

مؤتمر العمل العربي

الدورة الثانية والأربعون

الكويت – دولة الكويت

18 – 25 ابريل / نيسان 2015

و.م.ع.ع.د. 9/42



منظمة العمل العربية

البند التاسع

دور الحوار الاجتماعي في تعزيز الحماية الاجتماعية

تقديم

أولاً : اتخذ مؤتمر العمل العربى فى الدورة (41) (القاهرة ، سبتمبر / أيلول 2014) القرار رقم (1552) بشأن جدول اعمال الدورة (42) والذى ينص على إدراج بند فنى ضمن جدول اعمال هذه الدورة تحت عنوان " دور الحوار الاجتماعى فى تعزيز الحماية الاجتماعية " .

ثانياً : حرصت منظمة العمل العربية فى تقاريرها المقدمة لمؤتمرات العمل العربى على تقديم خلاصة الدراسات العلمية التحليلية المهمة بإستدامة التنمية الإقتصادية والإجتماعية المتوازنة إلى جانب كافة القضايا المتعلقة بالتشغيل وعلاقات العمل بوجه عام.

وفى هذا الإطار وإيماناً بالدور الأساسى والفعال لتدابير الحماية الإجتماعية فقد قامت المنظمة بتكليف أحد الخبراء بإعداد وتقديم دراسة شاملة حول دور الحوار الإجتماعى فى تعزيز الحماية الإجتماعية بإعتباره أحد بنود جدول أعمال الدورة الثانية والأربعون لمؤتمر العمل العربى. (1)

وقد جاءت الدراسة فى إطار رؤية مستقبلية تدرك ما يمكن أن نسميه بإقتصاديات الحركة حيث تتعدد وتتسارع المتغيرات العلمية والتكنولوجية فى ظل ثورة الإتصالات وإنتفاخ الحدود بين الدول والمجتمعات لنتفهم كيف تتنامى مطالب الشعوب العربية بحقها فى الحياة الكريمة الأمانة ووجوب إتزام الحكومات بتنفيذ وتعزيز مختلف تدابير الحماية الإجتماعية (سواء فى ذلك الخدمات الإجتماعية المتمثلة فى خدمات التعليم والتأهيل المهنى والحرفى وخدمات العلاج والرعاية الطبية أو الخدمات التأمينية لضمان الحد الأدنى لمستويات المعيشة الكريمة فى حالات التقاعد والعجز والوفاة وفى حالات التعطل).

وقد أكدت الدراسة حتمية وأسس ومجالات الحوار الإجتماعى سببياً فعلاً للتواصل والتشاور البناء لإستخلاص الحلول الفعالة لتنمية الخصائص السكانية ومواجهة مشاكل التعطل وضمان مستويات المعيشة والتوافق حول تفعيل تلك الحلول تعزيزاً للحماية الإجتماعية وسببياً لتسوية المنازعات سلمياً والتوصل لإتفاقيات جماعية تقرر آلية مرنة لعلاقات العمل تتوافق مع التغير المستمر فى الأحوال والظروف الإقتصادية ومع التغيرات التكنولوجية وما يكفل التطوير المستمر والتدرج فى توفير تدابير الحماية الإجتماعية فى إطار تدابير تمويلية متطورة أياً ما كانت القدرات التمويلية من خلال

¹ كلفت المنظمة بذلك أ.د. سامى نجيب - خبير الحماية الإجتماعية.

تكامل الجهود بين الحكومات ومنظمات أصحاب الأعمال والعمال ومنظمات المجتمع المدني للتواصل والحوار الإجماعى.

ثالثا : يشرفنا ان نعرض هذه الوثيقة على المؤتمر المقرر لمناقشتها وإثراءها من خلال تشكيل لجنة فنية ثلاثية التمثيل من بين الأعضاء .

رابعا : الأمر معروض على المؤتمر المقرر لاتخاذ ما يراه مناسبا فى هذا الشأن والله ولى التوفيق

أحمد محمد لقمان

المدير العام

أولاً : حتمية الحوار الإجماعى فى إطار إقتصاديات الحركة وثورة الإتصالات سبيلا
لسلمية وفاعلية التواصل نحو آفاق جديدة للحماية الإجماعية بتفكير إبداعى يدرك
التطابق والتوافق بين مصالح ثلاثى أطراف العمل .

* تعدد وتسارع المتغيرات الإقتصادية والتكنولوجية يستلزم التطوير المستمر لبيئة
ومهارات العمل:

فى عالم يتسم بالحركة والنمو التكنولوجى المتسارع تتعدد الإبتكارات ويصبح للتعليم والمهارات
الخاصة بالقوى العاملة أهمية متزايدة يمتد معها التعليم لتنمية القدرات الإبداعية والإبتكارية للعاملين
لإكسابهم المهارات المتجددة اللازمة للعمل والتعامل مع التكنولوجيات الحديثة للإستمرار فى كفاءة الأداء
والتوافق مع الأعمال الوظائف المتجددة والحديثة فى إطار إقتصاديات الحركة.

وفى إطار المتغيرات الإقتصادية وثورة الإتصالات يمتد مفهوم الفقر ليتجاوز فقر الدخل إلى ما
يسمى بفقر القدرات وعلى رأسها القدرة الذاتية على التكسب (التي تتوافر وتتنامى من خلال الخدمات
التعليمية والتدريبية) ... ولنا هنا ملاحظة الإنخفاض النسبى لقدرات النساء فى العالم العربى على التكسب
نتيجة القيم الشرقية التى قد تحول بينها وبين تحصيل العلم أو نتيجة إفتقاد القدرة الطبيعية على التكسب فى
فترات خاصة (مثالها فترات الحمل والوضع والتفرغ للقيام بأعباء الأمومة بوجه عام).

وهكذا يتعين على المهتمين بالحماية الإجماعية العمل (فى المدى المتوسط والبعيد) على تحسين
الخصائص السكانية لتحسين القدرة على التكسب لجميع القوى العاملة منذ المراحل الأولى للطفولة،
وطوال مراحل التعليم العام والمهنى ... وفى ذات الوقت تحسين الخدمات الصحية (بمراعاة تحقيق
المساواة فى الفرص بين الأفراد وبين الذكور والإناث لتحقيق حياة منتجة ونافعة) ... وقد أصبح هناك
إتفاق عام على أن من المهام الأساسية للدول العمل على تحسين صحة المواطن وحصوله على التعليم
الجيد وزيادة معدل النمو الإقتصادى لتوفر فرص العمل.

لقد أثبتت الخبرة الدولية للدول المتقدمة أن الموارد البشرية تعتبر من أهم الموارد الإقتصادية الحقيقية
للدولة ويتعين بالتالى على جميع الدول إستثمار تلك الموارد (البشرية) بإعتبارها القوة الدافعة والمحركة
لإقتصادياتها والعامل الأساسى لإنعاش أوضاعها الإقتصادية حتى تحتل مكانة متميزة على الساحة الدولية.

وحتى يتم تحقيق وتفعيل تلك الغايات يتعين تكامل الجهود الحكومية وغير الحكومية التى تستهدف تحسين الخصائص السكانية من خلال دعم وتفعيل الخدمات الإجتماعية المتمثلة فى التعليم والتأهيل (التعليم الأساسى بالنسبة للإناث ودعم مختلف برامج محو الأمية) وفى الخدمات الصحية.

وفى مجال تنمية التشغيل يتعين تفعيل برامج التدريب والتأهيل المهنى والحرفى بمراعاة التوزيع الجغرافى العادل لفرص العمل وبرامج تحسين القدرات على الكسب إيماناً بتنمى الناتج المحلى والقومى للدولة إستناداً لمواردها البشرية وتأكيداً لقيام علاقة واضحة بين مستويات أجور العاملين من ناحية ومستويات خدمات التعليم والتدريب والتأهيل من ناحية أخرى ... وإتفاقاً مع ذلك يصبح من الضرورى على المستوى العربى الإهتمام بتحسين خواص الأيدى العاملة العربية من خلال ما يمكن أن نسميه التنمية التعليمية والتدريبية التى تستهدف رفع مستوى ونوعية ومهارة الأيدى العاملة.

إن الدولة الرشيدة أصبحت تدرك أن ثروتها الحقيقية تتمثل فى سكانها وعليها السعى نحو إستدامه البرامج والجهود التى تستهدف التنمية المستمرة للموارد البشرية ... أن السكان طاقة بشرية تضيف للإقتصاد والمجتمع (إذا توفرت لها الخدمات الإجتماعية والتأمينية وتحققت الديمقراطية ويصبح عندئذ النمو السكانى مصدراً أساسياً لقوة الدولة) .

إن تلازم التطور التكنولوجى مع ثورة الإتصالات أفقد نظرية مالتس أهم ركائزها المتمثلة فى إرتباط القدرة الإنتاجية البشرية بالموارد الطبيعية حيث جاء لنا التطور العلمى التكنولوجى باليات وتقنيات نشأت معها أنواعاً وأنماطاً جديدة من الإنتاج (مثل الزراعة الحيوية والثورة البيولوجية) التى يمكن أن تتنامى معها معدلات تنامى الإنتاج من الزراعة مع معدلات تزايد السكان رغم الثبات النسبى للأراضى ... ولا يتبقى أمامنا سوى التوزيع العادل للثروات بشكل علمى بما يحقق العدالة الإجتماعية ويحول دون مساوئ إحتكار الإنتاج وسوء توزيع الدخل.

وبوجه عام يتعين لتحسين الخصائص السكانية وتنمية القدرة على التكسب تطوير سياسات وبرامج ومناهج التعليم لتستهدف عماله قادرة على العمل فى مختلف مراحل التنمية بالمجتمع وتنفيذ المشروعات المطلوبة .. ويتعين إستمرار التأهيل وإعادة التأهيل والتدريب المستمر للعاملين بما يتناسب مع تجدد ما يتطلبه سوق العمل من مهارات حيث يلاحظ توافر العديد من فرص العمل التى لا تجد من يشغلها لأنها تحتاج لكفاءات ومهارات خاصة تتناسب مع التطورات التكنولوجية.

إن التعليم والتدريب المستمر هو السبيل المؤكد لتتواءم وتتنامى القدرات مع إحتياجات السوق ... وهو الوسيلة الوحيدة لتحويل الموارد البشرية لطاقات ايجابية ذات مهارات وخبرات تدريبية متجدده تؤهلهم للمشاركة المستمرة فى دفع الحركة الإنتاجية للإقتصاد القومى.

* العولمة وآفاق وأنماط جديدة للتشغيل والحماية الإجتماعية وسيولة تنقل السلع والخدمات بين الدول :

للعولمة – خاصة فى المدى القصير– آثارها الإقتصادية السلبية على الدول النامية (2) ... ولمواجهة تلك السلبيات علينا أن نسعى فى عالمنا العربى لتكوين تكتلات إقتصادية عربية تستفيد من الإرتباط والإمتداد الطبيعى بين الدول العربية لتحقيق معدلات عالية للإستثمار بالتبادل العينى للسلع والخدمات.

لقد أحدثت العولمة موجة من التغيرات الثقافية الكبرى المتتابعة على كل من المستوى الإقتصادى والسياسى والإجتماعى والثقافى جاءت أغلب نتائجها سلبية خاصة بالنسبة للدول النامية فكانت لصالح الدول المتقدمة وهو أمر طبيعى خاصة فى المدى القصير.

ولعل الآثار السلبية للتغيرات الإقتصادية والتكنولوجية ترجع فى معظمها إلى أن التطور الإقتصادى والتكنولوجى (التقنى) كان أسرع من أن تلاحقه المؤسسات والهيكل السياسية القائمة فى الدول العربية (شأنها فى ذلك شأن السائد فى الدول النامية) فلم تتطور المؤسسات الحكومية (وكذا المؤسسات العامة والخاصة) بما يتفق مع تنامى وتسارع التطورات التكنولوجية والمعلوماتية ... وهكذا وجدت كافة الدول النامية نفسها فى متاهة العولمة بقضاياها الكبرى ... وجاءت بالتالى مجموعة حلول المشاكل سطحية وبطيئة (3) وفى الوقت الذى تزايدت فيه مطالب الشعوب للدول بعدالة توزيع الدخل، وتوفير الحقوق الأساسية للمواطنين مع تأكيد العدالة الإجتماعية خاصة خلال عمليتى الإدماج والتهميش اللتين تتسم بهما العولمة.

² مع تنامى التجارة الدولية والحد من إجراءات الحماية الجمركية لفتح الأبواب أمام السلع الأفضل التى تتمتع بالجودة العالية والأسعار التنافسية الأمر الذى يهدد الصناعات المحلية فى الدول النامية ويعيد تلك الدول للوراء ولحقة الإعتماد الكامل على العالم الخارجى مع تبنى سياسة تعتمد على تصدير المواد الخام للدول المتقدمة مع إستيراد كل وسائل ومستلزمات الحياة.

³ ينقسم العالم إلى ثلاثة مجموعات تتمثل الأولى فى مجموعة الدول الصناعية التى تندمج فى الإقتصاد الشامل وتحقق منافع وتكسب إمتيازات وتنعم بالرفاهية ... أما المجموعة الثانية فتشمل الدول التى ما زال شبابها دون قدرات تعليمية وتأهيلية للعمل وتزايد فيها نسبة العاملين الذين فى مرحلة التكوين ويحصلون بصعوبة على الحدود الدنيا لمستويات المعيشة ... وتضم المجموعة الثالثة الدول ذات مستويات التشغيل المحدودة والتى تخرج بالتالى عن النظام الإنتاجى لأسباب إجتماعية متعددة أهمها إرتفاع نسبة البطالة والعمالة الموسمية أو المؤقتة (وزيادة أعداد نساء المنازل) وتزايد بالتالى نسبة العاطلين الذين يتعين إعادة تأهيلهم وتدريبهم حرفيا ومهنيا.

هذا وبمراعاة تزايد سلبيات العولمة فقد إشتدت ضغوطها (نتيجة الأزمات العالمية المالية والإقتصادية) مما يستلزم السعى الجاد نحو إجراءات سياسية وإقتصادية سريعة من أجل تنمية مستمرة وعادلة ... مع وضع سياسات فعالة للنمو المستمر والمتوازن للقدرات على التكسب والمهارات (لنمو الإنتاجية وتحسين مستويات الأجور) للتأهيل لوظائف لائقة ... وفى سبيل تحقيق تلك التحولات والسياسات تتأكد فاعلية الحوار الجماعى سبيلا لتنمية سوق العمل فى إطار حرية التعبير عن الرأى وتحسين القدرات التفاوضية (لتحديد وحماية الأجور) ... لمواجهة مختلف التحديات تنسيقا وثيقا للسياسات على كل من المستوى الوطنى والعربى .

وبمراعاة الأحوال والظروف الإقتصادية على مستوى العديد من الدول العربية تزايد أهمية إنتهاج أساليب الحوار الإجتماعى لتحقيق نمط من النمو أكثر توازنا وتحقيقا للعدالة الإجتماعية وتزايد أهمية الحوار الإجتماعى مع أهمية تشجيع وتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة تأسيسا على دورها فى النمو الإقتصادى وفى خلق فرص عمل عديدة للتشغيل هدفا محوريا لسياسات التنمية السكانية لكى تتكامل وتتسارع التنمية المستدامه.

ومن ناحية أخرى فإن علينا إدراك الآفاق المستمره والدائمة للتشغيل (لمواجهة تحديات رفع الإنتاجية وتحسين نوعية العمالة) فى القطاعات الإقتصادية الأساسية فى الدول العربية وعلى الأخص قطاع الزراعة الذى يمثل المصدر الرئيسى للنشاط الإقتصادى فى العديد من الدول العربية بما يستلزم تزايد الإستثمار فى الزراعة والصناعات الغذائية والمنشآت الريفية ذات الأهمية بمراعاة ما يصاحب ظاهرة التضخم من إرتفاع فى أسعار المحاصيل والمنتجات الغذائية ذات الصلة (وإحتمال الآثار السلبية للظواهر المناخية على إمدادات الأغذية).

وحيث تعتمد زيادة القدرة التنافسية الوطنية وتوسيع الأسواق ورفع مستويات الإستهلاك تتأكد أهمية ما تقوم به الدول العربية من إجراءات لوضع لوائح جيدة لتمكين المنشآت من تعزيز المنافسة وخلق فرص العمل وكشف العقبات التى تعترض نمو المنشآت وتنويع أنشطتها مع ضمان إحترام معايير العمل على المستوى الدولى بعد فتح الأسواق أمام تنقل الأيدى العاملة بين الدول لتحل معايير العمل الدولية محل تقاليد النقابات والطوائف البدائية (4) .

⁴ إنتشرت فى أوربا خلال القرون الوسطى النقابات المهنية البدائية "les corporations" إلى جانب الطوائف الحرفية، وكانت تضم إليها المشتغلين بمهنة واحدة، وتقوم بحماية مصالحهم المادية، (كوضع شروط العمل فى المهنة أو تقرير التعاون المتبادل بين أفرادها)، وقد كانت الحماية التبادلية الجماعية بين أرباب التجارة والبحاره من صور التعاون القديمة على النحو الذى ظهر فى

ولنا إدراك أن هناك أنماطاً جديدة للعمل إستحدثتها المتغيرات التكنولوجية المتلاحقة وثورة الإتصالات على النحو التالي :

1- التشغيل فى مجالات النشاط التقليدية المتطورة تكنولوجيا (الزراعات الحديثة. التهجين والثروة الحيوانية وسلاسلات جديدة. التصنيع الزراعى. التعاونيات للعاملين لدى أنفسهم والمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر).

2- التأهيل المهنى والحرفى والتدريب المتطور المستدام لإدراك مجالات التشغيل التى تستحدثها ثورة الإتصالات والعولمة والكيانات الجديدة الناشئة وفقاً لها (اللوجستيات. الصناعات التكنولوجية لوسائل الإتصال الحديثة. التجارة الدولية لتبادل السلع والخدمات عبر الحدود . الشركات متعددة الجنسية عابرة القارات).

*** الحوار الإجتماعى تفعيلاً للإلتزام بمبادئ ومعايير العمل العربية والدولية إطاراً حاكماً لقوى السوق وعلاقات العمل :**

تستهدف تنمية القوى العاملة رفع معدل نمو الإنتاجية فى مختلف مجالات النشاط الإقتصادى الصناعية وغير الصناعية مع إستحداث وظائف أكثر وأفضل بما يستلزمه ذلك من تنمية المهارات الإبداعية وتوفير مستويات جيدة من الحماية الإجتماعية وعدالة توزيع فائض التنمية.

إن من أهم الدعائم الرئيسية لضمان نمو إقتصادى قوى ومتوازن ومستدام (وتوفير العمل اللائق) الإلتزام بمعايير العمل العربية والدولية (التي نصت عليها الإتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمتى العمل الدولية والعربية) إدراكاً لأهمية تفعيل مبادئ وحقوق العمل الأساسية إطاراً أساسياً لقوى السوق من أجل العمل (ولنا أن نلاحظ أهمية بيئة العمل المتطورة من خلال الحرية النقابية والحق فى المفاوضة الجماعية خاصة فى مجال الأجور وبمراعاة رفع مستويات التدريب وتنمية المهارات).

إن علينا إدراك الإيجابيات الإقتصادية لتدابير الحماية الإجتماعية بإعتبارها إستثماراً لرأس المال البشرى (إلى جانب دورها فى التنمية الإجتماعية) ذلك أن الحماية الإجتماعية مسؤولة إجتماعية وحقاً من الحقوق الأساسية المستمدة من العقد الإجتماعى المفترض بين الحكام والشعوب فضلاً عن كونها من أهم

العراق القديم والصين واليونان والرومان ... وقد تطور التدارك التعاونى لتقديم الخدمات على نحو تبادلى جماعى إلى ما يسمى حالياً بالتأمين التعاونى "Assurance Mutuelle" الذى ظهر فى أوروبا خلال القرون المتوسطة (وعند بداية التقدم البدائى للصناعة) وزيادة التعرض إلى المخاطر فى البحر والبر (بسبب زيادة النقل والإتجار من ناحية وزيادة القرصنة واللصوصية آنذاك من ناحية أخرى).

دعائم التنمية المتوازنة التي تستهدف توفير الخدمات الإجتماعية والحد الأدنى من الضمان الإجتماعى (يشمل الرعاية الصحية الأساسية، وتوفير دخل آمن للأسر والبالغين سن العمل).

وفى إستهداف تفعيل سياسات وبرامج التشغيل لتوفير فرص العمل اللائق للقوى العاملة (سواء من حيث الأجر أو من حيث ظروف العمل اللائقة) التي تؤدى إلى نمو الإنتاجية (كما ونوعا) وبالتالي الأجر العادل ومستوى المعيشة الكاف .. من خلال تحسين القدرة على الكسب ورفع مستوى التنمية البشرية فإن علينا التطلع نحو الدعم المالى والتسويقى للتعاونيات والصناعات الصغيرة والزراعية (خاصة حيث لا يمتد النشاط إلى تصنيع المنتجات الزراعية) لتحسين نوعية العمالة وظروف العمل فى تلك القطاعات خاصة مع إتساع مجالها كمصدر أساسى للتشغيل.

ووفقا لذلك فإن السعى نحو تزايد الإستثمار فى الصناعات الغذائية والمنشآت الريفية والتعاونية يعتبر أمرا حاسما فى الحد من الفقر وتضييق التفاوت المتزايد بين دخول العاملين أيا ما كانت أوجه نشاطهم وأيا ما كان موقع نشاطهم بالريف والحضر ... ولنا هنا إدراك الإتجاه المتزايد فى الطلب على الغذاء والمنتجات الغذائية مع تنامى ظاهرة التضخم وتعدد الظواهر المناخية غير المواتية والتي تؤدى إلى تزايد حد المشكلة الغذائية والتي تحول دون توفير الأغذية بأسعار مناسبة (من شأن تعزيز الإنتاجية الزراعية تخفيض أسعار الأغذية وتحسين البيئة الزراعية).

لقد تلازمت ثورة الإتصالات والعولمة (فتح حدود الدول أمام تنقل السلع والخدمات) مع تطورات تكنولوجية وإبداعية تعددت معها الكيانات الإقتصادية الكبيرة (المتتمثلة فى الشركات متعددة الجنسية عابرة القارات) التي تعتبر تحدياً يستلزم الدعم المالى والتسويقى للمنشآت الصغيرة وبالغة (متناهية) الصغر التي غالبا ما تقتقر إلى التسويق وفرص الحصول على التمويل والإئتمان.

وفى مجال التطلع لحلول فاعله للحد من بطالة الشباب يتعين إدراك الخصائص السكانية فحيث تكون الدولة فتية سكانيا (كما هو الحال فى دول الأمة العربية) فإن مجتمع الغد تحده عماله الشباب. ومن هنا يكون التشغيل المناسب للشباب أحد التحديات الرئيسية التي تتم مواجهتها من خلال دعم التعليم (منذ مراحل الطفولة الأولى) لتنمية قدرات العاملين على التكسب سواء من خلال العمل لدى الغير أو من خلال إكتسابهم مهارات العمل لدى أنفسهم.

وعلى المستوى العربى تبدو الأهمية المتزايدة للتأمين الإجتماعى مع إستمرار تزايد معدل الأمية ونسبة الفقراء ومن هم تحت خط الفقر (على النحو الذى تؤكد إحصائيات التنمية البشرية) مع إمتداد مزايا

التأمين للتعامل مع خطرى المرض والتعطل إلى جانب تيسير إستحقاق المعاشات للمسنين (بمراعاة تكامل نظم التأمينات والمساعدات الإجتماعية) ... والتعامل التأمينى مع خطر الوفاة (فعلية / حكمية) كأولوية أولى بإعتبارها النهاية الحتمية للحياة العملية.

ولنا أيضاً إدراك أن تأمين البطالة من العوامل التى تحافظ على مهارات العمال وتوفر فرص التدريب والتأهيل لمجالات العمل التقليدية وتلك المستحدثه.

ولا يقتصر نظام التأمين ضد التعطل على تعويضات التعطل بل يمتد إلى سلسلة من الإجراءات نحو تأهيل المؤمن عليه لإعادة الإندماج فى سوق العمل ومساعدته على البحث عن عمل لدى الغير أو العمل المستقل.

ومن ناحية أخرى يتعين تأكيد السمة المتميزه لنظم التأمين الإجتماعى من حيث إهتمامها بتوفير الحماية الإجتماعية للمؤمن عليه أيا ما كانت قدراته المالية وإتفاقاً وإعتبارات العدالة الإجتماعية (وليس العدالة التمويلية) حيث تودى المزايا للمستحق رغم عدم مساهمته فى تمويل النفقات التأمينية بالقدر الذى يتناسب معها ومن هنا نفهم كيف تستحق المزايا لذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة رغم عدم توافر مدد إشتراك طويلة.

وقد تعددت الأساليب التأمينية للحماية الإجتماعية إطارا ينظم الضمان الإجتماعى لجميع فئات القوى العاملة لمواجهة الأخطار التى يتعرضون لها مع إدراك تنامى دور القطاع الخاص على حساب دور الحكومات حيث أصبح هناك هيكل قانونيا وهياكل إقتصادية جديدة ذات آليات جديدة وسيطرت الشركات متعددة الجنسية والشركات الكبيرة على أهم القطاعات الإقتصادية مع مراعاة تعدد علاقات العمل الحرفى ظل إقتصاديات السوق وآلياته .. كما إتسعت الفجوة بين الدخل ومستويات الأجور ... ويبدو هنا الدور الفعال لنظم التأمينات بتمويلها الثلاثى فى إعادة توزيع الدخل على مستوى المجتمع لتحقيق العدالة الإجتماعية وإشباعا لتطلعات الأفراد وإحتياجاتهم.

*** الحوار الإجتماعى تأكيداً لدور الدولة العصرية فى دعم وتفعيل الحماية الإجتماعية**

لتنمية مهارات القوى العاملة وكفاية مستويات الأجور والمعاشات:

تأسيساً على مفهوم الدولة العصرية ودورها بالنسبة للشعوب يتعين أن تلتزم الحكومات بتوفير التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية خاصة من حيث ملاءمة مستويات الأجور والمعاشات

مع الأسعار للحد من الآثار السلبية لظاهرة التضخم ويصبح من الضروري إستقرار مستوى المعيشة لكل من العاملين وذوى المعاشات على السواء.

