات بين
الدول (وفقاً لإتفاقيات ثنائية).

- التخطيط القومى المرحلى لقضايا التطوير
والتشغيل وفقاً للخبرة الإحصائية للبطالة والقوى
العاملة على المستوى العربى.

- ملاءمة المعاشات مع الأسعار والأجور لضمان
قيمتها الحقيقية.

أ.د. سامى نجيب

خبير التأمين الإستشارى

أستاذ التأمين بجامعة بنى سويف

توافق وتكامل تدابير الضمان الإجتماعى التأمينية وغير التأمينية

- توافق التدابير التأمينية القومية والفئوية (نظم التأمين الإجتماعى والنظم الفئوية).
- توافق التدابير التأمينية (القومية والفئوية) مع تدابير المساعدات العامة والإعانات العائلية.

توافق وتكامل التدابير التأمينية القومية والفئوية

(توافق وتكامل نظم التأمين الإجتماعى القومية ونظم الصناديق والمعاشات الخاصة الفئوية)

* نظم التأمين الإجتماعى القومية:

مع التطور والتقدم الإقتصادي والصناعى تعددت الأخطار (١) وتنوعت وإشتدت الخسائر الناشئة عن تحققها وتعددت الحاجة إلى إستحداث الوسائل التى تهتم بالتعامل مع تلك الأخطار سواء بالحيلولة دون وقوعها أو تخفيض معدلات تكرارها Frequency وشدتها Severity وأصبحت إدارة الأخطار Risk Management من العلوم التى تدرس على مستوى الجامعات والتى تخصص لها إدارات مستقلة بالهيئات والمشروعات.

ومع ذلك فهما تعددت الوسائل والتدابير التى يلجأ إليها الأفراد وتلجأ إليها المجتمعات والدول فإن العديد من الأخطار تتحقق ويأتى لنا التقدم الإقتصادي والتطور الفكرى والإجتماعى بأخطار جديدة يتعين علينا مواجهة آثارها المادية Financial Losses.

ومن هنا نفهم كيف كان التأمين وكيف أصبح وسيلة لتوزيع الخسائر Risk Distribution بين المعرضين للأخطار وتدبير لتخفيض ونقل الخطر Risk Reduction and Transfer، وكيف إزدهرت صناعته وتعددت أنواعه وتطورت مع تطور الحاجات والأنشطة حتى إنتهى الأمر بالدول إلى سن التشريعات التى تفرض بعض صور التأمين إجبارياً فيما يعرف بالتأمينات الإجتماعية Social insurance (٢) نظام تأمين إجبارى قومى يحدد القانون مجاله وموارده ومزاياه وتديره الدولة أو إحدى هيئاتها.

(١) يستخدم لفظ الخطر Risk فى صناعة التأمين وإدارة الأخطار بعدة معان فقد يستخدم بمعنى سبب الخسارة المؤمن منه The peril against insured كالمرض والإصابة وقد يستخدم بمعنى إحتمال الخسارة Probability of loss كإحتمال العجز أو الوفاء وقد يستخدم بمعنى الخسارة ذاتها loss كالأجر أو الدخل المفقود وقد يستخدم للدلالة على الشخص (أو الشئ) المعرض للخطر The subect matter of insurance وقد نعى بالخطر حالة عدم التأكد من الخسارة المالية Uncertainty of financial loss أو حالة عدم التأكد ذاتها من وقوع حادث ما Uncertainty as to the outcome of an event ومن هنا فإن علينا إستخلاص المعنى المقصود من سياق العبارة.

ومن الجدير بالإشارة هنا إلى أنه نتيجة لعوامل تاريخية وإتباع مبدأ التدرج فى تطبيق نظم التأمين الإجتماعى فلم تنشأ أنواع التأمينات الإجتماعية فى وقت واحد ومن هنا جاءت تسمياتها مستنده إلى أكثر من مفهوم من مفاهيم الخطر ولك أن تدرك ذلك إذا لاحظت أن تأمين المرض وإصابات العمل قد إتخذت سبب الخسارة أساساً للتسمية فى حين أن تأمين البطالة وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء قد إتخذت الحالة الناشئة عن تحقق الخطر أساساً للتسمية فالخطر هنا هو التعطل أو بلوغ مرحلة معينة من العمل أو المرض أو الإصابة.

(٢) جرت العادة 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 لتقابل الأصل الفرنسى Assurances Sociales " ومع إتجاه المشرع فى مصر إلى إستخدام الصيغة المفردة " نظام التأمين الإجتماعى" فقد إستخدمنا فى هذا المؤلف كل من الصيغتين بإعتبار أن الأولى قد بدأت فى فرض نفسها وأن الثانية قد استقرت فى التداول.

وهكذا أصبحنا أمام تنظيمين تشريعيين للتأمين أحدهما يهتم به كعقد محوره إرادة فرد أو جماعة أو منظمة فيما يعرف بالتأمين الخاص أو التجارى Commercial & Private ins. والثانى يهتم به كنظام محوره إرادة المجتمع فيما يعرف بالتأمين الإجتماعى.

ويمتد نظام التأمين الإجتماعى (فى صورته الحديثة) تدريجياً وإجبارياً لمختلف قطاعات المجتمع فى كل الدول على إختلاف إتجاهاتها وظروفها ويتميز بطابعه التأمينى المزدوج وطابعه الإجبارى القومى.

وتهتم التأمينات الإجتماعية بأهم الأخطار التى نتعرض لها كبشر والتى تتعامل معها تأمينات الأشخاص وهى ستة أخطار: الشيخوخة والعجز والوفاة ويتم التعامل معها من خلال تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وخطر إصابات العمل ويتم التعامل معها من خلال تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة وخطر المرض ويتم التعامل معه من خلال تأمين المرض والأمومة أو التأمين الصحى وخطر التعطل ويتم التعامل معه من خلال تأمين البطالة.

ومن هنا نفهم كيف أن نظم التأمينات الإجتماعية الحديثة لا تهتم بفئة من فئات المجتمع دون غيرها وإنما تمتد جبراً وتعمل على مستوى قومى يهتم بكافة أفراد المجتمع سواء فى ذلك من يعملون لحساب الغير بالقطاع الحكومى أو العام أو الخاص أو التعاونى أو بالقوات المسلحة أو من يعملون لحساب أنفسهم كذوى الحرف والمهن الحرة وأصحاب الأعمال من ذوى النشاط التجارى أو الصناعى أو فى مجال الزراعة والخدمات وسواء كان مقر العمل داخل الدولة أو فى دولة أخرى.

ولنا أن نسجل فى إمتداد التأمينات الإجتماعية إلى جميع أفراد المجتمع إهتمامها بالفرد ذاته حتى ولو لم يزاوول أى نشاط ومثال ذلك نظام التأمين الإجتماعى فى مصر الذى يسرى فى شأن من يملكون نصاباً معيناً من العقارات كما نسجل أيضاً أن الإتفاقيات والتوصيات الدولية تهتم بالمساواة فى الحقوق التأمينية بين المواطنين والأجانب لذا تمتد التأمينات الإجتماعية لجميع المقيمين بالدولة وتبرم الدول الإتفاقيات التى تعالج تنقل الحقوق التأمينية مع تنقل الأيدى العاملة بين تلك الدول.

وهكذا فإن التأمين الإجتماعى نظام إجبارى يحدد القانون مزاياه ومصادر تمويلها ويقرراً أحكاماً لحالات وشروط الإستحقاق ويبين مجال التطبيق رأسياً (أنواع ومستوى المزايا) وأفقياً (فئات المؤمن عليهم) حيث يمتد تدريجياً لمختلف فئات القوى العاملة ويتصف عندئذ بالقومية والعمومية فضلاً عن الإجبارية. (١)

(١) وفى هذه الصورة من التأمين التى تعرف بالتأمين الإجتماعى تتحقق المصالح على مستوى الفرد وعلى مستوى المشروع وعلى المستوى القومى وتحل مزايا التأمين أو بعض أنواعه محل مدخرات الأفراد ومحل التزامات المشروع تجاه العاملين به والتزامات المجتمع ككل تجاه أفرادهم فتتعدد مصادر التمويل ويصبح ثلاثياً وتسمى بالتالى الأقساط بالإشتراكات حيث يساهم كل طرف فى تمويل نفقات المزايا التى يتمثل فى =

وهكذا يعرف البعض التأمين الإجتماعى بأنه "نظام تقوم بمقتضاه الحكومة أو وكيل عنها a government or government agency بأداء مزايا Benefits حال تحقق أحد الأخطار Contingencies التى يتعرض لها الأشخاص عموماً People general are liable (كالشيخوخة والمرض وإصابات العمل والوفاة والتعطل). وتمول المزايا أو جزء منها in whole or in part من اشتراكات يتحملها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال Fund of Contributions by insured persons or the employers وغالباً ما تكون عضوية النظام إجبارية Commonly Compulsory.

ولقد أصبح التأمين الإجتماعى نظام تأمين مقبول عالمياً كتدبير شامل لمواجهة مختلف المشاكل الإقتصادية والإجتماعية إتفاقاً وفكرة التضامن والتعاون subsidy concept بين جماعة المؤمن عليهم المعرضين للخطر والتى تفترض مشاركة من لا يتحقق الخطر بالنسبة لهم فى تعويض خسائر الأقلية سيئة الحظ التى يتحقق الخطر بالنسبة لها ، تأخذ مفهوما مزدوجا فى التأمين الإجتماعى، لعموميته وإجباريته وبالتالي للمصالح العامة التى تعود على الجميع من قيامه وإنتشاره فلا تقتصر تلك الفكرة على تلك الصور الشائعة فى التأمين التجارى بل تمتد إلى حالات لا تؤدى فيها فئات من المؤمن عليهم كامل تكلفة المزايا التى يحصلون عليها ويغضى الفرق من خلال الموارد العامة للدولة أى من مجموع الشعب أو من أصحاب الأعمال أى من المشروعات أو من أكثر من مصدر من هذه المصادر.

وتأسيساً على عمومية التأمين الإجتماعى وإجباريته فإن وثيقته الموحدة تهتم بتحقيق إعتبارات الكفاية الإجتماعية (دون تضحية بإعتبارات العدالة الفردية) بمراعاة الآثار الناشئة عن عمومية التأمين لمختلف قطاعات المجتمع أو القطاعات العريضة منه (وهذا أمر طبيعى فكلما إتسع مجال أى نظام كلما تداخلت فى إدارته الإعتبارات العامة وكلما إرتبط التطبيق بالإعتبارات المتعلقة بالمجتمع ككل). (١)

= تحديدها التضامن الإجتماعى وذلك كله بصورة مزدوجة تنقرر من خلالها حدوداً دنيا للحقوق التأمينية ومزايا تأمينية لكبار السن وتتلائم فيها المعاشات مع التغير فى الأسعار ونفقات المعيشة دون الإخلال بمبادئ العدالة فى توزيع نفقات المزايا بالنظر لكل من مصادر التمويل.

(١) وفقاً للنظام المصرى وفى ضوء إجبارية نظام التأمين الإجتماعى نفهم كيف :

- لا يجوز الحجز أو النزول عن مستحقات المؤمن عليه أو المستحقين عنه إلا لدين الهيئة التى تقوم بإدارة النظام ودين النفقة وفى حدود معينة ولا توجد فى الأصل عقوبة الحرمان من المعاش .
- يستمد الحق فى المزايا من القانون فتلتزم الهيئة التأمينية بالوفاء بالحقوق المقرره وفقاً للمدد غير متنازع عليه ولو لم يقم صاحب العمل بالإشتراك لذا فإن لدي الهيئة مفتشون لهم صفة التغطية القضائية.
- يتميز نظام التأمين الإجتماعى بأنه نظام إجبارى فى تمويله - إجبارى فى مزاياه ومعاشاته وتعويضاته ومن هنا فعندما ترتفع الأسعار تقوم الدولة برفع المعاشات فتزداد بذات النسبه التى تزداد بها الأجور وتمول الخزانة العامة نفقات رفع المعاشات.
- يحدد القانون مصادر ونسب ووعاء التمويل وحالات وشروط ومستوى المزايا التأمينية وكيف تحسب ومتى ولمن تؤدى.
- ومن هنا قرر القانون لهيئة التأمينات الحق فى إقتضاء مستحقاتها جبراً فيكون لمديرو مكاتب التأمينات الأمر بتوقيع الحجز الإدارى ويكون لهم أساليب السلطة الجبرية.
- نظام التأمين الإجتماعى نظام قومى يمتد لجميع المجتمع من خلال خمسة قوانين للتأمين الإجتماعى :

القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ للعاملين بأجر لدى الغير والقانون ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ لأصحاب الأعمال ومن فى حكمهم والقانون ٩٠ لسنة ١٩٧٥ للقوات المسلحة والقانون ٥٠ لسنة ١٩٧٨ للعاملين بعقود شخصية فى الخارج والقانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ لباقي فئات القوى العاملة التى لا تخضع لأى قانون آخر.

وإذا كان على الفرد أن يحدد مبالغ التأمين لوثيقة التأمين التجاري عند المستوى الذى يكفى للوفاء بالهدف من التأمين وهو التعويض الكاف فى تحديد مزايا هذا النظام عند القدر المشترك من الحماية التأمينية الضرورية والذى يعتبر كافيا للوفاء بالإحتياجات الأساسية ولا يستلزم ذلك أن تكون المزايا التأمينية موحدة ففكرة العدالة هنا تقتضى تناسبها باختلاف الدخل أو مدد الإشتراك وهو السائد فى نظم التأمين الإجتماعى.

ونشير فى النهاية إلى أن التأمين الإجتماعى نظام قومى عالمى يسرى فى مختلف الدول وإن اختلفت أحكامه من دولة لأخرى ولكن الأخطار واحدة والفكرة واحدة والمبادئ واحدة وأحيانا يسمى Social Security الضمان الإجتماعى ومع ذلك ينظر إليه أيضا باعتباره نظام إقتصادى يضمن استمرار الدخل ويتيح أموالا طائلة للإستثمار.

*** دور نظم التأمين الإجتماعى وإهتمامها بالمشاكل الإقتصادية والإجتماعية على المستوى القومى:**

وحتى يتبين لنا دور التأمينات الإجتماعية يتعين أن نعود أولا إلى نشأتها ويكفينا فى هذا المواطن أن نعود بالضمان الإجتماعى فى أوروبا الغربية إلى أوائل القرن التاسع عشر حيث بداية الثورة الصناعية وظهور "الطبقة العاملة"، كطبقة كبيرة تعتمد فى معيشتها كل الإعتماد على أجورها ويترتب على هذا أنها كانت تعانى توقف أو إنقطاع الأجر فى حالات الإصابة والمرض والبطالة.

وقد إقتنعت عدة دول أوروبية فى أواخر القرن التاسع عشر بأن العامل غير الماهر لن يستطيع أن يزود نفسه بالضمان الإجتماعى فقررت أن تنفق من الأموال العامة على إعانات للتأمين الإختيارى، وقد أتت هذه التجربة بثمرتها الطيبة فى بعض الدول، ففى الدانمرك وسويسرا لا تزال المعونة المشتركة التى تدعمها الدولة قائمة فى فرع المرض حيث يقدم العلاج عينا فى معظم الحالات إلى الغالبية الساحقة من السكان، وفى الدانمرك والسويد تتلقى النقابات إعانات كبيرة من الدولة تمكنها من الإستمرار فى تنفيذ نظام التأمين الإختيارى ضد البطالة، الذى يتم تمويله من خلال مشاركة كل من الشخص والدولة فى سبيل نجاح المشروع، على أن هذا المشروع فى شكله المبسط لا يتفق والظروف المادية لصغار العاملين حيث لا يمكنهم المساهمة فى التمويل على عكس الأمر حيث تتميز مستويات الأجور بالإرتفاع وحيث القدر الوافى من التعليم .. وقد إمتد تأمين البطالة الإختيارى فى الدانيمارك إلى أغلب العمال وتقررت إعانات كبيرة وضعت على أساس دقيق يسمح بتقرير التضامن بين من شملهم التأمين .

وأنشأت الحكومة الألمانية فيما بين سنتى ١٨٨٣ و ١٨٨٩، بتوجيه بسمارك، أول نظام للتأمين الإجتماعى ظل الوحيد فى ميدانه قرابة ثلاثين عاما، ... ونسجل هنا كيف كانت ألمانيا أول من أدرك أنه لا مسئولية أصحاب الأعمال ولا جمعيات المعونة المشتركة يمكنها حل مشكلة إنعدام الضمان الإجتماعى ...

أن ألمانيا لم تكن تدين وقتئذ بأفكار الحرية الإقتصادية وسياسة عدم التدخل فى الشؤون الإقتصادية بالدرجة التى كانت تدين بها الدول الأخرى فى غرب أوروبا، بل ظلت تؤثر عليها التقاليد الروسية للدولة ذات السلطان والسيطرة الأبوية. (١)

وسرعان ما حذت النمسا حذو ألمانيا، ثم سارت فى أعقابها بعد ثلاثين أو أربعين عاما المملكة المتحدة وأوروبا والإتحاد السوفيتى واليابان، ثم إنتشر التأمين الإجتماعى بعد الكساد العظيم الذى حدث فى العقد الرابع من هذا القرن إلى أمريكا اللاتينية وإلى الولايات المتحدة وكندا، أما فى أقاليم آسيا فقد تراخى التأمين الإجتماعى ريثما تحقق لها الإستقلال القومى.

وتهتم أغلب نظم التأمين الإجتماعى بتحقيق إعتبرات الكفاية الإجتماعية حيث يتم تحديد مزايا هذا النظام عند القدر المشترك من الحماية التأمينية الضرورية والذى يعتبر كافيا للوفاء بالإحتياجات الأساسية ولا يستلزم ذلك أن تكون المزايا التأمينية موحدة ففكرة العدالة هنا تقتضى تناسبها بإختلاف الدخل أو مدد الإشتراك ويمتد ذلك إلى الحقوق التأمينية فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض أو الإصابة التى تتقرر فى نظم الدول المختلفة أيا كانت أيدلوجيتها أو درجة تقدمها الإقتصادى.

وتهتم نظم التأمينات الإجتماعية الحديثة بكافة فئات المجتمع دون تمييز إذ تمتد لكافة أفراد المجتمع سواء فى ذلك من يعملون لحساب الغير بالقطاع الحكومى أو العام أو الخاص أو التعاونى أو بالقوات المسلحة أو من يعملون لحساب أنفسهم كذوى الحرف والمهن الحرة وأصحاب الأعمال من ذوى النشاط التجارى أو الصناعى أو فى مجال الخدمات وبوجه عام مختلف قطاعات القوى العاملة بالمجتمع. (٢)

(١) سمحت الدولة الألمانية منذ العقد السادس من القرن التاسع عشر للحكومات الإقليمية بأن تنشئ صناديق للإئفاق منها على حالات المرض وأجازات إجبار العمال على الإشتراك فيها، وكان مبدأ التأمين الإجبارى معمولاً به مع التدرج فى تنفيذ النظام.

ويتضح من هذا أن طريقة التأمين الإجتماعى، كما إستتبقت فى ألمانيا، تتضمن وتلخص سمات كل من الوسائل الأقدم منها عهداً فإشتراك العامل فى صندوق المعونة المشتركة وقسط صاحب العمل لشركة التأمين ضد الحوادث وإعانة الدولة للتأمين الإختيارى، كل له موضعه فى تمويل النظام الألمانى، ثم أن المعاش المترتب على عدم اللياقة يشتمل على جزء أساسى هو بمثابة تأمين بمعنى الكلمة، ويمنح لكل من تتوافر لديه الشروط المؤهلة للمعاش الذى يتناسب جزئياً مع الإشتراكات وإلى جانب ذلك تؤدى جمعيات المعونة المشتركة دورها المعترف به، وقد إمتد التأمين الإجتماعى إلى جميع العاملين بغض النظر عن المستوى أو العمر أو الجنس أو الحالة الصحية،.. وهكذا إمتد نظام التأمين الإجتماعى إلى فئات كان من المحتمل أن تصيب من المستحقين للمساعدات وتم التوسع فى هذه الحالات لتشمل ذوى الحدود الدنيا من الأجر بفضل إدخال مصادر إيراد إضافية.

(٢) تهتم الدول بشمول التأمينات الإجتماعية لكافة رعاياها ومواطنيها ولا تقتصر ذلك على من يكون مقيماً داخل حدودها بل تحرص على شمول التأمينات الإجتماعية لرعاياها المقيمين خارج حدودها سواء من خلال إتفاقيات دولية متعددة أو ثنائية أو من خلال نظم تأمينية تعتمد فى تمويلها على المؤمن عليهم فقط وتكون ذات طابعاً إختيارى.

وإلى هنا فإننا نلاحظ أن نظم التأمينات الإجتماعية تتفق مع غيرها من تدابير الضمان الإجتماعى فى الهدف لمواجهة الخسائر المادية التى يتعرض لها الأفراد كالمساعدات والإعانات الإجتماعية وأعمال البر والإحسان والتأمين التجارى لذا يتعين أن تتكامل تلك التدابير كنظم تكميلية لنظم التأمينات الإجتماعية.

*** صناديق التأمين والمعاشات الخاصة الفئوية تدبير دولى شائع يتوافق مرحلياً وتكميلياً مع نظم التأمين الإجتماعى القومية:**

أولاً : الصناديق الخاصة تدبير دولى شائع :

تعتبر صناديق التأمين الخاصة للعاملين من بين الهيئات التأمينية المتعارف عليها بل بمختلف دول العالم لما تحققة من حماية تأمينية تكميلية للعاملين وأسرهـم تجعلها أحد مطالب التجمعات العمالية والفئوية ولما تؤدى اليه من تأكيد انتمائهم إلى المشروعات والمنظمات التى يعملون لحسابها مما يجعلها محلاً لترحيب رجال الإدارة والأعمال، وذلك فضلاً عن دورها الإقتصادى المرغوب فيه على المستوى القومى تجميعاً للمدخرات وتنظيماً للإستهلاك (١).

وهكذا فإن مجال صناديق التأمين الخاصة يتمثل فى أية جماعة من الأفراد تربطهم مهنة أو عمل واحد أو أية صلة اجتماعية أخرى.

وبذلك فهى تمتد إلى العاملين وإلى غيرهم، ومن ناحية أخرى فإن الحقوق التأمينية التى تقدمها الصناديق الخاصة تتعدد وتتنوع وبالتالي فهى تتعامل مع الأخطار التى تتعامل معها نظم التأمين الإجتماعى (الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض والإصابة) كما تتعامل مع المناسبات التى تحتاج لتكافل أعضاء الصندوق (كزواج العضو وذريته ووفاة المعالين .. الخ).