ومن ناحية أخرى يجب أن تعمل السياسات المالية لتنمية مهارات العمالة غير المنتظمة والعاملين بالزراعة والخدمات بتفعيل ودعم خدمات التعليم والصحة والتدريب المهني والحرفي وتوفير تعويضات وإعانات التعطل.

إن توفير العمل اللائق يعتبر أمراً أساسياً يتم تحقيقه من خلال ما يسمى بالتنمية المتوازنة (اقتصادياً وإجتماعياً) التي تمتد للشباب بتوفير التعليم والتدريب والتأهيل المهني والحرفي لزيادة مهارات وإنتاجية العمالة (المنتظمة وغير المنتظمة) بما يؤدي إلى توفير القدرة على الإلتحاق بفرص العمل المستحدثة والمتطورة ... وبما يساهم في رفع مستوى الأجور وتحسين ظروف العمل من خلال تنمية أكثر توازناً تؤدي إلى تحسين القدرة التنافسية الوطنية وتوسيع الأسواق وإيجاد بنية تحتية قوية تتيح كشف العقبات التي تعترض نمو المنشآت وتنويع أنشطتها مع ضمان إحترام معايير العمل.

وإدراكاً من منظمة العمل العربية (وبحكم إختصاصها) بأهمية العمل من أجل تحقيق التشغيل الكامل ورفع مستويات المعيشة (وتوسيع مظلة الضمان الإجتماعي وتوفير الحماية الإجتماعية ومواجهة تحدى البطالة وتعزيز مقومات السلم الإجتماعي في الدول العربية) تقوم بتقديم الدعم اللازم والمساعدة الفنية المطلوبة للترويج لمبادئ الحوار الإجتماعي بين ثلاثي أطراف القوى العاملة وجميع الهيئات والجهات ذات الصلة في الوطن العربي ، وذلك من خلال معايير العمل العربية والندوات والحلقات النقاشية والدراسية بين هذه الأطراف والأبحاث والدراسات التي تقدم للهيئات الدستورية للمنظمة ، ومن خلال الدعم الفني وحث الدول الاعضاء لتنفيذ إلتزاماتها بشأن تطبيق معايير الحوار الاجتماعي .. كما تقوم المنظمة بنشر ثقافة الحوار عن طريق وسائل الإعلام وبالتعاون مع الهيئات والمؤسسات الوطنية للتربية والتعليم والتدريب المهني ومنظمات المجتمع المدني.

*** المتغيرات وعالم جديد يستلزم تكامل الجهود الحكومية مع الجهود والتدابير التى تقوم بها الشركات والمؤسسات (متعددة الجنسية) والنقابات (المهنية والحرفية) إتفاقا وتباين سياسات التشغيل والأجور.**

أدت التغيرات والتحويلات الإقتصادية إلى تطورات عديدة فى أنظمة التأمينات الإجتماعية (التي نشأت إلى جوارها أساليب مالية توفر المعاشات وفقاً للمدخرات الفردية) على كل من المستوى الحكومى القومى وعلى المستوى الفئوى لمنظمات أصحاب الأعمال والنقابات (من خلال صناديق التأمين الفئوية الخاصة وأساليب الحسابات الشخصية) ... كما تنوعت التدابير التى يقدمها قطاع التأمين (وعقود التأمين الجماعى) وتلك التى يوفرها أصحاب الأعمال بوضع لوائح تقرر مكافآت وتعويضات نهاية خدمة فى إطار تشريعات العمل.

وهكذا تتعدد أساليب الحماية الإجتماعية لتشكل إطارا ينظم مجالات وتدابير الضمان الإجتماعى على المستوى القومى بما يتفق والتطور الجذرى الذى تمر به المجتمعات إجتماعيا وإقتصاديا (سعيًا نحو غد أفضل) والذى تعددت آثاره على سوق وآليات العمل، من جوانب عديدة أهمها:

- 1- أصبح هناك دور جديد (وهيكل إقتصادى جديد) للدولة من حيث مدى سيطرتها على المشروعات الإقتصادية بالقطاع العام وإنتقال ملكية الشركات العامة للقطاع الخاص فيما يعرف بالخصخصة.
- 2- تعدد هياكل المشروعات الإقتصادية مع تنامى سيطرة الشركات متعددة الجنسية والشركات الكبيرة على أهم القطاعات الإقتصادية وتعدد علاقات العمل الحر وإتباع إقتصاديات السوق وآلياته.
- 3- تزايد إهتمام مختلف الدول بتطبيق المعايير والإتفاقيات والتوصيات الدولية مع فتح الحدود أمام تنقل السلع والخدمات .

4- إتساع الفجوة بين الدخل ومستويات الأجور مع تنامى وتعاضم دور الشركات متعددة الجنسية مما يستلزم تدابير مالية تهتم بتحقيق توازن إجتماعى وإقتصادى يتفق مع الظروف الإقتصادية الجديدة مع مراعاة مستويات ومعايير العمل الدولية فى ضوء تلك الظروف الإقتصادية.

وفى هذا الإطار فإنه بمراعاة الدور الإقتصادى والإجتماعى الذى تلعبه نظم التأمين الإجتماعى والذى يحقق العديد من المصالح على مستوى كل من الفرد والمشروع وعلى المستوى القومى (حيث تحل مزايا التأمين أو بعض أنواعه محل مدخرات الأفراد ومحل التزامات المشروع تجاه العاملين به والتزامات

المجتمع ككل تجاه أفرادهم) فقد أدى تلازم المصالح والمسئوليات الاقتصادية والعمالية إلى تعدد مصادر تمويل نفقات المزايا التي تقدمها التأمينات الاجتماعية حيث يساهم كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة ذاتها في تمويل نفقات تلك المزايا ... ومع تعدد مصادر التمويل وتكامل قدراتها تمتد نظم التأمينات الاجتماعية لجميع قطاعات المجتمع وتهتم بكافة الأخطار التي تتعرض لها القوى العاملة دون تمييز بين فرد وآخر وبين قطاع وآخر.

ولنا أن نضيف هنا إلى أنه مع تعدد المتغيرات المالية والإقتصادية وفي ظل ثورة الإتصالات فقد تنامت مطالب الشعوب بتحسين الحقوق التأمينية وتعظيمها ... وليس فقط لضمان الحد الأدنى للمعيشة بل لضمان مستوى المعيشة .. ومن هنا تعددت التدابير والجهود لتوفير الحياة الكريمة عند التقاعد... وقد كان لأصحاب الأعمال دورهم في هذا المجال وتنوعت جهودهم لتحقيق مستوى متميز من الحقوق التكميلية يتجاوز المقرر بنظم التأمين الاجتماعي وقاموا في هذا الشأن بتوفير العديد من صور الخدمات المالية وإنشاء الصناديق الإيداعية والتأمينية لتقديم حماية تأمينية تكميلية لتلك التي توفرها نظم التأمين الاجتماعي (سواء لضمان التعويض الكامل لعناصر الدخل دون حدود قصوى أو لمواجهة بعض الأخطار أو الأعباء الاجتماعية التي لا تهتم بها التأمينات الاجتماعية) ... وقد تعددت صور تلك التدابير والخدمات لتأخذ صورة الحسابات الإيداعية المؤجل أداءها حتى إنتهاء الخدمة (5) وقد تأخذ صورة مزايا دورية تماثل المعاش يمونها أصحاب الأعمال (وفي بعض الأحيان تكون هناك إشتراكات من العمال).

وقد إمتد التطور إلى تشريعات العمل لتقرر إلتزام أصحاب الأعمال بتقديم مبالغ محددة specified payments أو خدمات مباشرة لعمالهم قد يكون من بينها أداء معين من دفعة واحدة lump-sum gratuities عند سن معين أو في حالة العجز أو توفير رعاية طبية أو مدفوعات في الأجازات المرضية Sick Leave أو مزايا أمومة payment of maternity أو إعانات عائلية family allowance أو رعاية طبية أو أداء مزايا نقدية لفترات قصيرة أو طويلة temporary or long-term cash benefits في حالات الإصابة أو مكافآت وتعويضات في حالات إنهاء الخدمة قبل بلوغ السن المقرر للتقاعد.

⁵ حيث تتميز الأجور في بعض المنشآت بإرتفاعها النسبي عن الحدود القصوى للأجر الذي تتوافر له الحماية من خلال نظم التأمين الاجتماعي .. وهنا يتم إنشاء النظم الأفضل وقد تتم مساهمة العاملين أو أصحاب الأعمال بإشتراك يتحدد بواقع نسبة من الأجور لحساب فردي لكل شخص مشمول بالنظام يتم إدارته من خلال صندوق تديره إحدى الهيئات المالية أو أحد البنوك. ويكون الهدف تراكم رأسمال Accumulated Capital يحل محل دخل الشخص عند تحقق أحد أخطار التقاعد أو العجز أو المرض ill health ... وقد يتيح حصول الورثة على رأس المال المتراكم في حالة الوفاة.

وهكذا تهيأت الظروف والأحوال التي تستلزم آفاقاً جديدة لوضع إطار عام لما يسمى بنظم التأمين الإجتماعى البديلة الشاملة على النحو السائد بالدول المتقدمة تأمينياً حيث يتيح القانون إلى جانب الحقوق المعاشية الأساسية الموحدة مزايا مرتبطة بالأجور أو الدخول ويكون لأصحاب الأعمال ذوى العمالة والأجور المتميزة (التي تتجاوز المتوسطات السائدة) توفير نظم بديلة خاصة لضمان مستوى المعيشة الذي يتميز به العاملون لديهم.

ولنا هنا إدراك إن مع التطور والتقدم الإقتصادى والصناعى تعددت الأخطار (6) وتتنوع وإشتدت الخسائر الناشئة عن تحققها وتعددت الحاجة إلى إستحداث الوسائل التي تهتم بالتعامل مع تلك الأخطار سواء بالحيلولة دون وقوعها أو تخفيض معدلات تكرارها Frequency وشدتها Severity وأصبحت إدارة الأخطار Risk Management من العلوم التي تدرس على مستوى الجامعات والتي تخصص لها إدارات مستقلة بالهيئات والمشروعات.

ومع ذلك فمهما تعددت الوسائل والتدابير التي يلجأ إليها الأفراد وتلجأ إليها المجتمعات والدول فإن العديد من الأخطار تتحقق ويأتى لنا التقدم الإقتصادى والتطور الفكرى والإجتماعى بأخطار جديدة يتعين علينا مواجهة آثارها المادية Financial Losses ومن هنا نفهم كيف كان التأمين وكيف تزدهر صناعته.. ويتعين على المهتمين به خاصة ممن يعملون فى مجال التأمين الإجتماعى التطلع المستمر للتطوير بما يتفق مع تطلعات المؤمن عليهم فى عالم تسوده الحركة والتغيرات.

⁶ 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 Probablity of loss كإحتمال العجز أو الوفاة 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 مسمياتها مستنده إلى أكثر من مفهوم من مفاهيم الخطر ولك أن تدرك ذلك إذا لاحظت أن تأمين المرض وإصابات العمل قد إتخذا سبب الخسارة أساساً للتسمية فى حين أن تأمين البطالة وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة قد إتخذا الحالة الناشئة عن تحقق الخطر أساساً للتسمية فالخطر هنا هو التعطل أو بلوغ مرحلة معينة من العمل أو المرض أو الإصابة.

* الحوار الإجماعي تأسيساً على التوافق بين مصالح إتحادات العمال وأصحاب الأعمال والهيئات الحكومية بتحفيز نظم أفضل للحماية الإجتماعية:

نشير هنا إلى أنه في عالم المتغيرات تتباين فئويا مستويات الأجور وتختلف ظروف التشغيل بين قطاعات العاملين وتتنافس الشركات في السعى نحو توفير مزايا للعاملين أفضل من تلك التي يوفرها نظام التأمين الإجماعي القومي لعموم قطاعات العاملين بأجر⁽⁷⁾.

ومن التدابير التأمينية الفئوية المتعارف عليها تأتي صناديق التأمين الخاصة للعاملين لتوفير حماية تأمينية تكميلية للحقوق التأمينية التي تقرها نظم التأمين الإجماعي للعاملين (وعادة ما تعتبر تلك الصناديق من أهم مطالب التجمعات العمالية والفئوية حيث تتميز بالعديد من المزايا المالية التي تستهدف تأكيد انتماء العاملين إلى المشروعات والمنظمات التي يعملون لحسابها مما يجعلها إلى جانب كونها مطلباً عمالياً فهي محلا لترحيب رجال الإدارة وأصحاب الأعمال)⁽⁸⁾.

وهكذا فإن صناديق التأمين الخاصة التي تنشئها النقابات (المهنية والحرفية) لأعضائها وتلك التي تنشئها الشركات للعاملين بها تحقق مستوى إضافي للمزايا التي يقدمها النظام القومي وقد توفر حقوق تأمينية إضافية لحالات لا يتعامل معها النظام القومي⁽⁹⁾.

⁷ لإدراك ذلك نشير إلى أن نظام التأمين البريطاني الذي يتيح ربط المزايا بالأجور قد أجاز قيام المنشآت والهيئات بإنشاء نظم بديلة توفر مزايا أفضل .. وتكاد تكون كافة القطاعات (99% منها) قد قامت فعلا بذلك لتصبح نظم المعاشات المهنية بديلة لما يقابلها من مزايا النظام القومي للمعاشات.

⁸ حيث يمثل مجال صناديق التأمين الخاصة في أية جماعة من الأفراد تربطهم مهنة أو عمل واحد أو أية صلة اجتماعية أخرى فإنها تمتد إلى العاملين وإلى غيرهم من المهنيين والحرفيين في تجمعاتهم المهنية والنقابية ... ومن ناحية أخرى فإن الحقوق التأمينية التي تقدمها الصناديق الخاصة تتعدد وتتنوع وبالتالي فهي تتعامل مع الأخطار التي تتعامل معها نظم التأمين الإجماعي (الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل والمرض والإصابة) كما تتعامل مع مختلف الأخطار التي تحتاج لتكافل أعضاء الصندوق (كزواج العضو وذريته ووفاة المعالين .. الخ).

⁹ تختلف صناديق التأمين الخاصة تختلف في طبيعتها وفي الأسلوب الإكتواري لتقدير قدرتها على الوفاء بالتزاماتها عن تلك التي تتميز بها نظم التأمين الإجماعي القومية كما تتعدد المزايا التي تتعامل معها على النحو التالي :

1- عضوية صناديق التأمين الخاصة إختيارية وحركة الإنضمام والانسحاب مكفولة (في حين أن مجال نظام التأمين الإجماعي إجباري وتقطع إشتراكاته جبراً من جميع الخاضعين له الذين لا يجوز لهم الانسحاب من النظام طالما امتد إليهم).

2- تتحدد المزايا وشروط وحالات إستحقاقها ومستواها بما يتفق والإحتياجات الفئوية لأعضاء الصندوق وفي حدود القدرات التمويلية المتاحة على مستوى كل صندوق على حدة (في حين يتحدد هيكل مزايا نظام التأمين الإجماعي وحالات وشروط إستحقاقها ومستواها في ضوء الإحتياجات والقدرات التمويلية المشتركة على مستوى كافة الخاضعين للنظام، وبمعنى آخر فإن محور الصناديق الخاصة إرادة وقدرات أعضائها في حين أن محور نظام التأمين الإجماعي إرادة وقدرات المجتمع ككل).

3- إتفاقاً مع التماثل الفئوي أو المهني بين أعضاء كل من صناديق التأمين الخاصة فإنها تدار بمعرفة ممثلين عن أعضائها وتستثمر أموالها فيما يحقق أقصى مصلحة مادية وإجتماعية لصالح هؤلاء الأعضاء ... في حين أنه تأسيساً على عمومية نظم التأمين الإجماعي وإمتدادها لجميع أفراد المجتمع يتم عادة إدارتها من خلال هيئات حكومية وتستثمر أموالها بمراعاة المصالح الإقتصادية القومية.

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

هذا وحيث تتعامل صناديق التأمين الخاصة (وكذا نظم أصحاب الأعمال) مع مجموعات من الأشخاص تجمعهم رابطة مهنة واحدة أو عمل واحد فإن لكل منها طابعه التأمينى والقدرة التمويلية الخاصة التى تتيح التعامل مع إحتياجات التأمينية لجماعة الأعضاء ... وفى هذا تتصف أحكام الصناديق ومزاياها التأمينية بقدر من المرونة يجعلها تتلاءم مع الحاجات الفردية فى 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 وتقدمها. ومن هنا تصاغ المزايا وشروطها ويتحدد مستواها بمراعاة سلوك العاملين ومدى إنتمائهم للشركات التى يعملون بها.

ثانيا : غاية الحماية الإجتماعية خدمات إجتماعية وتدابير تأمينية إجبارية على مستوى كافة المواطنين يصبح معها الحوار الإجتماعى سبيلا لإستخلاص إرادة المجتمع وتفعيل الأسس الإقتصادية والإجتماعية للضمان الإجتماعى (الحماية الإجتماعية)

* فى الخدمات الإجتماعية (التعليمية والصحية) وتدابير التأمين الإجتماعى تحقيقا لدولة الضمان الإجتماعى:

وفقاً للمبادئ والمعايير العربية والدولية تهتم تشريعات العمل بتوفير وسائل السلامة والصحة المهنية وتأمين بيئة العمل فى أماكن العمل وإتخاذ الإحتياطات والإشترطات اللازمة للوقاية من مخاطر العمل والمخاطر والكوارث الصناعية والطبيعية المتوقعة وإعداد خطة طوارئ لحماية المنشأة والعمال بها عند وقوع أية كارثة.

وقد إتسعت مجالات التطور العلمى والتكنولوجى وإمتدت إلى قطاع الإتصالات (شعارهم فى ذلك هاتف نقال لكل مواطن، فى الوقت الذى نجد فيه أن حوالى نصف أطفالنا محرومون من التعليم والصحة)... ومع خصخصة المرافق العمومية الأساسية إمتد التطور إلى قطاعات الخدمات الإجتماعية (التعليم بأنواعه والصحة) .

وقد كشفت الخبرة العملية عن خريطة دولية تعتمد فيها العديد من الدول النامية على إنتاج المواد الغذائية والمحاصيل الزراعية الأساسية (من قمح وحبوب ولحوم وألبان ومشتقاتها) وتصدير أهم تلك المواد والمحاصيل (كالقطن والمنتجات الزيتية والفواكه والنباتات الطبية) إلى مؤسسات تصنيع الغذاء فى الدول الصناعية المتقدمة لتصنيعها وإعادة تصديرها للدول المنتجة بأسعار إحتكارية .. كما تبين أن العولمة وحرية حركة رؤوس الأموال عبر الحدود أدى إلى قيام العديد من الشركات المتعددة الجنسية بنقل مصانعها من بلادها الأصلية - حيث ترتفع أجور العمال وتنخفض معدلات الربحية - إلى البلاد النامية حيث تنخفض مستويات الأجور وتتوافر العديد من المزايا التى ترفع معدلات الربحية. وكان لذلك مردوده السلبى، بزيادة بطالة عمال هذه المصانع.

كما أدت الثورة التكنولوجية الهائلة المصاحبة للعولمة الى الإستغناء عن العديد من المهن والوظائف التقليدية، وتطبيق ما سمي بعمليات اعادة هندسة الوظائف فى ذات الوقت الذى نشأت فيه فرصاً جديدة

للعمل لإتباع تكنولوجيا متطورة تستلزم بدورها تطوراً فى سياسات التشغيل وبرامج التنمية الاقتصادية والإجتماعية (10).

وقد أدركت الدول أهمية تكامل الخدمات الإجتماعية (من تعليم وصحة) مع نظم التأمين الإجتماعى تحقيقاً لدولة الضمان الإجتماعى إستهدافاً للتنمية الشاملة التى تركز على البعد الاقتصادى بالتلازم مع البعد الإجتماعى (مثل تحويل الاقتصاد من زراعى الى صناعى، أو رفع الانتاجية) (11) ... وبالتالي تنامى الإهتمام بالإنسان أساس التنمية ومحورها، فعندما يرتفع مستوى تعليم القوى العاملة ومهاراتها بالتكامل مع فاعلية الحماية التأمينية فإن هذا يؤدى بالضرورة إلى التقدم وإستمراريته.

وقد تعددت الجهود على المستوى الدولى فى مجال دعم الحماية الإجتماعية خاصة فى مجال تشجيع المشاريع الصغيرة وتعزيز قدرة المرأة على الحصول على فرص العمل وفى مجال إستحداث برامج للحماية الإجتماعية تهتم بالشباب وتسعى لتحقيق التنمية البشرية خاصة فى المناطق الريفية لتوفير معاشات ودفعات نقدية لغير المشمولين بنظم التأمينات الإجتماعية ... وعلى سبيل المثال نشير إلى إهتمام برنامج الأمم المتحدة الإنمائى للصومال على إعادة بناء البنية التحتية الزراعية، للحد من تزايد شدة الفقر عندما تعرضت الصومال (عام 2011) لأزمة غذاء شديدة (مجاعة) نتيجة لعدم سقوط الأمطار وتعرضها للجفاف.

وبوجه عام تزايد الإهتمام بالبحوث والدراسات المتعلقة بالجوانب المادية للتنمية المستدامة من خلال استخدام الموارد الطبيعية المتجددة بأساليب تحول دون فنائها أو تدهورها وتناقص جدواها "المتجددة" بالنسبة للأجيال المقبلة (بالمحافظة على رصيد ثابت من الموارد الطبيعية مثل التربة والمياه الجوفية والكتلة البيولوجية).

¹⁰ مع تراكم إحتياجات نظم التأمينات الإجتماعية العربية الحالية فإن من المستهدف تنويع أوجه وقنوات الإستثمار نحو المشروعات التى تحقق أقصى فائدة إجتماعية وإقتصادية للمؤمن عليهم تدعيماً لبرامج التنمية المتوازنة (يشمل ذلك تطوير المستوى الصحى ورفع المستوى المعيشى وزيادة فرص التشغيل للحد من البطالة وتخطيط المدن وإنشاء المدارس وحل مشاكل الاسكان وما الى ذلك من الأغراض المماثلة ... وبوجه عام يتعين التنسيق بين مساهمة إحتياجات التأمينات الاجتماعية فى تلك المجالات وبين برامج التنمية المتوازنة بالدولة).

¹¹ التنمية عملية ديمقراطية تؤكد على المشاركة الشعبية الواسعة فى اتخاذ القرارات وعلى ضرورة شمول فوائدها لمختلف فئات المجتمع من منظور تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة الإجتماعية . ولا يمكن تصور نجاح عملية التنمية الحقيقية دون مراعاة الظروف والأحوال المحلية لكل مجتمع على حده بمعنى عدم إستيراد الحلول من الآخرين وإنما يسترشد بها ويجب التركيز على الإعتماد على الذات لتوفير الموارد المادية والعينية والتكنولوجية مع الثقة فى فاعلية القدرات الذاتية، طالما ساد الاعتقاد بأن الإنسان هو مركز الإهتمام هو الهدف والوسيلة معاً.

وفى هذا المجال أكدت الخبرة العملية الأهمية المتزايدة لعدالة توزيع عائد التنمية الإقتصادية ضمانا لإستدامة عملية التنمية (من خلال عمليات عدالة التوزيع التى تستهدف تنمية الموارد البشرية وتوفير بيئية شاملة تهتم بمحاربة الفقر من خلال إعادة توزيع الثروة).

*** فى أهمية نظم التأمين الإجتماعى بتفهم مجالات وأسس الحوار الإجتماعى حول مبررات وعدالة إمتدادها إجباريا لجميع القوى العاملة بسمااتها التى تتميز بها عن نظم التأمين التعاقدية الخاصة:**

أولا : التأمين الإجتماعى نظام إجبارى يحدد القانون مزاياه ومصادر تمويلها ويقرر أحكاما لحالات وشروط الإستحقاق ويبين مجال التطبيق رأسيا (أنواع ومستويات المزايا) وأفقيا (فئات المؤمن عليهم) ويمتد تدريجيا لمختلف فئات القوى العامله والمواطنين عامة ويتصف عندئذ بالقومية والعمومية فضلا عن الإجباريه .

وفى هذه الصورة من التأمين (والتي تعرف بالتأمين الإجتماعى) تتحقق المصالح على مستوى الفرد وعلى مستوى المشروع وعلى المستوى القومى وتحل مزايا التأمين والمعاشات محل مدخرات الأفراد ويتم تمويلها تأسيساً على التزامات المشروع تجاه العاملين به والتزامات المجتمع ككل تجاه أفرادها فتتعدد مصادر التمويل ويصبح ثلاثيا فيما يسمى بالإشتراكات حيث يساهم كل من تلك المصادر فى تمويل نفقات المزايا التى يتمثل فى تحديدها التضامن الإجتماعى بصوره مزدوجة تتقرر من خلالها حدودا دنيا للحقوق التأمينية ومزايا تأمينية لكبار السن ويتم فيها ملاءمة المعاشات مع التغير فى الأسعار ونفقات المعيشه دون الإخلال بمبادئ العدالة فى توزيع نفقات المزايا (بالنظر لكل من مصادر التمويل) .

وهكذا فمنذ بداية نشأة التأمين الإجتماعى ويتميز عن غيره من صور التأمين الخاص أو التجارى بكونه تأمين إجبارى له سماته الإجتماعيه الملحوظه فتعتبر مزاياه حقا للمؤمن عليه لا يرتبط فى إستحقاقه ومستواه بمدى القدرة التمويلية للمؤمن عليه بعكس الأمر بالنسبة لمزايا التأمين الخاص والتجارى.

وهكذا يتميز نظام التأمين الاجتماعى بقدر مضاعف من التضامن الاجتماعى لا يضحى معه بإعتبارات العدالة الفرديه فى توزيع أعباء التأمين والى مساهمات المؤمن عليهم فإنه يتجاوز هذا المفهوم الضيق للعدالة فى توزيع الأعباء الى مفهوم أرحب وأكبر يتفق مع عموميته وإجباريته من خلال تعدد

مصادر تمويل المزايا ليمتد إلى مساهمات أصحاب الأعمال والحكومات على نحو لا يعرفه التأمين الخاص.

وأمام إختلاف تشريعات التأمين الإجتماعى عن غيرها من التشريعات التى تحكم صناعة التأمين دار الحوار الجماعى حول مدى إمتداد مصطلح التأمين إلى نظام التأمين الإجتماعى الذى يتميز بقدر مضاعف من التضامن الإجتماعى يجعله - عند هؤلاء - أقرب إلى تدابير المساعدات والإعانات الإجتماعية منه إلى التأمين الذى يتميز بقدر واضح من العدالة الفردية فى توزيع نفقات التعويضات بين المعرضين للخطر .

وبعبارة أخرى أدى إهتمام التأمينات الاجتماعية بمعالجة المشكلة الاقتصادية للمؤمن عليهم ذوى الدخل المنخفضة والمحدودة إلى إعتقاد العديد من رجال التأمين أن "نظام التأمين الإجتماعى قد إبتعد عن أن ينسب للتأمين وعلى سبيل المثال فإن كبار السن لا يؤدون كامل أعباء المعاشات التأمينية التى يحصلون عليها ، وأن التأمين الإجتماعى 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 (12) .

ولنا هنا إدراك أن السمة الإجتماعية لنظم التأمينات الاجتماعية تتفق مع السمات التأمينية العامة التى تهتم بوجود إهتمام التأمين بكفاية التعويضات بإعتبار ذلك من أهداف التأمين بوجه عام وبالتالي فإن ما تتجه إليه نظم التأمين الإجتماعى فى هذا الشأن لا يعنى عدم تناسب المزايا مع الإشتراكات التى تتعدد مصادرها بما يتيح حصول المؤمن عليه على مزايا تكفل الحياة الكريمة لجميع المؤمن عليهم يتم تمويلها من مصادر تعتبر مسئولة ولها مصلحة فى تحقيق كفاية المزايا (13).

¹² أدعى البعض إنه إذا نظرنا التأمين الإجتماعى كتأمين لمدى الحياة فإن ذوى الأعمار الصغيرة يتحملون أكثر من ذوى الأعمار الكبيرة وتزيد إشتراكاتهم عن المزايا التى يحصلون عليها ويضيفون إن نظام التأمين الحقيقى يجب أن يقوم بتكوين إحتياطيات كبيرة تكفى لمواجهة التزاماته المستقبلية .. ولنا أن نبادر هنا إلى وجوب إيضاح إن هناك إختلافا واضحا بين أسلوبى التأمين البحث وأسلوب الإنعاش ووضعهما فى نظام أو أسلوب مصطنع واحد وما يؤدى إليه ذلك من شد وجذب فى كلا الإتجاهين: الإتجاه التأمينى وإتجاه تحقيق الكفاية الإجتماعية، يفقد هذا النظام المصطنع محاسن كل من التأمين والإنعاش ... "

¹³ نبين فيما يلى الطابع التأمينى العادل للتأمينات الإجتماعية من خلال مناقشة مدى عمق بعض العبارات العامة الشائعة فى مجال التأمين على النحو الآتى :

أ- يقال إن العدالة والكفاية Equity and Adquacy هدفان يتزاحمان فالإتجاه لأحدهما يؤثر على الآخر وفى هذا نشير إلى 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 Contrbutions) .

إن علينا إدراك وجوب كفاية المعاشات والحقوق التأمينية التي توفرها نظم التأمين الإجتماعى لكافة المؤمن عليهم كحق مواطنة دون ربط ذلك بالقدرة التمويلية للمؤمن عليهم ذلك أن تلك المزايا تستمد من القانون ومن دساتير الدول إتفاقا ومسئوليات الدولة عن تحقيق الحماية والعدالة الإجتماعية لكافة مواطنيها... بعكس الأمر بالنسبة للحقوق التأمينية المستمدة من عقود التأمين الإتفاقية مع شركات التأمين والتي يدور محورها حول إرادة الفرد وليس إرادة المجتمع والتي تقتصر بالتالى على القادرين ماليا وتتناسب المزايا مع القدرات المالية للمؤمن عليهم وهو الأمر الذى يتميز به التأمين التجارى فقط حيث يمكن لكل مؤمن عليه أن يتوقع الحصول على مزايا توازى إكتواريا تكلفة التأمين التى يتحملها ويؤديها دفعة واحدة أو بالتقسيم... فى حين تهتم نظم التأمين الإجتماعى بالكفاية الإجتماعية social adequacy وتعمل على توفير حدود دنيا للمزايا التأمينية لمراعاة نوى الدخول المنخفضة وكبار السن ولا يكون ذلك على حساب نوى الدخول المرتفعة أو شباب المؤمن عليهم ونوى مدد الإستراكات الكبيرة ، إذ تعدد مصادر التمويل التى تهتم بمراعاة العدالة الإجتماعية(14).

ثانيا : يوضح التحليل المتعمق لكل من طبيعة التأمين التجارى والتأمين الإجتماعى كيفية تحقيق كل منهما لإعتبارات العدالة الفردية وكفاية المزايا بإعتبار ذلك هدفاً عاماً للتأمين التجارى والإجتماعى إذا ما لاحظنا أن لنظم التأمين الإجتماعى آثارا غير مباشرة ومصادر تمويل متعددة مما يوفر تلازم كل من فكرتى العدالة الفردية والعدالة الإجتماعية إدراكا لكون التأمين وسيلة أو نظام لتعويض الخسائر المادية وبالتالي فإن فاعليته ترتبط بكفاية ذلك التعويض... وكما كان مبلغ التأمين كافيا لمواجهة الخسائر الناشئة

ب- يقال أيضا إنه عندما يمول نظام التأمين الإجتماعى ذلك بإشتراكات من المستفيدين المفترضين تثار مشكلة العدالة الفردية فى مواجهة الكفاية الإجتماعية ذلك أن العدالة الفردية تعنى حصول المشترك على مزايا تتناسب مع الإشتراكات أما الكفاية الإجتماعية فانها تعنى أن المزايا المؤداة لجميع المشتركين توفر لهم حدا معينا من المعيشة وغالبا 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 "

ج- إن الكفاية الإجتماعية هدف إنعاش Social Adequacy is a Welfare objective يقوم على أساس توفير مستوى أدنى من الدخل حتى لا يصبح أحد عالة على المجتمع فإذا تبقى فائض بعد تحقق هذا الهدف فانه يوجه لتوفير مزايا إضافية وفقا لإعتبارات العدالة الفردية

¹⁴ يرجع تعدد مصادر تمويل نظم التأمين الإجتماعى إلى إهتمامها بالعدالة الإجتماعية ومن صور ذلك الإهتمام بالأعباء العائلية لذوى الأعداد الكبيرة من المعالين دون أن يقتصر تمويل تلك المزايا والحقوق على حصيلة إشتراكات المؤمن عليهم... وبوجه عام فإن التأمين الإجتماعى حين يهتم بالكفاية الإجتماعية فإن ذلك لا يعنى أن بعض فئات العاملين يتم تحميلهم بعبء مالى أكبر Over Charged فى حين تتحمل فئات أخرى عبء أقل Under Charged... ذلك أن التأمين الإجتماعى فى إهتمامه بأساليب الإنعاش والرعاية الإجتماعية لا يبتعد عن الأساليب التأمينية التى تقوم على عدالة تحمل الأعباء وتناسبها مع المزايا .

ولنا هنا وقفة طويلة نتناول فيها الأسانيد التى تتفق والمبادئ الفنيه للتأمين من ناحيه ولماهية التأمين من ناحيه أخرى بمراعاة تعدد مصادر تمويل نظم التأمينات الإجتماعية فعلاوة على المؤمن عليهم (على النحو الملحوظ فى عقود التأمين الفردى) أو المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال (على النحو الملحوظ فى عديد من عقود التأمين الجماعى) فإن هناك مصدرا ثالثا يتمثل فى الدولة أو المجتمع عامة الذى يتحمل أعباء صور التضامن الإجتماعى المزدوج الملحوظ فى التأمين الإجتماعى والمتمثلة أساسا فى الحدود الدنيا للمعاشات والتيسير فى الشروط المؤهلة لكبار السن .

عن تحقق الخطر المؤمن منه كلما أدركنا نجاح التأمين فى تحقيق مبررات نشأته وإزدهاره سواء فى ذلك التأمين الخاص أو التأمين الإجتماعى(15) .

وعلى وجه التحديد فإننا حين نهتم ببيان السمة التامينية المزدوجة لنظم التأمينات الاجتماعية بالتعرف على طبيعة ووسائل كل من التأمين الفردى والتأمين الإجتماعى فى تحقيق التوازن بين عدالة الأعباء وكفاية المزايا بإعتبارهما 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(16).

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(17) .

وهكذا فإذا ما إتفقنا 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 المفترض أن يسعى إليه الأفراد ووسطاء التأمين التجارى بإعتباره المعيار الملائم لتقدير مدى كفاية مبالغ التأمين(18).

¹⁵ وهكذا فإن الأمر يكتسب أهميته فى تأكيد سمة أساسية للتأمين بفرعية التجارى والإجتماعى مع التعرف على طبيعة كل من هذين الفرعين مما يساهم فى وضع تعريف عام وشامل للتأمين مع تعدد أساليبه المتبعة لعلاج المشاكل الاقتصادية والإجتماعية سواء على مستوى الفرد أو على مستوى الأسرة أو المشروع أو على المستوى القومى.

¹⁶ تنتشر تلك المفاهيم فى عدد من المراجع والمؤلفات نتيجة لعدم التحليل المتعمق لكل من فرعى التأمين والذى يتغافل أثر إختلاف مجال كل منهما وطبيعة المشاكل التى يهتم بحلها واهتمامهما وسعيهما إلى تحقيق التوازن بين اعتبارات كفاية المزايا وعدالة الأعباء على المستوى الذى يتفق مع مجال وطبيعة كل منهما.

¹⁷ يتم تحقيق هدف الكفاية فى التأمين التجارى من خلال المؤمن لهم ووسطاء التأمين بعكس الأمر فى التأمين الإجتماعى الذى يهتم بحكم إجباريته وقومية مجاله بإجراء البحوث والدراسات القومية للتعرف على مستويات المزايا التى تكفى للوفاء بإحتياجات المؤمن عليهم الذين يمثلون كافة أو أغلب قطاعات المجتمع .

¹⁸ إن البحث فى عدالة توزيع أعباء التأمين وهل تختلف فى التأمين التجارى عنها فى التأمين الإجتماعى يستلزم تحليلا وبيانا للأساليب التامينية الفنية وكيفية عملها وأخيرا فهنا لمضمون وسمات كل من فرعى التأمين التجارى والإجتماعى .

إن التأمين الخاص أو التجارى وهو يعمل على مستوى فردى أو فنوى 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 يؤدونه من أقساط.

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

ويتعين ملاحظة أن فكرة العدالة الفردية التي تراعى فى التأمين التجارى والتي تتبع قيام المؤمن عليه بتحمل كامل تكلفة المزايا التأمينية التي يحصل عليها تقابلها فى التأمين الإجتماعى فكرة العدالة التأمينية (بالفصل بين الحق فى المزايا وأداء نفقاتها) إتفاقا مع تعدد مصادر التمويل نظراً للمزايا غير المباشرة التي تتحقق لأصحاب الأعمال وللمجتمع بوجه عام من إمتداد التأمين الإجتماعى لكافة المواطنين حيث تتحقق العدالة التمويلية على مستوى قطاعات المؤمن عليهم من خلال المزايا المتوقعة لمصادر التمويل المتعددة.

ووفقا لذلك يتعين أن يشتمل تحليل مبادئ نظم التأمينات الإجتماعية وإهتمامها بالعدالة التأمينية بالنسبة للمزايا بمراعاة العدالة التمويلية بالنسبة لتحمل أعباء المزايا من خلال ملاحظة أن قدرا من أعباء نظام التأمين الإجتماعى يوجه إلى دوره القومى فى تحسين الوضع الإقتصادى Economic Security الذى يوفره التأمين الإجتماعى لكافة قطاعات المجتمع التي تساهم فى التمويل ... كما أن مزايا نظام التأمين الإجتماعى تقلل من عدد الأفراد الذين يلجأون إلى نظم المساعدات الإجتماعية الممولة من الضرائب العامة وبالتالي تعمل نظم التأمين الإجتماعى على تخفيض ضرائب الدخل التي يؤديها ذوى الدخل المتوسطه 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 الإعتبارات يمكن أن نقرر أن حسابات القيمة المتوقعة (19) للمزايا والتكاليف بالطريقة التقليدية لا يعنى تلقائيا غياب العدالة بالنسبة لمزايا التأمينات الإجتماعية لمحدودى الدخل Advocated Equality حتى ولو أوضحت تلك الحسابات أن أعباء بعض الفئات أكبر من المزايا المقابلة .. ذلك أن

وتبين لنا الدراسة التحليلية كيف يقوم نظام التأمين الإجتماعى بمراعاة إعتبارات 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 تشريعيًا أو مالياً .
19 إن تعبير القيمة المتوقعة على المستوى الفردى يعتبر تطويرا لفكرة المفهوم الضيق 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 وتمثل فى ظروف تعرضها للخطر وأن تقع الخسائر بأسلوب عشوائى كامل وإذا ما إفترضنا توافر ذلك (وهو غير متصور عمليا) فإن قياس القيمة المتوقعة تأمينيا لا يمكن إلا حيث يتوافر عددا كبير 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 .

التحليل النهائى لمصادر التمويل يكشف حصول مختلف المؤمن عليهم على مزايا تتجاوز مساهمته المباشرة فى تمويل نظام التأمين الاجتماعى (حصته فى الإشتراكات)⁽²⁰⁾.

* فى تحسين الخصائص السكانية والحد من البطالة من المنبع (بترشيد معدلات الخصوبة):

إذ تهتم التنمية المستدامة بالدور البشرى فى الحد من التزايد السريع فى نمو السكان والذى يحدث ضغوطا حادة على الموارد الطبيعية وعلى قدرة الحكومات على توفير الخدمات والحد من تنامى التنمية فى إرتباطها بالموارد الطبيعية المتاحة لأفراد المجتمع (وتوحي الإسقاطات الحالية لمعدلات الخصوبة، بأن عدد سكان العالم سيستقر عند حوالي 11.6 مليار نسمة).

ولنا هنا إدراك الدور الإيجابى الذى أدت وتؤدى إليه الابتكارات التكنولوجية المستمرة فى الدول الصناعية والذى يجب أن يستتبعه تغيرا تكنولوجيا سريعا فى الدول النامية الآخذ بالتصنيع بما يستلزم تطويراً جوهريا فى سياسات وممارسات كافة القطاعات العامة لإستهداف تحسين الخصائص السكانية لتنمية القدرة على التكسب من خلال الإهتمام بالتعليم والتدريب والتأهيل المهنى والحرفى على النحو التالى:

1- وضع سياسة متطورة للتعليم تراعى مراحل النمو التى يمر بها المجتمع وحجم الإستثمارات وتكلفة فرص العمل والقطاعات التى تحتاج عمالة بحيث تضعها الدولة فى أولويات التنمية الإقتصادية.

إن التعليم المتطور هو السبيل لايجاد فئات قادرة على خدمة مراحل التنمية بالمجتمع وتنفيذ المشروعات القائمة والمستحدثه (بمراعاة البرامج التدريبية لإعادة تأهيل وتدريب الخريجين بما يتناسب مع ما يتطلبه سوق العمل) بملاحظة أن التطور المعاصر يخلق فرص عمل جديدة تحتاج لكفاءات ومهارات خاصة.

²⁰ وفضلا عن ذلك فإن السمات الشخصية كالحالة الإجتماعية وعدد المعالين وتدرج مستوى الدخل لا يمكن معرفتها إلا افتراضا فانها لا تصلح كعوامل للتقسيم إلى مجموعات بغرض إمكان تقدير العدالة الفردية .

وفى الواقع فإن التركيز على تلك العوامل سيقودنا علميا إلى بحث ما اذا كان من المناسب تقسيم الأفراد إلى مجموعات فرعية بهدف البحث عن العدالة خلال نظام التأمين الاجتماعى وأنه اذا 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 الاجتماعى 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 .

وبوجه عام فإن مبدأ العدالة الفردية يجب إدراكه بمراعاة ما يسمى بقانون الأعداد الكبيرة حيث يتحمل الكثرة المعرضة للخطر الخسائر التى تتحقق لجزء منهم .

2- يجب العمل على تحسين الخصائص السكانية من خلال السعى لخفض معدلات الأمية المرتفعة (خاصة بين النساء) لاسيما فى الريف حيث تثبت الإحصاءات تزايد معدلات المواليد مع إرتفاع الأمية خاصة بين النساء.

3- تلازم التعليم مع برامج التدريب والتأهيل المهني والحرفي المستمر ليتلاءم مع إحتياجات السوق المتجدده وما تستلزمه من مهارات وخبرات تتفق وظروف سوق العمل (تؤهلهم للمشاركة فى دفع الحركة الإنتاجية للإقتصاد القومى وفقاً للأساليب المتطورة).

وبوجه عام يتعين تفعيل كافة السياسات التى تستهدف تحسين الخصائص السكانية فى إطار إستراتيجية جديدة للنمو المتوازن والمستدام يتلائم فيها النمو الإقتصادى مع العدالة الإجتماعية لتوفير العمل اللائق ... مع التأكيد على أهمية المتابعة للإطمئنان على أن الإستراتيجية المستهدفة لا تقتصر على وضع السياسات وإنما تمتد إلى تطبيقها عمليا على أرض الواقع لتتحقق الغاية المستهدفة⁽²¹⁾.

*** فى إهتمام الحماية الإجتماعية بالتشغيل لتوفير العمل اللائق والحياه الكريمة للمواطنين:**

تعمل الحماية الاجتماعية فى إطار إستراتيجيات تستهدف إمتداد وتحسين تدابير الضمان الاجتماعى تدريجياً لكافة المواطنين .

وفى هذا الشأن يعتبر الضمان الاجتماعى من أهم وسائل تنمية الموارد البشرية التى تعمل على تكيفها مع المتغيرات والتطورات الإقتصادية والتكنولوجية وحركة أسواق العمل حيث تعمل نظم الضمان الاجتماعى كمثبتات آلية اجتماعية واقتصادية، تساعد على تحفيز الطلب الإجمالى فى أوقات الأزمات، وتعمل على دعم عملية الانتقال المستمر إلى اقتصاد أكثر استدامة مع تعظيم القدرات للحد من الفقر المدقع وإنعدام المساواة وإزالة الفروق والتباينات الاجتماعية بين البشر وتوفير دخلاً أساسياً لكافة قطاعات العاملين ورعاية طبية شاملة" لكافة المواطنين.

²¹ وإذا ما راعينا الأوضاع السائدة على المستوى العربى إدركنا الحاجة الملحة نحو نمو إقتصادى عاجل وسريع نتجه إنجازاته الإيجابية نحو الحد من الفقر فى الأجل القصير إدراكا لظاهرة إنعدام المساواة ومحدودية الحماية الإجتماعية وإرتفاع معدلات البطالة. وقد تعددت الجهود والتوصيات العربية والدولية لتطوير وتفعيل شبكات الحماية الإجتماعية والأمان الاجتماعى لمقابلة التطور المستمر فى الجوانب الإقتصادية والاجتماعية والسياسية وما يصاحب ذلك من مشاكل (إتفاقاً والعلاقة القائمة بين التنمية الإقتصادية والتنمية الإجتماعية، فنتأثر كل منهما بالأخرى وتؤثر فيها) وهكذا تعمل شبكات الحماية الإجتماعية على توفير الحماية والرعاية لإفراد المجتمع عبر أنظمة، فاعلة ومتطورة، تؤدى إلى رفع معدلات الإنتاجية وتحقيق العمل اللائق والمساواة فى فرص العمل والأجور بين النساء والرجال مع تخفيض معدلات وشدة الفقر والتعطل بإستهداف العدالة الإجتماعية.

وهكذا فإن الحماية الاجتماعية تشمل مختلف التدابير التي تعتبر ضمانات أساسية لتحقيق الضمان الاجتماعي والحد من الاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي والتخفيف من وطأتها من خلال :

أ- إمتداد الحماية الاجتماعية وفقا لمبادئ التضامن الاجتماعي؛

ب- توفير الحقوق والإعانات المالية (وملاءمتها مع إرتفاع الأسعار) للوفاء بكافة إحتياجات المواطنين دون تمييز بين مواطن وآخر ودون ربط الحق فى المزايا بالقدرة التمويلية من خلال الإدماج الإجماعى بين كافة قطاعات العاملين فى كافة قطاعات العمل بمستويات تتفق وإحترام حقوق وكرامة المشمولين .

ج- توفير وتحسين تدابير الرعاية الاجتماعية والإقتصادية تدريجيا.

د- الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية فى إطار مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة مع تكامل السياسات الاجتماعية والاقتصادية مع سياسات العمالة.

هـ- تكامل المؤسسات المسؤولة عن توفير الحماية الاجتماعية وتوفير الخدمات الاجتماعية العامة بمستويات تتفق والحياة الكريمة ومشاركة المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع منظمات المجتمع المدني وفقا لمبادئ الحوار والمفاوضات الجماعية للتوافق حول تحسين مستويات الحماية الاجتماعية.

وفى الإطار عاليه تسعى الحماية الاجتماعية نحو توفير وصيانة أساسيات الحماية الاجتماعية التى تكفل (كحد أدنى وطوال الحياة) لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية وتأمين الدخل، للحصول على السلع والخدمات الأساسية.

وبوجه عام فإن أساسيات الحماية الاجتماعية تعمل على توفير حد أدنى من الضمان الاجتماعى (22) يمتد إلى جميع المواطنين بل والمقيمين وفقاً للوائح تنظم الإعانات وشروطها المؤهلة ومستوياتها بما يجعلها نافذة وفقاً لضوابط محايدة وشفافة وفعالة وبسيطة وسريعة يسهل الوصول إليها وغير مكلفة.

²² يتمثل ذلك فى تمكين المواطنين من الحصول على السلع والخدمات الأساسية المحددة على المستوى الوطنى (والتي تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما فى ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة) وتأمين الخدمات التعليمية والاجتماعية للأطفال، عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطنى، وتوفير الحصول على التغذية والرعاية والسلع والخدمات الأساسية لتعظيم القدرة على التكسب ... وبوجه عام يتعين تأمين الدخل الأساسى (المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطنى) للمسنين وللأشخاص فى سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما فى حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة.

ويجب تحديد الدخل الأساسى بما يتفق و حياة كريمة، ويمكن أن تقابل مستويات الدخل الدنيا المحددة على الصعيد الوطنى القيمة النقدية لمجموعة من السلع والخدمات الضرورية أو خطوط الفقر الوطنية التى تقررها تدابير المساعدات وفقا لما يتم التشاور والتوافق عليه بين المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال والمنظمات المدنية الأخرى ذات صلة وذوى الخبرة فى مجال إرساء مستويات تلك الضمانات فى إطار القوانين والتشريعات القائمة (برامج تأمين الدخل والمساعدات تُظم الإعانات الشاملة ونظم التأمين الاجتماعى ونظم المساعدة الاجتماعية وبرامج التشغيل العامة وخطط دعم العمالة)⁽²³⁾.

وفى مجال توفير الموارد المالية يتعين إتباع الأساليب المناسبة لحشد الموارد اللازمة لضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، مع مراعاة قدرات مختلف المجموعات السكانية على أداء الاشتراكات. ويمكن أن تشمل مثل هذه الأساليب (منفردة أو مجموعة) إنفاذاً فعالاً للواجبات المتعلقة بالضرائب والاشتراكات أو إعادة تحديد أولويات الإنفاق أو وضع قاعدة إيرادات أوسع نطاقاً وتدريبية بما فيه الكفاية بمراعاة الحيلولة دون الغش والتهرب الضريبى.

* فى استراتيجيات إمتداد نظم الضمان الاجتماعى:

أولاً : تهتم التوصيات الدولية بتوجيه الدول (الأعضاء) نحو وضع وتنفيذ استراتيجيات وطنية لمد مجال الضمان الاجتماعى، استناداً إلى المشاورات الوطنية والحوار الاجتماعى الفعال وفقاً لأوليات تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية (باعتبارها البداية للدول التى لا تتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الضمان الاجتماعى) مع السعى نحو تحقيق مستويات أعلى من الحماية لصالح أكبر عدد ممكن من الناس، بما يعكس القدرات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء، وبأسرع وقت ممكن.

²³ فى مجال توفير وتحسين الأرضيات الوطنية الأساسية للحماية الاجتماعية، ينبغى على الدول الأعضاء أن تقوم بما يلى:

- الجمع بين التدابير والخدمات الوقائية والترويجية والنشطة والإعانات والخدمات الاجتماعية؛
- تعزيز النشاط الاقتصادى المنتج والعمالة المنظمة من خلال النظر فى سياسات تشمل المشتريات العامة والمخصصات الائتمانية الحكومية وتفتيش العمل وسياسات سوق العمل والحوافز الضريبية، وتنهض بالتعليم والتدريب المهنى والمهارات المنتجة والقابلة للاستخدام؛
- ضمان التنسيق مع سياسات أخرى تعزز العمالة المنظمة وتوليد الدخل والتعليم ومحو الأمية والتدريب المهنى والمهارات والقابلة للاستخدام وتحد من هشاشة العمالة وتنهض بالعمل الآمن وبروح تنظيم المشاريع والمنشآت المستدامة فى إطار العمل اللائق.

وبوجه عام ينبغي على الدول الأعضاء أن تضع وتصور نُظماً شاملة ومناسبة للضمان الاجتماعي تكون متسقة مع أهداف السياسات الوطنية، وأن تسعى إلى تنسيق سياسات الضمان الاجتماعي مع السياسات العامة الأخرى (24).

وبوجه عام يتعين إمتداد تدابير الضمان الاجتماعي إلى جميع القوى العاملة سواء فيما يسمى بقطاع الاقتصاد المنظم أو غير المنظم على السواء (مع تدعيم نمو العمالة المنظمة والحد من السمة غير المنظمة، وينبغي لها أن تكون متسقة مع تنفيذ الخطط الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية القائمة، وأن تكون محفزة لهذا التنفيذ) ... وبوجه عام فإن من الأمور الأساسية دعم المجموعات المحرومة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

وعند وضع نظم شاملة للضمان الاجتماعي، تتجلى فيها الأهداف والأولويات والقدرات الاقتصادية والمالية الوطنية، ينبغي للدول الأعضاء أن تهدف إلى تحقيق مجموعة الإعانات ومستوياتها الواردة في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) أو في اتفاقيات أو توصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي تحدد معايير أكثر تطوراً.