ومن هنا فإن صناديق التأمين الخاصة التى تنشئها المنظمات لأعضائها والشركات للعاملين بها تؤدى لهم مزايا تكميلية لتلك التى يقدمها نظام التأمين

(١) وفقاً للقانون المصرى ٥٤ لسنة ١٩٧٥ :

- يقصد بصناديق التأمين الخاصة كل نظام فى أى جمعية أو نقابة أو هيئة أو أفراد تربطهم مهنة أو عمل واحد أو أية صلة اجتماعية أخرى تتألف بغير رأس مال ويكون الغرض منها أن تؤدى إلى أعضائه تعويضات أو مزايا مالية أو مرتبات دورية أو معاشات محددة.

- يكون لكل صندوق تأمين خاص جمعية عمومية تتألف من الأعضاء الذين أوفوا بالالتزامات المفروضة عليهم ومضت على عضويتهم ستة أشهر على الأقل ، وتقوم الجمعية بإقرار المركز المالى للصندوق الذى يتم فحصه على يد أحد الخبراء الاكثوريين كل خمس سنوات وذلك للتعرف على مدى كفاية أموال الصندوق للقيام بالتزامات الأعضاء المالية.

- لكل صندوق مجلس إدارة منتخب عدد أعضائه من خمسة إلى خمسة عشر عضواً على أن تكون مدة عضوية المجلس ثلاث سنوات.

- تتكون موارد الصناديق من إشتراكات الأعضاء وما تسهم به الدولة أو الجهة التى تتبعها الصناديق وكذا موارد استثمار روعس أموال تلك الصناديق ويخصص كل ذلك لمقابلة التزامات الصناديق قبل أعضائها مع اعفاء تلك الأموال من ضريبة القيم المنقولة وكذا الضريبة العقارية واللذان يؤدىان إلى تقوية المراكز المالية لصناديق التأمين الخاصة ضمناً لإستمرار أداء رسالتها (م ١٠)

- تتمتع الصناديق الخاصة وأموالها - بما فى ذلك العقارات - بالعديد من الاعفاءات الضريبية.

الإجتماعى القومى. وقد تتمثل هذه المزايا فى مستوى إضافى للمزايا التى يقدمها النظام القومى أو فى حقوق تأمينية إضافية لحالات لا يتعامل معها النظام القومى.

وبتحليل التنظيم القانونى الذى يحكم صناديق التأمين الخاصة يتضح إختلافها عن نظم التأمين الإجتماعى القومية من حيث تعدد المزايا ومن حيث الطبيعة والمجال على النحو التالى :

١- عضوية صناديق التأمين الخاصة إختيارية وحركة الإنضمام والانسحاب مكفولة فى حين أن مجال نظام التأمين الإجتماعى إجبارى وتقتطع إشتراكاته جبراً من جميع الخاضعين له الذين لا يجوز لهم الانسحاب من النظام طالما امتد إليهم.

٢- تتحدد المزايا وشروط وحالات إتحاقها ومستواها بما يتفق والإحتياجات الفنية لأعضاء الصندوق وفى حدود القدرات التمويلية المتاحة على مستوى كل صندوق على حدة فى حين يتحدد هيكل مزايا نظام التأمين الإجتماعى وحالات وشروط إستحقاقها ومستواها فى ضوء الإحتياجات والقدرات التمويلية المشتركة على مستوى كافة الخاضعين للنظام، وبمعنى آخر فإن محور الصناديق الخاصة إرادة وقدرات أعضائها (وهم فئة من المجتمع) فى حين أن محور نظام التأمين الإجتماعى إرادة وقدرات المجتمع ككل.

٣- إتفاقاً مع إختلاف مجال كل من صناديق التأمين الخاصة ونظام التأمين الإجتماعى القومى فإن الأول تدار بمعرفة ممثلين عن أعضائها وتستثمر أموالها فيما يحقق أقصى مصلحة مادية وإجتماعية لصالح هؤلاء الأعضاء فى حين تدير نظام التأمين الإجتماعى هيئات حكومية وتستثمر أمواله بمراعاة المصالح الإقتصادية القومية.

ثانياً : إنتشار صناديق التأمين الخاصة على المستوى الدولى (كنظم تكميلية لنظام التأمين الإجتماعى):

يستفاد من دراسة الوضع القائم بالعديد من دول أوروبا الغربية إنتشار صناديق التأمين الخاصة التى تنشئها الهيئات والشركات لتؤدى مزايا تأمينية تكميلية لتلك التى يوفرها النظام القومى للتأمين الاجتماعى ومن هنا تسمى بالنظم التكميلية.

ففى ألمانيا الإتحادية ترجع نشأة نظم التأمين التكميلية إلى نظم مساعدات العمال التى أقامها أصحاب الأعمال إثر حركة التصنيع التى مازالت قائمة بالمنشآت الكبيرة. ويرجع الكثير منها إلى أكثر من مائة عام ويطلق عليها نظم أصحاب الأعمال لرعاية الشيخوخة Employer operated old-age welfare schemes ومع تعديلات عام ٧٥ أعتبرت بمثابة نظم تكميلية لنظام التأمين الإجتماعى القومى.

وتنتشر نظم التأمين الخاص بفرنسا منذ عام ٤٧ بين العاملين بالصناعة والتجارة وقطاعات أخرى وتسمى بالنظم التكميلية حيث تهتم بتوفير الحماية

التأمينية للأجور التي تجاوز القدر الذي يهتم به نظام التأمين الإجتماعى القومى وتمول من العمال وأصحاب الأعمال ورغم نشأتها التعاقدية فقد أصبح أغلبها إجبارياً.

وفى سويسرا حدد المجلس الإتحادى السويسرى فى بداية عام ٦٤ ثلاثة مستويات للحماية التأمينية فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة : مستوى أساسى يتم توفيره من خلال نظام تأمين الشيخوخة والوفاء القومى ونظام تأمين العجز القومى، ومستوى تكميلى يتم توفيره من خلال الصناديق المهنية الخاصة على مستوى المشروعات والمهن والجمعيات أما المستوى الثالث فيتم من خلال مدخرات الأفراد ووثائق التأمين الخاص ومع تطور مستوى مزايا النظام القومى تتطور مزايا الصناديق الخاصة.

وفى المملكة المتحدة إمتدت الصناديق الخاصة التكميلية فى عام ١٩٧٥ إلى حوالى ٥٠% من القوى العاملة وتزايدت نسبتها بوحدات القطاع العام وبالمنشآت الكبيرة بالقطاع الخاص. (١)

هذا وحيث تتكامل صناديق التأمين الخاصة مع النظام القومى للتأمين الإجتماعى فإنها تمثل الفرق بين المستوى المنشود للحماية التأمينية على مستوى العاملين أعضاء هذه الصناديق وبين المستوى الذى يكفله النظام القومى ويراعى تطوير مزايا الصناديق مع كل تطوير فى النظام القومى خاصة حيث ترتفع إشتراكات النظام الأخير.

(١) يبين لنا الجدول التالى الصناديق الخاصة التكميلية فى المملكة المتحدة وفقاً للوضع عام ٧٥ بالآلاف

القطاع	إجمالى العاملين	أعضاء الصناديق العدد	النسبة للإجمالى
القطاع الخاص وفقاً لعدد العاملين بالمنشأة:	١٣٥٠	٧	١٨
١ : ٩٩	٣٧٠٠	٦٥٠	٣٧
١٠ : ٩٩٩	٣٧٥٠	١٤٠٠	٧٥
١٠٠ : ٩٩٩٩	٣٠٠٠	٢٢٥٠	٣٩
١٠٠٠ : ٧٤٩٩٩	٣٠٥٠	١٢٠٠	٥٣
١٠٠٠٠ : ٢٠٠٠٠٠	٩٥٠	٥٠٠	٣٩
جملة (١)	١٥٨٠٠	٦١٠٠	
القطاع العام :			
الاتحادات القومية	٢٠١٢	١٧٧٢	٨٨
الحكومة المركزية	١٩٢٦	١٤٥٥	٧٦
السلطات المحلية	٢٩٩٣	١٨١٧	٦١
القوات الملكية	٣٣٦	٣١٢	٩٣
جملة (٢)	٧٢٦٧	٥٣٥٦	٧٤
الإجمالى العام	٢٣٠٦٧	١١٤٥٦	٥٠

وقد تزايد إنتشار الصناديق التكميلية بالمملكة المتحدة لتمتد إلى حوالى ٢,٦ مليون عامل مع نهاية عام ٢٠٠٠، ونظراً لتكامل مزايا الصناديق الخاصة مع مزايا نظام التأمين الإجتماعى القومى فقد إعتبرها النظام القومى بديلة لمزاياه المرتبطة بالأجر عند إستحداثها فى إبريل ٧٨.

ثالثاً: توافق الصناديق الخاصة مع تدابير التأمين الإجتماعى مرحلياً وتكميلياً:

١- تنوع المزايا وتكاملها مع تلك التى يوفرها النظام القومى للتأمينات الإجتماعية:

تهتم نظم التأمينات الاجتماعية بالوفاء بالاحتياجات التأمينية المشتركة على المستوى القومى باعتبار أن محورها إرادة المجتمع ككل، ومن هنا تتلاشى إرادة ورغبات الأفراد ويتحدد مستوى المزايا وحالات وشروط إستحقاقها بما يحقق الأهداف الاجتماعية والسياسية القومية، وبما يتفق مع الظروف والأحوال الاقتصادية فى المجتمع ككل.

ومن ناحية أخرى تهتم وثائق التأمين التجارى بتلبية الاحتياجات التأمينية للأفراد ويكون محورها إرادة المتعاقدين وبالتالي يتحدد مستوى المزايا وحالات وشروط إستحقاقها على النحو الذى يتفق عليه بين المؤمن لهم وهيئات التأمين بل ويكون للمؤمن له حرية الإستمرار فى التأمين أو إنهائه.

وبين هذا وذاك تحتل صناديق التأمين التكميلية الخاصة مرتبة وسطى فبحكم مجالها فإتها لا تمتد للمجتمع ككل ولا تقتصر على فرد من أفرادها. بل تهتم بجماعات من الأشخاص تجمعهم رابطة مهنة واحدة أو عمل واحد وبالتالي يتحقق بينهم قدر كبير من التجانس التأمينى والقدرة التمويلية التى تتيح تلاقى الاحتياجات الفردية فى احتياجات مشتركة تهتم بتوفيرها الصناديق مع الاحتفاظ لكل فرد بحق الانضمام أو الانسحاب.

وكما تختلف الاحتياجات التأمينية من فرد لآخر فإنها تختلف من جماعة لأخرى ومن هنا فإن نجاح نظم التأمين الخاصة يرتبط بتقديمها لعدد من المزايا A range of benefits تكفى للوفاء بأهم الاحتياجات التأمينية لجماعة الأعضاء، وتتصف بقدر من المرونة يجعلها تتلاءم مع الحاجات الفردية، مع مراعاة إعتبرات التبسيط والوضوح التى تيسر للعاملين الأعضاء فهم بل وتحديد المزايا التى يوفرها لهم النظام (من أهم صور المزايا التى يمكن أن تتيحها الصناديق لأعضائها: أداء مبالغ من دفعة واحدة عند التقاعد Capital Sums on retirement / أداء معاشات عند التقاعد ومع أو بدون قيمة إستبدال/ معاشات وتعويضات التقاعد المبكر أو فى سن متأخرة/ أداء تعويضات أو مبالغ من دفعة واحدة أو معاشات فى حالات الوفاة والعجز المبكر/ توفير مزايا أخرى متعددة لإشباع بعض الاحتياجات الخاصة فى حالات انتهاء الخدمة لغير بلوغ السن أو العجز أو الوفاة).

٢- الإهتمام الفئوى للصناديق الخاصة وأثره فى تحديد شروط إستحقاق الحقوق التأمينية (تحقيق إنتماء العاملين إلى شركاتهم وجذب العمالة الماهرة):

حيث توجد صناديق التأمين الخاصة بالشركات فيمكن ان تحقق من خلال هيكل المزايا التأمينية وشروط استحقاقها عديداً من الاهداف الإدارية المرغوب فيها طالما يتم تحديد تلك الأهداف بدقة ووضوح عند التخطيط لإنشاء أو تطوير الصندوق.

إن إنشاء الصناديق الخاصة وتطويرها لا يعتبر مجرد عمل خير من جانب صاحب العمل "a good employer" Part of the business of being ذلك أن هناك العديد من المبررات والمصالح التي تدعو لإنشاء تلك الصناديق وتطويرها والتي تختلف من صناعة لأخرى ومن صاحب عمل لأخر. (١)

ومن الناحية العملية تهتم العديد من صناديق التأمين الخاصة بتحديد المزايا التأمينية وشروط استحقاقها في ضوء فلسفة مؤداها أن فاعلية الحماية التأمينية التكميلية وتأكيد إنتماء العاملين للشركة يعتبران الوجه الآخر لفاعلية نظام الأجور من حيث أثر كل منهما على نجاح الشركة وتقديمها. ومن هنا تصاغ المزايا وشروطها ويتحدد مستواها بمراعاة سلوك العاملين ومدى إنتمائهم للشركات التي يعملون بها. (٢)

(١) وعلى سبيل المثال يمكن للشركات أن تحقق من وراء إنشاء الصناديق كل أو بعض المزايا التالية :
- زيادة الإقبال على العمل بالشركة كعمل ذو مزايا مغرية للعاملين الجدد attractive to new staff.
- تحفيز العاملين الموجودين بخدمة الشركة على الإستمرار في العمل بها with the remain company وبالتالي تخفيض معدلات دورات العمالة cut down labour turnover.
وعلى سبيل المثال إذا كان الهدف الاساسي Prime need للشركة جذب عمالة جديدة ماهرة فيتم التوسع في الحماية التأمينية التي تؤدي في حالة العجز والوفاة .
وفيما يتعلق بتقليل معدل دوران العمالة يجب أن يركز الصندوق على المجموعة ذات السن الصغيرة فيقدم لها مزايا سخية عند التقاعد ويعتبر نفسه مسنولاً عن الزوجات والأبناء المعالين في حالات الوفاة المبكرة.
- مواجهة أية التزامات قانونية أو أخلاقية legal or moral obligations تقع على عاتق الشركة تجاه عمالها ومن يعولونهم بطريقة محسوسة وإقتصادية.
هذا وعادة ما يهتم صاحب العمل-عند تحديد السياسة التأمينية للصندوق-بالعامل الذي يتقاعد عند السن المعتاد للمعاش normal pension age بعد مدة خدمة لدى صاحب العمل تستمر طول الحياة العملية للعامل His working life time رغم أن كثيراً من العاملين ينتقلون خلال حياتهم العملية من صاحب عمل لأخر. وهكذا لا يهتم صاحب العمل بتأكيد ضمان مستوى المعيشة للعامل عند تقاعده إلا حيث تطول مدة خدمته لديه فيكون له عندئذ الحق في التمتع بمستوى معيشة مقبول بالمقارنة بالمستوى السابق على التقاعد (ذلك كله يعكس الأمر بالنسبة لنظم التأمين الإجتماعي التي لا تهتم بوحدة مدة الإشتراك أو بكونها لدى صاحب عمل واحد أو أكثر).

(٢) ومثالاً لذلك:
- تقتصر حقوق العامل الذي تنتهي خدمته لانقطاعه عن العمل أو لسبب تأديبي على إقتضاء إشتراكاته التي أداها للصندوق مع أو بدون فوائدها.
- تتناسب المزايا مع مدة الخدمة بالشركة مع جواز حساب المدة السابقة على إنشاء الصندوق بمعدل منخفض نسبياً.
- يكون لمن تنتهي خدمته لبلوغ سن التقاعد الحصول على مكافأة إضافية إلى جانب الحقوق المرتبطة بمدة الخدمة وقد يمتد ذلك إلى حالات الوفاة أو العجز الكامل وتسمى بمكافأة الجدارة أو الوفاء أو الإنتماء.
- حساب مدد الإشتراك التي تجاوز قدرأ معيناً بمعدل مرتفع نسبياً (تشجيعاً للعاملين على الإستمرار في عمل واحد حتى سن التقاعد) أو أداء مكافآت إضافية يتناسب مقدارها مع طول مدة الخدمة بالشركة. =

٣- الإرتباط المباشر للحقوق التأمينية التي تقررها الصناديق الخاصة بالأجر أو متوسط الأجر خلال الفترة السابقة مباشرة على إنتهاء الخدمة :

قد ترتبط المزايا التأمينية (التقاعدية) بمدة الاشتراك أو الخدمة دون مراعاة لأجر العامل فتحدد بمبلغ موحد flat rate عن كل سنة من سنوات الاشتراك أو الخدمة.

وقد تؤدي في صورة دفعة حياة (معاش) من خلال وثيقة تأمين ذات اشتراك سنوى ثابت. ومن هنا يختلف مقدارها وفقاً لسن العامل عند بدء التأمين فتصل إلى أقصاها لدوى السن الصغيرة (وبالتالى مدة الإشتراك الطويلة حتى سن التقاعد).

وقد تتناسب المزايا مع كل من مدة الاشتراك أو الخدمة والأجر فتحسب بمعدل معين عن كل سنة من سنوات الإشتراك منسوباً إلى متوسط الأجر خلال كامل مدة الإشتراك أو الخدمة Career average earnings أو يتم تقسيم الأجر السنوية إلى فئات Salary Grade or Class تحسب المزايا بمبلغ سنوى معين عن كل فئة منها ويؤدى للعامل مجموع حاصل ضرب المبلغ السنوى الخاص بكل فئة فى عدد سنوات الإشتراك فيها، وبالتالي ترتبط المزايا بمتوسط الدخل أو الأجر خلال كامل مدة الخدمة.

ورغم بساطة أسلوب تحديد المزايا بمبلغ موحد عن كل سنة إشتراك أو خدمة أو تحديدها بما يقابل إشتراك سنوى ثابت فإن ظروف التضخم السائد تحول دون ملائمة مثل هذه المزايا ولا يكفى هنا أن تنسب إلى متوسط الأجر أو الدخل أو فئاتها خلال كامل مدة الإشتراك، ومن هنا تتبع بعض النظم أسلوباً آخر لتقدير المزايا بمقتضاه تحسب بمعدل معين عن كل سنة إشتراك مضروباً فى أجر تأمينى أو معاش Pensionable earning يتحدد بمتوسط الأجر خلال إجمالى سنوات الإشتراك بعد زيادة الأجر الخاص بكل سنة بمقدار الزيادة فى الأرقام القياسية للأسعار خلال المدة من سنة إستحقاق الأجر (كسنة أساس) وحتى سنة إستحقاق المزايا التأمينية. ومن هنا يسمى هذا المتوسط بالمتوسط المعدل أو المقيم للدخل revalued average earnings. (١)

=- تقرير مزايا خاصة لوظائف معينة يحصل عليها من يبذل جهداً ملموساً ومن يتصف بقدرات مميزة.
- تخفيض المزايا التأمينية بمعدلات ملموسة بالنسبة لمن تنتهى خدمتهم قبل بلوغ سن التقاعد لغير الوفاة أو العجز مع تزايد نسب التخفيض كلما كان السن صغيراً.

(١) رغم عدالة أسلوب المتوسط المعدل لدخل أو أجر الإشتراك وملاءمته لظروف التضخم فإنه يثير كثيراً من التعقيدات والمشاكل الإدارية ولا يتبقى أمامنا من أسلوب مناسب لتحديد المزايا سوى ربطها بالأجر الأخير Final earnings فى تاريخ الإستحقاق، خاصة حيث تزايد الأجر بانتظام، فإذا لم يكن العامل من ذوى المرتبات ذات الزيادة المنتظمة تم ربط المزايا بمتوسط الأجر خلال عدد محدود من السنوات (تتراوح بين سنتين وخمس سنوات) السابقة مباشرة على إنتهاء الخدمة Final average أو التى يكون العامل قد حصل خلالها على أعلى أجر خلال فترة أطول (عشر سنوات مثلاً) من السنوات السابقة على إنتهاء الخدمة.

=

هذا وبمراجعة بعض صناديق التأمين التكميلية في مصر يلاحظ تأثرها بالمقرر في نظام التأمين الاجتماعي المصري من حيث ربط المزايا التأمينية بمتوسط الأجر خلال الفترة السابقة مباشرة على انتهاء الخدمة مع إضافة مدة إفتراضية لمدة الإشتراك في حالات الوفاة، وتقرير حد أدنى مرتفع لها. (١)

= ويحقق ربط المزايا بالأجر الأخير (أو متوسط الأجر خلال سنوات قليلة تسبق مباشرة انتهاء الخدمة أو متوسط الأجر خلال أعلى السنوات الأخيرة اجرا) الحماية التأمينية المنشودة حيث تأتي المزايا متناسبة مع الدخل المعاصر لتاريخ تحقق الخطر وإنهاء الخدمة والذي يفترض ملاعته للأسعار ونفقات المعيشة عندئذ ويكون متفقا مع مستوى المعيشة السابق على انتهاء الخدمة .. ومن ثم فهذه الطريقة هي السائدة في أغلب صناديق التأمين.

(١) يقرر أحد الصناديق تسوية المزايا على أساس المتوسط الشهري للأجر الذي أدبت على أساسه الاشتراكات خلال مدة الخمس سنوات الأخيرة من مدة الإشتراك أو خلال مدة الإشتراك في الصندوق إن قلت عن ذلك (يقصد بالأجر في هذا الصندوق الحوافز، والمكافآت المرتبطة بالربحية) مع إضافة خمس سنوات لمدة الإشتراك عند تقرير معاش العجز أو الوفاة فإذا قل المعاش بعد إضافة المدة الإفتراضية (يحسب بمعدل ٢,٥% عن كل سنة) عن ٧٥% من الأجر الذي سوى على أساسه المعاش رفع إلى هذا القدر.

ويقرر صندوق آخر تسوية المزايا على أساس المتوسط الشهري للأجر خلال الثلاث سنوات الأخيرة من مدة الإشتراك الفعلية أو مدة الإشتراك في الصندوق إن قلت عن ذلك (يقصد بالأجر في هذا الصندوق المرتب الأساسي) ومع حساب المعاش بواقع ٢,٥% عن كل سنة إشتراك فإنه يرفع إلى ٦٥% إن قل عن ذلك في حالات الوفاة أو العجز المنهي للخدمة.

ويؤدي أحد الصناديق مبالغ من دفعة واحدة في حالات انتهاء الخدمة للتقاعد أو الوفاة أو العجز يتم تحديدها بحيث تتناسب مع مدة الإشتراك ومتوسط الأجر الأساسي الشهري خلال السنتين الأخيرتين من مدة الإشتراك. فإذا كان انتهاء الخدمة بسبب الوفاة أضيف لمدة الإشتراك عدد السنوات المتبقية من تاريخ انتهاء الخدمة وحتى بلوغ سن الستين حكماً.