ثانياً : يتعين المتابعة الدورية للتطوير المستمر لسياسات الضمان الاجتماعي وفقاً للأحوال الاقتصادية والاجتماعية بمراعاة الإمتداد التدريجي لنظم التأمينات الاجتماعية إلى قطاعات المجتمع أفقياً ورأسياً وفقاً لآلياتها التمويلية المستمدة من إستداماتها ومبررات إمتدادها التدريجي لمختلف فئات القوى العاملة بإستهداف قوميته وعمومية وإجبارية نظم التأمينات الاجتماعية .

إن علينا إدراك طبيعة نظام التأمين الاجتماعي كنظام تقوم بمقتضاه الحكومة أو وكيل عنها a government or government agency بأداء مزايا Benefits حال تحقق أحد الأخطار

²⁴ عند صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، ينبغي على الدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

- (أ) أن تضع أهدافاً تتجلى فيها الأولويات الوطنية؛
- (ب) أن تحدد الثغرات في مستويات الحماية والعوائق المطروحة أمامها؛
- (ج) السعي نحو سد الثغرات في مستويات الحماية من خلال وضع خطط مناسبة ومنسقة بفعالية، سواء كانت قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة عليها، أو جمعت بين الوجهين، بما في ذلك من خلال مد نطاق الخطط السارية القائمة على الاشتراكات لتشمل جميع الأشخاص المعنيين القادرين على دفع الاشتراكات؛
- (د) تستكمل الضمان الاجتماعي بسياسات نشطة لسوق العمل، بما في ذلك التدريب المهني أو غير ذلك من التدابير، حسب مقتضى الحال؛
- (هـ) تحديد الاشتراكات والموارد المالية، مع تحديد الإطار الزمني والمراحل المتتابعة بغية تحقيق الأهداف تدريجياً؛
- (و) تستثير الوعي بشأن أوضاع الحماية الاجتماعية الخاصة بها واستراتيجيات مد نطاقها، وتضطلع ببرامج إعلامية، بما فيها من خلال الحوار الاجتماعي.

Contingencies التي يتعرض لها الأشخاص عموماً (كالشيخوخة والمرض واصابات 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 Commonly persons or the employers وغالبا ما تكون عضوية النظام إجبارية (25) Compulsory.

وبعبارة أخرى فإن التأمين الإجتماعى تدبير لتجميع الأخطار Pooling of risks، بتحويلها لهيئة، عادة حكومية، تلتزم قانونا بتقديم مزايا نقدية أو خدمات Pecuniary or service benefits إلى أو لحساب المؤمن عليهم Covered persons حال وقوع خسائر معينة مسبقا وفق شروط محددة (26 و27).

لقد أصبح التأمين الإجتماعى نظام تأمين مقبول عالميا كتدبير شامل لمواجهة مختلف المشاكل الاقتصادية والإجتماعية ولعل التطور السريع فى مجال أنواع التأمينات الإجتماعية كان أسرع من أن يلاحقه الكتاب المتمرسون فى التأمين ومقوماته ومبادئه فلم يطوروا كتاباتهم بما يستوعب هذا التطور السريع أفقيا ورأسيا فى التأمينات الإجتماعية فقادهم ذلك إلى كثير من المفارقات والمغالطات التى لا تستند إلى الفهم الصحيح لمجال التأمين الإجتماعى ومحوره والذى يختلف عن مجال ومحور التأمين الخاص ولكنه وفى ذات الوقت لا يحول دون إنتسابهم لأصل واحد مشترك.

²⁵ يتعين على مختلف الدول متابعة تنفيذ أراضيات الحماية الاجتماعية وتحقيق الأهداف الأخرى للاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعى، من خلال آليات مناسبة محددة على المستوى الوطنى، بما فيها المشاركة الثلاثية مع منظمات ممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة للأشخاص المعنيين.

ويتعين مراجعة المفاهيم والتعاريف والمنهجية المستخدمة فى إعداد البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان فى إطار المفاهيم الدولية التى توفرها منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية فى مجال تطوير إحصاءات الضمان الاجتماعى، فى إطار صون وحماية المعلومات الشخصية الخاصة التى تتضمنها نظم بيانات الضمان الاجتماعى لديها.

²⁶ أ- الحماية إجبارية وفيما عدا الفترة الأولى لسريان التأمين لا يرتبط إستحقاق المزايا بالإشتراكات التى تؤدى للنظام (بمعرفة أو لحساب المؤمن عليهم والمستحقين عنهم) وذلك كحق دون أى إختبار للدخل.

ب- يحدد القانون اسس حساب المزايا ولا يشترط أن تكون هناك علاقة مباشرة بين المزايا المستحقة وحصص المؤمن عليه فى الاشتراكات إذ يعاد توزيع الدخل الإجمالى بما يوفر مزايا تأمينية مناسبة لذوى الأجور المنخفضة والأعداد الكبيرة من المعالين.

ج- يتم وضع خطة لتمويل المزايا Definite plane for financing the benefits تحدد بحيث تكفى على المدى الطويل Adequate in terms of long-range consideration (تمول النفقات أساسا من اشتراكات يتحملها عادة المؤمن عليهم أو أصحاب الأعمال أو كليهما) وتتولى الحكومة ادارة النظام أو على الأقل تشرف عليه.

²⁷ المفهوم المشار إليه للتأمين الاجتماعى هو الذى أقرته لجنة التعريف التأمينية بالمنظمة الأمريكية للخطر والتأمين Commission of Insurance Terminology of the America Risk and Insurance Association.

إن مجال التأمين الإجتماعى هو المجتمع ككل أو قطاعا عريضا منه (28) ومن هنا يحدد القانون الصادر بنظام التأمين الإجتماعى المشمولين بأحكامه وتدير هذا النظام إحدى الهيئات الحكومية أو على الأقل تشرف على تطبيقه إشرافا مباشرا ونظرا لكونه نظاما إجباريا ذو مجال عام يتعين معه إفتراض إستمراره وإمتداده للأجيال الجديدة ممن يسرى فى شأنهم بقوة القانون، فقد إتجه الإكتواريون إلى الإهتمام بموارد النظام والتزاماته ليس فقط بالنظر لمجموعة محدودة من المؤمن عليهم شأن الوضع بالنسبة للتأمين التجارى ولكن أيضا بالنسبة لفئات المؤمن عليهم المتوقع شموله لهم فى المستقبل ... وهكذا فرغم إهتمام كل من نظم التأمين التجارى ونظم التأمين الإجتماعى بالتحقق من كفاية أموالها لمواجهة التزاماتها، شأنهما فى ذلك شأن أى نظام آخر ، فإن نظام التأمين التجارى يتبع فى هذا المجال ما يسمى بالتمويل الكامل Full Funded وهو ما يجب أن يتبعه بحكم نشأته وإتفاقا مع الإنضمام التعاقدى الإختيارى أما نظام التأمين الإجتماعى فيتبع فى هذا المجال أما أحد أساليب التمويل الجزئى Partial Funding أو أسلوب الموازنة Pay-as-you-go وهو ما يجب أن يتبعه بحكم نشأته إتفاقا مع الإنضمام القانونى الإجبارى.

ومن ناحية أخرى فاذا كانت الأقساط هى المصدر الرئيسى لتمويل التزامات المؤمن فى التأمين التجارى فان تمويل مزايا التأمين الإجتماعى يعتمد أساسا على الإشتراكات contributions التى سميت بهذا المسمى لأن من المعتاد اشتراك أكثر من مصدر فى أدائها فالى جانب العامل المؤمن عليه هناك صاحب العمل الذى يشترك فى التمويل لمصلحة العامل وهناك أيضا الدولة كممثلة للمجتمع ككل وهو أمر طبيعى بإعتبار أن المشكلة الإقتصادية التى يهتم التأمين الإجتماعى بحلها وان كان مجالها هو المؤمن عليهم فان لها صفة العمومية وفى حلها مصلحة عامة لأصحاب الأعمال بل وللمجتمع ذاته.

وفى ضوء ذلك نفهم كيف أن فكرة التضامن والتعاون subsidy concept بين جماعة المؤمن عليهم المعرضين للخطر والتى تقترض 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 يقتصر الأمر على تلك الصور الشائعة فى التأمين التجارى بل تمتد إلى حالات لا تؤدى فيها فئات من المؤمن عليهم كامل تكلفة

28 أما مجال التأمين التجارى فهو أضيق بكثير فأساسه الأسرة أو المشروع وبالتالي فان محوره هو التعاقد والإرادة الفردية ومزاياه تقتصر على تلك المقرره بالعقد بعكس التأمين الإجتماعى فان السمة الأساسية له هو الإجبار وهو أمر طبيعى طالما تتقرر التأمينات الإجتماعية لمواجهة مشاكل إجتماعية لها صفة العمومية وتستلزم بالتالى إجبار الجميع على الإلتزام بها.

المزايا التي يحصلون عليها ويغطى الفرق من خلال مصادر أخرى غير المؤمن عليهم تتمثل في الموارد العامة للدولة (أى من مجموع الشعب) أو من أصحاب الأعمال .

وتأسيسا على عمومية التأمين الإجتماعى وإجباريته فان وثيقته الموحدة تهتم بتحقيق إعتبرات الكفاية الإجتماعية (دون تضحيه بإعتبرات 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 الإعتبرات العامة وكلما إرتبط التطبيق بالإعتبرات المتعلقة بالمجتمع ككل) .

وإذا كان على الفرد أن يحدد مبالغ التأمين لوثيقة التأمين التجارى عند المستوى الذى يكفى للوفاء بالهدف من التأمين وهو التعويض الكاف لكل مؤمن عليه على حده فإن نظام التأمين الإجتماعى يهتم بتحديد مزاياه عند القدر المشترك من الحماية التأمينية الضرورية والذى يعتبر كافيا للوفاء بالإحتياجات الأساسية للإنسان كإنسان دون إرتباط ذلك بمدى مساهمة المؤمن عليه فى التمويل ولا يستلزم ذلك أن تكون المزايا التأمينية موحدة ففكرة العدالة هنا تقتضى تناسبها باختلاف الدخول أو مدد الإشتراك.

ونشير فى النهاية الى أن التأمين الإجتماعى نظام قومى عالمى يسرى فى مختلف الدول وإن إختلفت أحكامه من دولة لأخرى ولكن الأخطار واحدة والفكرة واحدة والمبادئ واحدة ... وأحيانا يسمى Social Security الضمان الإجتماعى ومع ذلك ينظر إليه أيضا بإعتبراره نظام إقتصادى يضمن إستمرار الدخل وقد يتيح أموالا طائلة للاستثمار.

ثالثا : الحوار الإجتماعى حول الأعباء المالية لتمويل تدابير الحماية الإجتماعية بإدراك ماهية نظم التأمينات الإجتماعية والآلية الذاتية لتمويلها وتفهم أسس توزيع أعباء تمويل التدابير والحقوق التأمينية ثلاثيا وفقا لقدرات مصادر التمويل والمعايير الدولية تحقيقا للعدالة الإجتماعية (المستمد من تزامن وتلاقى المسؤوليات والمصالح على مستوى العاملين وأصحاب الأعمال والدولة)

* للتأمين الإجتماعى بحكم قومية مجاله وبحكم إجباريته مزاياه المادية غير المباشرة وأسلوبه المتميز فى تكوين الأموال اللازمة لمواجهة نفقاته :

يتميز نظام التأمين الإجتماعى بتعدد مصادر تمويل المعاشات والحقوق والمزايا التى يحددها النظام ويحدد شروط وأحوال إستحقاقها للمؤمن عليهم تأسيسا على تلازم إعتبارات المصالح والمسئوليات سواء من حيث تحمل نفقات مزايا ذوى الأجر المنخفضة والأعمار المتقدمة أو من حيث ضمان الحدود الدنيا للمزايا بوجه عام ... ومن هنا تقوم كل من تلك المصادر بالمساهمة فى التمويل فيما يسمى بالإشتراكات Contributions (بعكس الأمر فى التأمين التجارى الذى يتحمل المؤمن عليهم أو المؤمن لهم بكافة تكاليف المزايا فى صورة أقساط Premiums) بمراعاة الآتى :

1- أن للتأمين الإجتماعى مزاياه النقدية غير المباشرة التى يحققها بحكم إجباريته وعموميته لقطاعات عريضة من المجتمع ونعنى بذلك تخفيض التزامات المؤمن عليهم صغار السن تجاه آبائهم والضمان الإقتصادى للعائلات Increases Economic security for families وفضلا عن ذلك فانه بقليل من التحليل يمكن القول بأنه لولا إنتشار نظم التأمين الإجتماعى وتطورها لتزايدت الضرائب المباشرة وغير المباشرة التى يتحملها ذوى الأجر المتوسطة والمرتفعة.

2- للتأمينات الإجتماعية أسلوبها المتميز فى تكوين الأموال اللازمة لمواجهة مزاياها على نحو مختلف عن الأسلوب المتبع فى التأمين الفردى والجماعى والذى تزاوله شركات التأمين (فيما يسمى بالتمويل الكامل) .. وفى حقيقة الأمر فان أسلوب التمويل الكامل قد اتبع بإعتباره الأسلوب المناسب لوثاق وعقود التأمين (الفردية ذات الطابع التعاقدى الإختيارى) وسرعان ما تبينت عيوبه العديدة وعدم ملاءمته لنظم التأمين الإجتماعى الإجبارية ذات المجال القومى فتم العدول

عنه إلى ما سمي بأساليب التمويل الجزئي والموازنة (بالمقابلة لأسلوب التمويل الكامل) وهي أساليب تقوم على أسس علمية متفق عليها وتضمن وفاء نظم التأمين الإجتماعى بالتزاماتها. فضلا عن ذلك فقد لوحظ أن تكوين إحتياطيات التأمين الإجتماعى وفقا لأساليب التمويل الجزئى والموازنة (المتبعة بالنظم الحديثة والمتقدمة) انما يحقق تداخلا محمودا بين الأجيال Impact Intergenerational يتيح إمكانية تحقيق العدالة بالنسبة لكافة العمال (حتى لو تم نقل عبء اشتراكات أصحاب الأعمال إلى العمال المؤمن عليهم) .

*** أسس توزيع تكلفة مزايا التأمين الإجتماعى وفقاً لأنواع التأمينات والإتفاقيات والتوصيات الدولية:**

فى بيان الدور المتميز لنظام التأمين الإجتماعى فى تعزيز الحماية الإجتماعية يتعين إدراك كيفية إهتمامه بتوفير مزايا ومعاشات لفئات من المؤمن عليهم لم تساهم فى تمويل أعباء تلك المزايا (أى بالقدر الذى يتناسب معها) كذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة ومدد الإشتراكات القصيرة ... وهو ما يعنى إهتمام التأمين الإجتماعى بإعتبارات الكفاية الإجتماعية التى تقرر الحق فى المزايا ومدى المساهمة فى تكاليفها (مع فصل الخدمة عن التمويل) ... ويدرك الباحثون هنا أن للتأمين الإجتماعى مجاله القومى الإيجابى الذى يعرض أسلوباً متميزاً 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 من مبررات مساهمتها المالية مسئولياتها عن تمويل المزايا لذوى الأجور 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⁽²⁹⁾.

²⁹ أما عن نشأة التأمينات الإجتماعية فيتعين هنا أن نعود الى 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

وتحمل طريقة التأمين الإجتماعى، كما إستتبطت ألمانيا، سمات كل من الوسائل الأقدم منها عهدا فإشتراك العامل فى صندوق المعونة المشتركة وقسط صاحب العمل لشركة التأمين ضد الحوادث وإعانة الدولة للإقتصاد الإختبارى، كل له موضعه فى تمويل نظام التأمين الإجتماعى 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... وتلعب جمعيات المعونة المشتركة دورها ... وهنا يلاحظ أن إمتداد نظام التأمين الإجتماعى إلى ذوى الحدود الدنيا للأجور المستحقين للمساعدات قد تم من خلال إدخال مصادر إيراد إضافية تبلغ ضعف أو ثلاثة أمثال إشتراكات العمال (30).

وقد إهتمت المبادئ الدولية (التي قررتها العديد من الاتفاقيات والتوصيات الدولية) بعدالة توزيع نفقات مزايا ومعاشات التأمين الإجتماعى بين مصادر التمويل المختلفة ... بحيث لا تتعدى اشتراكات المؤمن عليهم القيمة الحالية للمزايا (بأى حال من الأحوال) بل أن هناك من المبادئ الخاصة بتمويل التأمين الإجتماعى ما يهتم صراحة بتحميل أعباء ذوى الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة وغيرهم لمصادر تمويل أخرى غير المؤمن عليهم ... ونبين ذلك فيما يلى :

1- من المبادئ الدولية لتمويل التأمين الإجتماعى : عدم تحمل المؤمن عليهم بأعباء تزيد عن القيمة الحالية للمزايا وعدم تحملهم أعباء مزايا تأمين إصابات العمل التى يتحملها صاحب العمل بالكامل (وقد إهتمت بذلك العديد من الإتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية

التعطل والمرض وإصابات العمل وكبر السن ، وقد سبق أن إستتبطت فى الفترة التى إنتهت فى حوالى سنة 1880 ثلاث وسائل لحماية الطبقة العاملة فى المدن من العوز ، وهى المدخرات الصغيرة ومسئولية أصحاب الأعمال وصور شتى من التأمين الخاص⁰ 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 يدعوا إلى الإطمئنان ... ولم يتمكن أبدا المشروع التجارى للتأمين على الحياة والفروع المتعلقة به من أن يحقق إحتياجات العمال المؤمن عليهم.

ومن هنا تأكد أمام الدول الأوروبية (خاصة الصناعية) فى أواخر القرن التاسع عشر عدم قدرة العمال العاديين على ضمان معيشتهم بعد فقد دخلهم من العمل أو أثناء توقيفه فقررت أن تنفق من الأموال العامة على إعانات للإقتصاد الإختبارى ، فأعانت الدانمرك وسويسرا جمعيات المعونة المشتركة لحالات المرض ، وقدمت الدانمرك والسويد اعانات كبيرة للنقابات لتنفيذ تأمين إختبارى ضد البطالة⁰

ومن هنا نتفهم كيف أنشأت الحكومة الألمانية فيما بين سنتى 1883 و1889، وبتوجيه من بسمارك، أول نظام للتأمين الإجتماعى - ظل الوحيد فى ميدانه قرابة ثلاثين عاما- على مراحل ثلاث: التأمين ضد المرض فى سنة 1883 والتأمين ضد الإصابة الناشئة عن العمل فى سنة 1884 والتأمين ضد عدم اللياقة للخدمة وضد الشيخوخة فى سنة 1889 وكل منها نفذ تنفيذا إجباريا على العمال الصناعيين⁰⁰وقد أسند الى صناديق المعونة المشتركة القائمة إدارة التأمين ضد المرض والى جمعيات أصحاب الأعمال الحرفية إدارة التأمين ضد الإصابة أثناء العمل وتم تكليف الأقاليم بإدارة تأمين المعاش.

³⁰ 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.

والتي تشكل المبادئ الدولية فى مجال تحديد مصادر نظم التأمين الإجتماعى وتوزيع نفقات مزاياها) .

2- هناك مصادر لتمويل مزايا الأجور المنخفضة والأعمار المتقدمة عدا إشتراكات المؤمن عليهم فقد جاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل (التوصية 67) أن على أصحاب الأعمال تحمل كافة نفقات إصابات العمل مع المساهمة بما لا يقل عن نصف النفقات الكلية للمزايا الأخرى المستحقة للعاملين، خاصة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة.

وقد إهتمت كل من إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحى الإجتماعى وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بتحمل أصحاب الأعمال بإشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة.

وفى مجال تحديد أوجه المساهمة العامة للدولة فى تمويل نفقات التأمين الإجتماعى نصت إتفاقيات وتوصيات منظمى العمل الدولية والعربية على تحمل الدولة للأعباء المالية التى يفترض تغطيتها من الإشتراكات ومن بينها العجز فى الإشتراكات نتيجة لإمتداد التأمين للمتقدمين فى الأعمار والأعباء المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا فى حالات العجز والوفاة والمرض والأمومة .

* إدراك دور التأمين الإجتماعى أسلوباً لعلاج مشاكل إقتصادية أو إجتماعية قومية:

إن التأمين الإجتماعى يعتبر فرعاً من فروع التأمين أما طبيعته وأهدافه فتتلازم مع مبرراته، وكما يعبر البعض فان التأمين الإجتماعى " نوعاً من التأمين الحكومى Type of Governmental Insurance وهو عادة ذو طبيعة اجبارية Compulsory in nature ويهدف إلى أداء مزايا تأمينية لمن ينقطع دخلهم نتيجة لأحد المشاكل أو الظروف الإقتصادية أو الإجتماعية an Economic or Social Problem or Condition أو لمن يواجه بخسائر شخصية بسبب تلك الظروف .. إن التأمين الإجتماعى خطة تقرر عندما توجد مشكلة إجتماعية تستلزم إجراء قومياً لحلها ويكون التأمين هو الأسلوب المناسب لذلك (كمشاكل التعطل والأمراض العقلية والعجز واعالة المسنين واصابات العمل والطلاق) فاذا كان الخطر احتمالياً ويمكن التنبؤ به Accidental or Predictable كان التأمين هو الحل الملائم له ويكون على الحكومات إدارة أو تمويل خطة التأمين حيث لا يكون لدى التأمين التجارى القدرة المالية Financial Capacity على ذلك ومن هنا يكون التأمين الإجتماعى."

وهكذا فإن مبرر نظام التأمين الإجتماعى أن بعض أعمال التأمين لا يمكن ان تتم من خلال التأمين الخاص (التجارى) دون دعم مالى من الدولة ... وهذا يتعلق عادة بالمشاكل الإجتماعية أو الإقتصادية ذات المجال القومى أو حيث يكون للحظر طبيعة الكوارث Catastrophic nature of the event (كالبطالة) والتي تستلزم لقيام التأمين بالتعامل معها إجراء قانونيا أو تدعيما ماليا و تقرير إجبارية النظام وشموله(31).

ولنا هنا تأكيد تلازم إعتبرات الكفاية والعدالة معا من خلال نظام التأمين الإجتماعى شأنه فى ذلك شأن التأمين التجارى فكلاهما نظام تأمينى وإن كان لكل منها طبيعته ووسائله الخاصة بمعنى أن المقارنة الصحيحة بين نوعى التأمين يجب أن تتم بمراعاة إختلاف مجال كل منهما فالتأمين التجارى يعالج المشاكل الإقتصادية والإجتماعية على المستوى العائلى فى حين يعالجها نظام التأمين الاجتماعى على المستوى القومى حيث يكون التأمين هو الأسلوب المناسب لحلها ولكن يلزم تدخل حكومى أو تشريعى باصدار قانون يفرض الإلتزام أو بتدعيم مالى وتوفير المنظمات الإدارية .

وإذا كان لنا أن نبحت فى طبيعة وأسلوب كل من فرعى التأمين للتعرف على أساس إختلاف مفهوم الكفاية والعدالة بينهما فإن لنا أن نستعيد فى أذهاننا مجال كل منهما فالتأمين الإجتماعى مجاله المجتمع ككل أو قطاعا عريضا منه وبالتالي فإن محوره هو القانون والإجبار ومن شأن إمتداده لكافة الفئات ان يحقق مزايا غير مباشرة لذوى الدخول المرتفعة اذ تقل أعباءها تجاه المعالين والمسنين والعجزه وذوى الدخول المنخفضة، وهو نموذج لوثيقة تأمين موحدة يلتزم بها المؤمن عليهم وتحقق لهم مزايا مباشرة ، وغير مباشرة .. أما التأمين الخاص فمجاله الأسرة أو المشروع وبالتالي فإن محوره الإرادة الحرة ومزاياه إتفاقية مستمدة من التعاقد عقد ووثائق متعددة ومتنوعة للفرد حريه الإختيار بينها وحرية تحديد مستوى المزايا.

³¹ على أنه نظرا للطابع الإختيارى للتأمين التجارى فإن كفايه مبالغه ترتبط بالوعى التأمينى للمؤمن عليه وقدرته المالية من ناحية وعلى قدرة وكفاءة مندوبو ووكلاء التأمين من ناحية أخرى أما فى نظم التأمين الإجتماعى فإن طبيعتها الإجبارية تيسر تحقيق الكفاية بإجراء تشريعى 00 ومع إنتشار تلك النظم وإمتدادها لقطاعات عريضة من المجتمع بل وللمجتمع ككل تزايد إهتمامها بفاعليتها وبالتالي بأهمية كفاية تعويضاتها خاصة بالنسبة لذوى الأعمار المتقدمة عند بدء التأمين وذوى الأعداد الكبيرة من المعالين. ومن هنا ورغم أن كفاية مزايا التأمين تعتبر من أهدافه العامة فقد رأى بعض أساتذة التأمين والإقتصاد أن ما توجه اليه نظم التأمين الإجتماعى فى هذا الشأن يتعارض مع العدالة الفردية التى يجب أن يتسم بها التأمين، وانتهوا إلى أن الكفاية والعدالة الفردية لا يلتقيان إلا فى نظم التأمين التجارى حيث يمكن لكل فرد أن يحصل على قيمة أمواله اذ تتساوى القيمة المتوقعة للمزايا مع القيمة المتوقعة لأعباء أما فى التأمين الإجتماعى فتتم التضحية بالعدالة الفردية فى سبيل الكفاية الإجتماعى... ويستفاد من الدراسة أن النتائج السابقة لا تتميز بالعمق اللازم للبحث العلمى فعلى صعيد التأمين التجارى فإن المقارنة تقتصر على المزايا النقدية المباشرة وتتناسى وظيفة التأمين فى مجال تخفيض حالة التأكد ومن ناحية أخرى فهى تتناسى أن العدالة الفردية لا تتحقق عمليا بالصورة التى تستخدم لقياسها ، وعلى صعيد التأمين الإجتماعى فإن التحليل السابق يتناسى تعدد مصادر تمويل نفقات التأمين الإجتماعى فالى جانب المؤمن عليهم فإن أصحاب الأعمال والمجتمع ككل يساهمون أيضا فى التمويل، ومن ناحية ثالثة فإن للتأمين الإجتماعى أساليبه الخاصة فى تكوين الأموال اللازمة لمواجهة نفقات المزايا والتي تختلف عن أسلوب تراكم الأموال المتبع فى التأمين التجارى والذي يسمح بمقارنة المزايا بالأقساط المتوقعة على المستوى كل فرد .