وتتناسب المزايا التي يؤديها أحد الصناديق، في صورة مكافأة من دفعة واحدة، مع مدة الإشتراك ومتوسط الأجر الأساسي خلال السنة السابقة على إنتهاء الخدمة مع حساب المدة المتبقية من تاريخ الوفاة أو العجز الكامل المنهي للخدمة وحتى تاريخ بلوغ سن الستين حكماً أو فعلاً ضمن مدة الإشتراك في الصندوق.

توافق التدابير التأمينية (القومية و الفئوية) مع تدابير المساعدات العامة والإعانات العائلية

يتميز نظام التأمين الإجتماعى بقدر مضاعف من التضامن الإجتماعى لا يضحى معه بإعتبارات العدالة الفردية فى توزيع أعباء التأمين وإنما يهتم بها بالنظر الى مساهمات المؤمن عليهم ، ثم يتجاوز هذا المفهوم الضيق للعدالة فى توزيع الأعباء الى مفهوم أرحب وأكبر يتفق مع عموميته وإجباريته دون تضحيه بالعدالة التمويلية بين الأفراد وإنما من خلال مصادر تمويل لا يعرفها التأمين الخاص. (١)

وأمام إختلاف التشريعات التى تحكم صناعة التأمين بدا للبعض - وأكدت ذلك بعض المؤلفات ودوائر المعارف - وكأن مصطلح التأمين لا يمتد للتأمين الإجتماعى والذى يتميز بقدر مضاعف من التضامن الإجتماعى يجعله - عند هؤلاء - أقرب إلى تدابير المساعدات والإعانات الإجتماعية منه إلى التأمين الذى يتميز بقدر واضح وأكبر من العدالة الفردية فى توزيع نفقات التعويضات بين المعرضين للخطر.

(١) لفهم ذلك يتعين أن نراجع نشأة التأمينات الإجتماعية ونعود إلى أوائل القرن التاسع عشر حيث بداية الثورة الصناعية فى أوروبا وظهور "الطبقة العاملة" كطبقة كبيرة تعتمد فى معيشتها كل الإعتماد على أجورها وتعانى الكثير من توقف أو إنقطاع الأجر فى حالات التعطل والمرض وإصابات العمل وكبر السن ،وقد سبق أن استتبقت فى الفترة التى إنتهت فى حوالى سنة ١٨٨٠ ثلاث وسائل لحماية الطبقة العاملة فى المدن من العوز، وهى المدخرات الصغيرة ومسئولية أصحاب الأعمال وصور شتى من التأمين الخاص ، وقد لمست بعض الحكومات الأوروبية فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر أن جمعيات المعونات المشتركة التى يديرها العمال أنفسهم لا تستطيع أن تقوم بالتأمين ضد الشيخوخة أو ضد الوفاة تأمينا يدعو إلى الإطمئنان ولم يتمكن أبدا المشروع التجارى للتأمين على الحياة والفروع المتعلقة به من أن يحقق إحتياجات المؤمن عليهم.

ومن هنا تأكد أمام عدة دول أوروبية فى أواخر القرن التاسع عشر عدم قدرة العمال العاديين على ضمان معيشتهم بعد فقد دخلهم من العمل أو أثناء توقفه فقررت أن تنفق من الأموال العامة على إعانات للاقتصاد الإختيارى، فأعانت الدانمرك وسويسرا جمعيات المعونة المشتركة لحالات المرض، وقدمت الدانمرك والسويد إعانات كبيرة للنقابات لتنفيذ تأمين إختيارى ضد البطالة .

وأخيرا كان إنشاء الحكومة الألمانية فيما بين سنتى ١٨٨٣ و ١٨٨٩، وبتوجيه من بسمارك، أول نظام للتأمين الإجتماعى - ظل الوحيد فى ميدانه قرابة ثلاثين عاما- على مراحل ثلاث: التأمين ضد المرض فى سنة ١٨٨٣ والتأمين ضد الإصابات الناشئة عن العمل فى سنة ١٨٨٤ والتأمين ضد عدم اللياقة للخدمة وضد الشيخوخة فى سنة ١٨٨٩ وكل منها نفذ تنفيذا إجباريا على العمال الصناعيين ٠٠ وقد أسند الى صناديق المعونة المشتركة القائمة إدارة التأمين ضد المرض والى جمعيات أصحاب الأعمال الحرفية إدارة التأمين ضد الإصابات أثناء العمل وتم تكليف الأقاليم بإدارة تأمين المعاش.

وتحمل طريقة التأمين الإجتماعى، كما إستتبقت ألمانيا، سمات كل من الوسائل الأقدم منها عهدا فإشتراك العامل فى صندوق المعونة المشتركة وقسط صاحب العمل لشركة التأمين ضد الحوادث وإعانة الدولة للاقتصاد الإختيارى، كل له موضعه فى تمويل النظام الألمانى، ثم أن المعاش المترتب على عدم اللياقة يشتمل على جزء أساسى هو بمثابة تأمين بمعنى الكلمة، ويمنح لكل من يستوفى الشروط المؤهلة للمعاش كما يشتمل على جزء يتناسب فيه المعاش مع الاشتراكات ٠٠ وتلعب جمعيات المعونة المشتركة دورها ومعنى هذا أن الفئات التى كان من المحتمل أن تصبح من المستحقين للمساعدات قد إمتد إليها نظام التأمين الإجتماعى، على أنه لم يكن من الممكن أن يوسع نطاق هذه الحالات حتى تشمل ذوى الحدود الدنيا من الأجور إلا بفضل إدخال مصادر إيراد إضافية تبلغ ضعف أو ثلاثة أمثال إشتراكات العمال.

وسرعان ما حذت النمسا حذو ألمانيا، ثم سارت فى أعقابها بعد ثلاثين أو أربعين عاما المملكة المتحدة وأوروبا الإتحاد السوفيتى واليابان، ثم إنتشر التأمين الإجتماعى بعد الكساد العظيم الذى حدث فى العقد الرابع إلى أمريكا اللاتينية بل إلى الولايات المتحدة وكندا، أما فى أقاليم آسيا فقد تراخى التأمين الإجتماعى ريثما يتحقق لها الإستقلال القومى.

لقد أتاح إهتمام التأمينات الإجتماعية بمعالجة المشكلة الاقتصادية للمؤمن عليهم توصل العديد من رجال التأمين غير المتعمقين فى التأمين الإجتماعى الى أمر غريب وخطير بالقول بأن "نظام التأمين الإجتماعى قد إبتعد عن أن ينسب للتأمين وهناك سمات معينة تؤكد ذلك فكمبار السن لا يؤدون مقابلاً للمزايا التأمينية التى يحصلون عليها، وهو كنظام تأمىنى غير عادل إذ يعامل كل من العامل غير المتزوج والعامل المتزوج معاملة واحدة وفيه يتحمل ذوى مدد الإشتراكات الطويلة أعباء تمويلية أكبر من تلك التى يتحملها باقى فئات العاملين.

وإذا نظرنا إلى التأمين الإجتماعى كتأمين لمدى الحياة فإن ذوى الأعمار الصغيرة يتحملون أكثر من ذوى الأعمار الكبيرة وتزيد إشتراكاتهم عن المزايا التى يحصلون عليها . . إن نظام التأمين الحقيقى يجب أن يقوم بتكوين إحتياجات كبيرة تكفى لمواجهة التزاماته المستقبلية . . إن هناك إختلافاً طبيعياً بين أسلوبى التأمين البحت وأسلوب الإنعاش ووضعهما فى نظام أو أسلوب مصطنع واحد وما يؤدى اليه ذلك من شد وجذب فى كلا الإتجاهين: الإتجاه التأمىنى وإتجاه تحقيق الكفاية الإجتماعية، يفقد هذا النظام المصطنع محاسن كل من التأمين والإنعاش . . . "

وقد رأى العديد من أساتذة التأمين والإقتصاد أن السمة الإجتماعية لنظم التأمينات الإجتماعية قد أفقدتها السمة التأمينية فرغم أن كفاية التعويضات من أهداف التأمين بوجه عام فإن ما تتجه اليه نظم التأمين الإجتماعى فى هذا الشأن إنما يعنى عدم تناسب المزايا مع الإشتراكات وهو ما يعنى عدم تحقيق العدالة الفردية فى تحمل أعباء التأمين إذ يتحمل البعض أكثر مما يحصلون عليه بينما يحصل البعض الآخر على أقل مما يؤديه وذلك بعكس الأمر بالنسبة للتأمين التجارى حيث تتناسب تكلفة التأمين التى يتحملها المؤمن عليه مع درجة الخطر ومقدار المزايا فتتحقق بذلك العدالة الفردية . (١)

(١) يبرز أصحاب هذا الإتجاه وجهات نظرهم فى عبارات عامة تبدو وكأنها قاطعة فى الدلالة على ما يتصورونه على النحو الآتى :

١- إن العدالة والكفاية Equity and Adquacy هدفان يتزاحمان فالإتجاه لأحدهما يؤثر على الآخر . . . والتأمين الفردى التجارى هو المجال الذى تتحقق من خلاله العدالة الفردية، وعلى سبيل المثال فإنه يقوم على تحديد مقدار المزايا لكل فرد وفقاً للقيمة الإكتوارية Actuarial value للإشتراكات التى أداها .

إن الكفاية الإجتماعية تعنى أن تحقق المزايا مستوى معين من المعيشة لجميع المشتركين ، فى حين أن العدالة الفردية تعنى حصول كل من المشتركين على مزايا ترتبط مباشرة بإشتراكاته أو بتعبير فنى تتفق القيمة الإكتوارية للمزايا مع القيمة الإكتوارية للإشتراكات The Actuarial Value of the benefets is Closely Related to The actuarial value of Contributions .

٢- إن تناسب المزايا مع الدخول المكتسبة تعرقله الأهداف المتعارضة للتأمين الإجتماعى فالبناء المتقدم للمزايا Prograessive benefits structure مع تقرير حد أدنى لها ومزايا للمعالين يمثل تضحية بالعدالة الفردية لصالح الكفاية الإجتماعية .

وعندما يقوم نظام التأمين الإجتماعى على إشتراكات من المستفيدين المفترضين تثور مشكلة العدالة الفردية فى مواجهة الكفاية الإجتماعية أن العدالة الفردية تعنى حصول المشترك على مزايا تتناسب مع الإشتراكات أو بمعنى آخر تعادلها إكتوارياً أما الكفاية الإجتماعية فإنها تعنى أن المزايا الموداه لجميع المشتركين توفر لهم حداً معيناً من المعيشة ومن هنا فإن كلا الهدفين متعارضين بوجه عام تعارضاً مباشراً وغالباً ما تقوم مزايا التأمين الإجتماعى فى حيز ما بين العدالة الفردية الكاملة والكفاية الإجتماعية الكاملة، وعادة ما يكون الإتجاه نحو كفاية إجتماعية أكبر من العدالة الفردية ."

ولنا هنا وقفة طويلة نتناول فيها بالتنفيذ تلك العبارات المرسلة والأسانيد التي لا تتفق والمبادئ الفنية للتأمين من ناحية ولماهية التأمين من ناحية أخرى فضلا عن عدم ملاحظة تعدد مصادر تمويل نظم التأمين الاجتماعية فعلاوة على المؤمن عليهم (على النحو الملحوظ في عقود التأمين الفردى) أو المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال (على النحو الملحوظ فعدد من عقود التأمين الجماعى) فإن هناك مصدرا ثالثا يتحمل أعباء صور التضامن الاجتماعى المزدوج الملحوظه فى التأمين الاجتماعى والمتمثلة أساسا فى الحدود الدنيا للمعاشات والتيسير فى الشروط المؤهله لكبار السن .

إن التحليل المتعمق لكل من طبيعة التأمين التجارى والتأمين الاجتماعى يكشف لنا عن كيفية تحقيق كل منهما لإعتبارات العدالة الفردية وكفاية المزايا معا وعن الأسلوب الذى يتبعه كل من فرعى التأمين فى هذا المجال بإعتبار أن كفاية المزايا هدف عام للتأمين التجارى والاجتماعى وأن لنظم التأمين الاجتماعى آثارا غير مباشرة ومصادر تمويل متعددة وغير ذلك مما يوفر العدالة الفردية شأنه فى ذلك شأن التأمين التجارى أو الخاص .

إن التأمين وسيلة أو نظام لتعويض الخسائر المادية وبالتالي فإن فاعليته ترتبط بكفاية ذلك التعويض وكلما كان مبلغ التأمين كافيا لمواجهة الخسائر الناشئة عن تحقق الخطر المؤمن منه كلما أدركنا نجاح التأمين فى تحقيق مبررات نشأته وإزدهاره .

وهكذا فإن الأمر يكتسب أهميته فى تأكيد سمة أساسية للتأمين بفرعية التجارى والاجتماعى مع التعرف على طبيعة كل من هذين الفرعين مما يساهم فى وضع تعريف عام وشامل للتأمين مع تعدد أساليبه المتبعة لعلاج المشاكل الإقتصادية والاجتماعية سواء على مستوى الأسرة أو المشروع أو على المستوى القومى.

= ٣- إن الكفاية الاجتماعية هدف إنعاش Social Adequacy is a Welfare objective لا تتحدد فى ظله مزايا كل فرد وفقا لإشتراكه ٠٠٠ إن مبدأ أو فكر العدالة الفردية أو حتى العائلية قد إختفت تقريبا من مزايا نظام التأمين الاجتماعى ٠٠٠ أنها إضمحلت كثيرا أمام مبدأ أو فكرة الإنعاش Welfare Concept . ذلك أن بناء مزايا التأمينات الاجتماعية يقوم على أساس توفير مستوى أدنى من الدخل حتى لا يصبح أحد عاله على المجتمع فإذا تبقى فانض بعد تحقق هذا الهدف فإنه يوجه لتوفير مزايا إضافية وفقا لإعتبارات العدالة الفردية ٠٠٠ إن بعض الفئات (ذوى الدخل المنخفض وذوى العائلات الكبيرة وكبار السن عند بدء التأمين) تحصل على مزايا أكبر من الإشتراكات بعكس البعض الآخر الذى يتحمل أعباء أكبر .

وبعبارات أخرى فإن تلك الآراء تنفى عن التأمين الاجتماعى عدالة تناسب مزاياه مع إشتراكاته على مستوى بعض فئات المؤمن عليهم وهو الأمر الذى يتميز به - فى ظل هذا المفهوم - التأمين التجارى فقط حيث يمكن لكل مؤمن عليه أن يتوقع الحصول على مزايا توازى إكتواريا تكلفة التأمين التى يتحملها ٠٠ فى حين تضخى نظم التأمين الاجتماعى بالعدالة الفردية Individual Equity فى سبيل الكفاية الاجتماعية social adequacy وهما هدفان متعارضان فلا يمكن أن نوفر حدود دنيا للمزايا التأمينية لمراعاة ذوى الدخل المنخفضة وكبار السن دون أن يكون على حساب ذوى الدخل المرتفعة وشباب المؤمن عليهم وذوى مدد الإشتراكات الكبيرة ، ولا يمكن أن تراعى الإعتبارات العائلية لذوى الأعداد الكبيرة من المعالين دون أن يكون ذلك من حصيلة إشتراكات غير المتزوجين ٠٠٠ وبوجه عام فإن التأمين الاجتماعى - كما يقولون- حين يهتم بالكفاية الاجتماعية فإن ذلك يعنى أن بعض فئات العاملين تكون محملة بعبء مالى أكبر Over Charged فى حين تتحمل فئات أخرى عبء أقل Under Charged وهكذا فإن التأمين الاجتماعى - فى زعمهم - يقترب من أساليب الإنعاش والرعاية الاجتماعية ويتعد عن الأساليب التأمينية التى تقوم على عدالة تحمل الأعباء وتناسبها مع المزايا وتوفير الإحتياجات الفنية اللازمة للوفاء بالإلتزامات التى تحدد على هذا الأساس .

وعلى وجه التحديد فإننا حين نهتم ببيان السمة التأمينية المزدوجة لنظم التأمينات الإجتماعية بالتعرف على طبيعة ووسائل كل من التأمين الفردى والتأمين الإجتماعى فى تحقيق التوازن بين عدالة الأعباء وكفاية المزايا باعتبارهما من أهداف التأمين بوجه عام فإننا ننفى عن التأمين الفردى إهتمامه بالعدالة الفردية دون الكفاية وفى ذات الوقت ننفى عن التأمين الإجتماعى إهتمامه بالكفاية دون العدالة وهى المفاهيم التى تسود عددا من المراجع والمؤلفات نتيجة لعدم التحليل المتعمق لكل من فرعى التأمين الذى يتغافل أثر اختلاف مجال كل منهما وطبيعة المشاكل التى يهتم بحلها وإهتمامهما وسعيهما إلى تحقيق التوازن بين اعتبارات كفاية المزايا وعدالة الأعباء على المستوى الذى يتفق مع مجال وطبيعة كل منهما.

وإذا كانت كفاية وتعويضات التأمين هدفا عاما للتأمين فإن دورها يكون أكبر أثرا فى تأمينات الأشخاص سواء فى ذلك التأمين التجارى أو التأمين الإجتماعى فكلاهما يسعى ويهدف إلى كفاية مبالغ التأمين أو تعويضاته وإن كان أمر ذلك متروك فى التأمين التجارى إلى الأفراد ووسطاء التأمين يعكس التأمين الإجتماعى الذى يهتم بحكم إجباريته وقومية مجاله بإجراء البحوث والدراسات القومية للتعرف على مستويات المزايا التى تكفى للوفاء باحتياجات المؤمن عليهم الذين يمثلون كافة أو أغلب قطاعات المجتمع .

وهكذا فإذا ما إتفقتنا على أن التأمين وسيلة للتعويض وأن هذا التعويض يجب أن يكون كافيا للوفاء بالخسارة المادية الناتجة عن الخطر الذى نتعامل معه تأمينيا، فإن علينا أن نبحث فى كيفية قياس مدى كفاية مبالغ أو تعويضات تأمينات الأشخاص حيث يتبين لنا أن المعيار الذى يمكن أن نصل إليه هو ذلك الذى تقيس به نظم التأمين الإجتماعى كفاية مزاياها وهو ذات المعيار المقترض أن يسعى إليه الأفراد ووسطاء التأمين التجارى باعتباره المعيار الملانم لتقدير مدى كفاية مبالغ التأمين .

إن البحث فى عدالة توزيع أعباء التأمين وهل تختلف فى التأمين التجارى عنها فى التأمين الإجتماعى يستلزم تحليلا وبيانا للأساليب التأمينية الفنية وكيفية عملها وأخيرا فهمنا لمضمون وسمات كل من فرعى التأمين التجارى والإجتماعى .

إن التأمين الخاص أو التجارى وهو يعمل على مستوى فردى أو فئوى وأساسه فى هذا إرادة الفرد أو الفئه يسعى إلى الإنتشار وزيادة عدد الوحدات المؤمن عليها، وهو لهذا يهتم بأمرين معا هما : كفاية مزاياه من تعويضات ومبالغ تأمين Adequacy وعدالة تحمل المؤمن عليهم أعباء أو أقساط التأمين Equality فمن خلال مزاياه يمكنه الوفاء بوظيفته الإقتصادية والإجتماعية لمواجهة الخسائر المادية التى تتحقق فيقتنع المؤمن لهم بأهميته، ومن خلال عدالة توزيع أعبائه يشعرون بأنهم يحصلون من التأمين على مزايا تقابل ما يودونه من أقساط .

أما التأمين الإجتماعى فمحوره منذ البدايه إرادة المجتمع ومن هنا فمنذ نشأة وانتشار نظم التأمين الإجتماعى كان إهتمامها بكفاية تعويضاتها ومزاياها خاصة بالنسبة لذوى الأعمار المتقدمة أو الدخول المنخفضة أو الأعداد الكبيرة من المعالين .

وتبين لنا الدراسة التحليلية كيف يقوم نظام التأمين الإجتماعى بمراعاة إعتبرات الكفاية الإجتماعية للمزايا إلى جانب العدالة فى توزيع أعباء تلك المزايا بين مصادر التمويل شأن التأمين التجارى. وكيف أصبحت التأمينات الإجتماعية الأسلوب التأمينى الملائم لمواجهة المشاكل الإجتماعية والإقتصادية على المستوى القومى حيث يكون التأمين هو الأسلوب الأمثل لمواجهة تلك المشاكل فى حين لا تكون لدى التأمين التجارى القدرة على مواجهتها أو يستلزم الأمر تدخل الدولة تشريعيا أو ماليا (١).

(١) حتى يتسنى لنا إدراك ماهية التأمين الإجتماعى والفهم الصحيح للتأمين عامه فإننا نتناول بالتحليل وجهات النظر التى قبلت فى مجال الطابع التأمينى للتأمينات الإجتماعية على النحو التالى :

أولا : نسبة المزايا المتوقعة :

يستند جوهر الآراء التى تنسب العدالة الفردية إلى التأمين التجارى - دون الإجتماعى- إلى أن العدالة الفردية تستلزم حصول المؤمن عليهم من نظام التأمين على ما يوازى أموالهم وهو ما يتحدد بحساب التكاليف والمزايا المتوقعة وفقا لكل مجموعة مماثلة من المؤمن عليهم .

ولنا هنا أن نبين قصور حسابات التكاليف والمزايا المتوقعة فى هذا الشأن على النحو التالى:

١- إقتصار التحليل على المزايا النقدية المباشرة :

إهتمت الآراء التى أثيرت بالتعويضات أو المزايا النقدية للتأمين دون البحث فى الدور غير المادى للتأمين المتمثل فى تخفيض حالة عدم التأكد، Reduced Uncertainty وهو قصور واضح فى كافة أنواع التأمين تكون المزايا النقدية المتوقعة بالنسبة لبعض المؤمن عليهم سلبية Negative Expected Value.

ومن هنا فيجب مراعاة أن قدرا من أعباء نظام التأمين الإجتماعى يوجه إلى المزايا المتوقعة للتأمين فى الأمان الإقتصادى Economic Security الذى يوفره التأمين الإجتماعى للأفراد وللأباء المسنين كما أن إنتشار هذا النظام يقلل من عدد الأفراد الذين يلجأون إلى نظم المساعدات الإجتماعية الممولة من الضرائب العامة وبالتالي فهو يقلل من ضرائب الدخل التى يؤديها ذوى الدخول المتوسط والعالية، بذلك فإنه يتعين أن تشمل حسابات التكاليف والمزايا المتوقعة للتأمينات الإجتماعية ما يقابل تلك المزايا المباشرة وغير المباشرة خاصة إذا ما إستخلص بعض المحللون أن العمال فى نظام التأمينات الإجتماعية هم المتحملون النهائيون للإشتراكات سواء فى ذلك حصتهم أو حصة أصحاب الأعمال.