وتأسيسا على عمومية مجال التأمين الإجتماعى وإجباريته فإن وثيقته الموحدة تحاول أن تحقق كفاية التأمين ثم توفق بين اعتبارات الكفاية واعتبارات العدالة الفردية بمراعاة الآثار الناشئة عن التأمين لمختلف أو غالب قطاعات المجتمع فأذا تعارضت بعد ذلك اعتبارات الكفاية الإجتماعية مع اعتبارات العدالة الفردية جاء دور المساهمة العامة وغيرها من مصادر التمويل (عدا المؤمن عليهم) فى اعادة التوازن بين الكفاية والعدالة .

*** تعدد مصادر تمويل التأمينات الإجتماعية مع تزامن وتلاقى المسئوليات والمصالح على مستوى العاملين وأصحاب الأعمال والدولة ليتعاضد دور الحوار الإجتماعى لتعزيز التدابير التأمينية للحماية الإجتماعية بتعدد المساهمون فى تمويلها وفقا لقدراتهم المالية :**

تتميز نظم التأمينات الاجتماعية ، عن غيرها من صور الضمان الاجتماعى ، بتمويلها بإشتراكات (مساهمات) توزع بطريقه أو أخرى بين مصادر ثلاثة هى المؤمن عليهم وأصحاب الاعمال والدوله .

ومع ذلك فقد ثار حوار طويل ومتشعب حول عدالة وحتمية ومدى مساهمة كل من تلك المصادر فى تمويل كل من أنواع التأمينات الاجتماعيه، ولا تكاد تخلو جهات النظر المتعارضة من وجهة وجدية بحيث يصعب الاجماع على أيها افضل من حيث التحليل النهائى .

وإذا كانت المسئوليه عن وقوع الخطر المؤمن منه والمصالح التى تترتب على قيام التأمين تعتبرالعوامل الرئيسية فى تحديد مصادر التمويل، فإن خبرة الدول المختلفة تعكس تأثر حجم مساهمة كل من هذه المصادر بالعوامل الفكرية والاقتصاديه وبنشأة وطبيعة كل من أنواع التأمينات الاجتماعيه .

وفى هذا الشأن يمكن إستخلاص العوامل التى تحدد مصادر الاشتراكات والتى تحكم توزيع نفقات التأمين بينها مع التعرف على العلاقات التى تربط بين كل من هذه العوامل ، وذلك على ضوء المستفاد من تحليل الجدل الذى يثور حول كل من مصادر التمويل وما يعكسه من آثار ملموسه عن المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة.

ولا شك أن النجاح فى هذا المجال يتيح التوصل الى حلول عاجلة وعادلة لكثير من المشاكل التى تواجه نظم التأمينات الاجتماعيه بمختلف دول العالم حول تحديد مصادر ثلاث لتمويل مزايا نظام التأمينات

الاجتماعية : المؤمن عليهم وأصحاب الاعمال والدولة .. سبق وأشرنا الى أن هناك جدلا طويلا ومنتشعا حول حتمية وعدالة مساهمة كل من هذه المصادر فى تحمل نفقات المزايا المشار إليها .

وطالما تعددت وجهات النظر فإن الحوار الإجماعى البناء والفعال يتعين أن يتم بإدراك مجالات وأسس الحوار حول صور ومجالات تلاقى وتزامن المصالح والمسئوليات التى تبرر مساهمة كل من مصادر التمويل باعتبار أن ذلك أمرا ضرورى لتفهم المبادئ والخبرة الدولية وإستخلاص العوامل التى تحكم الحوار الموضوعى لتحديد مدى المساهمة لكل من أطراف التمويل على النحو التالى :

أولاً : أسس الحوار حول مدى ومبررات مساهمة المؤمن عليهم :

أثار تقرير الاشتراكات على المؤمن عليهم جدلا طويلا فتحمس له البعض وساق العديد من الادله على عدالته وضرورته وعارضه البعض الاخر بحجج لا يمكن التقليل من شأنها ليستقر الأمر على وجوب المساهمة (32) وبالتالي يدور الحوار حول مدى تلك المساهمة.

وفى هذا المجال يقال أنه لم يكن بمقدور العمال تدبير أية مدخرات أو إبرام عقود تأمين وذلك إما لانخفاض مستويات أجورهم أو لعدم إنتشار الوعى التأمينى بينهم، وفى رأيهم أن المجتمع ككل هو المستفيد أولا وأخيرا من قيام التأمينات الاجتماعية وبالتالي فيجب عليه - ممثلا فى الدولة - تحمل نفقات المزايا بالكامل، وفى رأيهم أيضا أن مساهمة الدولة فى تمويل مزايا التأمينات تتفق مع إلزامها بكافة الخدمات الإجماعية التى تعتبر حقوق أصيله للمواطنين ، وفى ذات الاتجاه يرون أن إرتباط الحق فى

³² يقال فى مبررات إشتراكات المؤمن عليهم أن التأمينات الاجتماعيه قد حلت - ولو إلى حد معين - محل الادخار أو التأمين الخاص ولذا فإن إعتبرات العدالة تقتضى أن يتحمل للمؤمن جزءا من الأموال التى كان عليهم إداها أو أدائها كأقساط تأمين، قبل قيام نظام التأمينات الاجتماعيه بتمويل المزايا التأمينية فى صورة إشتراكات.

وإذا ما ساهم المؤمن عليهم فى التمويل فإن المزايا التى يحصلون عليها تستمد حينئذ من حق قانونى ويكون لها مستوى محدد فلا ترتبط بمدى حاجتهم أو بظروف الميزانيه العامه ، ولولا ذلك لأصبحت نوعا من المساعدات أو الاحسان. ومن ناحيه أخرى فإن مساهمة المؤمن عليهم فى تمويل نظام التأمينات الاجتماعيه تمكنهم من الاصرار على المشاركة فى إدارة هذا النظام وهو مطلب عمالى.

ومن أهم مبررات إشتراكات المؤمن عليهم ما يرجع للاعتبارات التموليه فنظام التأمينات الاجتماعيه نظام ضخم وأعباؤه الماليه ثقيله ولذا فإن القدر الذى يمكن أن يساهم به العمال يبسر إمكانية شمول مزايا هذا النظام لآخطار عديدة يساهم فى رفع مستوى المزايا وتيسير الشروط المؤهله لها .

ومن بين مبررات مساهمة المؤمن عليهم ما يقال من أن هذه المساهمه تحد من حالات الغش أو التلاعب ، إذ سيشعر هؤلاء بأن إنتشار هذه الحالات ينعكس على معدلات الاشتراكات فترتفع أو على مستويات المزايا فتتخفض ولذا فإنهم لن يتجنبوا فقط المطالبات الصورية بل سيكونون أكثر إستعدادا لاحكام الرقابة على الآخرين للحيلولة بينهم وبين أى تلاعب .

وينظر أحيانا الى مساهمة المؤمن عليهم فى التمويل كعامل يودى الى إعادة توزيع الدخول ، فإذا ما تناسبت الاشتراكات التى يودونها مع الأجر وإختلف الامر بالنسبه للمزايا - وهذا شأن على الأقل بالنسبه للمزايا العينييه - فإننا نلمس تحولا فى الدخول بين ذوى الأجر المرتفعة والمتوسطة وذوى الأجر المنخفضة .

وأخيرا يشير البعض الى أن مساهمة المؤمن عليهم بسيرة التحصيل إذ تقتطع من أجورهم وبالتالي لا تستلزم نفقات إدارية كبيرة لتحصيلها ولا مجال للتهرب منها .

إدارة النظام بالمساهمة فى تمويله أمر يكذبه الواقع فالنظام الانجليزى مثلا يشرك العمال فى التمويل دون الادارة (وعلى العكس من ذلك نظام الاعانات العائليه الفرنسى).

ويتمثل الاعتراض الرئيسى على مساهمة المؤمن عليهم فى التمويل فى إنخفاض مستويات الاجور، ومن هنا فإن على النظام الصناعى توفير وسائل المعيشه للعاملين فى فترات عدم القدره على العمل كما يوفرها فى فترات العمل، وبهذا تشتق مصادر التمويل من العمل بطريق غير مباشر وتستند المزايا الى حق قانونى ويكون للعمال الحق فى إدارة نظام التأمين، كما أن على الدولة تمويل كافة مزايا التأمينات الاجتماعيه تأسيسا على أن ثروتها العامه ما هى الا حصيلة عمل كافة المواطنين، وإعمالا لحق كل شخص فى حياة كريمة ولمبدأ التضامن الاجتماعى فى صورته العريضة.

ومن الناحية الضريبية فإن اشتراكات المؤمن عليهم قد يكون لها إتجاه رجعى خاصة إذا ما حددت بمبالغ موحدة ويكون لها بالتالى أثر إجتماعى غير مرغوب فيه وذلك بعكس الضرائب التقدميه .

وهناك من يرى أن اشتراكات المؤمن عليهم قد تحد من سيولة العمل وتؤثر على الأجور، إذ من المحتمل حينئذ إتجاه العمال- وأصحاب الأعمال - للانتقال الى المناطق التى يمتد أو لا يمتد إليها نظام التأمين حسب الأحوال.

ويعتبر البعض أن مساهمة المؤمن عليهم أمر مستعار من التامين التجارى ، وإن كان ذلك ضروريا وأصليا فى ذلك التأمين فيجب عدم إعتبره كذلك بالنسبه للتأمين الاجتماعى الذى يهتم أساسا بحماية العمال ولا يهدف للربح .

وهناك من يرى أنه رغم أهمية مساهمة المؤمن عليهم من حيث دعم المركز المالى للنظام فإنه يجب أن يراعى فى تحديدها تجنب تأثيراتها السلبية على الظروف المعيشية للعاملين وعلى قدرتهم الشرائيه فينخفض الطلب على كثير من السلع والخدمات الأساسية (الضرورية) ويتأثر بالتالى الانتاج والتشغيل .

ثانياً : مبررات ومدى مساهمة أصحاب الاعمال :

تكاد تكون مساهمة أصحاب الاعمال فى التمويل مرغوبا فيها فى مختلف الدول ولا تثير ذلك الجدل الطويل والمتشعب الذى أثارته مساهمة

المؤمن عليهم وهكذا تدور وجهات النظر فى هذا المجال حول مبررات إشتراكات اصحاب الاعمال ومدى هذه الاشتراكات وبيان ذلك فيما يلى :

يقال فى مبررات إعتبار أصحاب الأعمال مصدرا للتمويل أن التأمينات الاجتماعيه تؤدى لرفع المستوى الصحى للعاملين وزيادة إنتاجيتهم وفعاليتهم وهو الأمر الذى يعود بالفائدة على أصحاب الاعمال وعلى ذلك فإن إشتراكاتهم تقابل المصالح التى تعود عليهم ... ومن ناحيه أخرى يشير البعض لمسئولية النظام الصناعى عن معظم الأخطار التى يتعرض لها العاملون ولذا يتعين أن يتحملوا - كفته وليس كأفراد - جزءا من تكلفة مختلف مزايا التأمينات الاجتماعيه ... وليس من المقبول تخصيص صاحب العمل إعمادات مالية سنويه لصيانة الآلات والمعدات ولا يكون عماله - وقيمتهم أسمى- جديرون بصيانة وحماية مماثلة .

وهذا من ناحية أخرى فإن مساهمة أصحاب الأعمال تعتبر مقابلا لمساهمة العمال بمعنى ان العمال لن يتقبلوا مساهمتهم إن لم يلتزم أصحاب الأعمال - كندا لهم - بالمساهمة أيضا ... ومن ناحية أخرى فإن مساهمة أصحاب الأعمال تبرر بحقهم فى الإشتراك الفعلى فى إدارة النظام ذلك الحق الذى إكتسبه ، منذ نشأة التأمينات الاجتماعيه فى المانيا ، كمقابل لهذه المساهمة .

وأخيرا فإن مساهمة اصحاب الاعمال تساعد على إدراك بعض مزايا إشتراكات المؤمن عليهم فمساهمتهم فى التمويل - وعادة ما تكون كبيرة - تؤدى لاستقرار المركز المالى لنظام التأمين وعدم ربط المزايا التى يحصل عليها العمال بإختبارات لقياس درجة حاجتهم⁽³³⁾ .

و يقال فى مدى مساهمة أصحاب الأعمال أن إشتراكات اصحاب الاعمال تعتبر فى حقيقة الامر بمثابة ضريبة تفرض على أصحاب الأعمال دون مراعاة ربحية مشروعاتهم وقد تؤدى بالتالى الى

³³ لا شك أن مساهمة أصحاب الأعمال دورا فى توزيع أفضل للدخول بين فئات الشعب ، وإن كان التحليل النهائى لهذا الاثر يرتبط بالتعرف على أولئك الذين يتحملون فى النهايه عبء هذه الاشتراكات إذ يحاول أصحاب الأعمال نقل عبء مساهمتهم الى المستهلكين - وهم جميع أفراد المجتمع فى الغالب - فإذا ما امكنهم ذلك فإن اثر إعادة توزيع الدخول يرتبط بمجال التأمين ، فإن إقتصار على ذوى الدخول المنخفضة والمتوسطة فإن إعادة التوزيع تحقق غرضها الاجتماعى .

إنخفاض العمالة ومن هنا يجب ألا يكونوا المصدر الوحيد لتمويل المزايا ما لم يكن إقتصاد الدولة ذا بنية لا تلعب فيه درجة ربحية المشروعات الفردية دورا أساسيا (34).

ثالثاً : فى مبررات المساهمة العامة :

لا تثير المساهمة العامة إعتراض جدى بين المهتمين بتوزيع نفقات نظم التأمينات الاجتماعية ، وإن كان من المرغوب فيه عدم الاعتماد على الدولة إعتقادا كليا أو شبه كلى فى تمويل هذا النظام .

وبيان ذلك أنه فضلا عن الضرورة التمويلية للمساهمة العامة فإنها تبرر أيضا بمسئولية الدولة (أو المجتمع ككل) عن تحقيق أهداف نظام التأمينات الاجتماعية و بالفوائد التى تعود عليها من قيام هذا النظام.

وهناك إتفاق على أهمية و عدالة المساهمة العامة فى نظام التأمين الاجتماعى و تمويل نفقاته ... خاصة من حيث توفير معاشات مناسبة لمن أشرفوا على السن المعاشى فى المراحل الأولى لتطبيق نظم المعاشات و فى إعداد و تجهيز المستشفيات والعيادات والمصحات والمراكز الطبية اللازمة لتطبيق التأمين الصحى و فى ملاءمة المعاشات مع التغير فى نفقات أو مستويات المعيشة خاصة اذا ما نشأ ذلك عن إصدار جديد أو موجه من التضخم .

ومن ناحية أخرى فإن مساهمة الدولة تبرر بالعديد من الاعتبارات التى تنبع من مسئوليتها عن تحقيق أهداف نظم التأمينات الاجتماعية و بالفوائد العديدة التى تعود عليها من قيام تلك النظم وإستمرارها باعتبار أن الدولة الحديثة تستهدف العدالة الإجتماعية وتحقيق رفاهية أفراد المجتمع و ضمان رقى مستواهم الصحى و المعيشى .

ومن هنا إنتهى المهتمون بتمويل التأمينات الاجتماعية الى أهمية و عدالة المساهمة العامة فى تمويل مزايا الوفاة المبكرة و العجز المبكر و تمويل المعاشات الأساسية ومزايا ذوى الدخل المنخفضة .

ولنا أن نشير فى النهاية الى أن هناك كثيرا من مجالات العمل المشتركة بين الدولة و نظم التأمين الاجتماعى مما يعنى أن قيام هذه النظم وإستمرارها يخفف من أعباء الدولة ، فضلا عن ذلك فإن الآثار الاقتصادية المرغوب فيها للنظم المشار إليها لا يمكن إنكارها سواء من حيث تحقيق التوازن بين العرض والطلب أو من حيث توجيه إحتياجات ضخمة للاستثمارات العامة و الخاصة .

³⁴ هناك من يرى أن عبء هذه المساهمة - خاصة إذا ما كانت كبيرة - قد يحول دون إنشاء المشروعات الجديدة أو إتساع المشروعات القائمة وتحسين وسائل وأدوات الانتاج بل قد يؤدى الى توقف بعض المشروعات وهو ما يضر بالتقدم الإقتصادى .

* المبادئ الدولية والخبرة الأجنبية في مجال توزيع النفقات بين مصادر التمويل:

يتضح من إستعراض وجهات النظر المختلفة في مجال تحديد مصادر الاشتراكات أنه من الصعب الاجماع على إمكان الاعتماد الكامل على أى من مصادر التمويل الثلاثة بمفرده وإنما يتعين تكامل مصادر التمويل وأجمعت على ذلك مختلف الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية والتي تشكل المبادئ الدولية في مجال تحديد مصادر التمويل وتوزيع أعباء التأمينات الاجتماعية بينها.

وإنعكس ذلك كله على خبرة الدول المختلفة في هذا الشأن فتبين لها أن خير وسيلة لتمويل مزايا التأمينات الاجتماعية - فيما عدا تأمين إصابات العمل - هي تلك التي تعتمد على تحقيق مزيج من مصادر التمويل الثلاثة بالطريقة التي تتفق مع المبادئ الدولية ومع الظروف المحلية .

ونتناول فيما يلي المبادئ الدولية وخبرة الدولة المختلفة في مجال تحديد مصادر الاشتراكات وتوزيع نفقات التأمين بينها :

أولا : يستفاد من المبادئ المستخلصة من الاتفاقيات والتوصيات (الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية والعربية) حول مصادر تمويل التأمينات الاجتماعية ما يلي :

1- يستفاد من جميع الاتفاقيات والتوصيات التي أشارت لتمويل تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة أنه لا يجوز أن يرتبط إستحقاق مزاياه بأداء أية اشتراكات من المؤمن عليهم بل يتحمل صاحب العمل إجمالى التكاليف ... ومن ناحية أخرى فإن القاعدة بالنسبة لتأمين الشيخوخة و العجز و الوفاة أن الموارد تتكون من اشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال - بشرط ألا يجاوز اشتراك المؤمن عليه اشتراك صاحب العمل - وأن على الدولة أن تساهم ماليا في التمويل ... ويتمثل المبدأ بالنسبة للتأمين الصحى والأمومة في مساهمة كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة في التمويل مع تخصيص إحتياجات مناسبة لمواجهة التقلبات العكسية.

ويستفاد من التوصية الدولية رقم (1) مساهمة الدولة في تمويل تأمين البطالة، أما التوصية الدولية رقم (44) فقد إهتمت بفحص الحالة المالية للتأمين دوريا لضمان توازن إيراداته ونفقاته وقدرته على مواجهة التغيرات الطارئة في معدلات البطالة .

2- حددت المادة 26 من التوصية رقم (67) المبدأ العام في مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل بوجه عام وذلك في العبارة التالية :

"توزيع الأعباء المالية للمزايا - بما في ذلك النفقات الادارية- بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ودافعى الضرائب بشروط عادلة وبحيث لا يتحمل المؤمن عليهم ذوى الدخل المتواضع أية أعباء مرهقة وأن لا يحدث اضطراب للانتاج".

ولقد رددت هذا المبدأ الاتفاقية رقم (12) والتي تنص على إنه "يجب تمويل مزايا التأمين الاجتماعى والمصاريف الادارية جماعيا عن طريق الاشتراكات أو الضرائب أو كليهما بأسلوب لا يرهق ذوى الدخل المحدود ومع مراعاة الحالة الاقتصادية للدولة وللأشخاص الذين يشملهم التأمين".

فى مجال اشتراكات المؤمن عليهم بوجه عام نصت التوصية رقم 43 فانه لا يجوز أن يجاوز إشتراك المؤمن عليه إشتراك صاحب العمل .

ووفقا للاتفاقية رقم 102 بشأن المستويات الدنيا فانه لا يجب أن تتجاوز إشتراكات المؤمن عليهم العاملون 50% من إجمالى نفقات المزايا التى تقرر لهم ولأسرهم مخصوصا منها نفقات تأمين إصابات العمل .

وقد إهتمت توصيات ضمان الدخل (التوصية 67) واتفاقية المستويات الدنيا (الاتفاقية 102) بالنص على عدم إرهاب المؤمن عليهم .

وجاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل أن على أصحاب الأعمال المساهمة بما لا يقل عن نصف نفقات المزايا المستحقة للعاملين - باستثناء نفقات إصابات العمل - خاصة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة وقد إهتمت بذلك أيضا إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحى⁽³⁵⁾ .

وقد إهتمت التوصيات الدولية بمعالجة الاشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد⁽³⁶⁾

³⁵ إذ قررت الآتى :

- فى حالة مساهمة المؤمن عليهم فى نفقات الرعاية الطبية يجب ألا يشكل ذلك عبئا يضعف أثر هذه الرعاية .
- يجب ألا تصل إشتراكات المؤمن عليهم الى المدى الذى يسبب لهم إرهاقا وضيقا .
- على أصحاب الأعمال أداء إشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة .
- كما إهتمت بذلك أيضا توصيات واتفاقيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء إذ نصت على أنه :
- يجوز إعفاء ذوى الأجور المنخفضة من الاشتراكات .
- يتحمل صاحب العمل اشتراكات الصبية الذين لا تجاوز أجورهم قدرا معيناً أو معظمها .
- ³⁶ قبل الحرب العالمية الثانية نصت توصية الشيخوخة والعجز والوفاء لسنة 1933 (التوصية رقم 43) على التزام الدولة بتحمل الاشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد الاجبارى بالنسبة لمن تم التأمين عليهم قبل التجنيد .
- وعلى أثر إنتهاء الحرب العالمية الثانية حظيت مدد الخدمة العسكرية والفترات المتعلقة بالخدمات العسكرية بتوصية خاصة يستفاد منها التزام الدولة بالأعباء المالية الناتجة عن تقرير المزايا التأمينية التالية للمسرحين من القوات المسلحة :
- مزايا تأمين البطالة كما لو كانت قد سددت عنهم إشتراكات هذا التأمين طوال مدة التجنيد .
- إحتساب مدة الخدمة العسكرية ضمن مدة الإشتراك فى تأمين الشيخوخة أو العجز أو الوفاة .

وفى مجال تحديد أوجه مساهمة الدولة تم النص على أن تتحمل الدولة مسؤولية عامة فيما يختص بتقديم مزايا التأمين الاجتماعى ... كما تلتزم الدولة بنفقات الرعاية الطبية التى تجاوز الاشتراكات ... كما تتحمل الدولة الأعباء المالية التى لا يمكن تغطيتها عن طريق الاشتراكات (37).

ثانيا : فى مجال خبرة الدول المختلفة نشير إلى ما يأتى :

يستفاد من خبرة الدول المختلفة فى مجال تحديد مصادر الاشتراكات قيامها بالمساهمة فى تمويل نفقات مختلف أنواع التأمينات الاجتماعية (عدا تأمين إصابات العمل) وذلك إلى جانب العمال وأصحاب الأعمال (العمال والدولة أو أصحاب الأعمال والدولة) فيما يسمى بأسلوب التمويل المشترك الثنائى.

كما يتبين إنتشار التمويل من خلال ثلاث مصادر (العمال وأصحاب الأعمال والدولة) فيما يسمى بالأسلوب الثلاثى للاشتراكات Tripartite System وفى الغالبية العظمى من نظم التأمينات الاجتماعية بالدول تعتبر المساهمة العامة أحد مصادر التمويل لمختلف أنواع التأمينات الاجتماعية (عدا تأمين إصابات العمل) وذلك الى جانب اشتراكات العمال و أصحاب الأعمال، مع ارتباط ذلك بمدى تقدم الدولة الاقتصادى و بالايديولوجيات السياسية والإقتصادية السائدة(38).

- مزايا التأمين الصحى فى الفترة بين التسريح و إستئناف الحياة المدنية .
وقد أجزى إستقطاع جزء من الاشتراكات المستحقة لتأمين الشيخوخة من دخول العاملين أثناء الخدمة بشرط ألا تقل هذه الدخول عن مستوى الأجور السائد فى الصناعة.
كما أشارت التوصية الى عدم تحمل الدولة بأعباء تمويل تأمين الشيخوخة وتأمين المرض والأمومة فى الحالات التى يحصل فيها العامل - بمقتضى القوانين المعمول بها - على أجره أو على معظمه طوال فترة التجنيد إذ يلتزم العامل حينئذ بأداء الاشتراكات المستحقة عليه .

37 من بينها :

- العجز فى الاشتراكات نتيجة لامتداد التأمين للمتقدمين فى الأعمار ، ويجوز أن تقتصر مساهمة الدولة فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء على تمويل المزايا المقررة للمواطنين وورثتهم الذين تجاوز أعمارهم حدا معيناً فى تاريخ سريان التأمين الاجبارى .

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

- أعباء إستمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة .

- الإعانات اللازمة لتأمين العاملين لدى أنفسهم ذوى الدخل المتواضع

38 تساهم الدولة فى تمويل نفقات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء (الى جانب المؤمن عليهم أو أصحاب الأعمال أو كليهما) وذلك فى أغلب دول العالم بمراعاة إرتباط المساهمة العامة بدرجة تقدم الدولة وبيديولوجيتها إذ توجد فى 90% من الدول المتقدمة و فى جميع نظم دول المعسكر الإشتراكي السابق، أما فى الدول النامية فلا تتجاوز نسبة النظم التى تساهم فيها الدولة نصف النظم القائمة بهذه الدول وتتضاءل نسبتها فى الدول الأقل نموا إلى حوالى الخمس .

كما تساهم الدولة فى تمويل نفقات التأمين الصحى (إلى جانب المؤمن عليهم أو أصحاب الأعمال أو كليهما) فى الغالبية العظمى من دول العالم ... وشأن الملاحظ بالنسبة لتأمين الشيخوخة و العجز والوفاء ترتبط المساهمة العامة هنا ببيديولوجية الدولة ومدى تقدمها الاقتصادى (ولنا أن نشير إلى إنتشار النظم التى تقتصر على توفير مزايا الأمومة بالعديد من الدول النامية والأقل نموا حيث يعتمد التمويل عندئذ على أصحاب الأعمال بمفردهم) .