وبمراعاة تلك الإعتبرات يمكن أن نقرر أن حسابات القيمة المتوقعة للمزايا والتكاليف بالطريقة التقليدية لا يعنى تلقائيا غياب العدالة التى يدافعون عنها Advocated Equality حتى ولو أوضحت تلك الحسابات أن أعباء بعض الفئات أكبر من المزايا المقابلة . . . ذلك أن التحليل النهائى يكشف حصول كل مؤمن على قيمة أمواله من نظام التأمين الإجتماعى.

٢ - القيمة المتوقعة على المستوى الفردى قيمة احتمالية نظرية:

إن تعبير القيمة المتوقعة على المستوى الفردى يعتبر تطورا لفكرة التحديد العلمى للعدالة الفردية فى نظم التأمين، وفى الواقع فإن العدالة الفردية لا يمكن أن تكون أمرا مطلقا إلا حيث يكون هناك تجانس بين الوحدات المؤمن عليها وتمائل فى ظروف تعرضها للخطر وأن تقع الخسائر بأسلوب عشوائى كامل وإذا ما إفتراضنا توافر ذلك (وهو غير متصور عمليا) فإن قياس القيمة المتوقعة تأمينيا لا يمكن إلا حيث يتوافر عددا كبيرا من الوحدات المؤمن عليها. ومن هنا فنظرا لعدم التجانس فإن تساوى المزايا والتكاليف المتوقعة بالنسبة لفرد معين لا يمكن تحقيقه على الإطلاق بحكم طبيعة الأمور وبالتالي فإن مبدأ العدالة الفردية يرتبط بشروط غير عملية ... وإدراك ذلك يسير إذا ما أدركنا أن التأمين يقوم على فكرة التضامن فى تحمل الخسائر.

وفضلا عن ذلك فظالما أن السمات الشخصية كالحالة الإجتماعية وعدد المعالين وتدرج مستوى الدخل لا يمكن معرفتها إلا افتراضا فإنها لا تصلح كعوامل للتقسيم إلى مجموعات بغرض تقدير العدالة الفردية.

وفى الواقع فإن التركيز على تلك العوامل سيفقدنا علميا إلى بحث ما إذا كان من المناسب تقسيم الأفراد إلى مجموعات فرعية بهدف البحث عن العدالة خلال نظام التأمين الإجتماعى وأنه إذا كان من الملائم ذلك فما عوامل التقسيم الواجب مراعاتها، وعلى سبيل المثال هل من المفيد أن يراعى عند التحليل الإكتوارى للنفقات والمزايا المتوقعة خلال نظام التأمين الإجتماعى شمول التقسيم أو التصنيف التاريخ الصحى العائلى والعمر ومستوى التعليم والمهنة والهوايات والنمط الإستهلاكى والعادات والقدرة على قيادة السيارات والجنس والعنصر . . . ولعله يكون من المناسب انشاء أرقام قياسية للعمل والمرضى وطول العمر وأن يراعى فى التحليل القدرات الشخصية.

= ولا يقصد من وراء إثارة تلك النقاط إهمال مبدأ العدالة الفردية وإنما المقصود هو بيان قصور التحليلات المتبعة لبيان العدالة الفردية عند قياسها بالمساواة الإكتوارية لكل من مزايا إشتراكات نظم التأمينات الإجتماعية للعاملين ويعوز التحليل الذى يثار هنا الكثير من الدقة.

ثانيا : للتأمين الإجتماعى مصادر تمويل متعددة لا يقتصر على المؤمن عليهم وتراعى إعتبرات العدالة فى مساهمة كل منها:

تبرز الآراء محل المناقشة إتجاه التأمين الإجتماعى إلى توفير مزايا لفئات من المؤمن عليهم لم تساهم فى تمويل تلك المزايا بالقدر الذى يتناسب معها كذوى الأجر المنخفضة والأعمار المتقدمة ومدد الإشتراكات القصيرة . . . الخ وهو ما يعنى إهتمام التأمين الإجتماعى بإعتبرات الكفاية الإجتماعية دون إعتبرات العدالة الفردية التى تستلزم تناسب المزايا مع تكاليفها على المستوى الفردى، ويتناسى الباحثون هنا أن للتأمين الإجتماعى مجاله القومى الإجبارى الذى يعرض أسلوبا متميزا لتمويل نفقاته يختلف عن ذلك الذى يتبع فى التأمين التجارى . . . فإذا كان المؤمن عليهم هم المصدر الوحيد لتمويل نفقات مزايا التأمين التجارى فهناك العديد من المصادر الأخرى التى تشترك معهم فى تمويل نفقات التأمين الإجتماعى والتى يكون اشتراكها لتمويل المزايا لذوى الأجر المنخفضة والأعمار المتقدمة وغيرهم .

إن العدالة فى توزيع أية أعباء من الأمور المفترضة فى أى نظام سواء فى ذلك نظام التأمين بأنواعه أو أى نظام مالى أو اقتصادى آخر ولا تخرج عن ذلك نظم التأمين الإجتماعى وللباحث هنا حتى يدرك جوهر الأمر وحقيقته أن يعود إلى نشأة نظام التأمين الإجتماعى وتطوره ثم يتعرف على المبادئ الدولية التى تحكم توزيع نفقات التأمينات الإجتماعية بين مصادر التمويل .

آليات تحقيق التوافق بين تدابير الضمان الإجتماعى قطرياً وقومياً

- التدرج الأفقى فى التطبيق مع توفير مدد إشتراك
تتيح معاش مناسب لمن أشرفوا على السن
المعاشى.
- التدرج الرأسى فى تطبيق المستويات الدنيا مع
إمتداد الضمان الإجتماعى لخطر التعطل.
- التكامل الحكمى للمدد والحقوق التأمينية عند
تنقل الأيدى العاملة من خلال تماثل التشريعات
التأمينية (وفقاً للاتفاقيات والتوصيات الدولية
والقومية) وتحويل المعاشات والإحتياطات
(وفقاً لاتفاقيات ثنائية).
- التخطيط القومى المرحلى لقضايا التطوير
والتشغيل وفقاً للخبرة الإحصائية على
المستوى العربى.
- ملاءمة المعاشات مع الأسعار والأجور لضمان
قيمتها الحقيقية.

التدرج الأفقى فى التطبيق مع توفير مدد إشتراك تتيح معاش مناسب لمن أشرفوا على السن المعاشى

يتميز الضمان الإجتماعى كهدف بشموليته للعديد من التدابير التأمينية التى قد تفرض إجبارياً فيما يعرف بالتأمين الإجتماعى وهنا يحدد القانون مجاله من حيث الفئات التى يسرى فى شأنها ومن حيث الأخطار التى يهتم بها كما يحدد القانون تعويضاته (عادة ما يطلق عليها المزايا التأمينية) وشروط وأحكام إستحقاقها ومستواها وكيفية حسابها، كما يحدد القانون إشتراكاته ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر، ومن هنا يتأثر قطرياً بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية فضلاً عن الإعتبارات الإدارية التى تتعلق بوسائل إدارته وشموله لمختلف القطاعات وذلك كله الى جانب ما يستلزمه التعامل التأمينى من توافر الإحصاءات لفترة طويلة عن الأخطار التى سيتم التعامل معها.

ومن هنا فإن لنظام التأمين الإجتماعى مبادئ أساسية يتعين مراعاتها فى تطبيق أحكامه سواء من حيث مجال التطبيق ذاته أو من حيث تحديد المستحقين فى معاشات الوفاة أو من حيث مستوى التعويضات (أو المزايا) أو من حيث أسلوب التمويل.

ونتناول فيما يلى التدرج فى التطبيق بإعتباره من أهم مبادئ تحقيق نظام التأمين الإجتماعى القومى بشقيه الأفقى، وبمقتضاه يمتد النظام تدريجياً إلى فئات المؤمن عليهم، والرأسى، وبمقتضاه يمتد تدريجياً لشمول مختلف أنواع التأمينات الإجتماعية مع تحسين مزايا الأنواع القائمة منها.

وبيان ذلك أن نظام التأمين الإجتماعى يحتاج لتوافر مناخ سياسى وإقتصادى وإجتماعى فضلاً عن الخبرة الإحصائية المناسبة، وبالتالي يكاد يكون من المستحيل على أى مجتمع من المجتمعات تطبيقه دون خبرة سابقة فى معالجة نظم أصغر وأيسر من حيث الإدارة، ومن هنا فإن كل دولة تتجه فى تسريعها بمراحل التطور التاريخى التى تكون بعض الدول الأكثر منها خبرة قد تركتها ورائها منذ زمن بعيد. (١)

(١) إتبع المشرع المصرى فى تطبيق نظام التأمين الإجتماعى، شأن المتبع فى كافة الدول الأخرى، مبدأ التدرج فى التطبيق بشقيه الأفقى والرأسى على النحو التالى :

أ - ترجع المراحل الأولى لنظام التأمين الإجتماعى المصرى للعاملين إلى أكثر من ١٤٥ عاماً حيث تتابعت منذ ١٨٥٤/١٢/٢٦ عدة قوانين وتشريعات للمعاشات المدنية لموظفى الدولة ومستخدميها وعملها =

التدرج الرأسي في تطبيق المستويات الدنيا مع إمتداد الضمان لإدارة خطر التعطل والتقاعد المبكر

مع قيام عصابة الأمم بعد إنتهاء الحرب العالمية الأولى نشأت منظمة العمل الدولية في عام ١٩١٩ وتم تطويرها في عام ١٩٤٦ إلى وكالة متخصصة تتبع الأمم المتحدة يكون لها الهيمنة التشريعية الدولية بالنسبة للمسائل العمالية والاجتماعية من خلال ما تنتهي إليه مؤتمراتها السنوية الدولية من إتفاقيات وتوصيات ... وقد حرصت الإتفاقية ١٠٢ الصادرة عن الدورة ٣٥ للمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية المنعقدة في ١٩٥٢/٦/٢٨ على شمول ٩ صور للضمان الإجتماعي .. تلتزم بتطبيقها (عند التصديق عليها) تدريجياً على أن يتم البدء بتطبيق ثلاثة على الأقل من الصور (ذات الأولوية الأولى) .. ونبين فيما يلي صور الضمان الإجتماعي الواردة بالإتفاقية:

١- الرعاية الطبية الوقائية والعلاجية (شاملة حالات الحمل والوضع). (١)

= المدنيين ... وإعتباراً من ١٩٥٦/٤/١ بدأ شمول العاملين في غير القطاع الحكومي بنظام إدارى إجبارى وتعويضات من دفعة واحدة في حالات العجز والوفاه (بالقانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥) ثم في حالات إصابات العمل وأمراض المهنة (بالقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٨ إعتباراً من ١٩٥٩/٤/١) ... وإعتباراً من ١٩٦٢/١/١ تم تطوير تعويضات الدفعة الواحدة لحالات العجز والوفاه الى معاشات ثم تم تطوير النظام الإدارى إلى نظام معاشات الشيخوخة (بالقانون ٩٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقرار الجمهورى ١٤٣ لسنة ١٩٦١) .. وإستحدث التأمين الصحى (تدريجياً) وتأمين البطالة إعتباراً من ١٩٦٤/١٠/١ (بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤).

وفى ١٩٧٥/٨/٢١ حل القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ محل تشريعات المعاشات المدنية للعاملين بالحكومة وتشريعات التأمينات الاجتماعية للعاملين بالقطاع العام والخاص إعتباراً من ١٩٧٥/٩/١ .

وحيث تعتبر مصر من الدول المصدرة للعمالة، فإنه إلى جانب الإتفاقيات التأمينية التى عقدتها مع بعض الدول فقد صدر عام ١٩٧٣ القانون رقم ٧٤ بامتداد تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه إلى المصريين العاملين بعمود شخصية بالخارج إعتباراً من ١٩٧٣/٩/١ .

وفى عام ١٩٧٨ صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨ (الذى حل محل القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٣) ليشمل كافة المصريين العاملين بالخارج سواء لدى الغير أو لحساب أنفسهم (ولذا سمي بقانون التأمين الاجتماعى للمصريين فى الخارج) من غير الخاضعين لأحكام قوانين التأمين الاجتماعى أرقام ٧٩ لسنة ١٩٧٥، ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ وذلك طالما تراوحت السن بين ١٨، ٦٠ سنة .

ب- إمتدت بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية إلى بعض أصحاب الأعمال فى ١٩٧٣/١١/١ بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٣، وقد ألغى هذا القانون وحل محله القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ الذى أضاف فئات جديدة من ذوى المهن الحرة والمشتغلين لحساب أنفسهم ولذا سمي بقانون التأمين الاجتماعى على أصحاب الأعمال ومن فى حكمهم .

ج- إمتد نظام التأمين الاجتماعى إلى فئات القوى العاملة التى لم تشملها قوانين المعاشات والتأمين الاجتماعى بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٥ والذى حل محله القانون الصادر برقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ليشمل المواطنين غير المؤمن عليهم تتراوح أعمارهم بين ١٨ سنة و ٦٥ سنة (العاملون الموقتون فى الزراعة والأنشطة المتعلقة بها بما فى ذلك عمال التراحيل/ العاملون فى نشاط الصيد الذين يستخدمون على المراكب الشراعية/ الحائزون للأراضى الزراعية الذين تقل حيازتهم عن عشرة أفدنه/ ملاك الأراضى الزراعية الذين تقل ملكيتهم عن عشرة أفدنه/ ملاك المباني الذين يقل نصيب كل مالك فى ربعها عن ٢٥٠ جنيها سنوياً/ صغار المشتغلين لحساب أنفسهم الذين لا يزالون عملهم بمحل عمل ثابت/ خدم المنازل/ أصحاب المراكب الشراعية الذين لا يستخدمون عمالاً/ أصحاب وسائل النقل الخفيف الذين لا يستخدمون عمالاً).

(١) تتضمن رعاية الطبيب الممارس العام بما فى ذلك الزيارة بالمنزل- رعاية الأخصائيين بالمستشفيات بالقسم الداخلى والخارجى وكذا رعاية الأخصائيين التى يمكن أن تتوفر خارج المستشفيات- صرف الأدوية الضرورية التى يصفها الممارسون من الأطباء وغيرهم من المتخصصين- الإقامة بالمستشفى عند الضرورة - الرعاية قبل الوضع وبعد الوضع من الأطباء أو المولدات المؤهلات - الإقامة بالمستشفى عند الضرورة.

- ٢- تعويضات الدخل عند إنقطاعه أو توقفه وتشمل:
- تعويضات الدخل فى حالات العجز المؤقت عن العمل بسبب المرض. (١)
- تعويضات الدخل فى حالة التعطل وتوقف الكسب (أولوية أولى). (٢)
- تعويضات التقاعد لبلوغ سن الشيخوخة (أولوية أولى). (٣)

٣- العلاج والرعاية الطبية وتعويضات إصابات العمل النقدية: وهذه تشمل الخدمات الطبية والعلاج حتى الشفاء أو إستقرار حالة العجز (٤) كما تشمل المزايا تعويضات نقدية من دفعة واحدة أو دفعات دورية فى حالة العجز عن العمل أو فقد القدرة على الكسب فقداً تاماً مستديماً أو وفاة عائل الأسرة .. وإذا كان العجز المستديم جزئياً تحدد الدفعات الدورية بنسبة العجز الجزئى إلى الكلى أو تعويض من دفعة واحدة إذا كانت درجة العجز بسيطة.

- ٤- مزايا وتعويضات متنوعة تشمل:
- المزايا العائلية لإعالة الأولاد تستحق وفقاً للشروط المؤهلة. (٥)
- مزايا الأمومة (الحمل والوضع) التى تؤدى كدفعة دورية طوال توقف الكسب بسبب الحمل والوضع (بما لا يقل عن ١٢ أسبوعاً) فضلاً عن الرعاية الطبية (٦) وقد تشترط للإستحقاق مدة إشتراك فى التأمين مؤهلة يمكن إعتبارها كافية لمنع الإستغلال (لا تقل عن مدة الحمل).
- معاشات العجز الدائم: (أولوية أولى) لمن تستقر حالة عجزه بعد إنتهاء العلاج.

- معاشات الوفاة (الأرملة والأرمل): (أولوية أولى) وتستحق المعاشات أساساً للأرملة أو الأولاد المعالين نتيجة لوفاة عائلهم. وبوجه عام تمتد إلى زوجات وأولاد العاملين عائلى الأسر.

(١) وتؤدى التعويضات فى صورة دفعات دورية طوال مدة العجز المؤقت التى تقدر بحوالى ستة وعشرين أسبوعاً فى كل حالة مرضية (مع جواز عدم منح التعويض خلال الثلاثة الأيام الأولى من تاريخ توقف الكسب (Waiting period).

(٢) وهذه تؤدى طوال فترة التعطل المشمول بالتأمين فى شكل دفعات دورية (لمدة لا تقل عن ١٣ أسبوعاً خلال ١٢ شهراً عندما يشمل الضمان فئات من العاملين ترتفع إلى ٢٦ أسبوعاً خلال ١٢ شهراً إذا شمل الضمان جميع المقيمين) ويجوز عدم منح المزايا خلال فترة إنتظار لمدة السبعة الأيام الأولى فى كل حالة توقف عن الكسب.

(٣) ولا يجوز أن يزيد السن المحدد عن خمس وستين سنة. وتمنح المزايا فى شكل دفعات دورية إعتباراً من تاريخ بلوغ السن المعاشى ويجوز أن تشترط مدة إستحقاق (عدة سنوات).

(٤) تشمل الخدمات الطبية : خدمات الطبيب الممارس العام والأخصائيين بالنسبة للأشخاص الذين يعالجون فى المستشفى أو خارجه بما فى ذلك الزيارات المنزلية - خدمات التمريض سواء فى المنزل أم فى المستشفى أم فى غير ذلك من المؤسسات الطبية - الإقامة فى مستشفى أو دار للنقاهة أو مصحة أو غير ذلك من المؤسسات الطبية - خدمات وأدوية وتركيبات الأسنان الصناعية وصيانتها والنظارات.

(٥) ويكون ذلك فى شكل دفعات دورية طوال إستمرار سبب الإستحقاق (تمنح لأى شخص شمله الضمان وأكمل المدة المؤهلة للإستحقاق)، أو توفير طعام وملابس للأولاد أو تهيئة مسكن لهم أو مكان لقضاء الإجازات أو تقديم مساعدة منزلية.

(٦) التى تشمل على الأقل: العلاج قبل وأثناء الوضع وبعده الذى يتولاه الطبيب الممارس أو القابلات المؤهلات - الإقامة فى المستشفى عند الحاجة.

هذا ووفقاً لإتفاقية المستويات الدنيا ١٠٢ يتم تنفيذ صور الضمان الإجتماعى تدريجياً (نزولاً على الإعتبارات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وتوافر الخبرة الإحصائية التى تختلف بين الدول) ... ويلاحظ ذلك عملياً فلم يتم تطبيق كافة تدابير الضمان الإجتماعى فى أى دولة فى تاريخ واحد.

ووفقاً للإتفاقية ١٠٢ يتعين فى البداية شمول بعض الأخطار التأمينية (الشيخوخة والعجز والوفاه والتعطل والمرض والإصابة) من خلال تشريعات التأمين الإجتماعى إجبارياً وفقاً لقانون يحدد مجاله أفقياً من حيث الفئات التى يسرى فى شأنها ورأسياً من حيث الأخطار التى يهتم بها .. وبمراعاة التطور الأفقى والرأسى يحدد القانون مستوى التعويضات وشروط وأحكام إستحقاقها كما يحدد القانون الإشتراكات ومستواها والمصادر التى تتحملها وكيفية توزيعها بين هذه المصادر.

وإلى جانب التدابير التأمينية الممولة من الإشتراكات (التأمين الإجتماعى) تأتى النظم العامة الممولة من الضرائب العامة والتى تهتم بالمساعدات العامة والإجتماعية وهذه تستهدف إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء من خلال برامج مساعدات نقدية وعينية للفقراء. (١)

وفى مجال التطبيق التدريجى يتم البدء بصور الضمان الإجتماعى بمراعاة شدة الحاجة من ناحية والأعباء الإدارية من ناحية أخرى فضلاً عن مدى توافر الخبرة الإحصائية والأعباء المالية ومن حيث شدة الحاجة يكون للفقراء الأولوية الأولى فى تعويض الدخل والخطر ويكون لخطر التعطل ذات الأولوية خاصة بالنسبة للشباب.

* إمتداد الضمان الإجتماعى لإدارة خطر التعطل بمراعاة آثار العولمة (التقاعد المبكر وتنقل الأيدى العاملة):

أولاً : تعويضات البطالة بين التأمين (إنقطاع دخل العامل المتعطل) والمساعدات (للباحثين عن العمل):

تأمين البطالة عبارة عن برنامج للتأمين الإجتماعى يعد لتعويض العمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطل الإجبارى (٢) رعاية لهم ولأسرتهم.

وقد كان خطر التعطل آخر الأخطار الإقتصادية الشديدة التى تواجه العمال وتهتم بها نظم التأمين فى كل من فرنسا (١٩٠٥) والنرويج (١٩٠٦)،

(١) وهناك تباين كبير فى الحصة من الناتج المحلى الإجمالى التى تنفق على الحماية الإجتماعية، وغالبا ما يكون الإنفاق على التأمين الإجتماعى أكثر من الإنفاق على المساعدات الإجتماعية خاصة حيث تتلائم برامج التأمين الإجتماعى مع برامج المساعدات الإجتماعية أو تأخذ ببعض سماتها.

(٢) يعتبر تأمين البطالة من العوامل التى تحافظ على مهارات العمال وتوفير فرص التدريب لهم حيث يؤدى حصولهم على تعويض جزئى للأجر إلى تشجيعهم على عدم قبول أعمال ذات مستوى أقل من قدراتهم وصلاحياتهم تحت ضغط الحاجة.

والدانمارك (١٩٠٧) ثم صدر أول تشريع قومي إجبارى فى بريطانيا (١٩١١) ثم فى إيطاليا (١٩١٩) ثم ألمانيا (١٩٢٧) ثم فى الولايات المتحدة (مع صدور قانون الضمان الإجتماعى فى سنة ١٩٣٥) ثم اليابان (سنة ١٩٤٧) وكندا (سنة ١٩٥٥) ... وقد إنتشر تأمين البطالة فى العديد من الدول وإستمر منذ عشرات السنوات ليهتم بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد إلى نظم المساعدات والتشغيل، وقد أدى ذلك فضلا عن الشروط التقليدية للمدة المؤهلة لإستحقاق التعويضات، والحد الأقصى لفترة الإستحقاق ذاتها إلى إدارة التأمين بإعتباره من التأمينات المؤقتة.