وتجدر الإشارة إلى أن المساهمة العامة (وأحيانا مساهمة المؤمن عليهم) فى تمويل تأمين إصابات العمل فى بعض الدول إنما تعود إلى إتباع الدولة لمفهوم أشمل لهذا التأمين سواء من حيث مجاله أو شروط المزايا (إمتداد التأمين إلى غير فئات العاملين لدى الغير أوإمتداد مزايا التأمين إلى غير حوادث العمل ... وقد يعود إلى قيام الدولة بالعلاج من خلال برامج الصحة القومية ... أو إلى

وقد جاءت الخبرة العملية فى المساهمة العامة متفقة مع المبادئ الدولية فى تقرير ضرورة المساهمة العامة كأحد مصادر تمويل نفقات أغلب أنواع التأمينات الاجتماعية مع ارتباط مدى هذه المساهمة بنشأة وطبيعة هذه التأمينات من ناحية و بأيدولوجية الدولة وتقدمهاالاقتصادى من ناحية أخرى.

وأكدت اتفاقيات و توصيات العمل الدولية المسئولية العامة للدولة فى مجال ضمان الوفاء بمزايا التأمينات الاجتماعية فضلا عن المساهمة فى تمويل نفقاتها الى المدى الذى يتفق مع غنى الدولة و اعتبارات العدالة ، وإهتمت بعض الاتفاقيات والتوصيات ببيان أهمية تحمل الدولة لبعض نفقات العلاج والرعاية الطبية في حالات المرض مع قيامها بتمويل فترات التجنيد الالزامى و تغطية العجز فى الاشتراكات الناتج عن امتداد تأمين الشيخوخة و العجز والوفاه لذوالأعمار المتقدمة و كذا تحمل الأعباء المترتبة على توفير حدا أدنى لمزايا العجز والوفاء و أعباء استمرار أداء مزايا تأمين البطالة لفترة طويلة .

وقد تتمثل المساهمة العامة فى القروض والاعانات السنوية أو فى تحمل النفقات الإدارية أو جزء من إجمالى نفقات التأمين أو نفقات بعض صور المزايا أو جزء منها أو فى نسبة من إجمالى الموارد أو الاشتراكات أو الأجور أو فى حصيلة ضريبة أو ضرائب معينة أو جزء منها ، و قد تتمثل فى ضمان تغطية العجز فى الموارد عن النفقات أو ضمان الحد الأدنى لعائد استثمار الاحتياطيات .

وعادة ما تهتم المساهمة العامة بملاءمة المعاشات و حدودها الدنيا و بالعجز فى نفقات التأمين نتيجة لامتداده لذوى الأعمار المتقدمة و لذوى الأجور المنخفضة فضلا عن نفقات العلاج و الرعاية الطبية للتأمين الصحى خاصة بالنسبة لذوى المعاشات ولبعض الأمراض.

إتباع أسلوب الإشتراك المتحد الذى يمول كل أو بعض أنواع التأمينات الاجتماعية القائمة والذى يرجح فى ظله شمول نصيب صاحب العمل لقسط تأمين إصابات العمل ،ففى كل من روسيا ورومانيا يختلف الإشتراك المتحد وفقا للصناعة، وفى بولندا يختلف فى المشروعات المؤممة و فى المشروعات الزراعية عنه فى غيرها ، وفى ألمانيا الشرقية ينص صراحة على تحمل صاحب العمل لنسبة اضافية وفقا لدرجة الخطر فى الصناعة و ذلك لتمويل إصابات العمل، وفى فنزويلا يختلف الإشتراك المتحد وفقا للصناعة .

كما تساهم الدولة فى تمويل تأمين البطالة حيث فى الدول المتقدمة يوجد هذا التأمين (بأغلب الدول المتقدمة) بما يتفق مع الاعتقاد السائد بمسئولية الدولة عن حالات التعطل باعتبار أن للبطالة أسبابا عامة لا يمكن أن يكون المسئول عنها صاحب العمل بمفرده أو العامل بمفرده أو كليهما .

* العوامل المختلفة التى تحدد وتؤثر فى توزيع المساهمات بين مصادر التمويل سبيلا لإستدامة التنمية الإقتصادية والإجتماعية المتوازنة :

فى ضوء مجالات وأسس الحوار الإجتماعى حول مصادر التمويل ومدى مساهمة كل منها يمكن تحديد العوامل التى تؤثر فى توزيع الاشتراكات بين مصادرها والعلاقات التى تربط بينها .. فإذا ما إستعدنا فى أذهاننا وجهات النظر التى تدور حول عدالة ومدى مساهمة كل من مصادر تمويل نظم التأمينات الإجتماعية والمبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة فى مجال توزيع الاشتراكات بين مصادر التمويل ، أمكننا إستخلاص العوامل التى تتحكم فى توزيع نفقات التأمينات الإجتماعية بين مصادر التمويل المختلفة والعلاقات التى تربط فيما بينها مما يساهم فى تحديد المبدأ او الاطار العام الذى يجب أن يحكم الحوار الإجتماعى حول توزيع المساهمات (الإشتراكات) بين مصادر التمويل تأكيدا لفاعلية الحوار الإجتماعى سبيلا لتعزيز الحماية الإجتماعية لجميع القوى العاملة ونوضح تلك العوامل فيما يلى:

1- العوامل الإقتصادية :

وهذه هى أهم العوامل التى تؤثر فى تحديد مدى مساهمة كل من مصادر التمويل ويمكننا فى هذا المجال تحديد العلاقات التالية :

- كلما زاد غنى الدولة وتقدمها الإقتصادى كلما زاد دور المساهمة العامة وارتفعت نسبة مساهمة المؤمن عليهم .
- كلما زادت ربحية المشروعات كلما زادت إمكانية مساهمة أصحاب الأعمال .
- كلما ارتفع مستوى الأجور كلما ارتفعت مساهمة العاملين .
- كلما تقاربت مستويات الدخل وارتفعت مستويات المعيشة كلما تناقصت أهمية المساهمة العامة ومساهمة أصحاب الأعمال .
- كلما إحتاج البناء الإقتصادى للتنمية وتجميع المدخرات كلما إتضح أهمية مساهمة المؤمن عليهم وأصحاب المشروعات الخاصة .
- كلما تعددت المزايا واتسع مجالها كلما ظهرت مجالات عمل مشتركة مع الدولة وأصبح من اليسير تبرير رفع مستوى المساهمة العامة .

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

2- العوامل الأيدولوجية :

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

- كلما ساد الاعتقاد بمسئولية المجتمع عن رفاهية أعضائه ورفع مستوى معيشتهم وأصبح ينظر الى الدولة كمسئولة عن السلام الاجتماعى وضمان ورقى المستوى الصحى كلما زاد دور المساهمة العامة (خاصة بالنسبة للتأمين الصحى) وكلما إنخفضت مساهمة المؤمن عليهم .

- كلما إهتمت الدولة برفع الحد الأدنى للمعيشة وحماية ذوى الدخل المحدودة كلما وضحت أهمية مساهمتها فى تمويل نفقات مزايا هؤلاء .

- كلما كانت الدولة مسئولة عن توقف النشاط (كما فى التجنيد) كلما أمكن تبرير المساهمة العامة .

- كلما سادت أهمية النظر للمزايا كحق كلما زادت أهمية مساهمة المؤمن عليهم.

3- العوامل التمويلية والإدارية :

يمكننا فى هذا الشأن بيان العلاقات التالية :

- كلما كانت الحاجة ماسة لضم مدد الخدمة السابقة وملاءمة المعاشات كلما زادت أهمية المساهمة العامة .

- كلما كان من المرغوب فيه رفع مستوى المزايا كلما زادت أهمية مساهمة الدولة وأصحاب الأعمال .

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

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

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

4- العوامل التاريخية :

تبدو لنا فى هذا الشأن العلاقات التالية :

- كلما أعتبر النظام الصناعى مسئولاً عن تحقق الخطر المؤمن منه (كما فى اصابات العمل) كلما كان من الضرورى مساهمة أصحاب الأعمال .
- كلما حلت نظم التأمينات محل نظم الادخار أو التأمين الخاص كلما أمكن تبرير مساهمة المؤمن عليهم .

رابعا : التشاور والتعاون سبيلا للحوار الإجماعى فى كافة الأحوال (مدعماً من منظمات المجتمع المدنى) تفعيلاً للحق فى التأمينات الإجماعية ومنهجاً للتعامل مع أخطار التعطل (والمرض) إستهدافاً لكفاية الحقوق التأمينية سبيلا لإستدامة التنمية ودعماً للإستقرار .

* دور منظمات المجتمع المدنى (والمجالس الإقتصادية والإجماعية) فى بناء وتعزيز الحوار الإجماعى فى كافة الأحوال :

إهتم إعلان الرياض الصادر عن المنتدى الثانى للتنمية والتشغيل المنعقد بالرياض فى فبراير 2014 بالنص على دعم إنشاء وتفعيل المجالس الإقتصادية والإجماعية بالدول العربية.

وفى الدورة العادية (41) لمؤتمر العمل العربى التى عقدت بالقاهرة سبتمبر/ أيلول 2014، أصدر المؤتمر قراراً بتشجيع إنشاء مجالس إقتصادية وإجماعية فى الدول العربية التى لم تنشأ بها مثل هذه المجالس وبالترحيب بتشكيل لجنة تحضيرية لإنشاء رابطة لها.

وفى 2014/9/15 وعلى هامش المؤتمر عقد رؤساء المجالس الإقتصادية والإجماعية فى الدول العربية (فى كل من لبنان والأردن والمغرب وفلسطين والجزائر وموريتانيا) إجتماعاً حضره وزراء العمل فى كل من مصر والسودان واليمن، لتأكيد أهمية المجالس ودورها الحيوى فى ظل التحديات الإقتصادية مما يستلزم إنشاء رابطة للمجالس الإقتصادية والإجماعية تعمل على بلورة رؤية عربية موحدة على الصعيد العربى وفى المحافل الدولية.

ومن هنا عقدت منظمة العمل العربية الملتقى الأول للمجالس الإقتصادية والإجماعية العربية خلال الفترة من 14 – 15 ديسمبر 2014 بمدينة شرم الشيخ بجمهورية مصر العربية⁽³⁹⁾ وقد شملت الموضوعات المعروضة على الملتقى (ضم المؤتمر ستة مجالس إقتصادية وإجماعية من الأردن

³⁹ إهتم الملتقى بالآتى :

- 1- التوسع فى إنشاء المجالس الإقتصادية وتعميم العمل بها داخل الدول العربية كرافد من روافد المجتمع المدنى ولدعم صانع القرار الرسمى العربى.
- 2- ترسيخ دور المجالس الإقتصادية فى بناء الحوار الإجماعى وتنظيم علاقات العمل وتطوير الإقتصاد وفى إرساء الديمقراطية والمحافظة على الحريات الأساسية وحقوق الإنسان فى الوطن العربى.
- 3- إيجاد آلية قانونية لربط المجالس الإقتصادية والإجماعية ببعضها البعض، وإتاحة المجال للمجالس القائمة بعرض تجاربها والخبرات المتوفرة لديها على بقية الدول العربية الأخرى المشاركة فى الملتقى لإيضاح الصورة لديها ولتشجيعها لتحذوا حذوها، وليكون دافعاً لها لإنشاء المجالس الإقتصادية والإجماعية بها.

والجزائر ولبنان وفلسطين والمغرب وموريتانيا، بالإضافة إلى ثلاثة دول اتخذت إجراءات تنفيذية لإنشاء مجالس اقتصادية واجتماعية وهي مصر والسودان واليمن) الموضوعات الآتية:

1- التعريف بالمجالس الاقتصادية والاجتماعية وتوضيح أهميتها وجدوى إنشائها وأهدافها ومهامها،⁽⁴⁰⁾ مع بيان كيفية تكوينها وتشكيلها من ممثلين للحكومات ومنظمات أصحاب الأعمال والعمال وممثلين لمنظمات المجتمع المدني ... وبيان موقع المجالس في الهيكل الإداري والتنظيمي للدولة ووضعها القانوني وتبعيتها وتوجهاتها وإدارتها ومواردها المالية وإستقلاليته وحيادها.

2- ترسيخ دور المجالس الاقتصادية والاجتماعية في بناء الحوار الإجتماعي وتنظيم علاقات العمل وإرساء الديمقراطية والمحافظة على الحريات الأساسية وحقوق الإنسان في الوطن العربي.

3- التوسع في إنشاء المجالس الاقتصادية والاجتماعية وتعميم العمل بها داخل الدول العربية باعتبارها رافداً أساسياً من روافد مؤسسات المجتمع المدني.

وقد ناقش المؤتمر مدى التجاوب مع التوصيات والمقترحات التي تصدرها المجالس ... وعلاقتها بالمراكز البحثية والإستشارية الأخرى المتواجدة داخل الدولة (رسمية وأهلية) ... كما ناقش كيفية تجنب تعارض الآراء والأحكام حول القضايا المطروحة عليها وإستدامة الحاجة إلى الحوار الإجتماعي في كافة الأحوال وسيلة ومنهجاً لدعم الإستقرار.

وتأسيساً على حاجة الحكومات بصورة مستمرة إلى عون مؤسسات وطنية غير منشغلة بدولاب العمل اليومي ناقش أهمية العمل على توسيع مجالات الحوار الإجتماعي ونقله من المستويات القطرية إلى المستويات القومية ... كما ناقش المعوقات والصعوبات التي تواجهها المجالس الاقتصادية والتي برزت من خلال التطبيق العملي وسبل تجاوزها.

⁴⁰ نبذ الخلافات التي تؤدي إلى صراع يضر بمصالح كافة المواطنين ولا يساعد على تحقيق العدالة الإجتماعية وتحسين مستوى معيشتهم.

* التشاور والتعاون أساسا للحوار الإجتماعى فى التأمين الإجتماعى حقا لكافة القوى العاملة ومنهجا للتعامل مع أخطار التعطل (والمرض):

أولا : الحوار الإجتماعى تفعيلا للحق فى التأمين الإجتماعى للقوى العاملة :

يمتد 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 بالتعامل مع أهم الأخطار التى نتعرض لها كبشر ونعنى بذلك أخطار: الشيخوخة والعجز والوفاة (ويتم التعامل مع تلك الأخطار الثلاثة فى تأمين واحد وأخطار 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).

وحيث تتصل تلك الأخطار بالإنسان كإنسان وبالعامل كعامل (بغض النظر عن نوع العمل) 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 يزاول أى نشاط ومثال ذلك نظام التأمين الإجتماعى فى مصر الذى يسرى فى شأن من يملكون نصابا معيناً من العقارات كما نسجل أيضاً أن الإتفاقيات والتوصيات الدولية تهتم بالمساواة فى الحقوق التأمينية بين المواطنين دون تمييز بينهم وبين الأجانب ... لذا تمتد التأمينات الإجتماعية لجميع المقيمين بالدولة ... وتبرم الدول الإتفاقيات التى تعالج تنقل الحقوق التأمينية مع تنقل الأيدي العاملة بين الدول المختلفة.

وهكذا فإن التأمين الإجتماعى نظام إجبارى يحدد القانون مزاياه ومصادر تمويلها ويقرر 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 الإلزامية. (41)

وهكذا ينظر للتأمين الإجتماعى عالمياً بإعتباره تدبيراً تأمينياً شاملاً لمواجهة مختلف المشاكل الاقتصادية والإجتماعية إتفاقاً وفكرة التضامن والتعاون subsidy concept بين جماعة المؤمن عليهم المعرضين للخطر (والتي تفترض مشاركة من لا يتحقق الخطر بالنسبة لهم فى تعويض خسائر الأقلية سيئة الحظ التي يتحقق الخطر بالنسبة لها) والتي تأخذ مفهوما مزدوجا فى التأمين الإجتماعى، لعموميته وإلزاميته وبالتالي للمصالح العامة التي تعود على الجميع من قيامه وإنتشاره (فلا تقتصر تلك الفكرة على الصورة التكافلية الشائعة فى التأمين التجارى بل تمتد إلى حالات لا تؤدي فيها فئات من المؤمن عليهم كامل تكلفة المزايا التي 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).

ونشير فى النهاية إلى أن التأمين الإجتماعى نظام قومى عالمى يسرى فى مختلف الدول (وإن اختلفت أحكامه من دولة لأخرى) ذلك أن الأخطار واحدة والفكرة واحدة والمبادئ واحدة سعياً لتحقيق الضمان الإجتماعى Social Security .. كما ينظر إليه بإعتباره نظام إقتصادى يضمن إستمرار الدخل ويتيح أموالاً طائلة للإستثمار.

ومنذ البداية تستهدف نظم التأمينات الإجتماعية تأمين القوى العاملة وفقاً لما يعرف بمبدأ التدرج فى التطبيق بحكم إجباريتها ومدى توافر ما تستلزمه من موارد وإمكانيات مادية وإدارية وعينية وبيئية تشريعية تحفيزية. وحيث تتأثر (وتؤثر) نظم التأمينات الإجتماعية بالأحوال والظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية .. ويكون إمتدادها التدرجى لقطاعات العاملين بدءاً من المنشآت الكبيرة ثم لغيرها من المنشآت بمراعاة الأوضاع الجغرافية إذ تبدأ جغرافياً بالعاملين بالعواصم والمدن الرئيسية ثم لغيرها ... وتبدأ بالعاملين الدائمين ثم لغيرهم ... ومن ناحية أخرى تبدأ بالعاملين فى الصناعة والتجارة والخدمات ثم العاملين بالزراعة والصيد ... وعلى مستوى أنواع التأمينات تبدأ التأمينات الإجتماعية بتأمين

⁴¹ وفى هذه الصورة من التأمين والتي 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 التي يتمثل فى تحديدها التضامن الإجتماعى وذلك كله بصورة مزدوجة تنقرر من خلالها حدوداً دنياً للحقوق التأمينية ومزايا تأمينية لكبار السن وتتلازم فيها المعاشات مع التغيير فى الأسعار ونفقات المعيشة دون الإخلال بمبادئ العدالة فى توزيع نفقات المزايا بالنظر لكل من مصادر التمويل.

إصابات العمل وأمراض المهنة وبتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة ثم تمتد للتعامل مع أخطار المرض والتعطل.

ومن هنا فإننا نتطلع في عالمنا العربي إلى الإسراع في شمول نظم التأمينات الإجتماعية لكافة القوى العاملة ونتطلع لسريانها في شأن المؤقتين والعرضيين والموسميين وما سمي بالعمالة غير المنتظمة (وفي ذات الإتجاه نتطلع لشمول نظم التأمينات الإجتماعية لتأمين المرض والتعطل باعتبارهما من التأمينات المؤقتة) وقد تتحدد الحقوق التأمينية لبعض فئات أو مهن العاملين وفقاً لأجورهم الفعلية أو وفقاً لأجور حكومية.

ومن خلال تراكم الإحتياطات والمخصصات والمدخرات تتم معالجة العديد من المشكلات الاقتصادية بإستثمار أموال التأمين الإجتماعى بما يحقق المصالح الاقتصادية للمؤمن عليهم مالكي تلك الأموال وبما يوفر إحتياجاتهم بالإستثمار فى مجال المنشآت التعليمية والصحية فضلاً عن المشروعات كثيفة العمالة وبوجه عام فى مشروعات التنمية الاقتصادية على مستوى المجتمع.

ثانياً : التشاور والتعاون منهجاً للتعامل مع أخطار التعطل :

مع إنتشار معدلات البطالة بين القوى العاملة المؤهلة علمياً ومهنيًا للعمل (ممن لا يجدون فرص عمل مناسبة فور إكتسابهم المستوى العلمى والمهنى للعمل) ... وبحكم مسئولية الدولة (والمجتمع عامة) عن ضمان حياة كريمة لشبابه خلال مدة البحث عن العمل (طالما كان قادراً عليه وراغباً فيه ومؤهلاً له) ... وفى سبيل تحقيق الإستقرار السياسى والإجتماعى ... يتعين تكامل جهود الحكومات والمنظمات المدنية ومنظمات أصحاب الأعمال والعمال لتوفير تعويضات ومساعدات بطالة لتلك القوى العاملة إلى جانب ما تبذله كل دولة من جهود فى مجال التأهيل المهنى والحرفى لتحسين قدرات المشتغلين.

وفى مجال إمتداد وتفعيل تأمين البطالة (بإعتباره من التأمينات المؤقتة شأنه فى ذلك شأن التأمين الصحى) فإنه يتعين مراجعة الشروط المؤهلة لإستحقاق تعويضات التأمين ... ولنا هنا مراجعة الخبرة المصرية لتأمين البطالة منذ نشأته (منذ أكثر من 50 عاماً) حيث يلاحظ أن الشروط التقليدية المؤهلة للإستحقاق قد حالت دون تفعيل التأمين وتحقيق الغرض منه .. ولنا أن نسترشد بنظام تأمين البطالة فى دولة البحرين (وفى السعودية وفقاً لمشروع جارى إستصداره) حيث يمتد التأمين للمؤهلين للعمل من خريجي الجامعات دون إشتراط مدة إشتراك مؤهلة وهو إتجاه متقدم يتفق والمشاكل العملية.

ولتفهم مشاكل التطبيق التي أدت أو تؤدي لتأخر التعامل مع خطر البطالة رغم كونه أحد برامج التأمين الإجتماعى لتعويض العمال عن جزء من أجرهم المفقود نتيجة للتعطيل الإجبارى رعاية لهم ولأسرهم فإننا نشير إلى نشأته منذ بداية القرن الماضى ببعض الدول الأوروبية وأمريكا الشمالية (42).

وإلى جانب الدول الصناعية تنتشر البطالة أيضاً فى الدول الفتية سكانيا ذات معدلات النمو السكانى المرتفعة (ومثالها على المستوى العربى مصر والسودان والمغرب والجزائر) ... فى حين أن هناك عجزا فى القوى العاملة فى الدول الأخرى التى يترادف فيها الطلب على القوى العاملة عن المعروف (خاصة دول الخليج) ... ويفضل فى تلك الدول تفعيل تأمين البطالة مع تكامله مع نظم طوارئ للمساعدات العامة ... وفى هذا الشأن تسعى كافة الحكومات (فى الدول العصرية) إلى بذل أقصى الجهود لتخفيف حدة البطالة العامة (وذلك أيا ما كان مدى إشرافها على إقتصادها).

هذا وحيث نهتم بالتخطيط لإنشاء تأمين البطالة نلاحظ 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 الحصول على إحتياجاتهم المعتادة بفضل مدخراتهم، أو من خلال نظام للتأمين الإجتماعى، فإن الكثيرين من العمال فى الدول النامية غير قادرين على الإدخار خلال فترات حياتهم العملية، كما أن نظم تأمين البطالة، إن وجدت، تطبق معايير ذات قيود شديدة، وتؤدي تعويضات غير كافية (مما يشجع فى كثير من الحالات الانتقال بشكل دائم إلى قطاعات الإقتصاد الطفيلية).

ويتعين لفاعلية تأمين البطالة تحديد مستوى تعويضات التعطل بالقدر اللازم لضمان توفير دخل مناسب للمتعطلين طالما كان التعطل عن العمل لأسباب خارجة عن إرادتهم (بمراعاة تشجيع المتعطلين على العودة إلى سوق العمل فى أعمال تتفق وقدراتهم) (43).

⁴² كان خطر التعطل آخر الأخطار الإقتصادية الشديدة التى تواجه العمال وتهتم بها نظم التأمين فى كل من فرنسا (1905) والنرويج (1906)، والدانمارك (1907) ثم صدر أول تشريع قومى إجبارى فى بريطانيا (1911) ثم فى إيطاليا (1919) ثم ألمانيا (1927) ثم فى الولايات المتحدة (مع صدور قانون الضمان الإجتماعى فى سنة 1935) ثم اليابان (سنة 1947) وكندا (سنة 1955). وقد إنتشر تأمين البطالة فى العديد من الدول وإستمر منذ عشرات السنوات ليهتم بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة طويلة الأمد التى عهد بها 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 (وآخر صورة لها تلك التى شاهدها العالم فى أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن العشرين) التى أدت، على سبيل المثال، إلى ظهور عجز مالى ملموس فى المخصصات المالية لنظام الضمان الإجتماعى الإنجليزى (عام 1931).

* إستهداف الحوار الإجماعى حقوقاً دنيا للمزايا التأمينية وضماناً لكفايتها:

أولاً : إستهداف نظام التأمين الإجماعى حقوق دنيا للمزايا التأمينية:

تتكامل تدابير الضمان الإجماعى التأمينية وغير التأمينية لتضمن كلما أمكن مستوى معيشة مناسب .. فإن لم يمكن فلا أقل من ضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة .. وذلك لكل مواطن (بل ولكل مقيم) .

ونذهب فى هذا الشأن لتأكيد شمول المعاشات الموحده flat rate لجميع قطاعات المجتمع بالنظر للهدف القومى منها ومن هنا فهى تستحق للفئات والأفراد المنوط بهم تنشئه الأطفال ورعاية الأسرة (ربات البيوت) (دون الإلتزام بأداء أية إشتراكات) لتمكينها من القيام بدورها فى مجال الحضانه ورعاية الطفولة ويمتد ذلك للمهتمين برعاية المسنين والعاجزين غير القادرين على الحركة .

وفى إستهداف المعاشات الموحده لضمان الحد الأدنى لنفقات المعيشة فإن ذلك يستلزم دراسة كيفية تحديد الحدود الدنيا للمعاشات وإنعكاساتها مع إدراك مختلف جوانبها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وتفهم المبادئ والأسس التأمينية لأحكامها من حيث:

- أسلوب تحديد الحد الأدنى (نسبياً ورقمياً) فى إرتباطه بكل من نفقات المعيشة ومستويات الأجور وبمراعاة سبب إستحقاق المعاش ومعادلة حسابه.
- طبيعة وعناصر الأجر أو الدخل الذى تربط الحدود الدنيا وفقاً له والذى يتباين فى قطاعات النشاط المشمول بنظام التأمين الإجماعى وتلك التى يمتد إليها.
- أعباء ومصادر التمويل سواء من حيث إختيار الأسلوب الإكتوارى للتمويل أو من حيث توزيع أعباء التمويل بين مصادر التمويل التقليديه لنفقات مزايا التأمينات (المؤمن عليه. صاحب العمل. الدولة) وفقاً للتوصيات والإتفاقيات الدولية الصادره فى هذا الشأن.

⁴³ وفقاً للمستفاد من تجارب الدول المختلفة تحدد 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 50% و60% من الدخل السابق على التعطل.
ب- يجب أن يقتصر إستحقاق مزايا التأمين على تعطل العامل الذى يمتهن العمل فعلاً بأن تكون له مدة عمل فعلية سابقة على التعطل ... وفى المقابل يتعين توفير إعانات بطالة تهتم بالعاطلين المؤهلين للعمل ممن لم يسبق لهم العمل (بدون مدة إشتراك).
ج- يتم تمويل تأمين البطالة عن طريق إشتراكات يساهم فى أدائها كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة (بمراعاة الظروف الإقتصادية للدول الأقل نمواً حيث تكون الإحتياجات الإجتماعية أكبر من موارد الدولة).
د- يتعين الإهتمام بالعمل على تشجيع وتأهيل وتدريب المتعطلين للتكيف مع التغيرات المستمرة فى سوق العمل وفقاً للتطور فى الأدوات والأساليب (خاصة حيث يتم الإنتاج وفقاً للسوق الحر وفى ظل ظروف المنافسة الدولية والتغيرات التكنولوجية المستمرة التى تستلزم مؤهلات جديدة للعمل).

ونبادر على مستوى الدول العربية بالتنبيه إلى أهمية تقرير حد أدنى للمعاشات يكفى لمتطلبات الحياة الأساسية كحق إنسانى أصيل ودستورى لكل مواطن فى حالات الشيخوخة والعجز والوفاة ودون ربط الإستحقاق بمدة عمل أو أداء المؤمن عليه (المواطن) لأية إشتراكات (بمراعاة القدرة الإقتصادية للدولة التى عادة ما تمثل المصدر الرئيسى لتمويل البرامج الشاملة).

ثانيا : إستهداف نظام التأمين الإجتماعى كفاية المزايا :

1- إستهداف كفاية المزايا من خلال المحافظة على قيم المعاشات :

مع إدراك مفهوم الدولة العصرية ومحدوده دورها المباشر فى التنمية⁽⁴⁴⁾ فإنها مازالت ملتزمة بتوفير التمويل والدعم القومى لتفعيل الحماية الإجتماعية خاصة فى مواجهة ظاهرة التضخم (حيث ينظر إلى السياسات المالية والإقتصادية الحكومية باعتبارها مسئولة عن إنخفاض القوة الشرائية للنقود خاصة من خلال الإصدار النقدى) .. فى الوقت الذى تضطرب وتتفاوت فيه منحنيات الأجور وتتسارع معدلات تدرجها ويصبح من الضرورى على هيئات التأمين الإجتماعى ملاءمة المعاشات وحدودها الدنيا (والقصوى) مع الأسعار والأجور (كلما تطلب الأمر ذلك) إستقرارا لمستوى معيشة المؤمن عليهم.

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

ولنا إدراك تزايد حدة الإرتفاع المستمر فى الأسعار ونفقات المعيشة فى فترات الأزمات الإقتصادية وتنداعى إنعكاساتها بين الدول (لنتعرض لها الدول إما مباشرة أو بطريق غير مباشر) وبوجه عام تتم مطالبة نظم التأمينات الإجتماعية بالمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات أى على قوتها الشرائية من خلال السعى إلى ملاءمتها مع التغير فى الأسعار أو مستويات الأجور أو نفقات المعيشة وبوجه عام مع

⁴⁴ تطور دور الدولة ليصبح محدودا بعد أن كان لها النصيب الأكبر فى ملكية المشروعات الإقتصادية من خلال القطاع العام (الذى كان يسيطر على المشروعات الإقتصادية، لتدار وفقا لنظرة سياسية بعيدا عن القواعد الإقتصادية وآليات السوق)، الأمر الذى كان يستدعى هيكلا قانونيا معيناً يحقق أهدافه، وتجاوزته مرحلة التحولات الإقتصادية إلى هياكل إقتصادية جديدة ذات آليات جديدة. تعدد هياكل المشروعات الإقتصادية وسيطرة الشركات متعددة الجنسية والشركات الكبيرة على أهم القطاعات الإقتصادية وتعددت علاقات العمل الحر وسادت إقتصاديات السوق وآلياته.

التغيرات الاقتصادية، (وتهتم نظم المعاشات بتحقيق مسابقتها للتغيرات الاقتصادية 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 ظاهرة التضخم فى كفاية المعاشات.

ولا ترتبط مشكلة ملائمة المعاشات بإنخفاض القوة الشرائية للنقود (الذى يؤدي لزيادة الأسعار) وإنما يتعين مراعاة ربط المعاشات بالارتفاع فى مستوى المعيشة نتيجة لإرتفاع مستوى الأجور ... وتأسيساً على ذلك فإن أفضل معايير ملائمة المعاشات هى الأرقام القياسية للأجور ولنفقات المعيشة .

2- إستهداف كفاية المزايا التأمينية بتفهم الأخطار وآثارها وإنعكاساتها:

نهتم هنا بتفهم خطر العجز الدائم بإعتباره أشد الأخطار التى تصيب الإنسان ولعل الآثار المالية للعجز الكلى أشد تأثيراً على الفرد وأسرته من آثار الوفاة المبكرة Premature death أو الشيخوخة Old-age⁽⁴⁵⁾.

وعلىنا إدراك أن العجز الدائم بمختلف درجاته من نماذج الخطر التأمينى الذى يتعرض له الإنسان طوال أيام حياته (بل إن كل شخص سيعانى من العجز إن أجلاً أو عاجلاً) ... ورغم تعدد العوامل والمتغيرات التى تؤثر فى احتمالات وقوع خطر العجز ومقدار الخسارة الناشئة عن ذلك فإن شموله لكافة البشر يسمح بالحسابات التأمينية للخسائر المالية التى تترتب على تحول الإنسان من منتج للدخل إلى مستهلك له⁽⁴⁶⁾.

وإذ تبدو كفاءة التأمين فى مستوى المزايا النقدية التى يوفرها كتعويض للدخل والنفقات الإضافية والأضرار المتمثلة فى القصور العضوى أو العقلى ، والتى لا تقتصر على مجرد إرتباطها بالدخل السابق (باعتبار أن المزايا بديلة للدخل السابق على العجز) ولكنها تتجاوز ذلك لترتبط بتعويض العاهات والتشوهات (بغض النظر عن أثرها على القدرة على الكسب والعمل) وتعدد إحتياجات العاجز الناشئة عن

⁴⁵ لا تقتصر فقط على إنقطاع الدخل ... بل تمتد إلى عديد من النفقات الإضافية التى تنشأ كنفقات التمريض والمعاونة فى القيام بأعباء الحياة اليومية وإستخدام الأدوات أو الأجهزة اللازمة لذلك ... مع تزايد بنود الإنفاق المعتادة على الغذاء والكساء والإقامة والانتقالات والتى قد تختلف نوعياتها عن تلك المعتادة لغير العاجزين ... وقد تستلزم حالة العاجز تفرغ الغير أو أحد أفراد الأسرة لرعايته أو القيام بدلاً منه فى إكتساب الرزق وغير ذلك مما يلزم للمحافظة على المستوى المعيشى للعاجز ومن يعولهم حتى قيل وبحق أن العجز الكلى نوعاً من الحياة المفقودة Living death.

⁴⁶ من نعم الله أنه رغم شدة الآثار المالية للعجز الدائم فإنه من الأخطار ذات المعدل المنخفض بما يتيح إمكانية إستهداف كفاءة التأمين بأعباء معقولة (ذلك أن معدل التكرار المنخفض يعنى فى حد ذاته إنخفاض مستوى تكلفة التأمين بالنسبة لكل فرد فى حين أن شدة الآثار المالية تجعل من الصعب على أى فرد أن يتحمل بمفرده النتائج المالية لتحقيقه).

عجزه العضوى أو العقلى ... ومن هنا يتعين على المهتمين بتفعيل مزايا نظم التأمين الإجتماعى إدراك طبيعة وأثار العجز الدائم لتفهم مشاكل العاجزين التى تعددت مظاهر الإهتمام العالمى بها حتى أطلق على عام 1981 العام العالمى لذوى العجز The international year for disabled people (47) .

ولنا أن نستخلص معيار موحد للعجز الدائم بغض النظر عن أسبابه، رغم وجود قانون مستقل لإصابات العمل work injuries ... وفى هذا الشأن فإن معيار العجز الدائم يجب أن لا يختلف وفقا لسبب العجز إصابيا كان أم غير إصابى إذ يعتد بكل من المعيار الطبى والمعيار الإقتصادى A combination of both medical and economic criteria وتكون العبرة بالآثار المتعلقة بقدرة الإنسان على العناية بنفسه the effect on a person's ability to look after himself وهنا يتساوى العجز العضوى بالإضطراب العقلى .. وقد يكون للمعيار الإقتصادى وزنا أكبر من المعيار الطبى عند تقرير إستحقاق المعاش للعجز بمراعاة العمر والمهنة وإمكانيات إعادة التأهيل ووضع العاجز بالنسبة للعمل مع مراعاة مقارنة الأجر بعد العجز بالدخل السابق للعجز (حيث أسفرت تجربته عن أن المقارنة بين دخل العاجز بعد إعادة التأهيل ودخل مثيله القادر قد تضعف من الباعث على العمل والتدريب على عمل جديد).

⁴⁷ من المفيد هنا ترديد عبارات قيلت أثناء مناقشة مجلس العموم البريطانى لقانون العاجزين وذوى الأمراض المزمنة لعام 1970م كالتالى :

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

ونشير هنا إلى العديد من المزايا النقدية الإضافية التى يوفرها نظام الضمان الإجتماعى بالمملكة المتحدة للعاجزين والمعاشات غير المموله بإشتراكات لمن يتفرع لملازمتهم (فيما يسمى بعلاوة الملازمة Attendance allowance) أو لرعايتهم (فيما يسمى بعلاوة رعاية العاجز Invalid Care allowance) إلى جانب ما يسمى بعلاوة الحركة Mobility allowance وقد قررت سنة 1976 .

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

*** الحوار الإجماعى بإدراك الآلية التمويلية الذاتية لنظم التأمين الإجماعى قومية المجال
والتي تؤكد قدرتها على الوفاء بالتزاماتها كحق للمؤمن عليهم مستمد من المواطنة
دون إرهاق مالى لمصادر التمويل مع تحقيق قدره على ملائمة المعاشات مع التغيير
فى الأسعار ونفقات المعيشة الأساسية:**

إتفاقاً مع طبيعة وعالمية الأخطار التأمينية فإن التأمينات الإجماعية نظام تأمين إجبارى قومى يتعين أن يمتد تدريجيا واجباريا ليشمل أفقيا جميع قطاعات الشعب ويشمل رأسيا ستة أخطار يتعرض لها كافة البشر ... وبحكم إجباريه التأمينات الإجماعية فإنها تؤثر وتتأثر بالظروف والأحوال الإقتصادية والإجماعية والسياسية وبالتالي يتعين إدراك أبعاد وإنعكاسات تلك الظروف والأحوال على مستوى المزايا وشروط إستحقاقها أو عند تقدير أعباءها ومصادر تمويلها (ضمانا لفاعليتها ومراعاة للقدرات التمويلية لأصحاب الأعمال والحكومات) مع مراعاة الإلتزام فى تحديد مزاياها وشروط إستحقاقها بالإتفاقيات والتوصيات الدولية (باعتبارها من الحقوق العالميه للإنسان التي توفر له حياه كريمة آمنه سواء فى الوطن أو خلال تنقل القوى العامله بين الدول).

وفى الإطار عاليه يتعين إدراك القدرة المالية الذاتية لنظم التأمينات الإجماعية على الوفاء بالحقوق التأمينية لجمهور المؤمن عليهم فى كافة الأوقات وبصورة آليه ... ومن هنا يتعين إقتصار إهتمام الإكتواريون (القائمون بتقدير الإشتراكات والمزايا وفحص المركز المالى) على تكوين المخصصات المالية اللازمة للوفاء بالإلتزامات المستقبلية (التي تتزايد بمعدلات ملحوظة) على السنوات الأولى لسريان النظام (وعلى النظم الفئوية) ولا يمتد ذلك إلى النظم قومية المجال التي تمتد لكافة قطاعات القوى العاملة ... ويتعين بعد ذلك تفعيل وإدارة الحوار الإجماعى حول إختيار أسلوب التمويل المناسب فى تلك النظم وأوجه الإستثمار الفعالة لضمان الوفاء بالإلتزامات وتطوير المزايا (بمراعاة تنامى ظاهرة التضخم⁽⁴⁸⁾ التي تؤدى إلى تناقص القيمة الحقيقية للأموال المتراكمة) .

وفى هذا المجال يتعين إدراك تعدد الأساليب الإكتوارية لفحص نظم التأمين (أسلوب التمويل الكامل وأساليب التمويل الجزئى والموازنة) ... وهنا فإن من الأمور الأساسية التي تهتم بها هيئات التأمينات

⁴⁸ وهى ظاهرة عالمية أدت عمليا إلى أن أصبحت النظم ممولة وفقاً لأسلوب التمويل الجزئى وأحياناً وفقاً لأسلوب الموازنة خاصة فى نهاية فترات الإضطرابات الإقتصادية التي تحدث غالباً على أثر الحروب وفى حالات الأزمات أو التحولات الإقتصادية بداية من أزمة الثلاثينات ثم الأزمة المالية العالمية الأخيرة والتي مازالت تنتاب إنعكاساتها السلبية على قدرة نظم التأمينات الإجماعية على الوفاء بالتزاماتها.

الإجتماعية إستخلاص أسلوب التمويل المناسب لملاءمة المعاشات مع التغير فى مستويات الأجور (بما يتفق مع طبيعة التأمين الإجتماعى كنظام إجبارى تتعدد مصادر تمويل مزاياه ويتعين ألا تزيد إشتراكاته عن قدرة مصادرها) وفى هذا الشأن يستفاد من الخبرة الدولية لملاءمة اتباع أحد أساليب الموازنة (أو التمويل الجزئى)، وإلا نشأت لدينا مشاكل مالية على رأسها مشكلة البحث عن موارد إضافية لتمويل نفقات المحافظة على القيمة الحقيقية للإحتياجات (وهى مشكله كانت وراء إقتراح البعض جمع إحتياجات نظم التأمينات الإجتماعية بمختلف الدول فى صندوق دولى لضمان إستقرار قيم المعاشات خاصة فى حدودها الدنيا).

وقد أكدت التغيرات الإقتصادية المستمرة مايلى:

1- أصبح الإنخفاض السريع والمستمر فى القوة الشرائية للنقود (والإرتفاع المتلاحق فى نفقات المعيشة ومستويات الأجور) من الظواهر العامة التى تسود مختلف دول العالم والتى تتسم أحيانا بكثير من الحدة ... وهنا يتعين دراسة التأثير المتبادل بين نظم التأمين الإجتماعى التى توفر معاشات وبين التطور الإقتصادى خاصة فى مجال العلاقة بين المعاشات والتغير فى القوة الشرائية للنقود ومستويات الأجور.

وفى هذا الشأن فإن الإعتبارات الإجتماعية والإقتصادية، فضلا عن إعتبارات العدالة، تدعو إلى المطالبة بتناسب المعاشات مع التغير فى مستويات الأجور بحيث يمكن إعتبار مشكلة ملاءمة المعاشات مع التغيرات العامة من الأمور الحتمية التى تواجهها نظم المعاشات.

2- بمراعاة إرتباط الإشتراكات والمزايا بمستويات الأجور، وأن مستوى النفقات لا يتأثر بأسلوب التمويل المتبع (بعكس مستوى الإشتراكات)، فإن مشكلة تمويل نفقات ملاءمة المعاشات مع مستويات الأجور إنما تنور، فى المقام الأول، بالنسبة إلى أساليب التمويل وما قد تؤدى إليه من تراكم إحتياجات رياضية يتعين تزايدها بذات نسبة تزايد الموارد والنفقات (حتى يتحقق التوازن المالى لنظام التأمين).

ومن هنا أستخلص أن من المناسب لنظم التأمين الإجتماعى الإجبارى خاصة ذات المجال القومى إتباع أسلوب للموازنة على فترات ذو إحتياطى محدود له وظيفة تعويضية ويوازى مثلى أو ثلاثة أمثال النفقات السنوية وذلك بإعتباره الأسلوب الأمثل والأكثر مرونة لتمويل نفقات ملاءمة المعاشات مع

التغيرات الاقتصادية وذلك فضلا عن كونه الأسلوب الذى يتفق مع طبيعة نظم التأمين الإجتماعى الإجبارية الممتدة لجميع العاملين.

وطالما نضمن عضوية متجددة (49) لنظام التأمين الإجتماعى (بحكم قوميته وإستمراريته) فإن هناك دائما عددا أدنى من المؤمن عليهم وحجما أدنى من الأجرور (عضوية متجددة)، ومن المؤكد عندئذ أن أسلوب التمويل الكامل لا يعتبر مناسباً على الإطلاق فى ظل التطور والنمو الإقتصادى (خاصة وأن الدولة تضمن وفاء نظام التأمين الإجتماعى بالتزاماته) وينحصر الإختيار المناسب تمويلاً وإقتصادياً بين أساليب التمويل الجزئى وأساليب الموازنة التى تقوم على الفروض المتوافرة فى نظم التأمين الإجتماعى.

وفى إستخلاص الأسلوب الإكتوارى المناسب للتمويل يتعين إدراك حتمية العدول عن أسلوب التمويل الكامل الذى جرى العمل على إتباعه فى السنوات الأولى لبدء تطبيق نظام التأمين الإجتماعى حيث يكون مجال التطبيق قاصراً على فئات محدودة من العاملين بعكس الوضع مع نمو نظام التأمين الإجتماعى وإمتداده لكافة قطاعات العاملين ويستتبع ذلك ملاءمة أساليب الموازنة الإكتوارية (50) التى تتيح تحقيق التوازن المالى فى السنوات المختلفة من خلال قيام مجموعة المشتركين فى كل وحدة زمنية بتمويل معاشات المستفيدين خلال ذات الوحدة أو الفترة (وقد تزيد فترة التوازن إلى عدة سنوات ونكون بصدد ما يسمى بأسلوب الموازنة على فترات) .

⁴⁹ للمتبعين لسياسات تمويل التأمين الإجتماعى ملاحظة عدول العديد من الدول (والمهتمين بتمويل نظم التأمينات الإجتماعية) عن أسلوب التمويل الكامل full funding systems (المتبع فى شركات التأمين لتكوين مخصصات مالية تعادل كامل الإلتزامات)⁽¹⁾ والإتجاه إلى إستخدام أحد الأساليب الإكتوارية الأخرى (أسلوب الموازنة السنوية أو على فترات أو أحد أساليب التمويل الجزئى) التى تتفق وعمومية وإجبارية نظم التأمينات الإجتماعية حيث نكون بصدد عضوية متجددة للمؤمن عليهم تتيح تدفقات مالية جديدة (لا تحتاج معها لتقدير نسب الإشتراكات بافتراض ثبات عدد المؤمن عليهم Closed fund فهناك دائما مؤمن عليهم جدد) حيث يحدد القانون حالات وشروط الإستحقاق ولا يكون للمؤمن عليه بالتالى إقتضاء الحقوق التأمينية فى أى وقت.

⁵⁰ يتيح أسلوب الموازنة تغيير معدل الإشتراكات من فترة لأخرى من فترات التوازن المالى على ضوء التغيير فى نفقات المعاشات خلال السنة أو الفترة المعنية (موازنة سنوية أو على فترات) . هذا أما عن الأساليب المختلطة أو أساليب التمويل الجزئى فيتم فيها التوازن المالى من خلال تقدير القيمة الحالية للمعاشات الجديدة ونكون بصدد موازنة لقيم المعاشات الجديدة وقد يتم التوازن المالى من خلال تجميع مفتوح أو ما يسمى بأسلوب القسط المتوسط العام، ويظل معدل الإشتراكات هنا ثابتاً لعدد من السنوات .

خامسا : المفاوضات الجماعية باحترام الرؤية المبدئية للغير سبيلا لتسوية المنازعات وعقد الإتفاقيات الجماعية لتحسين شروط وظروف العمل بالتشاور والتعاون بين (ذوى المهارات التفاوضية) ممثلى الحكومات وإتحادات أصحاب الأعمال والعمال ومن خلال الوسطاء والمحكمون(المؤهلون) للتوافق والتحكيم الإختياري حول الموضوعات ذات الصلة بالتشريعات والإتفاقيات المنظمة لعلاقات العمل وفقا لمبادئ حسن النية والمتغيرات الإقتصادية

* المفاوضات الجماعية على المستوى الفئوى والقومى سبيلا لتسوية المنازعات وعقد إتفاقيات العمل الجماعية لتحسين شروط وظروف العمل :

فى اليوم الأول من يوليو (تموز) سنة ألف وتسعمائة وتسع وأربعين أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية المنعقد فى جنيف فى دورته الثانية والثلاثين فى 8 يونيو (حزيران) سنة 1949 "إتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية" (51) بقصد تشجيع

⁵¹ حول الإتفاقية (98) بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية .. دخلت هذه الإتفاقية دور التنفيذ إعتبارا من 18 يولية (حزيران) سنة 1951 :

فى اليوم الأول من يوليو (تموز) سنة ألف وتسعمائة وتسع وأربعين أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية المنعقد فى جنيف فى دورته الثانية والثلاثين فى 8 يونيو (حزيران) سنة 1949 "إتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية" سنة 1949 والتي تنص على:

مادة (1):1- يجب أن توفر للعمال وسائل الحماية الكافية ضد أعمال التمييز التى يقصد بها الحد من حريتهم النقابية فيما يختص بالعمالة.

2- تطبق مثل هذه الحماية بصفة خاصة بالنسبة للأعمال التى يقصد بها:

(أ) أن تجعل تشغيل عامل يخضع لشروط عدم الإنضمام لنقابة أو التنحى عن عضوية نقابة.
(ب) أن تؤدى إلى فصل العامل أو الإضرار به بأى صورة بسبب عضويته فى النقابة أو مشاركته فى النشاط النقابى فى غير ساعات العمل أو خلال ساعات العمل بموافقة صاحب العمل.

مادة (2) :1- يجب أن تتوفر لمنظمات أصحاب الأعمال والعمال حماية مناسبة من تدخل بعضها فى أعمال البعض الآخر مباشرة أو بواسطة مندوبيها أو أعضائها سواء كان هذا التدخل فى إنشائها أو عملها أو إدارتها.

2- وبوجه خاص يعتبر ضمن أعمال التدخل بالمعنى المقصود فى هذه المادة أى إجراء يقصد به تشجيع إنشاء نقابات عمالية تسيطر عليها أصحاب الأعمال أو تدعيم منظمات العمال بمعونات مالية أو غير ذلك بهدف وضع مثل هذه المنظمات تحت هيمنة أصحاب الأعمال أو منظماتهم.

مادة (3) : يجب - عند الضرورة - إنشاء أجهزة تتلاءم مع الظروف القومية بضمان إحترام حق التنظيم كما عرف فى المواد السابقة.

مادة (4) : يجب - عند الضرورة - إتخاذ إجراءات تتلاءم مع الظروف القومية بقصد تشجيع وتنمية وتطبيق إجراءات واسعة المدى للتفاوض الإختياري لعقد إتفاقيات جماعية بين منظمات أصحاب الأعمال والعمال تهدف إلى تنظيم شروط العمل.

مادة (5) : 1- تحدد القوانين واللوائح القومية مدى تطبيق الضمانات المنصوص عليها فى هذه الإتفاقية على القوات المسلحة أو على البوليس.

وتنمية وتطبيق إجراءات واسعة المدى للتفاوض الإختياري لعقد إتفاقات جماعية بين منظمات أصحاب الأعمال والعمال حول تنظيم شروط العمل ... وتكون المفاوضات الجماعية على مستوى المنشأة أو فروع النشاط أو المهنة أو الصناعة أو على المستويين الإقليمى والقومى.

وفى اليوم السادس والعشرين من يونيو (حزيران) عام 1952 أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية فى دورته الخامسة والثلاثين المنعقدة فى جنيف فى 4 يونيو (حزيران) 1952 "توصية التعاون على مستوى المنشأة بين العمال وأصحاب الأعمال رقم 94 لعام 1952⁽⁵²⁾ لتهيئة فرص التشاور، والتعاون بين أصحاب الأعمال، والعمال على مستوى المنشأة، حول المسائل ذات الأهمية المشتركة.

2- لا يؤثر تصديق أى عضو على هذه الإتفاقية بالتطبيق للمبدأ المنصوص عليه فى الفقرة الثامنة من المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية على أى قانون أو حكم أو عرف أو إتفاق قائم يعترف للقوات المسلحة وقوات البوليس بالضمانات المقررة فى هذه الإتفاقية.

مادة (6) : لا تعالج الإتفاقية وضع الموظفين العموميين الذين يعملون فى إدارة الدولة ولا تفسر بصورة تمس حقوقهم أو وضعهم على أى نحو.

هذا و"تكون المفاوضات الجماعية على مستوى المنشأة أو فروع النشاط أو المهنة أو الصناعة أو على المستويين الإقليمى والقومى" بمراعاة أن التنظيم النقابى يمثل العمال المشتركين وغير المشتركين وأن لكل شخص الحق فى إختيار من يدافع عنه وأن للنقابة العامة أن تشكل ممثلين عن مجموع العاملين ومن أعضاء النقابة العامة لتعريف العمل بحقوقهم وللتفاوض مع صاحب العمل. هذا ووفقا لمبدأ تنفيذ العقود بحسن نية يقتصر حق طرفى المفاوضات فى طلب المعلومات المشار إليها على ما هو لازم وضرورى لإتمام المفاوضات وإبرام عقد العمل المشترك.

فى حالة نجاح المفاوضات تسجل النتيجة التى توصل إليها طرفى الإنتاج فى إتفاقية جماعية تراعى فيها الشروط والأوضاع الخاصة بالإتفاقيات الجماعية التى حددها المشروع.

فاذا لم يصل الطرفان إلى اتفاق، كان لأى منهما ان يلجأ إلى الجهة الإدارية المختصة كطرف محايد للوساطة بقصد التقريب بين وجهات النظر والوصول إلى إتفاق.