وقد ظهرت البطالة العامة the mass unemployment فى الدول الصناعية من حين لآخر خلال المائة عام الأخيرة (وأخر صورة لها تلك التى شاهدها العالم فى أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن العشرين والتى أدت، على سبيل المثال، إلى ظهور عجز فى أموال النظام الإنجليزى قدره ١١٥ مليون جنيه إسترليني فى عام ١٩٣١) كما تنتشر فى الدول الغنية سكانيا (ومثالها مصر والسودان والمغرب والجزائر) فى حين أن هناك عجزا فى القوى العاملة فى الدول الأخرى التى يتزايد فيها الطلب على القوى العاملة عن المعروض (خاصة دول الخليج) وقد عهد بهذا النوع من البطالة طويلة الأمد إلى نظم طوارئ للمساعدات العامة والعمالة البديلة فضلا عن سعى كافة الحكومات فى الدول العصرية إلى بذل أقصى الجهود لتخفيف حدة البطالة العامة وذلك أيا ما كان مدى إشرافها على إقتصادها.

هذا وحيث نهتم بأسس التخطيط لإنشاء تأمين البطالة نلاحظ من الخبرة والملاحظة أن هناك - وبصفة دائمة - قدرا ملحوظا من البطالة فى ظل إقتصاديات السوق There is always some degree of unemployment in market economies وأن هذا القدر - أيا ما كانت تفسيراته - يتغير بتغير الأحوال الإقتصادية. وفى حين يتمكن العاطلون فى الدول المتقدمة من التعايش بفضل مدخراتهم، أو من خلال نظام للتأمين الإجتماعى، فإن الكثيرين من العمال فى الدول النامية غير قادرين على الإدخار خلال فترات حياتهم العاملة، كما أن نظم تأمين البطالة، إن وجدت، تطبق معايير ذات قيود شديدة، وتؤدى تعويضات غير كافية (مما يشجع فى كثير من الحالات الإنتقال بشكل دائم إلى قطاعات الإقتصاد الطفيلية).

ومن هنا يتعين لفاعلية تأمين البطالة أن يراعى فى تحديد مستوى تعويضات التعتل توفير دخلا مناسباً للمتعتلين عن العمل لأسباب خارجة عن إرادتهم بمراعاة تشجيع المتعتلين على العودة إلى سوق العمل فى أعمال تتفق وقدراتهم.(١)

(١) وفقا للمستفاد من تجارب الدول المختلفة تتحدد الملامح الرئيسية لإنشاء نظام فعال لتأمين البطالة فى ظل ظروف العولمة فيما يلى : Designing an unemployment insurance scheme :
أ- يتعين أن يتمثل الهدف المباشر من إنشاء النظام فى توفير دخل مناسب للعاطلين على غير إرادتهم ودون أن يكون لهم دخل فى تعطلهم يتراوح عادة بين ٥٠% و ٨٠% من الدخل السابق على التعتل =

ثانيا : إعانات الطوارئ للعمال عند توقف الدخل (تجربة مصرية بإنشاء صندوق تعويض توقف الأجر) :

تأثراً بالظروف الاقتصادية تناقصت ربحية العديد من الشركات في مصر وتناقصت بالتالي قدرتها على الإنتظام فى أداء الأجور المستحقة للعاملين بما يهدد إستمراريتهم فى العمل .. ولتلافى ذلك صدر فى ٢٠٠٢/٦/١٨ القانون ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء صندوق لإعانات الطوارئ للعمال تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، ويتبع وزير القوى العاملة والهجرة، وذلك لتقديم إعانات للعاملين الذين يتوقف صرف أجورهم من المنشآت التى يتم إغلاقها كلياً أو جزئياً أو تخفيض عدد عمالها المقيدى فى سجلاتها المؤمن عليهم لدى التأمينات الإجتماعية. (م ١)

وحول إصدار القانون ومبرراته جاء فى تقرير للجنة القوى العاملة بمجلس الشعب مايلى: "بعد أن أصبحت الحاجة ملحة لإصدار قانون العمل الموحد الذى يتضمن فى طياته نصوصاً تقضى بإنشاء صندوق لإعانات الطوارئ للعمال الذين يتم الإستغناء عنهم، تبدو الحاجة أكثر إلحاحاً فى الإسراع بأن يصدر هذا القانون بعد أن وصل عدد المنشآت التى توقفت عن العمل أكثر من ١٠٠ منشأة تضم أكثر من ٢٥٣١٤ عاملاً ما بين منشأة توقفت عن العمل بدون إذن أو توقف قانونى، أو منشآت تعثرت مالياً ولم تصرف أجور عمالها خلال الفترة من أول عام ١٩٩٩ حتى مارس ٢٠٠٢ وكانت أهم أسباب التوقف تدور حول إغراق السوق ببعض المنتجات المنافسة للمنتجات المحلية، والمنافسة الشديدة بين المنشآت المماثلة، وإرتفاع أسعار المواد الخام، مع ركود السوق بالإضافة لمشاكل قطاع السياحة خلال الفترة الأخيرة.

ويمثل إنشاء هذا الصندوق مطلباً هاماً للعاملين تخفيفاً للمعاناة وأعباء الحياة وتفادياً لما يترتب على توقف صرف الأجور لأسباب طارئة من آثار إجتماعية بالغة الخطورة على العامل وأسرته." (١)

= ب - يجب أن يقتصر إستحقاق مزايا التأمين على تعطل العامل الذى يمتحن العمل فعلاً بأن تكون له مدة عمل فعلية سابقة على التعطل ... وفى المقابل يتعين توفير إعانات بطالة وهذه تهتم فقط بتعطل الشخص رغماً عن إرادته .

ج- يتم تمويل تأمين البطالة عن طريق اشتراكات يساهم فى أدائها كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة بمراعاة الظروف الاقتصادية للدول الأقل نمواً حيث تكون الإحتياجات الإجتماعية أكبر من موارد الدولة.

د- يتعين على النظام تشجيع وتأهيل وتدريب المتعطلين للتكيف مع التغيرات المستمرة الأدوات والأساليب خاصة حيث يؤخذ الإنتاج بالإقتصاد الحر وظروف المنافسة الدولية والتغيرات التكنولوجية المستمرة التى تستلزم ومؤهلات جديدة للعمل.

(١) للصندوق الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع وزارة القوى العاملة والهجرة، بهدف تقديم إعانات للعاملين الذين يتوقف صرف أجورهم من المنشآت التى يتم إغلاقها كلياً أو جزئياً أو تخفيض عدد عمالها المقيدى فى سجلاتها المؤمن عليهم لدى التأمينات الإجتماعية.

وتتكون موارد الصندوق من ١% من الأجور الأساسية للعاملين بالقطاع العام وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص التى يعمل بها ثلاثون عاملاً فأكثر يلتزم بتسديدها المنشآت، أما المنشآت التى يعمل بها أقل من ٣٠ عاملاً فلا يتم خصم ١% من أجورهم وإذا تم الإستغناء عن أحد عمالها تصرف الإعانة الخاصة به من الصندوق كأي عامل فى منشأة كبرى بالإضافة إلى الإعانات والهبات التى يقبلها مجلس إدارة الصندوق وعائد إستثمار أمواله.

ويختص الصندوق برسم السياسات العامة التى تتطلب مواجهة إعلان المنشآت أو تقليص عملها أو نشاطها نتيجة لما تتعرض له من ظروف إقتصادية والتنسيق مع الجهات المعنية بشئون العمل والعمال لمواجهة حالات الإغلاق.

ثالثاً : التقاعد المبكر لظروف العولمة وأثره فى تحديد الحقوق التأمينية:

الأصل فى إستحقاق معاشات تأمين الشيخوخة بلوغ ما يسمى بالسن المعاشى الذى يستريح عنده الإنسان من عناء رحلة عمل طويلة إستغرقت فترة حياته العملية ويتعين عندئذ 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).

وتثور هنا حالة التقاعد المبكر قبل بلوغ السن المعاشى حيث تتفاوت الأحكام التأمينية لهذه الحالات بين نظم التأمين الإجتماعى .. وفى البداية تم النظر للتقاعد المبكر باعتباره من الأمور غير المرغوب فيها على المستوى القومى.

ولم يكن من مبرر لإستحقاق المعاش هنا سوى طول مدة الإشتراك (تجاوز ١٩ عاماً فى النظام المصرى) مما يعنى مساهمة المؤمن عليه مساهمة ملموسة فى تمويل نفقات معاش مناسب مما يبرر له المطالبة به طالما إنتهت خدمته وإنقطع أجره .. ويطلق على المعاش المستحق فى هذه الحالة إسم (المعاش المبكر) نظراً لإستحقاقه فى موعد مبكر عن مواعيد الإستحقاق الأصلية مما يستتبع الآتى:

١- نظراً لأن الأصل فى إستحقاق معاش الشيخوخة هو إنتهاء الخدمة لبلوغ السن المعاشى فى حين أن المعاش المبكر يستحق قبل بلوغه هذا السن فإن من شأن ذلك طول فترة إستحقاق المعاش مما يستلزم تخفيض المعاش المبكر بنسبة تتزايد مع طول فترة الإستحقاق.(١)

على أن هذه الفكرة المبسطة لا تترجم بصورة رياضية بحته نظراً لتأثيرها بعيد من العوامل الأخرى من أهمها الرغبة فى تخفيض السن المعاشى لإتاحة فرص عمالة للأجيال الجديدة ونضيف إلى ذلك ظروف العولمة حيث أدت التحولات الإقتصادية إلى إنخفاض مستويات العمالة وإرتفاع معدلات التعتل وإلى إقالة العديد من العاملين تحت مسمى الإستقالة للحصول على معاش مبكر 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 تأمينياً 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 تأسيساً 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 ...

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

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 لاتستدعي إستمراره بل ويدفع بوسائل عدة إلى تقديم إستقالته خاصة عند نقل ملكية المشروعات العامة والآثار السلبية للعولمة.

٢- أمام ظروف العولمة يتعين علينا تشجيع المعاشات المبكرة ومن التدابير المتبعة هنا تقرير جواز الجمع بين المعاش المبكر وبين الدخل من أى عمل يقوم به صاحب المعاش المبكر بعد حصوله على المعاش. (١)

(١) قضت بذلك في مصر المحكمة الدستورية العليا تأسيساً على ما يلي:

أولهما: أن العمل، ليس ترفاً يمكن النزول عنه، ولا هو منحه من الدولة تبسطها أو تقبضها وفق مشيئتها لتحديد على ضونها من يتمتعون بها أو يمنعون عنها، ولا هو إكراه للعامل على عمل لا يقبل عليه باختياره، أو يقع التمييز فيه بينه وبين غيره لإعتبار لا يتعلق بقيمة العمل أو غير ذلك من الشروط الموضوعية التي تتصل بالأوضاع التي يجب أن يمارس فيها، وسواء انعكس هذا التمييز في شكل آثار إقتصادية أم كان مرهقاً لبيئة العمل ذاتها مثيراً لنوازح عدائية فيما بين العاملين فيها Objectively Hostile to Work Environment ذلك أن الدستور ينظم العمل بوصفه حقاً لكل مواطن لا يجوز إهداره أو تقييده بما يعطل جوهره، وواجباً يلتزم بمسئولية كمال أدائه، وشرفاً يرنو إليه أملاً. وهو بإعتباره كذلك، ولأهميته في تقدم الجماعة وإشباع إحتياجاتها، ولصلته الوثيقة كذلك بالحق في التنمية بمختلف جوانبها، ولضمان تحقيق الإنسان لذاته ولحرياته الأساسية، وكذلك لإعمال ما يتكامل معها من الحقوق، توليه الدولة إهتمامها وتزيل العوائق من طريقه وفقاً لإمكاناتها، وبوجه خاص إذا إمتاز العامل في أدائه وقام بتطويره.

ولا يجوز بالتالي أن يتدخل المشرع ليعطل حق العمل، ولا أن يتذرع إعتسافاً بضرورة صون أخلاق العامل أو سلامته أو صحته للتعديل في الشروط التي يقوم عليها بل يتعين أن يكون تنظيم هذا الحق غير مناقض لفحواه، وفي الحدود التي يكون فيها هذا التنظيم منصفاً ومبرراً.

ثانيهما: أن الأصل في العمل أن يكون إرادياً قائماً على الإختيار الحر، ذلك أن علائق العمل قوامها شراء الجهة التي تقوم باستخدام العامل لقوة العمل بعد عرضها عليه. ولا يجوز بالتالي أن يحمل المواطن على العمل حملاً بأن يدفع إليه قسراً، أو يفرض عليه عنوة، إلا أن يكون ذلك وفق القانون - وبوصفة تدبيراً إستثنائياً لإشباع غرض عام - وبمقابل عادل وهي شروط تطلبها الدستور في العمل الإلزامي، وقيد المشرع بمراعاتها في مجال تنظيمه كي لا يتخذ شكلاً من أشكال السخرية المناقبة في جوهرها للحق في العمل بإعتباره شرفاً، والمجافية للمادة ١٣ من الدستور بقفرتها.

وحيث إنه متى كان ذلك، وكان إقتضاء الأجر العادل مشروطاً من الدستور كمقابل لعمل تحمل الدولة مواطنيها عليه قسراً إستيفاء من جانبها لدواعي الخدمة العامة ونزولاً على مقتضياتها، فإن الوفاء بهذا الأجر يؤكد للعدل الإجتماعي، وإعلاء لقدر الإنسان وقيمه، وإعترافاً بشخصيته المتنامية وما يتصل بها من الحقوق الإجتماعية والإقتصادية، يكون بالضرورة التزاماً أحق بالحماية الدستورية وأكفل لموجباتها كلما كان مقابلاً لعمل تم أدائه في نطاق رابطة عقدية أو علاقة تنظيمية إرتبط طرفاها بها، وحدد الأجر من خلالها، وذلك إنطلاقاً من ضرورة التمكين للقيم الأصيلة: الخلفية والوطنية التي يلتزم المجتمع بالتخلي عنها، والنمساك الطرق إليها والعمل على إرسائها على ماتقضى به المادة ٢٢ من الدستور، ونزولاً على حقيقة أن الأجر وفرص العمل وربطهما معاً بالإنتاجية تمثل جميعها ملامح أساسية لخطة التنمية الشاملة التي تنظم إقتصاد الدولة، والتي تتوخى زيادة الدخل القومي وتضمن عدالة توزيعه، هذا فضلاً عن أن الأجر محدد إنصافاً ووفق شروط مرضية، ضماناً جوهرية لإسهام المواطن في الحياة العامة، وهو إسهام غداً واجباً وطنياً طبقاً للمادة ٦٢ من الدستور.

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

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

التكامل الحكى للحقوق والمدد التأمينية عند إنتقال الأيدى العاملة بين الدول من خلال تماثل التشريعات التأمينية (وفقاً للإتفاقيات والتوصيات الدولية والقومية) وتحويل المعاشات والإحتياطات (وفقاً للإتفاقيات ثنائية)

يثير إنتقال العمال بين الدول العديد من المشاكل التأمينية سواء من حيث إزدواج الإشتراكات أو من حيث تحويل وإقتضاء المستحقات التأمينية تأسيساً على ما لكل دولة من سيادة على إقليمها والمقيمين لديها.

ومن أهم الوسائل التى تلجأ إليها الدول لمعالجة المشاكل التأمينية المترتبة على تنقل القوى العاملة الإتفاقيات والتوصيات الدولية (التي تصدرها المؤتمرات السنوية لمنظمة العمل الدولية) والإقليمية (ومثالها تلك التي تصدرها مؤتمرات منظمة العمل العربية) فضلاً عن تلك الإتفاقيات التي تبرمها دولتان لمعالجة المشاكل القائمة بينها في مجال التأمينات الإجتماعية أو غيرها والتي تسمى بالتالى بالإتفاقيات الثنائية. (١)

ومن الصور المفيدة لنا على المستوى العربي الإسترشاد بإتفاقيات الضمان الإجتماعى بين المملكة المتحدة ودول السوق الأوروبية المشتركة التي تهتم بالمساواة فى المعاملة وضمن حقوق ومزايا الضمان الإجتماعى لرعايا السوق الأوروبية المشتركة عند إنتقالهم بين دول السوق وهذه تمتد بالنسبة للمملكة المتحدة لتشمل إتفاقيات مع كل من أستراليا - سويسرا - نيوزلندا - السويد - مالطة - قبرص - اسرائيل - النرويج - يوجوسلافيا - فنلندا - كندا - تركيا - النمسا - جامايكا - البرتغال - اسبانيا.

(١) صدرت فى مصر القرارات التالية:

- قرار بإضافة ميدان حقوق الإنسان لميادين عمل الجمعيات والمؤسسات الخاصة (قرار وزير التأمينات ١١٢ لسنة ٢٠٠٠ صادر بتاريخ ٢٤/٦/٢٠٠٠)
- وفقاً لقانون السلطة القضائية فى مصر تم فى عام ٢٠٠٤ تنظيم محاكم الأسرة ومكاتب تسوية المنازعات الأسرية كما تم تشكيل نيابة لشئون الأسرة وذلك على مستوى المحاكم الابتدائية بمختلف أنحاء البلاد (قرار ٦٧٨٤ لسنة ٢٠٠٤).
- صدر قرار جمهورى (قرار رقم ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٣) بتشكيل وإختصاصات مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية يقوم رئيس الوزراء بتشكيل لجنته التنفيذية لتكون برئاسة وزير القوى العاملة وتختص بما يلى:
 - متابعة تنفيذ السياسات والخطط والمشروعات التي يقرها المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية ووضع الإطار العام لتنفيذها.
 - متابعة وضع مستويات مهارة قومية وإختباراتها القياسية حسب أولويات الإحتياج خلال فترة زمنية محددة.
 - الإشراف على قاعدة البيانات الخاصة بإمكانيات التدريب المتاحة ومستواها وإحتياجات سوق العمل من المهارات المختلفة المستقبلية وفرص العمل الممكنة.
 - إعداد البحوث والدراسات الميدانية بالنسبة للموضوعات المتعلقة بتنمية الموارد البشرية وعرض نتائجها على المجلس.
 - دراسة وإقتراح ميزانية سنوية للمجلس لتغطية نفقاته وكذا نفقات الأمانة الفنية والدراسات المطلوبة سنويا لإعتمادها من المجلس الأعلى.
 - إعداد التقارير عن نتائج الأعمال وعرضها على المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية بالتنسيق مع الأمانة الفنية للمجلس.

وللاستفادة من التكامل الدولى لخدمات النظام الضمان الإجتماعى الذى توفرها تلك الإتفاقيات يقوم كل من رعايا المملكة المتحدة عند إنتقاله إحدى الدول ذات الإتفاقيات بإخطار مكتب الضمان الإجتماعى الذى يتبعه بالمملكة المتحدة بتاريخ سفره وعنوانه بالخارج وعند عودته يقوم أيضا بإخطاره بذلك وذلك لإستمرار إتصاله بالمكتب المذكور.

وهناك العديد من الإتفاقيات الثنائية بين الدول العربية أو بين دول عربية ودول أخرى ينتقل إليها العاملون العرب .. وفى هذا الشأن نتناول فيما يلى الإتفاقيات التى صدقت عليها مصر وتلك التى عقدها مع بعض الدول:

أولاً : الإتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية :

- ١- الإتفاقيات الدولية رقم ١٩ لسنة ١٩٢٦ بشأن المساواة بين العمال الوطنيين والأجانب فيما يتعلق بالتعويض عن إصابات العمل وقد تم التصديق عليها سنة ١٩٦٠.
- ٢- الإتفاقية الدولية رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧ بشأن التعويض عن حوادث العمل ورقم ١٨ لسنة ١٩٢٧ بشأن الأمراض المهنية وقد تم التصديق عليهما سنة ١٩٦٠.
- ٣- الإتفاقية الدولية رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٢ بشأن المساواة فى المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين فى الضمان الإجتماعى وقد تم التصديق عليها سنة ١٩٩٤.

ثانياً : الإتفاقيات العربية:

- ١- الإتفاقية العربية رقم (١) لعام ١٩٦٦ بشأن مستويات العمل.
- ٢- الإتفاقية العربية رقم (٢) لعام ١٩٦٧ بشأن تنقل الأيدي العاملة.
- ٣- الإتفاقية العربية رقم (٣) لعام ١٩٧١ بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية.
- ٤- الإتفاقية العربية رقم (٤) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدي العاملة (معدلة).
- ٥- الإتفاقية العربية رقم (٦) لعام ١٩٧٦ بشأن مستوى العمل (معدلة).
- ٦- الإتفاقية العربية رقم (١٤) لعام ١٩٨١ بشأن حق العامل العربى فى التأمين الإجتماعى عند تنقله فى أحد الأقطار العربية.

ثالثاً : إتفاقيات لتحسين ظروف العمل ومعالجة البطالة وتنقل الأيدي العاملة:

- تعددت منذ عام ١٩٧٥ الإتفاقيات والقرارات الصادرة لتحسين ظروف العمل وإيجاد الحلول لمشكلة البطالة والهجرة وتنقل العمالة العربية ومن أهمها:
- إتفاقية العمل العربية رقم (٤) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدي العاملة -
 - إتفاقية العمل العربية رقم (٥) لعام ١٩٧٦ بشأن المرأة العاملة - إتفاقية العمل العربية رقم (٦) لعام ١٩٧٦ بشأن مستويات العمل- إتفاقية العمل العربية رقم ٩ لعام ١٩٧٧ بشأن التوجيه والتدريب المهنى - إتفاقية العمل العربية رقم ١٤

عام ١٩٨١ بشأن حق العامل العربى فى التأمينات الإجتماعية عند تنقله للعمل فى أحد الأقطار العربية - قرارات مؤتمر القمة العربى الحادى عشر (عمان ١٩٨٠) وقراره لإستراتيجية العمل الإقتصادى العربى المشترك - إعلان المبادئ الصادر عن المجلس الإقتصادى والإجتماعى العربى عام ١٩٨٤ بشأن تنقل القوى العاملة العربية - قرارى مؤتمر العمل العربى فى دورتيه الثامنة عشرة (القاهرة، مارس/ آذار ١٩٩٠) والتاسعة عشرة (طرابلس، أبريل/ نيسان ١٩٩٢) بشأن الإستراتيجية العربية للتشغيل وتكامل القوى العاملة العربية.

وقد جاءت تلك الإتفاقيات والقرارات لتعالج ما أدى إليه تزايد عدد السكان ومن ثم القوى العاملة العربية من عدم توازن المعروض من القوى العاملة والطلب عليها (تم تقدير عدد السكان بـ ٢٣٤ مليون نسمة عام ١٩٩٢، ليصل إلى ٢٧٠ مليون نسمة عام ٢٠٠٠ و ٣٧٠ مليون عام ٢٠١٥، مع إستمرار الزيادة حتى مرحلة الثبات السكانى والتي تتراوح من دولة لأخرى بين ١٥ و ٦٠ عامًا) ... وقد قدرت القوى العاملة بحوالى ٩٠ مليون نسمة فى نهاية القرن الماضى لتجاوز معدلات البطالة لمجموع الدول العربية فى عام ١٩٩٢ معدل ١١% بما يتطلب الحاجة إلى أكثر من ١٠ مليون فرصة عمل على مدى ٤ سنوات لمجرد المحافظة على مستويات البطالة القائمة عام ١٩٩٢ مع ملاحظة أن ٥٣% من المواطنين وقتئذٍ دون سن العشرين وبالتالي فإن كل شخص عامل يقابله ثلاثة على الأقل لا يعملون.

رابعاً: الإتفاقيات الثنائية:

١- تم توقيع إتفاقية مع السودان عام ١٩٧٦ فى مجال التكامل التأمينى (ووفقاً لها يقوم الصندوق بصرف معاشات المصريين الذين كانوا يعملون بحكومة السودان نيابة عن مصلحة المعاشات السودانية كما تقوم مؤسسة التأمينات الإجتماعية بالسودان بصرف معاشات السودانيين الذين كانوا يعملون بالحكومة المصرية) ... وفى ٢٩/٧/٢٠٠٢ تم توقيع إتفاقية بين الدولتين لتبادل الأيدي العاملة (قرار جمهورى ٦٤ لسنة ٢٠٠٣) ... فى ٤/٤/٢٠٠٤ تم توقيع إتفاقية بين الدولتين لحرية التنقل والإقامة والعمل والتملك (قرار رئيس مصر ١٤٤ لسنة ٢٠٠٤).

٢- تم توقيع إتفاقية مع اليونان فى مجال التأمينات الإجتماعية (ووفقاً لها يتم تحويل إستحقاقات العاملين المصريين ممن يعملون باليونان إلى مصر عند إنتهاء مدة عملهم).

٣- تم توقيع إتفاقية مع قبرص فى ١٢/٧/١٩٨٨ (دخلت حيز التنفيذ إعتباراً من ١/٧/١٩٨٩) بتحويل إشتراكات العاملين المصريين بقبرص إلى مصر عند إنتهاء مدة عملهم (لتحسب لها مدة إشتراك فى النظام المصرى).

٤- تم توقيع إتفاقية فى مجال الضمان الإجتماعى بين مصر وتونس فى ٢٣/٣/٢٠٠٠ (صدر بها قرار رئيس الجمهورية المصرية ٢٦٣ لسنة ٢٠٠١) بإنتفاع العاملين المصريين والتونسيين بتشريع الضمان الإجتماعى (أو التأمين الإجتماعى) المعمول به فى دولة العمل وتجميع مدد الإشتراك المستحقة.

٥- تم توقيع إتفاقية ثنائية فى مجال التأمين الإجتماعى مع المملكة الهولندية بتاريخ ٢٧/٧/٢٠٠٣.

- ٦- تم توقيع إتفاقيات ثنائية فى مجال التأمين الإجتماعى مع المملكة المغربية فى مايو ٢٠٠٦ .
- ٧- تم توقيع إتفاقيات ثنائية مع كل من ليبيا والمملكة الدنماركية .
- ٨- تم توقيع إتفاقية للتأمينات الإجتماعية بين جمهورية مصر وجمهورية يوغسلافيا الفيدرالية فى ١٩٨٧/٦/٢٧ (قرار رئيس جمهورية مصر رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٨٧).

*** مراعاة الإتفاقيات والتوصيات الدولية والعربية يحقق التماثل بين التدابير التأمينية بإعتباره أساساً لتكامل الحقوق التأمينية:**

ومن الجدير بالإشارة أهمية التماثل أو على الأقل التناسق بين تشريعات التأمين الإجتماعى لإمكان تكامل الحقوق التأمينية عند تنقل الأيدى العاملة بمراعاة ما أدت إليه العولمة من فتح الحدود بين الدول أمام حركة العاملين خلال حياتهم العملية.

تهتم الإتفاقيات الدولية بتلافى الإزدواج التأمينى مع تحويل الإشتراكات الخاصة بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة فى حالة إنتهاء خدمة المؤمن عليه فى بلد العمل وعودته نهائياً إلى أرض الوطن بغرض تكامل مدد الإشتراك لإستحقاق المعاش والتنسيق فى الإجراءات الإدارية وتبادل المستندات والمعلومات والبيانات بين مؤسسات التأمين الإجتماعى.

التخطيط القومي المرحلي لقضايا التطوير والتشغيل وفقاً للخبرة الإحصائية للبطالة والقوى العاملة على المستوى العربي

* التخطيط القومي المرحلي لقضايا التطوير والتشغيل :

أعدت لجنة الضمان الإجتماعي المنبثقة عن مؤتمر العمل الدولي تقريراً في نهاية القرن الماضي لرفعه إلى المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية بهدف معالجة القضايا والتحديات التي تواجه تدابير الضمان الإجتماعي لتطويرها أو إستحداث تدابير جديدة لمقابلة التطورات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي إمتدت لمختلف دول العالم.(١)

(١) ورقة قومية حول إستراتيجية تطوير التأمينات الإجتماعية عربياً:

إنتهى الملحق العربي لخبراء التأمينات الإجتماعية في الدول العربية المنعقد في الفترة من ٨ : ١٢/٢/٩٨ إلى دراسة الآثار الناجمة عن التحولات الإقتصادية التي تشهدها معظم الدول العربية والإنعكاسات السلبية لهذه الآثار على أنظمة التأمينات الإجتماعية والعمل على صياغة وجهة نظر في كيفية مواجهة هذه الآثار وإنعكاساتها وإستيعابها والتقليل من نتائجها وبما يحافظ على المستويات الملائمة للتأمينات الإجتماعية في الدول العربية وإمكانات تطويرها مستقبلاً لتتماشى مع المستويات العربية والدولية المقررة بهذا الشأن ... وناقش الملحق مشروعاً بالإستراتيجية العربية للتأمينات الإجتماعية تمثلت فيما يلي :

أولاً: المنطلقات :

- ١- إيماناً بأن العلاقة بين التنمية الإقتصادية والتنمية الإجتماعية هي علاقة شرطية، فنتأثر كل منهما بالأخرى وتؤثر فيها فارتفاع معدلات التنمية الإقتصادية يتوجب أن يؤدي إلى إرتفاع مماثل في معدلات مستويات التنمية الإجتماعية والعكس صحيح أيضاً.
- ٢- وإنطلاقاً من أن التأمينات الإجتماعية تمثل الدعامة الأساسية للتنمية الإجتماعية وأن توسيع نطاق أنظمة التأمينات الإجتماعية لتشمل كافة الفئات المكونة للقوى البشرية وأن الإرتقاء بالمزايا والخدمات التي توفر للمؤمن عليهم هما القاعدة الأساسية لحماية أفراد المجتمع.
- ٣- واقتناعاً بأن توفير الحماية والرعاية لإفراد المجتمع عبر أنظمة تأمينية، فاعلة ومتطورة، يؤدي إلى رفع معدلات الإنتاجية الوطنية في ظل استقرار المؤمن عليهم واطمئنانهم على حاضرهم ومستقبلهم.
- ٤- وتطويراً للبنية التنظيمية والإدارية والفنية للمؤسسات التأمينية العربية واعتنائها بالعناصر البشرية والمادية اللازمة لتحديث وسائل وأساليب عملها بما يكفل أدائها لرسالتها بأفضل صورة ممكنة.
- ٥- وأخذاً في الإعتبار التحولات الإقتصادية الجارية حالياً وأثرها على أنظمة التأمينات الإجتماعية العربية والعمل للحفاظ على مستويات هذه الأنظمة والسعي لتطويرها مستقبلاً بما ينسجم مع المعايير العربية والدولية المقررة في هذا المجال.
- ٦- وتعميقاً للاستقلالية المالية للمؤسسات التأمينية العربية وأحقيتها بالولاية على فائض أموالها واستثمار هذه الأموال وفق سياسات وبرامج محددة، تسمح عوائدها للمؤسسات بالوفاء بالتزاماتها وتطويع نوعية هذه الالتزامات مستقبلاً.
- ٧- وعملاً بما نص عليه الميثاق العربي للعمل من تحقيق للعدالة الإجتماعية ورفع مستوى القوى العاملة في الدول العربية وتطويع الأجهزة المختصة بالشئون العمالية بما يتلاءم مع التطور الإجتماعي والإقتصادي للدول العربية.
- ٨- وتحقيقاً لما جاء في دستور منظمة العمل من أحقية جميع البشر في السعي وراء رفاهيتهم المادية والروحية في حرية وفي ظروف قوامها تكافؤ الفرص والعدالة الإجتماعية.
- ٩- وسعيًا للوصول إلى تحقيق أهداف منظمة العمل العربية في بلوغ مستويات متمثلة في تشريعات التأمينات الإجتماعية العربية ووضع خطة لأنظمة التأمينات الإجتماعية لحماية العمال وعائلاتهم.
- ١٠- وتنفيذاً لما نصت عليه الأحكام الواردة في إتفاقيات العمل العربية المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية وكذلك ماورد بشأنها من أحكام في إتفاقيات العمل الدولية وفي الموثيق والعهود الصادرة عن الأمم المتحدة وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي نص صراحة على حق كل إنسان بالضمان الإجتماعي.
- ١١- وإنسجاماً مع الأهداف الواردة في الإعلان العالمي حول التقدم الإنمائي في الميدان الإجتماعي وما انطوت عليه من تأكيد على توفير نظم ضمان إجتماعي شاملة وخدمات رعاية إجتماعية لصالح جميع الأشخاص غير القادرين على الإرتزاق بسبب المرض أو العجز أو الشيخوخة.

وقد شارك في مناقشة الموضوع وفود لدول العالم المختلفة (١٧٤) وفداً دولياً) تضمن التقرير المشار إليه عددا من القضايا الرئيسية التي ينبغي مراعاتها في المناقشة العامة - وتشمل هذه القضايا: الترابط بين الضمان الإجتماعى والعمالة والتنمية - توسيع التغطية الشخصية للحماية الإجتماعية - المساواة بين الجنسين - تمويل الضمان الإجتماعى- توسيع نطاق الحوار الإجتماعى - الإنعكاسات بالنسبة لنشاط منظمة العمل الدولية فى المستقبل.

١٢- وإعتقادا على القرارات ذات العلاقة بالتأمينات الإجتماعية الصادرة عن مؤتمر العمل العربى فى دوراته المتعاقبة وبشكل خاص ما صدر منها عن الدورة التاسعة عشرة بشأن التأمينات والضمان الإجتماعى. ١٣ - واستلهاما للمبادئ السامية التى جاءت بها الشرائع السماوية، وتعزيزا لكرامة الإنسان العربى وتوفير أسباب حريته الاقتصادية وإتساع المجال أمامه لإطلاق إبداعاته،،،
تأتى الإستراتيجية العربية للتأمينات الإجتماعية معتمدة على الأهداف والآليات التالية :

ثانيا : الأهداف على المستوى الوطنى:

١- توسيع مجال تطبيق التأمينات الإجتماعية من خلال:

أ - وضع معايير موحدة لمختلف الفئات المكونة للقوى العاملة من أجل شمولها بأنظمة التأمينات الإجتماعية بهدف توفير الأمان والإستقرار لها بغض النظر عن مكان العمل أو نوعيته أو مجاله.
ب- وضع الدراسات اللازمة لتقديم خطط قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل لإزالة الأسباب والمعوقات التى تحول دون شمول كافة الفئات بأنظمة التأمينات الإجتماعية.
ج- العمل على حل مشكلة الفئات غير المشمولة بأنظمة التأمينات الإجتماعية وبشكل خاص منها، فئة العاملين فى القطاع الزراعى، وفق برامج زمنية تراعى الأولويات فى ضوء الإمكانيات المتاحة لدى كل دولة وفق ظروفها الاقتصادية والإجتماعية.

٢- تطوير مزايا التأمينات الإجتماعية من خلال:

أ- النص فى التشريعات على التطبيق المبدئى لكافة المزايا والمنافع التى توفرها أنظمة التأمينات الإجتماعية والمعتمدة فى المستويات العربية والدولية وتترك للوائح التنفيذية مهمة ترتيب أولويات التنفيذ لهذه المزايا والمنافع فى ضوء الظروف الاقتصادية والإجتماعية لكل دولة.
ب- إيلاء قضايا التأمين الصحى وتأمين البطالة وتأمين المعونات العائلية الإهتمام الكافى، بإعتبارها من القواعد الأساسية للحماية الإجتماعية ووضعها موضع التنفيذ، وفق خطط قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل توضع لغرض تفعيل هذه المجالات فى ضوء الإمكانيات المتاحة لدى كل دولة فى ضوء ظروفها الاقتصادية والإجتماعية.

ج- توفير مصادر للتمويل اللازم لمواجهة الإلتزامات المالية الناشئة عن وضع منافع الحماية الإجتماعية موضع التنفيذ، بحيث تتدرج مصادر التمويل بالتوازى مع تطبيق مفردات الخطط التنفيذية، بحيث تتدرج مصادر التمويل بالتوازى مع تطبيق مفردات الخطط التنفيذية الموسوعة لتفعيل دور الحماية الإجتماعية، مع مراعاة ضرورة التوسع فى مساهمات الدول العربية فى تمويل التأمينات الإجتماعية.

٣- تبسيط إجراءات إقتضاء الحقوق التأمينية من خلال:

أ- العمل على تطوير جوهر أداء المنافع والمزايا التأمينية من خلال تطوير العناصر المكونة للعملية الإنتاجية للتأمينات الإجتماعية المكونة من العنصر البشرى ووسائل وأساليب وأدوات الإنتاج والتشريعات لمنظمة لهذه العملية، بما يؤمن تقديم الخدمة للمؤمن عليهم بكل دقة وإتقان وبأسرع وقت ممكن وبأكثر الطرق والوسائل فعالية لتأمينها فى الوقت والمكان المناسب.

ب- الإهتمام بالعنصر البشرى الناشط فى مجال التأمينات الإجتماعية وتدريبه حسب متطلبات مسئولياته العملية، وتوعيته بحقيقة دور مؤسسته وطبيعة الجمهور المتعامل معها والذى يتكون فى معظمه من الشيوخ والعجزة والإيتام والأرامل والمرضى والعاطلين عن العمل.

ج - السعى، ضمن الإمكانيات المتاحة أمام كل دولة، لتطوير وسائل وأساليب وأدوات العمل المستخدمة فى مؤسسات التأمينات الإجتماعية وبما يؤمن قدر المستطاع ميكنة جميع أعمال التأمينات بتوفير الأجهزة والأدوات المناسبة والمتطورة وإدخالها فى الخدمة والإطلاع على أحدث وسائل وأساليب العمل والإستفادة منها وإدخالها فى العملية الإنتاجية والعمل على التحديث المستمر لها.

د - يراعى عند وضع التشريعات المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية، أن تكتسى طابع المرونة، لكى تستطيع أن تواكب بالتعديل والتطوير المستجدات الاقتصادية والإجتماعية وتتناسب معها.

هـ- الحرص على تبويب التشريعات وتصنيفها وتحديد الصلاحيات والمسئوليات الممنوحة بموجبها بحيث لا يقع أى إزدواج أو تداخل فيها بما يؤدى أى ضياع المضامين تحت ضغط التفاصيل المترامية.

و- تفعيل مبدأ اللامركزية فى إدارة نظم التأمينات، بهدف تسهيل سرعة إتخاذ القرارات وتقديم الحقوق والخدمات لأصحابها وإقامة الفروع والمكاتب فى جميع المواقع التى تنشط فيها فعاليات اقتصادية وإجتماعية.

وقد أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية المنعقد في دورته التاسعة والثمانين لعام ٢٠٠١ الوثيقة "التأمين الإجتماعي - القضايا - التحديات ودعا إلى تخطيط على النحو التالي:

= ٤ - حماية القوة الشرائية لمعاشات التأمينات الإجتماعية من خلال:

أ - وضع البدائل التشريعية والمالية لمواجهة الإحتياجات المتوقعة مستقبلا في ضوء نتائج الدراسات الإكتوارية التي تجرى في هذا الشأن على قاعدة التوازن بين إلتزامات أطراف الإنتاج التي تقررها التشريعات وبين حقوق المستفيدين من أنظمة التأمينات التي تنص عليها هذه التشريعات.
ب- العمل على حماية القدرة الشرائية لمعاشات وتعويضات التأمينات الإجتماعية عبر مايلي:
- توسيع مشاركة الدولة في هذا المجال عبر وضع نظام يضمن المحافظة على القيمة الحقيقية لمدفوعات التأمينات الإجتماعية.
- تشجيع إنشاء صناديق تكميلية للحماية الإجتماعية ووضع الأنظمة المناسبة لهذه الصناديق إيرادا وإنفاقا.

- تشجيع مساهمة الفرد في هذا المجال من خلال وضع أنظمة للادخار تقوم على قاعدة إختياره ممولا ومستفيدا في نفس الوقت.
ج- وضع سياسات تعتمد زيادة الأجور كمؤشر أو قاعدة لتحسين المعاشات وإعتماد تغييرات دورية لسلم الأجور لتقترب من تغطية التكلفة المتزايدة في أعباء الحياة.
د- وضع حد أدنى للمعاشات تتناسب مع الحدود الدنيا للأجور وإعادة النظر بها دوريا في ضوء تطورات مستويات المعيشة.

هـ- وضع حد أدنى لنصيب كل فرد من أفراد العائلة المستحقين والنظر فيه دوريا.
و- وضع حد أدنى لكل من معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة وإعادة النظر به دوريا.
٥- تعزيز مساهمة استثمارات أموال التأمينات الإجتماعية في التنمية الإقتصادية والتنمية الإجتماعية، وذلك من خلال:

أ - التأكيد على ولاية مؤسسات التأمينات الإجتماعية على الأموال العائدة لها من محصلة الإشتراكات وعائدات إستثمارها وحققها في التصرف في هذه الأموال وفق الشروط والضوابط المنظمة لذلك.
ب- تشجيع إستثمار أموال التأمينات الإجتماعية، على أن توظف وفق مبادئ الإستثمار المتعارف عليها من حيث الضمان والربحية والسيولة، بما يعود بالدعم لترسيخ قواعد أنظمة التأمينات الإجتماعية وتطوير أدائها وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الآتية والمتوقعة مستقبلا.
ج- تعزيز التعاون مع القطاع الخاص في هذا المجال، من خلال إستثمارات مشتركة تكون أموال التأمينات الإجتماعية فيها العنصر الضامن والمطمئن لهذا الإستثمار وبما يساهم في النهوض بالتنمية الإقتصادية ويؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة.

٦- تطوير مستويات الخدمات الإجتماعية التي تقدمها التأمينات الإجتماعية للمؤمن عليهم من خلال:
إقامة مشاريع خدمية للمؤمن عليهم، وفق سياسات توضع لهذا الغرض وتقوم على قاعدة توفير هذه الخدمات بشكل ملائم لكل شريحة من شرائح المؤمن عليهم، بأسعار تتناسب مع كل شريحة منهم وفي حدود ربحية معقولة لضمان وصول هذه الخدمات لأكثر عدد من المستفيدين منها، وذلك وفق المجالات التالية:
- الخدمات الإسكانية.
- الخدمات التعليمية والتدريبية.
- خدمات النقل والمواصلات.
- الأنشطة الثقافية والترفيهية وتنظيم الأجازات.
- الرعاية الصحية.

الأهداف : على المستوى القومي :

الهدف الأول: تطوير فاعلية التأمينات الإجتماعية وذلك من خلال:

١- شمول مظلة التأمينات الإجتماعية للعمال العرب العاملين في الأقطار العربية من غير بلدانهم الأصلية ومساواتهم بالعمال الوطنيين، ووضع الآليات المناسبة التأمينية للعامل العربي العامل في إحدى الدول العربية.

٢- تشجيع إبرام الإتفاقيات الثنائية أو المتعددة بين الدول العربية من أجل حماية العامل العربي عند تنقله للعمل بين الأقطار العربية.

الهدف الثاني: تماثل مستويات التأمينات الإجتماعية العربية وتطويرها وذلك من خلال:

١- وضع نموذج لتشريع تأميني عربي إسترشادي للأخذ به أو الإستفادة منه عند وضع تشريعات وطنية بهذا المجال أو تعديل ما هو قائم منها.

٢- مبادرة الدول العربية للتصديق على الإتفاقيات العربية المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية وعلى الأخص الإتفاقية العربية رقم (٢) بشأن تنقل الأيدي العاملة العربية والإتفاقية العربية رقم (١٤) بشأن حق العامل العربي في التأمينات الإجتماعية عند تنقله للعمل بين الأقطار العربية بما يتفق وتحقيق التماثل في مستويات التأمينات الإجتماعية العربية.

٣- تطوير الأدوات القانونية العربية المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية بشكل دائم بحيث تتواءم مع المستجدات والتطورات التأمينية على الصعدين الوطني والقومي.

٤- دراسة الأدوات القانونية العربية والدولية المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية لتحديد الأسباب والصعوبات التي تحول دون تصديق الدول على الإتفاقيات والأخذ بما ورد في التوصيات.
=

أولا : إمتداد مجال التأمينات الإجتماعية بإستهداف العدالة الإجتماعية الأساسية:

أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية فى عام ١٩٤٤ "التزام منظمة العمل الدولية بتعزيز البرامج التى تحقق مد مظلة التأمين الإجتماعى فى دول العالم لتوفير دخل أساسى لكل من يحتاج لهذه الحماية وكذلك توفير الرعاية الطبية" وحاليا تقوم منظمة العمل الدولية بحملة لتحسين ومد التغطية التأمينية لكل من هم فى حاجة إليها وندعو المدير العام لتوجيه النتائج التى تم التوصل إليها بالجدية والسرعة المطلوبة للتوصل إلى العدالة الإجتماعية الأساسية والتى يمتد تأثيرها إلى الملايين من مواطنى الدول الأعضاء.

= الهدف الثالث: تطوير أداء المنظمات العربية المعنية بالتأمينات الإجتماعية وذلك من خلال:

- ١- تطوير الإدارات المعنية بالتأمينات الإجتماعية فى المنظمات العربية المتخصصة وزيادة صلاحياتها ومسؤولياتها وكوادرها.
- ٢- إشراك ممثلين عن مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية فى مختلف المؤتمرات الفنية العربية التى لها علاقة بقضايا العمل والعمال.
- ٣- دعم المركز العربى للتأمينات الإجتماعية فى الخراطوم بما يساعده على القيام بدوره وتطوير هذا الدور ليمكنه من تقديم خدمات تدريبية للعاملين فى مجالات التأمينات العربية.
- ٤- إنشاء سكرتارية دائمة لندوات التأمينات الإجتماعية العربية من بين مسؤولى مؤسسات التأمينات الإجتماعية تكون على علاقة مباشرة مع مكتب العمل العربى وتعمل بالتنسيق فى إطار تنفيذ توصيات الندوات المختلفة والمتعاقبة.

الهدف الرابع: التعاون بين مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية وذلك من خلال:

- ١- إيجاد الوسائل والسبل الكفيلة ببناء وترسيخ تعاون بين مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية فى مختلف المجالات وذلك من خلال تفعيل دور مكتب العمل العربى فى هذا المجال.
- ٢- تبادل الخبرات والمعلومات ومحصول التجارب بين مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية بهدف رفع كفاءة الأداء التأمينى كما وكيفا، بالإستفادة من مجموع هذه التجارب وتطبيقاتها.
- ٣- دراسة إمكانية وجدوى، إقامة مشروعات إستثمارية، ثنائية أو مشتركة، بين مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية وتخصيص نسبة محددة من فوائض أموال التأمينات لدعم هذا الإستثمار.
- ٤- السعى لإنشاء مؤسسات علمية وإكتوارية ومنها معهد للدراسات الإكتوارية، لتقدم خدماتها وخبراتها لمؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية.
- ٥- تعزيز قسم التوثيق والمعلومات بمكتب العمل العربى وتغذيته بالمعلومات والمستجدات والتطورات الحاصلة فى مجال التأمينات الإجتماعية فى الدول العربية وصولا لجعله مركزا عربيا للمعلومات المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية.
- ٦- قيام مكتب العمل العربى بوضع اللآليات المناسبة للتنسيق بين إستراتيجية التأمينات الإجتماعية العربية وإستراتيجية تنمية القوى العاملة العربية والإستراتيجية العربية للتشغيل من أجل بناء تكامل فى الأهداف والإجراءات والآليات الخاصة بهذه الإستراتيجيات.
- ٧- العمل على تنسيق مواقف مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية فى الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى، وذلك من خلال منظمة العمل العربية.

ثالثا: الآليات :

تحقيق الأهداف الوطنية والقومية الواردة فى هذه الإستراتيجية من خلال:

- ١- قيام مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية بإجراء دراسات تتناول المشكلات والمعوقات والصعوبات التى تحول دون التوسع فى شمول مختلف الفئات العاملة على أن تفرّد دراسة خاصة لمشكلات تغطية عمال الزراعة بالتأمينات الإجتماعية.
- ٢- متابعة مكتب العمل العربى لبعض التجارب المنقاة من البلدان المتقدمة والبلدان النامية فى مجال شمول العمال غير المشمولين بالتأمينات الإجتماعية فى البلدان العربية ومنهم عمال الزراعة، وذلك بالتعاون مع الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى.
- ٣- تبادل نتائج الدراسات من قطر لآخر من خلال مكتب العمل العربى على أن يجرى تزويد المؤسسات التأمينية العربية بنتائج الإتصالات مع الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى وأية منظمات أو مؤسسات تأمينية أخرى بشأن الإستفادة من تجاربها فى شمول عمال الزراعة والفئات العمالية غير المغطاة بالتأمينات الإجتماعية.
- ٤- سعى مكتب العمل العربى لدى الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى لعقد إتفاق أو إتفاقيات للتعاون فى المجالات الفنية، على أن تشمل هذه الإتفاقيات تزويد المؤسسات التأمينية العربية بخبراء لدراسة ومعالجات المشكلات التى تواجهها هذه المؤسسات وخاصة فى المجالات التالية:
أ- شمول عمال الزراعة بالتأمينات الإجتماعية.

=

ثانيا : تفعيل إدارة نظام التأمين الإجتماعى وتطوير النموذج المناسب لتحقيق أهدافه:

وفى هذا الشأن تم التركيز على أهمية التأمين الإجتماعى على مستوى الفرد والأسرة والمجتمع بإعتباره من الحقوق الإنسانية الأساسية التى تحقق التماسك والتضامن الإجتماعى وهو أداة مهمة لمنع الفقر وتخفيف آثاره بما يحفظ على كرامة الإنسان والمساواة والعدالة الإجتماعية عن طريق تحقيق التكافل الإجتماعى والمشاركة فى تحمل الأعباء فضلاً عن تحقيق المشاركة السياسية وتطور الديمقراطية.

كما تم بيان أهمية إدارة نظام التأمين الإجتماعى بطريقة سليمة عن طريق توفير الرعاية الصحية وتأمين الدخل والخدمات الإجتماعية وبإعتباره نوعاً من إستثمار القوى البشرية ودعمها (ويصبح أكثر أهمية فى ظل سياسات العولمة) مع مراعاة أن لكل مجتمع نموذج المناسب لتطبيق وتطوير

= ب- إجراء الدراسات الإكتوارية للمراكز المالية للمؤسسات أو كلفة وإحتياجات تطبيق التأمينات الإجتماعية أو تعديل تشريعات التأمينات الإجتماعية بقصد تطويرها وزيادة المنافع للمؤمن عليهم.
ج- إستخدام التكنولوجيا المتقدمة فى إدارة المؤسسات التأمينية وخاصة إستخدامات الحاسب الألى
د - المساعدة الفنية والمادية لإقامة معهد قومى للدراسات الإكتوارية فى إحدى البلدان العربية.
هـ- إقامة ندوات وطنية وإقليمية وقومية لمناقشة المشكلات والصعوبات التى تحول دون التوسع الأفقى والعمودى فى شمول فئات جديدة بالتأمينات وتطوير نظم الضمان والتأمينات الإجتماعية وتحسين وزيادة المنافع التى تقدمها للمؤمن عليهم.

٥- قيام مكتب العمل العربى والمركز العربى للتأمينات الإجتماعية بتعميم التجارب العربية الناجحة فى مجالات تطبيق التأمين الصحى، وعقد ندوات قومية وإقليمية وتشجيع عقد الندوات الوطنية لدراسة ومناقشة المشكلات المتعلقة بتطبيقات هذا التأمين.

٦- قيام مكتب العمل العربى والمركز العربى للتأمينات الإجتماعية بوضع نماذج إدوات قانونية لكل تأمين من التأمينات الإجتماعية، فى ضوء تجارب منتقاة من البلدان العربية والأجنبية، ووضع هذه النماذج بتصريف المؤسسات التأمينية العربية، للاهتداء بها لدى وضعها أى من التأمينات موضع التطبيق.

٧- تسهيل وتبسيط إجراءات تقديم المنافع للمؤمن عليهم من خلال إعتماد مبداء اللامركزية وتعميم إنشاء الفروع والمكاتب والوحدات بحيث تكون أقرب إلى الفعاليات العمالية، وكذلك التوسع فى مكثنة أعمال المؤسسات التأمينية العربية لتحقيق السرعة والدقة فى تقديم هذه المنافع، وتحديد شروط زمنية ووثائقية ضمن أدلة واضحة ومبسطة لتقديم كل منفعة سواء كانت راتبا ووثائقية ضمن أدلة واضحة ومبسطة لتقديم كل منفعة سواء كانت راتبا أو معاشا تقاعديا أو تعويضا أو خدمة علاجية. وتضمن تشريعات وإجراءات وخطط وبرامج المؤسسات التأمينية العربية ما يؤكد على هذا الهدف بتسهيل تقديم الخدمة التأمينية.

٨- التنسيق بين مراكز التدريب والدراسات والبحوث التأمينية العربية، مع تبادل هذه المراكز التجارب والآليات والخبراء والمتدربين على المستوى القومى، على أن يقوم المركز العربى للتأمينات الإجتماعية بتعميم معلومات كافية عن هذه المراكز على الدول العربية.

٩- تضمين التشريعات التأمينية مبادئ وآليات لحماية القيمة الحقيقية لتعويضات الضمان والتأمينات الإجتماعية وذلك من خلال تقرير زيادات على المعاشات بشكل دورى.

١٠- تشجيع تبادل المعلومات والخبرات فى مجال إستثمارات أموال التأمينات الإجتماعية من خلال عقد إجتماعات دورية فى هذا المجال وفتح قنوات بين المؤسسات العربية من خلال مكتب العمل العربى أو من خلال تعاون ثنائى للتشاور والتنسيق فى الشؤون الإستثمارية التى تهتم مؤسساتهم.

١١- تخصيص جزء من فوائض أموال التأمينات الإجتماعية لكل مؤسسة وطنية لغرض تمويل المشروعات الإجتماعية التى تعود بالنفع على المؤمن عليهم وخاصة فى مجالات الإسكان والخدمات الصحية.

١٢- عقد ندوات عربية للتأمينات الإجتماعية لدراسة الأسباب التى حالت أو تحول دون تصديق وتطبيق الإتفاقيات العربية الخاصة بالتأمينات الإجتماعية.

١٣- عقد إجتماعات دورية فى إطار مكتب العمل العربى بين كبار المسؤولين فى مؤسسات التأمينات الإجتماعية العربية لدراسة وتحديد سبل التعاون والتفاعل وتبادل الخبرات فيما بينها.

١٤- دعوة إدارات التأمينات الإجتماعية فى الأقطار العربية للإلتزام للجمعية الدولية للضمان الإجتماعى من أجل تدعيم دورها فى النشاطات الفنية والإدارية للجمعية وأهمها إعتداد اللغة العربية كلغة رسمية لديها.

التأمين الإجتماعى فهو ينمو وتتطور وسائله التى تهتم بتأمين الدخل والرعاية الصحية وإختيار المجتمع للوسيلة المناسبة يعكس قيم المجتمع الإجتماعية والثقافية وتاريخه ومؤسساته ودرجة تطوره الإقتصادى، والدولة لها دور رائد فى تقديم التيسيرات لنظام التأمين الإجتماعى والترويج له ومد مظلة التغطية التأمينية بمراعاة أن ثقة الشعب فى نظام التأمين الإجتماعى عامل أساسى من عوامل نجاحه وإمتداد الحماية التأمينية للعاملين لحساب أنفسهم والعاملين فى الإقتصاد غير الرسمى. (١)

ثالثاً : التأهيل المهنى والحرفى لتوفير فرص العمل المناسبة للمتطلين:

الطريقة المثلى لضمان دخل للأفراد فى سن العمل هى توفير عمل لانق لهم.

لذلك فإن صرف المزايا المالية لمن لا يعملون يجب أن يرتبط بالتدريب وإعادة التدريب وغيره من الوسائل التى تمكنهم من الحصول على عمل . ومع نمو النظم الإقتصادية فى المستقبل سيكون للتعليم والمهارات الخاصة بالقوى العاملة أهمية متزايدة ويجب أن يكون التعليم متاحاً لكل الأطفال لإكسابهم المهارات اللازمة لنمو شخصياتهم وتحويلهم إلى قوى عاملة فى المستقبل، كما أن التعليم المستمر ذو أهمية كبيرة للإستمرار فى الوظيفة فى النظم الإقتصادية المعاصرة.

ويجب تكيف المزايا الممنوحة فى حالة البطالة بحيث لا تسبب نوعاً من الإتكالية أو تصبح عائقاً عن العمل ومن المفيد فى هذه الحالة جعل العمل أكثر إغراء مادياً من الإعتدال على هذه المزايا ولكن يجب أن تكون المزايا كافية وإذا إستقر الرأى على عدم وضع نظام لتعويض البطالة فلا بد من توفير فرص العمل فى المشروعات التى تحتاج إلى عمالة كبيرة وهو ما يحدث فى عدد من الدول النامية.

رابعاً : المساواة فى المعاملة التأمينية (بين الرجال والنساء):

يجب أن يقوم التأمين الإجتماعى على أساس مبدأ المساواة بين الجنسين وهذا يتضمن المساواة فى المعاملة التأمينية وكذلك الإجراءات التى تكفل حصول المرأة على مزايا عادلة حيث إن المجتمع يستفيد إستفادة كبيرة من الجهود التى تقوم بها المرأة لرعاية الأطفال والآباء والأفراد العاجزين داخل الأسرة ويجب ألا تتأثر المزايا التى تحصل عليها كنتيجة لقيامها بهذه الجهود فى أثناء فترة عملها.

(١) وفى حالة عدم إمكان شمول التغطية التأمينية إجبارياً فيمكن إتاحة التأمين على أساس إختيارى ثم يتم مده وإدماجه فى نظام التأمين الإجتماعى فى مرحلة لاحقة عندما يصبح ذلك ممكناً من الناحية الإقتصادية، ولا بد من وضع سياسات مد الحماية التأمينية ضمن الخطة المتكاملة لنظام التأمين الإجتماعى القومى.

هذا ونتيجة لتزايد مشاركة المرأة فى العمل وتغير الأدوار فى المجتمع فإن أنظمة التأمين الإجتماعى المبنية على أساس أن الرجل هو القائم بالإنفاق على الأسرة قد أصبحت غير ملائمة للكثير من المجتمعات لذلك يجب أن يقوم نظام التأمين الإجتماعى والخدمات الإجتماعية على أساس التساوى بين الرجل والمرأة وتساعد الإجراءات المتخذة لتسهيل وسائل التوظيف بالنسبة للمرأة فى دعم الإتجاه لمنحها مزايا التأمين الإجتماعى بشكل مباشر بدلا من كونها تابعة للرجل، ويجب أن يخضع مفهوم المزايا الخاصة بالمستحقين للدراسة باستمرار وفى حالة إجراء تعديلات عليه يجب توفير المزايا لفترة إنتقالية لضمان الحماية للنساء اللاتى يعتمدن عليها فى معيشتهم.(١)

خامساً : تكامل نظم التأمين الإجتماعى القومية مع النظم التكميلية الفنية بمراعاة الحوار الإجتماعى ومن خلال إستراتيجية قومية لتحقيق تأمين إجتماعى شامل:

يجب أن توفر تشريعات التأمين الإجتماعى مستوى معقول من المزايا وتضمن تحقيق التكافل الإجتماعى وقد تصلح نظم المعاشات التكميلية التى تناسب ظروف وقدرات مجموعات محددة من العاملين كمشروعات إضافية وليست بديلا عن نظم المعاشات الرسمية.

وللمشاركين فى نظم التأمين دور مهم فى النظم التكميلية بينما يبرز دور الدولة فى توفير بناء تشريعى فعال وطرق للإشراف والتنفيذ.

ويجب أن تضع الحكومات فى إعتبارها أن أى دعم أو حافز متعلق بأنظمة التأمين يجب أن يوجه لمصلحة أصحاب الدخول الضئيلة والمتوسطة وكل مجتمع يمكن أن يحدد ما يناسبه من النظم مع أخذ نتائج هذه المناقشة فى الإعتبار وكذلك المعايير التى وضعتها منظمة العمل الدولية.. ومن الضرورى إجراء حوار إجتماعى يتم الإسترشاد به فى عملية التقييم والتطوير والخيارات المتاحة لمواجهة حالات عدم التوازن بالنسبة للتمويل وفى إطار المبادئ الأساسية الموضحة فعلى كل دولة أن تحدد إستراتيجية قومية لتحقيق تأمين إجتماعى شامل ولا بد من إرتباط هذا الهدف إرتباطا وثيقا بسياسات التوظيف والسياسات الإجتماعية الأخرى، كما يمكن أن تكون برامج المساعدة الإجتماعية أحد الوسائل التى تبدأ بها مد مظلة التأمين الإجتماعى للفئات التى لا يشملها النظام.

(١) فى أغلب المجتمعات يوجد تفاوت فى الدخول بين الرجال والنساء مما يؤدي إلى تقليل المزايا الممنوحة للمرأة لذا فمن الضرورى القضاء على هذا التفاوت وتحديد حد أدنى للأجور وإذا كان الرجل هو الذى يقوم برعاية الأطفال فيجب إتاحة الفرصة له للحصول على المزايا الممنوحة لهذا الغرض، ويجب مراعاة توفير مزايا لمصلحة المرأة فى المجتمعات التى يوجد بها تفاوت فى الدخل بين المرأة والرجل.

وحيث إن الموارد الحكومية محدودة في الدول النامية تراعى قدرة كل من مصادر تمويل التأمين الإجتماعى ويمكن أن تغطى المساعدة الحكومية نفقات بداية القيام بالنظام كما تقدم المساعدة فى صورة تسهيلات ومعدات أو المساعدة للفئات ذات الدخل المحدود، ومد وتعديل نظم التأمين الإجتماعى وفقاً لنتائج الحوار الإجتماعى فى ظل البحث العلمى والمساعدة الفنية.(١)

* الخبرة الإحصائية للبطالة والقوى العاملة على المستوى العربى:

أولاً : إنتهجت العديد من الدول العربية (مصر- المغرب - تونس - الأردن) خططاً للإصلاح الإقتصادى صاحبها إرتفاع فى معدلات البطالة (٢) وفى مجال تنقل الأيدى العاملة العربية لوحظ إرتفاع أعداد العائدين من دول أوروبا والدول المتقدمة بعد قيام الإتحاد الأوروبى وتنامى السلوك العدائى ضد العمالة الأجنبية فى أوروبا وسن القوانين المقيدة للتجنس واللجوء السياسى(٣) وقد لوحظ تناقص نسبة العمالة العربية إلى مجمل العمالة الوافدة إلى الدول العربية.

هذا ومع إختلاف مسميات برامج الإصلاح الإقتصادى وتنوعها فإنها تستهدف تصحيح الموازين الداخلية والخارجية للدولة وهى برامج يصممها

(١) تقوم أنشطة منظمة العمل الدولية المتعلقة بالتأمين الإجتماعى على ما ورد فى إعلان فيلادلفيا والخاص بمفهوم العمل اللائق والمعايير المتعلقة بالتأمين الإجتماعى، وعلى منظمة العمل الدولية أن تناشد الحكومات لإعطاء قضية التأمين الإجتماعى أولوية مع تقديم المساعدة الفنية فى الحالات التى تتطلب ذلك وإرشاد الحكومات والأطراف المشاركة لصياغة سياسة قومية للتأمين الإجتماعى مع وضع الطرق الملائمة لتطبيقها. وعلى منظمة العمل الدولية الإستمرار فى تنمية التعاون بين المنظمات فى مجال التأمين الإجتماعى بما فى ذلك الجمعية الدولية للضمان الإجتماعى، وعلى المنظمة دعوة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لدعم النتائج التى توصل إليها المؤتمر ومعاونة المنظمة فى تحقيق العدالة الإجتماعية والتكافل الإجتماعى من خلال مد نظم التأمين الإجتماعى الشامل.

(٢) حيث أدت التحولات الإقتصادية إلى حالة من الإنكماش بالأسواق وتضاؤل الدور الإجتماعى للدولة (الذى كان سائداً فى ظل النظم الإشتراكية) ولمواجهة تلك الآثار السلبية تم إنشاء صناديق تعمل على التخفيف منها والحد من مشكلة البطالة.. وعلى سبيل المثال :

أ- الصندوق الإجتماعى للتنمية فى مصر (ويبلغ حجم تمويله ٦٠٠ مليون دولار).

ب- صندوق الإدماج والتأهيل المهنى فى تونس (ويصل حجم تمويله إلى ٢٠٠ مليون دولار).

ج- صندوق التشغيل فى الأردن (ويبدأ بتمويل ١٦ مليون دولار).

د- برنامج النهوض الوطنى فى المغرب (وحجم تمويله ٢,٥ مليون درهم).

(٣) تنامى حجم تنقل القوى العاملة العربية من ٩٠٠ ألف عام ١٩٧٥ ليصل إلى ٣,٥ مليون عام ١٩٨٥ ثم ٣,٧ مليون فى منتصف عام ١٩٩٠ أما الهجرة العربية إلى أوروبا فقد بلغت حوالى ٣ ملايين عربى من بينها ١,٢٥ مليون عامل.

ومنذ التسعينات أخذت تلك المعدلات فى الثبات ثم التناقص نتيجة الهجرة العكسية وعلى الأخص لدى دول المغرب العربى حيث يصل بالدول العربية عدد العاملين من المغرب فقط نحو ١,٥ مليون عامل.

وقد أوضحت الدراسة التى أعدتها منظمة العمل العربية (عام ١٩٩٠) تحت عنوان "نحو إستراتيجية عربية للتشغيل" أن الإحتياجات السنوية للعمل هى ٢٣٠ ألف وظيفة عمل سنوياً لدول مجلس التعاون الخليجى و ٩٥٠ ألف فرصة عمل لدول مجلس التعاون العربى معظمها فى مصر و ٧٠٠ ألف فرصة عمل لدول المغرب العربى وباقى الدول العربية ٦٣٠ ألف فرصة عمل نصفها فى السودان .

ويتابع تنفيذها صندوق النقد الدولي الذى ينصح عادة باتباع الإجراءات الآتية: (١)

أ- تخفيض الإنفاق الحكومى على التعليم والصحة والخدمات الإجتماعية والدفاع وغيرها.

ب- تخفيض مستويات الأجور الحقيقية سواء بالتخفيض المباشر أو من خلال الضغط عليها بزيادة معدلات البطالة وحراك القوى العاملة.

ثانياً : البطالة على المستوى العربى يستدعى ضرورة توفير فرص عمل (تقدير بمائة مليون فرصة عمل حتى عام ٢٠٢٠):

تمثل البطالة مشكلة عالمية وتكاد تكون محورا أساسيا لكثير من المفاوضات الإقتصادية والقرارات السياسية وقد إنتهت دراسة أعدتها الإدارة العامة للشئون الإقتصادية بجامعة الدول العربية إلى أن العديد من الدول العربية يعانى من زيادة معدل البطالة مع العمل باتفاقية الجات نتيجة تدنى معدل نمو الإنتاج العربى على مستوى العالم حيث تصل نسبة الإنتاج الزراعى ١,٥% والصناعى ٥,٥% من الإنتاج العالمى. ومن المرجح تفاقم تلك المشكلة فى الأجل الطويل وفقاً لمدى مرونة وإستجابة الدول العربية لدواعى التطوير ومدى تكتملها وتكاملها وإندماجها معا لمنع تفاقم تلك المشكلات ومدى قدرة الدول العربية على تخطى مشكلة تزايد السكان وحجم القوى العاملة العربية وبرامج الإصلاح الإقتصادى ... ومعالجة إختلال التركيبة السكانية وإرتفاع نسبة الإعالة وتدنى الإنتاجية وتراجع فرص التنقل بين الدول العربية.

ووفقا لتقديرات البنك الدولى فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بحاجة إلى توفير مائة مليون فرصة عمل جديدة بحلول العام ٢٠٢٠ لمواجهة مشكلة البطالة التى تسجل معدلات مرتفعة جدا فى دول هذه المنطقة.

(١) إستخلص تقرير أصدره مكتب العمل العربى عام ١٩٩٥ من أن السياسات الإقتصادية التى يراها صندوق النقد الدولى سرعان ما تودى فى الأجل القصير إلى الركود ونقص الإستثمارات وهنا يبدأ تنفيذ برامج التكيف الهيكلى Programmes Structural Adjustment التى يتبناها البنك الدولى للإتشاء والتعمير الذى يرى أن سبب الأزمات الإقتصادية فى البلاد النامية ترجع الى أخطاء السياسات الإقتصادية فى هذه البلاد، وأنه لتصحيح ذلك لا بد من أحداث تغييرات جذرية فى هذه السياسات، ولو كانت عنحساب الأهداف الإجتماعية فى الدولة (وتتضمن هذه التغييرات تحرير الأسعار وأبعاد الدول عن التدخل فى آليات العرض والطلب) ... ولا يخفى صندوق النقد الدولى ولا البنك عداهما لسياسات الحد الأدنى للأجور، ودعم السلع ومستلزمات الإنتاج، والتزام الدولة بالخدمات الإجتماعية والقروض وتحديد الإيجارات وتقييم الأراضى الزراعية وإنتاجها الزراعى ... ومن هنا تأتى التوصيات بنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص (أو على الأقل تخليصه من المركزية البيروقراطية أو تأجيره إلى القطاع الخاص) ومن متطلبات البنك الدولى لإصلاح المسار الإقتصادى فى الدولة تحرير التجارة وزيادة قدرتها على التصدير وتوفير شرط المنافسة (دون قيود السياسات الحمائية التى تحمى الإنتاج الوطنى للدولة) .. ومن هذا المنطلق يدعو البنك إلى خفض سعر الصرف للعملة المحلية وإحلال الرسوم الجمركية محل الفيود الجمركية وإلغاء إتفاقيات الدفع والتجارة الثنائية والتوسع فى تمثيل الوكالات الأجنبية لزيادة فرص التصدير وتوفير فرص أفضل لسداد الديون.

* مؤشرات القوى العاملة ومعدلات البطالة:

يشير تقرير لمنظمة العمل العربية إلى أن القوى العاملة العربية تبلغ ١٢٠ مليون في عام ٢٠٠٤ ويتجاوز معدل البطالة ٢١% بمراعاة :
 - من سمات القوى العاملة العربية الأمية وتدنى المستوى التعليمي وتخلف برامج التدريب المهني وتواضع معدلات النشاط والإنتاجية.
 - تراجع معدلات الأداء الإقتصادي وضعف فرص الإستثمارات العربية.
 - تنامي إقبال المرأة على العمل مما زاد في أعداد الساعين لفرص العمل.
 - يتعين محاربة الإستنزاف المالي لمظاهر الفساد وتسخير المال المهدر في أوجه صرفه الصحيح والتي تقدر سنويا بحوالي ٣٠٠ بليون دولار والتي بإمكانها أن تخلق ٢٠ مليون فرصة عمل سنويا.
 - يتعين ربط مخرجات التعليم بإحتياجات سوق العمل وتطوير المناهج وأساليب التدريب وفقا للتخصصات التي يحتاجها سوق العمل وتفعيل دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في مواجهة مشكلة البطالة.
 - الإستثمارات العربية تجاوزت في ٢٠٠٢ خارج الوطن العربي ١,٢ تريليون ومائتان مليار دولار لو ١٠% منها سخرت لإستثمارات عربية من أجل خلق فرص عمل للشباب العربي لإستطاعت أن تسهم في الحد من مشكلة البطالة.
 - الإرادة والعزم وإعادة الثقة والمصادقية في التعامل بيننا وبين بعضنا هي طريقنا الصحيح.

وفي تقرير لمكتب العمل الدولي عن إتجاهات التشغيل في العالم جاء الجدول التالي عن البطالة في العالم :

بالملايين

السنة	١٩٩٣	٢٠٠٠	٢٠٠٣
الإجمالي	١٤٠,٥	١٧٠,٤	١٨٥,٩
الذكور	٨٢,٣	١٠٠,٨	١٠٨,١
الإناث	٥٨,٢	٧٣,٤	٧٧,٨
إجمالي الشباب	٦٩,٥	٨٢,٠	٨٨,٢
الذكور الشباب	٤١,٢	٤٨,٥	٥٢,٤
الإناث الشباب	٢٨,٣	٣٣,٥	٣٥,٨

وفيما يلي جدولاً بمعدلات البطالة في الدول العربية في بعض السنوات:

البلدان	عدد المتعطلين عن العمل (١٥ سنة فأكثر)	معدل البطالة (%)	المصدر والملاحظات
الأردن ١٩٩٩	١٧٢٠٨٠	١٤,٤	- التقرير السنوي/ وزارة العمل
٢٠٠٢	-	١٥,٠	- مسح العمالة والبطالة شباط ٢٠٠٢ دائرة الإحصاءات العامة
آخر تقدير	-	١٤,٩	- دائرة الإحصاء الأردنية - منظمة العمل الدولية
الإمارات ١٩٩٥	٤٠٣٩	٣,٣	- الإدارة المركزية للإحصاء (الإمارات ١٩٩٧) (مواطنون)
تونس ١٩٩٦ (١٨٠)	١٨٠٨٥٠	٧,٢	- منظمة العمل الدولية، الكتاب السنوي لإحصائيات العمل ١٩٩٩ - المسح الوطني حول السكان والتشغيل ١٩٩٩.
١٩٩٩ (١٤٠)	٤٩٠٤٦٤	١٥,٦	
الجزائر ١٩٩٥	--	٢٩,٩	- منظمة العمل الدولية، تقرير عن العمل في العالم ٢٠٠٠، ص ٢٩٨ (النسخة الفرنسية)
١٩٩٧	٢٠٤٩٠٠٠	٢٦,٤	- وزارة العمل والضمان الإجتماعي-أكتوبر ٢٠٠١
٢٠٠٠	٢٤٢٧٧٢٦	٢٩,٨	- منظمة العمل الدولية ٢٠٠٣.
٢٠٠١		٢٨,٧	- منظمة العمل الدولية ٢٠٠٣.

البلدان	عدد المتعطلين عن العمل (١٥ سنة فأكثر)	معدل البطالة (%)	المصدر والملاحظات
السعودية ٢٠٠٣		٩,٦	- وزارة العمل والشئون الإجتماعية إستنادا إلى مصادر إحصائية سعودية (مواطنون).
٢٠٠١	١٢٨٥٩٠	١٥,٠	- باحث مستقل
السودان ١٩٩٦	١٢٥٠٠٠٠	١٧,٠	- مسح الهجرة والقوى العاملة (شمال السودان) وزارة العمل
سوريا ١٩٩٩	--	٦,٥	- مكتب الإحصاء المركزي ١٩٩٧
١٩٩٨	٣٩٣٩٨٣	٨,٩	- وزارة العمل - تقرير رسميهناك تقديرات أخرى عام ٢٠٠٠ ترفع المعدل إلى ٢٠% ومسح للهجرة الداخلية بقدر المعدل عام ١٩٩٩ في حدود ١٠,٥%.
آخر تقدير	--	٩,٥	- منظمة العمل الدولية ٢٠٠٣
سلطنة عمان ١٩٩٦	٥٢٥١٠	١٧,٢	- مسح القوى العاملة لعام ١٩٩٦ في ديسمبر وظهرت نتائجه في ١٩٩٩ - الإحصائيات الإجتماعية بوزارة الاقتصاد (مواطنون).
فلسطين ١٩٩٩	٧٩٠٠٠	١١,٨	- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
١٩٩٦	٢٠٠٠٠	٥١,٠	- أبو الشكر (المعابر مغلقة).
قطر ١٩٩٧	٦٥٦٤	٥,١	- التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٧-مجلس التخطيط
٢٠٠١	٤٧١٢	١١,٦	- مسح القوي العاملة بالعينة ٢٠٠١ (مواطنون)
الكويت ١٩٩٩	٨٩١٧	٧,١	- السمات الأساسية للسكان والقوى العاملة في ١٩٩٩/٦/٣٠ وزارة التخطيط.
لبنان ١٩٩٧	١١٦٠٥٨	٨,٥	- القوى العاملة في عام ١٩٩٧ إدارة الإحصاء المركزي
آخر تقدير	--	١٤,٠	- منظمة العمل الدولية ٢٠٠٣.
الجمهورية ١٩٩٥	١١٩٥٣٢	١١,٢	- المجموعة الإحصائية لدول الوطن العربي ١٩٩٨ الجامعة العربية
مصر ١٩٩٦	١٥٣٥٠٠٠	٨,٠	- النتائج النهائية لتعداد السكان لعام ١٩٩٦
آخر تقدير لعام ٢٠٠١	--	٩,٢	- منظمة العمل الدولية ٢٠٠٣
المغرب ١٩٩٧	--	١٧,٨	- منظمة العمل الدولية، تقرير عن العمل في العام ٢٠٠٠، ص ٢٩٨ (النسخة الفرنسية)
نهاية ١٩٩٩	١٤٥٦٠٠٠	١٤,٥	- المغرب - وزارة التخطيط - إدارة الإحصاء
آخر تقدير ٢٠٠٠	--	١٣,٦	- بو شعيب العماري (في الحضر ٢٠,٥%).
اليمن ١٩٩٨	٣٤٠٩٩٩	٨,٢	- وزارة التخطيط - إدارة الإحصاء.
آخر تقدير	--	١١,٥	- منظمة العمل الدولية ٢٠٠٣.

وبمتابعة إحصاءات البطالة في البلدان العربية يلاحظ الآتي:

١- بلغ معدل البطالة الرسمي في المملكة العربية السعودية ٩,٧% (وزارة العمل والشئون الإجتماعية) وهو معدل يفوق معدل البطالة الرسمي في مصر في ذات السنة (٩,١%) والغريب أن تراخيص العمل للوافدين للسعودية هذه السنة يفوق عدد المتعطلين من المواطنين، هذا بالرغم من تخفيضها بحوالي الثلث.

٢- وفي سلطنة عمان أفاد مسح للقوى العاملة عام ١٩٩٦ أن معدل البطالة بين الوطنيين بلغ ١٧,٢% وهو معدل مهول. لكن لحسن الحظ فربما تدنى هذا المعدل حاليا إلى ما دون ٩% وذلك بفضل سياسة تعميم الوظائف النشطة والصارمة.

٣- وفي البحرين بلغ معدل البطالة للجنسين (وفقاً لتعداد ٢٠٠١) ٥,٥% بين المواطنين مقابل ٦,٣% في السنوات السابقة ولا يعنى هذا الإنخفاض تحسن كبير في أوضاع التشغيل (ففي تعداد ١٩٩١ كان عدد المتعطلين ١٤٣٧٨ لكنه إرتفع عام ٢٠٠١ إلى ١٦٩٦٥ بالرغم من الإنخفاض الطفيف في معدل البطالة) .. كما يلاحظ في تعداد ٢٠٠١ إرتفاع معدل البطالة بين الإناث ١١,٨% مقابل ٤% للذكور كما يلاحظ من ناحية أخرى أن عدد المسجلين كباحثين عن عمل في السنة التالية زاد عن عدد المتعطلين الذين رصدتهم التعداد إذ بلغ ١٧١٨٥ فردا.

٤- وفي الإمارات العربية المتحدة يلاحظ بالضرورة تدنى معدلات البطالة بين المواطنين إذ رصد تعداد ١٩٩٥ عدد ٤٠٣٩ و٤٠٣٩ و٤٠٣٩ وطنى متعطل عن العمل بين حجم قوى عاملة وطنية وصل ١٢١,٣ ألف أى أن معدل بطالة بلغ ٣,٣% غير أن فى الإمارات مشكلة مميزة وهى طغيان العمالة الوافدة. إذ تمثل هذه ٩٠,٧٩% من جملة العمالة. أى أن بين كل عشرة من القوى العاملة فى الإمارات هناك إماراتى واحد فقط. ويلاحظ على ذلك العدد المحدود من المتعطلين بين السكان إجمالاً أن بينهم ٨٣٨ من رفيعى التعليم (مرحلة جامعية فى فوق) و٣,٧ ألف ما فوق الثانوى وهو أمر يبعث على الإستغراب. وقد يكون الجواب فى حجم الوافدين الطاغى وإقبال الإناث أكثر من الذكور على التعليم لتقل فرصهن بعد التخرج فى التوظيف (تخرج من جامعة الإمارات خلال الفترة ١٩٩٥-٨ عدد ٤,٩ ألف من الذكور و٨,٥ ألف من الإناث كلهم من المواطنين).

٥- ويتشابه نسبياً وضع التشغيل فى قطر مع مثيله فى الإمارات حيث أشارت نتائج التعداد العام للسكان (١٩٩٧) إلى أن معدل البطالة بلغ ٥,١% وبعدها إجمالى من المتعطلين وصل ٦,٥ ألف. كما أثر الوافدين المسيطر يماثل حالة الإمارات.

٦- أما فى الكويت فإستناداً إلى بيانات وزارة التخطيط (١٩٩٩) بلغ معدل البطالة ٧,١% بعدد إجمالى للمتعطلين بلغ ٨,٩ ألف. وقد أبدت مخاوف من أن يكون معدل البطالة قد ارتفع لنمو القوى العاملة الكويتية وارتفاع تحصيلها الدراسى خاصة للإناث منها. ولزيادة إقبال الإناث على الدخول فى سوق العمل.

هذا وتعمل جميع دول الخليج العربية على معالجة مشكلة البطالة من خلال توظيف الوظائف (بدلاً من إستقدام الوافدين) ويتوقف نجاحها فى هذا الشأن على نوعية التحصيل المهارى والدراسى. (١)

(١) وبوجه عام يلاحظ بالنسبة للخليج الآتى:

أ - لا يمكن سؤال الدولة عن تشغيل الوطنيين بعد تشبع القطاع العام والحكومى ونقص موارد الدولة أو زيادة التزاماتها فى الصيانة والأمن ... وفى القطاع الخاص يمكن تشغيل الوطنيين بما لا يتعارض مع إعتبارات الربحية.

ب- لتفعيل عمليات تصحيح إختلالات سوق العمل يلزم توفير إعلام هادف ودور للإرشاد الأسرى والمهنى وإستراتيجيات شاملة ... وقد لا تساهم الصناعات الصغرى فى التشغيل ففى مسح نفذته وزارة العمل والشئون الإجتماعية فى البحرين عام ٢٠٠٣ تبين أن نسبة (البحرنية) فى المؤسسات ذات عامل واحد هى ٢٣% وذات عاملين ٧,٧% وذات ثلاث عمال هى ٩,٢%. وتتصاعد نسبة (البحرنية) إلى ٥٣% فى المؤسسات الكبيرة (٦٠٠ عامل فأكثر). والسبب يعود إلى ظاهرة تاجير الإسم إذ تتحول الصناعات الصغرى من فرصة لتشغيل الوطنيين إلى فرصة لزيادة دخل بعض الوطنيين فقط.

ج- إمتد إقبال العاملين إلى أعمال لم تكن محل إقبالهم من قبل فالوطنيون فى عمان أو البحرين يقبلون على وظائف التنظيف/عمال فنادق/.. الخ وكان الموقف مشابهاً فى الأردن ومصر فالأمر مرهون بنوع التعليم والتدريب وتوفرها فى إرتباط بالإحتياجات وتوعية وإعلام وإرشاد وحوافز وروادع أى نظم إدارية كفوءة فقد تزيد طلب الإناث على فرص العمل بفعل التعليم وتغيرات إجتماعية داخلية وتأثيرات خارجية وذلك بسرعة غير محسوبة.

ملاءمة المعاشات مع الأسعار والأجور لضمان قيمتها الحقيقية

يعتبر التضخم ظاهرة عالمية تضرب معها منحنيات الأجور وتتسارع معدلات تدرج الأجور ويصبح من الضروري على مستوى هيئات التأمين الإجتماعى ملاءمة المعاشات وحدودها الدنيا والقصى مع الأسعار والأجور تمكيناً من إستقرار مستوى معيشة المؤمن عليهم.

ومن ناحية أخرى يصاحب التحول إلى إقتصاديات السوق عدم إرتفاع منحنى الأجور بانتظام لأسباب عديدة من أهمها البناء الإقتصادى ذاته وظروف العرض والطلب فى سوق العمل وظروف خاصة بهيكل الأجور wage structure وغالباً ما يكون ذلك للعمال اليدويين الذين يحصلون على أجور مرتفعة فى أعمارهم المتوسطة لإرتفاع قدراتهم الطبيعية Physical Capacity وإتباع نظام الأجر بالإنتاج Piece - work wages ولقيامهم بأعمال إضافية، ثم تنخفض أجورهم فى الأعمار المتقدمة.

ومن هنا فإن الغالبية العظمى من الدول لا تحدد المزايا طويلة المدى على أساس الأجر الأخير بل على أساس متوسط الأجر الذى أدت وفقاً له الإشتراكات فى عدد من السنوات الأخيرة يتفق طوله مع ما تسفر عنه دراسة منحنيات الأجور فى ظل الظروف والأحوال الإقتصادية السائدة. (١)

وتتجه العديد من نظم التأمين الإجتماعى بدول الإقتصاد الحر وفى فترات التحولات الإقتصادية إلى تقرير حدود قصوى للأجور التى تؤدى على أساسها الإشتراكات وفى مثل هذه النظم يتضاءل تناسب المعاشات (وغيرها من المزايا) مع الأجور الحقيقية إذا ما تجاوزت الحد الأقصى مما يستلزم رفع تلك الحدود القصوى من فترة لأخرى وفقاً للتغير فى الأسعار والأجور.

وتؤثر الظروف الإقتصادية هنا فى الفكر التأمينى من حيث مدى تحديد الحدود الدنيا للأجور التى تحسب على أساسها الإشتراكات كوسيلة لتمويل الحدود الدنيا لمعاشات ذوى الأجور المنخفضة حيث يفقد مبدأ تناسب المعاشات والإشتراكات مع الأجور عدالته الإجتماعية بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة التى لا تسمح بتحمل أعباء الإشتراكات مما دعا الإتفاقيات والتوصيات الدولية الى المناداه بعدم إرهابهم بل وإلى إعفائهم كلية من الإشتراكات مع تحمل أصحاب الأعمال أو المجتمع ككل (ممثلاً فى الدولة) لأعباء المزايا التأمينية المقررة لهم.

(١) ولعل من المناسب هنا أن نشير إلى تجربة النظام المصرى للتأمينات الإجتماعية حيث أدى اضطراب منحنيات الأجور إلى تعديلات جوهرية فى أسس تحديد المعاشات فأصبحت- رغم الصعوبات والمشاكل الإدارية والإكتوارية - تتم بثلاث عمليات حسابية بدلاً من عملية واحدة ولكل منها أسسها المختلفة فهناك معاش عن الأجر الأساسى وآخر عما سمي بالأجر المتغير ولكل مدة إشتراكه وهناك معاش ثالث يسمى بمعاش العلاوات الخاصة ويتحدد بواقع ٨٠% أو ٧٠% منها مهما كانت مدة الإشتراك وذلك إذا ما توافرت شروط معينة.

ومن ناحية أخرى فإنه طالما تتزايد حدة الإرتفاع المستمر فى الأسعار ونفقات المعيشة فى فترات التحولات الإقتصادية فإن من أهم المشاكل العامة لنظم المعاشات المحافظة على قيمتها الحقيقية 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 المعاشات من خلال ملائمة المعاشات الجديدة مع متوسطات الأجور خلال السنوات الأخيرة من الإشتراك، ثم متابعة ملائمة المعاشات القائمة مع التغير المستمر فى مستويات الأسعار أو الأجور أو نفقات المعيشة ... وهكذا تؤثر التحولات الإقتصادية فى نظم المعاشات وفى ذات الوقت تتأثر بها.

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

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

ولا ترتبط مشكلة ملائمة المعاشات بإنخفاض القوة الشرائية للنقود الذى يؤدي لزيادة الأسعار بقدر ما ترتبط - فى المدى الطويل - بالإرتفاع فى مستوى المعيشة نتيجة لإرتفاع مستوى الأجور ... وتأسيسا على ذلك فإن أفضل معايير ملائمة المعاشات هى الأرقام القياسية للأجور ولنفقات المعيشة.

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

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

التمتع بمستوى معيشة يتزايد مع ارتفاع مستوى الأجور أم يكفي تعويضه فقط بقدر ارتفاع نفقات المعيشة.

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

ورغم أن ملائمة المزايا مع مستويات الأجور تثير العديد من المشاكل الإقتصادية والتنظيمية والتمويلية (معظم الدول التي تأخذ بذلك دول متقدمة إقتصادية وذات دخل قومي مرتفع كالدانمارك وفرنسا والنمسا والمانيا الإتحادية وأيسلندا ولكسمبرج وبلجيكا وبريطانيا) فإننا نبادر إلى القول بأنه يجب أن يكون هناك نوعا من تناسب المزايا طويلة المدى مع التغير في مستويات الأجور في كافة الدول، بما في ذلك الدول النامية، فمن الأفضل للمؤمن عليه وورثته من بعده أن تكون المزايا أقل سخاء منذ تحديدها لأول مرة ولا تفقد قيمتها بعد ذلك من أن تكون أكثر سخاء في البداية ثم تفقد قيمتها الحقيقية تدريجياً (مع الإرتفاع المستمر في الأسعار ونفقات المعيشة).

الفهرس

	* توافق تدابير الضمان الإجتماعى التأمينية وغير
٢٠-٢	التأمينية
	- توافق التدابير التأمينية القومية والفئوية (نظم التأمين
٣	الإجتماعى والنظم الفئوية)
	- توافق التدابير التأمينية (القومية والفئوية) مع تدابير
١٥	المساعدات العامة والإعانات العائلية
	* آليات تحقيق التوافق بين تدابير الضمان الإجتماعى
٤٨-٢١	قطرياً وقومياً
	- التدرج الأفقى فى التطبيق مع توفير مدد إشتراك
٢٢	تتيح معاش مناسب لمن أشرفوا على السن المعاشى.
	- التدرج الرأسى فى تطبيق المستويات الدنيا مع
	إمتداد الضمان الإجتماعى لإدارة خطر التعطل
٢٣	والتقاعد المبكر
	- التكامل الحكى للمدد والحقوق التأمينية عند تنقل
	الأيدى العاملة من خلال تماثل التشريعات التأمينية
	(وفقاً للإتفاقيات والتوصيات الدولية والقومية) وتحويل
٣٠	المعاشات والإحتياطات (وفقاً لإتفاقيات ثنائية)
	- التخطيط القومى المرحلى لقضايا التطوير والتشغيل
	وفقاً للخبرة الإحصائية للبطالة والقوى العاملة
٣٤	على المستوى العربى
	- ملائمة المعاشات مع الأسعار والأجور لضمان
٤٦	قيمتها الحقيقية
٤٩	* الفهرس