⁵² حول توصية التعاون على مستوى المنشأة بين العمال وأصحاب الأعمال رقم 64 لعام 1952:

فى اليوم السادس والعشرين من يونيو (حزيران) عام 1952 أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية فى دورته الخامسة والثلاثين المنعقدة فى جنيف فى 4 يونيو (حزيران) 1952 "توصية التعاون على مستوى المنشأة بين العمال وأصحاب الأعمال رقم 94 لعام 1952" وتتص على :

أولاً: يجب إتخاذ الخطوات الملائمة لتهيئة فرص التشاور، والتعاون بين أصحاب الأعمال، والعمال على مستوى المنشأة، حول المسائل ذات الأهمية المشتركة، والتى لا تدخل فى نطاق إجراءات المفاوضات الجماعية، أو لا تعالجها عادة أداة أخرى مختصة بتحديد شروط، وأوضاع العمل.

ثانياً : يجب وفقاً لما يتمشى مع العادات القومية، أو العرف القومى - أن:

(أ) يبسر مثل هذا التشاور، والتعاون بتشجيع الإتفاقيات الإختيارية بين الأطراف
(ب) أن يتحقق هذا التشاور، والتعاون بواسطة القوانين، واللوائح التى تقام بمقتضاها هيئات للتشاور، والتعاون، وتحدد نطاق عملها، وإختصاصها، ونظام تشكيلها، ووسائل ممارستها لنشاطها على النحو الذى يلائم ظروف المنشآت المتنوعة.

(ج) أن يبسر التشاور أو يحقق بهذه الوسائل مجتمعة

ويختص المجلس بالنظر فى المسائل الآتية:

أ- مناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بالعمل والعمال وعليه إبداء الرأى فيها قبل إصدارها.

ب- مناقشة الأمور ذات الصلة بالعلاقات المهنية والإنتاجية على المستوى القومى.

ج- إقتراح الحلول المناسبة لإنهاء منازعات العمل الجماعية على المستوى القومى، وعلى الأخص فى حالة الأزمات الإقتصادية التى تؤدى إلى توقف بعض المشروعات عن العمل جزئياً.

د - توثيق التعاون بين منظمات العمال ومنظمات أصحاب الأعمال.

هـ - إبداء الرأى فى إتفاقيات العمل الدولية التى تنضم إليها مصر وذلك قبل التوقيع عليها لضمان تناسب هذه الإتفاقيات مع ظروف المجتمع المصرى.

وفى اليوم العشرين من شهر يونيو (حزيران) عام 1960 أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية فى دورته الرابعة والأربعين المنعقدة فى جنيف فى أول يونيو (حزيران) 1960 "توصية التشاور (مستوى الصناعة، المستوى القومى) (53) لتشجيع التشاور والتعاون الفعال على مستوى الصناعة وعلى المستوى القومى بين السلطات العامة ومنظمات أصحاب الأعمال والعمال وبين المنظمات بعضها والبعض إيماناً بأن التفاهم وحسن العلاقات وسيلة لبناء للنهوض بالإقتصاد القومى وتحسينا لشروط العمل ورفع مستوى المعيشة بحلول متفق عليها وتنظيماً لشئون العمل والتأمينات والتنمية الإجتماعية والإقتصادية .

وهكذا يتم الحوار الإجتماعى بالتشاور والتعاون بين ممثلى العمال وأصحاب الأعمال والحكومات (على مستوى الصناعة وعلى المستوى القومى) من خلال تفهم المشاكل والمنازعات التى تثور حول الموضوعات ذات الصلة بعلاقات العمل وبالعلاقات المهنية والإنتاجية ... كما تتم المفاوضات الجماعية من خلال الحوار والمناقشات بين المنظمات النقابية العمالية ومنظمات أصحاب الأعمال

و - إبداء الرأى فى كل ما تعرضه عليه وزارة القوى العاملة والتشغيل من الموضوعات المتعلقة بعلاقات العمل".⁵³ حول توصية التشاور على مستوى الصناعة والمستوى القومى :

فى اليوم العشرين من شهر يونيو (حزيران) عام 1960 أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية فى دورته الرابعة والأربعين المنعقدة فى جنيف فى أول يونيو (حزيران) 1960 "توصية التشاور (مستوى الصناعة، المستوى القومى) الصادرة برقم 113 لعام 1960" والتي تقرر :

1- (أ) يجب أن تتخذ التدبيرات الملائمة للظروف القومية لتشجيع التشاور، والتعاون الفعال على مستوى الصناعة، وعلى المستوى القومى بين السلطات العامة، وبين منظمات أصحاب الأعمال، والعمال. وكذا بين هذه المنظمات نفسها لتحقيق الأغراض والمسائل التى تهتم بها.

(ب) يجب أن تتخذ إجراءات التشاور دون إعتبار لأى تمييز من أى نوع بين المنظمات كلها، أو بعضها على أساس من العنصر، أو الجنس، أو الدين، أو الأصل الوطنى لأعضائها.

2- يجب ألا ينتقص التشاور، أو التعاون من الحرية النقابية، أو من حقوق منظمات أصحاب الأعمال، والعمال، بما فى ذلك حقها فى المفاوضات الجماعية.

3- يجب أن يقوم التعاون، والتشاور، طبقاً للعادات، أو الأساليب القومية المتبعة بإحدى الطرق الآتية: على أسس إختيارية من جانب منظمات أصحاب الأعمال، والعمال / بتشجيع من السلطات العامة / بحكم القوانين، واللوائح / بمجموعة من هذا الوسائل.

4- يجب أن يهتم التشاور، والتعاون تشجيع التفاهم المتبادل، وحسن العلاقات بين السلطات العامة، وبين منظمات أصحاب الأعمال، ومنظمات العمال. وكذا بين هذه المنظمات فى سبيل النهوض بالإقتصاد القومى وتحسين شروط العمل، ورفع مستوى المعيشة.

5- يجب أن يستهدف التشاور، والتعاون (على الأخص) ما يأتى:

(أ) التقدير المشترك من منظمات أصحاب الأعمال، والعمال لمسائل ذات أهمية مشتركة، بغية الوصول (بأقصى حد ممكن) إلى حلول متفق عليها.

(ب) ضمان إطلاع السلطات العامة المختصة على وجهة نظر منظمات أصحاب الأعمال، والعمال، ونصائحهم، ومعاونتهم فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالعمل وعلى الأخص تلك المتعلقة بإعداد وتنفيذ القوانين واللوائح التى تؤثر على مصالحهم / تشكيل وإدارة هيئات قومية يعهد إليها بتنظيم الاستخدام، والتدريب المهنى، وإعادة التدريب، والوقاية الصحية الصناعية، والأمن الصناعى، والكفاية الإنتاجية، والتأمينات، والرفاهية الإجتماعية / وضع، وتنفيذ المشروعات الخاصة بالتنمية الإجتماعية والإقتصادية.

وحتى يكون التشاور بناء أو مجديا يجب أن يتم على المستوى الثلاثى لأطراف العملية الإنتاجية ومن المناسب لدعم فاعلية التشاور أن يتم من خلال ما يسمى بالمجالس الإستشارية للعمل والتي تضم فى عضويتها ممثلين للجهات المعنية وعددا من ذوى الخبرة وممثلين لكل من منظمات أصحاب الأعمال ومنظمات العمال تختارهم منظماتهم بالتساوى بينهم، ويتولى المجلس على وجه الخصوص ما يلى:

- إبداء الرأى فى مشروعات القوانين المتعلقة بعلاقات العمل ... وكذا إبداء الرأى فى إتفاقيات العمل الدولية قبل التوقيع عليها ... وفى مختلف الموضوعات المتصلة بالعمل.

- دراسة الموضوعات ذات الصلة بالعلاقات المهنية والإنتاجية على المستوى القومى.

- إقتراح وسائل توثيق التعاون بين منظمات العمال ومنظمات أصحاب الأعمال. إقتراح الحلول المناسبة لإنهاء منازعات العمل الجماعية على المستوى القومى، وعلى الأخص فى الأزمات الإقتصادية التى تؤدى إلى توقف بعض المشروعات عن العمل كليا أو جزئيا.

وضمانا لموضوعية الحوار وشفافيته وتحقيقا لأغراضه يلتزم كل من أطراف التفاوض بتقديم ما يلزم لحسن سير المفاوضات الجماعية من البيانات والمعلومات الجوهرية اللازمة للسير فى المفاوضة حول موضوعات المفاوضات ومن أهمها تلك المتصلة بتحسين شروط وظروف العمل وأحكام الإستخدام وتلك التى تسنلزم التعاون بين طرفى العمل لتحقيق التنمية الإجتماعية لعمال المنشأة ... فضلا عن المفاوضات لتسوية المنازعات بين العمال وأصحاب الأعمال.

*** مرونة إتفاقيات العمل الجماعية بالتشاور والتعاون لتوسيع نطاقها وتجديدها (وتطويرها) وفقا للمتغيرات الإقتصادية :**

حيث تهتم المفاوضات الجماعية بتنظيم شروط وظروف العمل وأحكام التشغيل يدون الإتفاق الذى تسفر عنه المفاوضة فى إتفاقية جماعية (طبقا للشروط وللقواعد الخاصة بإتفاقيات العمل الجماعية) تبرم بين منظمة أو أكثر من المنظمات النقابية العمالية (يجب أن تعرض على مجلس إدارة النقابة العامة أو الإتحاد العام لنقابات العمال على حسب الأحوال المقررة فى تشريعات النقابات العمالية خلال مده معينه من تاريخ توقيع وإنفاذ الإتفاقية) وبين صاحب عمل أو مجموعة من أصحاب الأعمال أو منظمة أو أكثر من منظماتهم ... وفى حالة تعارض حكم فى عقد العمل الفردى مع حكم مقابل فى الإتفاقية الجماعية، يسرى الحكم الذى يحقق فائدة أكثر للعامل دون غيره.

وقد وافق المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية خلال إنعقاده فى جنيف فى دورته الرابعة والثلاثين فى 6 يونيو (حزيران) 1951 على "توصية الإتفاقيات الجماعية 1951"⁽⁵⁴⁾.

ووفقا للتوصية وما تنص عليه من مبادئ يتبين لنا تميزها (عن الأحكام القانونية العامة التى تحكم تنظيم العمل وعقد العمل) بقدر ملحوظ من المرونة ... فمن ناحية تجيز التوصية تقرير حد أدنى من الزمن لسريان الإتفاقيات الجماعية لتتجدد أو تتعدل أحكامها وفقا للتغيرات الإقتصادية والتطور المستمر فى علاقات وبيئة العمل ... كما تجيز التوصية إمتداد مجال تطبيق بعض أو كل أحكام الإتفاقية الجماعية بشروط خاصة إلى أصحاب الأعمال والعمال بالنطاق الصناعى أو الإقليمى لتطبيق الإتفاقية وذلك كله وفقا للتفصيل التالى :

⁵⁴ حول توصية الإتفاقيات الجماعية 1951:

فى التاسع والعشرين من يونيو (حزيران) سنة 1951 وافق المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية خلال إنعقاده فى جنيف فى دورته الرابعة والثلاثين فى 6 يونيو (حزيران) 1951 على "توصية الإتفاقيات الجماعية 1951" التى تنص على الآتى :

1- توضع أجهزة تتفق مع الظروف الخاصة لكل دولة عن طريق الإتفاق أو التشريع وفق ما تقتضيه الظروف القومية لإجراء، وعقد، وتجديد الإتفاقيات الجماعية أو لمساعدة الأطراف خلال مفاوضات الإتفاقيات الجماعية أو إبرامها أو تجديدها. و يحدد تنظيم هذه الأجهزة وكيفية عملها، ووظائفها بمقتضى إتفاقيات بين الأطراف، أو بمقتضى تشريع قومى. وذلك حسب الطريقة التى تتفق مع الظروف القومية

2- تعنى عبارة "إتفاقية جماعية" فى مفهوم هذه التوصية، كل إتفاق كتابى يتعلق بشروط العمل، والإستخدام يبرم بين رب عمل، أو فئة من أرباب الأعمال، أو منظمة لأرباب الأعمال واحدة، أو أكثر من ناحية، وبين منظمة واحدة، أو أكثر تمثل العمال، أو بين ممثلى العمال المعنيين فى حال عدم وجود مثل هذه المنظمات والذين يتم إنتخابهم وتفويضهم وفق أحكام التشريع القومى من ناحية أخرى.

ويجب ألا يفهم من هذا التعريف المشار إليه - أنه يودى إلى الإعراف بأية منظمة للعمال ينشئها أرباب الأعمال، أو يهيمنون عليها، أو يمولونها.

3- الإتفاقية الجماعية تلتزم موقعيها، والأشخاص الذين أبرمت بأسمهم. فلا يجوز لأصحاب العمل، والعمال المرتبطون بإتفاقية جماعية إدراج أحكام مخالفة لها فى عقود العمل.

وتلغى أحكام عقود العمل المخالفة لإتفاقية جماعية وتحل محلها تلقائيا الأحكام المقابلة فى الإتفاقية الجماعية. ولا تعتبر مخالفة للإتفاقية الجماعية - أحكام عقود العمل التى هى أكثر ميزة للعمال من التى تنص عليها الإتفاقية الجماعية.

ولا يستلزم إلغاء أو تفسير أحكام عقود العمل تدابير تشريعية، إذا كان الأطراف فى الإتفاقية الجماعية هم الذين يقومون بالتطبيق الفعلى لأحكامها.

4- يجب أن تكون الإتفاقيات الجماعية- قابلة للتطبيق على كل العمال فى الفئات المعينة العاملة فى المنشآت التى تشملها الإتفاقية الجماعية، ما لم ينص صراحة على عكس ذلك فى الإتفاقية الجماعية نفسها.

ويجب أن تتبع لحل الخلافات الناتجة عن تفسير الإتفاقية الجماعية مبادئ خاصة تحدد أما باتفاق الأطراف، وأما بالتشريع وفق ما يتلاءم مع الظروف القومية.

5- يجب ضمان مراقبة تطبيق الإتفاقيات الجماعية، أما بواسطة منظمات أرباب الأعمال، والعمال الأطراف فيها، وأما بواسطة أجهزة مراقبة قائمة.

6- للتشريع القومى أن ينص بصورة خاصة على :

(أ) إلزام أرباب الأعمال المرتبين بإتفاقيات جماعية: بأن يتخذوا الإجراءات اللازمة لإطلاع العمال المعنيين على نصوص الإتفاقيات الجماعية المطبقة فى مؤسساتهم.

(ب) تسجيل، أو إيداع الإتفاقيات الجماعية، وكل تعديل يطرأ عليها فيما بعد.

(ج) تحديد الحد الأدنى من الزمن الذى تعتبر فيه الإتفاقيات الجماعية سارية المفعول، إذا لم يرد النص فيها على خلاف ذلك، وليعتمد الأطراف إلى تعديلها، أو إلغائها قبل إنقضائه

أولاً : يكون إبرام الإتفاقية الجماعية لمدة محددة لا تزيد على عدد محدود من السنوات يسمح بتجديدها وفقاً للمتغيرات فى ضوء ما يكون قد إستجد من ظروف إقتصادية وإجتماعية ويتعين على طرفى الإتفاقية سلوك طريق المفاوضة الجماعية لتجديدها قبل إنتهاء مدتها بفترة زمنية فإذا إنقضت المدة دون الإتفاق على التجديد إمتد العمل بالإتفاقية مدة أخرى يستمر التفاوض لتجديدها، فإذا إنقضى شهران دون التوصل إلى إتفاق كان لأى من طرفى الإتفاقية عرض الأمر على الجهة الإدارية المختصة لإتخاذ ما يلزم نحو إتباع إجراءات الوساطة .

ويرجع الإهتمام بقيام طرفى الإتفاقية قبل إنهاء مدتها بفترة زمنية إتاحة فرصة زمنية تسمح بالتفاوض ومراجعة أحكام الإتفاقية فى ضوء ما يستجد من ظروف إقتصادية وإجتماعية ... والهدف هنا أن يقتصر إهتمام تشريعات وقوانين العمل على تنظيم العمل ووضع الحدود الدنيا لشروط العمل وترك الأمر فيما زاد عن ذلك لإتفاق طرفى علاقة الإنتاج أى لإتفاقية العمل الجماعية ... وبالتالي لا يتصور إنتهاء الإتفاقية إلا إذا كانت قد أبرمت من أجل تنفيذ مشروع معين أما إذا أبرمت فى نطاق عمل دائم فيجب إستمرارها، وهذا الإستمرار يقتضى أن تظل محافظة على توازنها الإقتصادى والإجتماعى، وهو ما يلزم الطرفين قبل إنتهاء مدة الإتفاقية (مراجعة أحكامها) فى ضوء ما يكون قد إستجد من ظروف إقتصادية وإجتماعية، ومن هنا يلتزم طرفى الإتفاقية بسلوك طريق المفاوضة الجماعية لتجديدها قبل إنتهاء مدتها ، فإذا إنتهت مدة الإتفاقية ولم يتفق الطرفان على التجديد، يمتد العمل بالإتفاقية لمدة أخرى يقوم الطرفان خلالها بمواصلة التفاوض لتجديد الإتفاقية فإذا لم يصل إلى إتفاق كان لأى منهما عرض الأمر على الجهة الإدارية المختصة لإتخاذ ما يلزم نحو تحريك إجراءات الوساطة .

ويلتزم صاحب العمل بأن يضع فى مكان ظاهر فى محل العمل الإتفاقية الجماعية متضمنة نصوصها والموقعين عليها وتاريخ إيداعها لدى الجهة الإدارية المختصة.

وتكون الإتفاقية الجماعية نافذة وملزمة لطرفيها بعد إيداعها لدى الجهة الإدارية المختصة ونشر هذا الإيداع مشتملاً على ملخص لأحكام الإتفاقية.

ثانياً : إمتداد مجال تطبيق الإتفاقيات الجماعية إلى غير الموقعين عليها من العاملين بذات النشاط أو المنطقة الجغرافية :

وفقاً للتوصية الدولية المنظمة للإتفاقيات الجماعية يجوز أن تتخذ (فى الأوقات المناسبة) الإجراءات التى يحددها التشريع القومى (بما يتوافق مع الأوضاع الخاصة فى كل بلد وما تنص عليه الإتفاقية

الجماعية) لينسحب تطبيق بعض أو كل أحكام الإتفاقية على كل أصحاب الأعمال، والعمال الموجودين فى النطاق الصناعى، والإقليمى الذى تطبق فيه الإتفاقية.

وللتشريع القومى أن ينص على شروط معينة لإمتداد نطاق الإتفاقية الجماعية على النحو التالى:

1- أن تكون الإتفاقية الجماعية شاملة عددا من أصحاب الأعمال، والعمال المعنيين تعتبره السلطات المختصة كافيا لتمثيل الفئة المنضمة.

2- أن يقوم بتقديم طلب توسيع نطاق الإتفاقية الجماعية كقاعدة عامة منظمة، أو أكثر للعمال، أو أصحاب الأعمال الذين هم أطراف فى الإتفاقية الجماعية ذاتها.

3- أن يكلف أصحاب الأعمال، والعمال الذين قد تشملهم أحكام الإتفاقية الجماعية ببيان ملاحظاتهم عليها مسبقا.

ومن الجائز النص على أن يكون للمنظمات النقابية، وأصحاب الأعمال ومنظماتهم من غير طرفى الإتفاقية الجماعية الإنضمام إلى الإتفاقية بناء على إتفاق بين الطرفين الراغبين فى الإنضمام ودون حاجة إلى موافقة طرفى الإتفاقية الأصليين (وعلى الجهة الإدارية المختصة التأشير بسجل الإتفاقيات لديها بما يطرأ على الإتفاقية الجماعية من تجديد أو إنضمام أو تعديل ونشر ملخص ما تم فور حصوله).

*** المفاوضات الجماعية وفقا لمبادئ حسن النية إطارا لإتفاقيات العمل الجماعية (عقود عمل جماعية).**

أولا : يلتزم طرفا الإتفاقية الجماعية بتنفيذها بطريقة تتفق مع ما يقتضيه حسن النية وأن يمتنعا عن القيام بأى عمل أو إجراء من شأنه أن يعطل تنفيذ أحكامها.

وإذا طرأت ظروف إستثنائية غير متوقعة ترتب على حدوثها أن تنفذ أحد الطرفين للإتفاقية أو لحكم من أحكامها أصبح مرهقا وجب على الطرفين سلوك طريق المفاوضات الجماعية لمناقشة تلك الظروف للتوصل إلى إتفاق يحقق التوازن بين مصلحتيهما فإذا لم يصل الطرفان إلى إتفاق كان لأى منهما عرض الأمر على الجهة الإدارية المختصة لإتخاذ ما يلزم نحو إتباع إجراءات الوساطة .

ولكل من طرفى الإتفاقية الجماعية وكذلك لكل ذى مصلحة من العمال أو أصحاب الأعمال أن يطلب الحكم بتنفيذ أى من أحكامها (أو بالتعويض عن عدم التنفيذ) وذلك على الممتنع عن التنفيذ أو

المخالف للإلتزامات الواردة بالإتفاقية (ولا يحكم بالتعويض على المنظمة النقابية أو منظمة أصحاب الأعمال إلا إذا كان التصرف الذى ترتب عليه الضرر الموجب للتعويض قد صدر عن مجلس إدارة المنظمة أو الممثل القانونى لها).

وتخضع المنازعات الخاصة بأى حكم من أحكام الإتفاقية الجماعية للإجراءات التى يتفق عليها الطرفان فى الإتفاقية (فإذا لم ترد هذه الإجراءات فى الإتفاقية، خضعت تلك المنازعات للأحكام الخاصة بتسوية منازعات العمل الجماعية) ... ويصدر الوزير المختص بالإتفاق مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب الأعمال قرارا يحدد فيه مستويات التفاوض الجماعى وموضوعاته والإجراءات التى تتبع فى شأنه على المستويين القومى والإقليمى والمستويات الأدنى.

ثانيا : إتفاقيات العمل الجماعية عبارة عن عقود عمل جماعية :

تعتبر إتفاقية العمل الجماعية عقد عمل جماعى حيث يقصد به الإتفاق الذى تنظم بمقتضاه شروط العمل وظروفه (بين منظمة نقابية أو أكثر أو بين صاحب عمل أو أكثر أو من يستخدمون عمالا ينتمون لتلك المنظمات أو منظمات أصحاب الأعمال) بما يكفل شروطا أو مزايا أو ظروفأ أفضل".

ولا شك أن التمثيل الجماعى لأصحاب الأعمال، أمرا مرغوب فيه، حتى يشمل العقد مجالات النشاط المختلفة المتنافسة مما يساعد على تقبل أصحاب الأعمال لشروط العقد (أكثر مما لو أبرم مع كل منهم على إنفراد) طالما كان العقد شاملا للجميع، فلا يخشى أحدهم الإنفراد بآثار العقد (وما يؤدى إليه من تأثير على تكاليف إنتاجه) فضلا عن أن المصلحة العامة، تملى هذا التمثيل الجماعى، حتى يؤدى لتوحيد لشروط العمل بالنسبة للعمال فى المهن والصناعات المتماثلة أو المرتبطة، وتحقيق قاعدة المساواة، بالإضافة لسهولة رقابة التنفيذ بسبب سريان العقد على جميع عمال المهن المتماثلة أو المرتبطة (55) إذ يسترشد به أطراف المفاوضة.

⁵⁵ فى حالة تعدد النقابات التى تكون طرفا فى عقد العمل الجماعى يتعين "أن تكون هذه النقابات ممثلة لصناعات أو مهن متماثلة أو مرتبطة بعضها ببعض أو مشتركة فى نتاج واحد" (إمكانية تعدد النقابات الممثلة لمهنة أو صناعة واحدة، أو تعدد النقابات الممثلة للمهن أو صناعات مماثلة أو مرتبطة").

ويكون للنقابات العامة الممثلة لعمال المهن والصناعات التى تضمها مجموعة من المجموعات المحددة قانونا، الحق فى أن تكون طرفا فى عقد العمل المشترك.

وتسرى أحكام عقد العمل الجماعى على كل من:

- المنظمات النقابية وأصحاب الأعمال أو المنظمات الممثلة لهم أو المنشآت التى تكون طرفا فى العقد وقت إبرامه أو ينضمون إليه بعد إبرامه على الوجه المبين فى المادة السابقة وكذلك المنظمات التى تحل محل المنظمات المتعاقدة ومن يحل محل أصحاب الأعمال المتعاقدين.

- العمال المنضمين لمنظمة نقابية تكون طرفا فى العقد أو الإتفاق أو لمنظمة نقابية تكون قد إنضمت إليه بعد إبرامه.

* الوسطاء والمحكمون المؤهلون للوساطة والتوافق والتحكيم :

أولاً : فى تنظيم الوساطة وإختيار الوسطاء المؤهلون :

إتفاقاً وأهمية علاقات العمل الجماعية وإعمالاً وتفعيلاً للحوار الجماعى (دون الإخلال بحق التقاضى) تبدو أهمية تنظيم إجراءات الوساطة والتحكيم الإختيارى سبيلاً لنجاح وفاعلية المفاوضات الجماعية للتسوية الودية فى كل نزاع يتعلق بشروط العمل أو ظروفه أو أحكام الإستخدام ينشأ بين صاحب عمل أو مجموعة من أصحاب الأعمال وبين جميع العمال أو فريق منهم.

وهكذا يكون من المتفق عليه النص على تسوية النزاع كلياً خلال فترة محددة من تاريخ بدء المفاوضات ... فإذا لم تتم تسوية يصبح للطرفين (أو لأحدهما أو لمن يمثلهما) حق التقدم بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة لإتخاذ إجراءات الوساطة (التي يقوم بها أحد الوسطاء) (56) بالتشاور مع الإتحاد العام لنقابات عمال مصر ومنظمات أصحاب الأعمال

تبدأ مهمة الوسيط من تاريخ إخطار الجهة الإدارية المختصة له بإختياره أو تعيينه ويرفق بالإخطار الأوراق الخاصة بالنزاع وعلى الوسيط إنجاز مهمته خلال المدة المحددة له (وله أن يستعين فى أداء مهمته بمن يلزم من ذوى الخبرة) ويكون للوسيط كافة الصلاحيات فى سبيل فحص النزاع والإلمام بعناصره، وله على وجه الخصوص سماع طرفى النزاع والإطلاع على ما يلزم من مستندات، وعلى الطرفين تقديم ما يطلبه الوسيط من البيانات والمعلومات التى تعينه على أداء مهمته.

وعلى الوسيط أن يبذل مساعيه للتقريب بين وجهات نظر طرفى النزاع، فإذا لم يتمكن من تحقيق ذلك كان عليه أن يقدم للطرفين كتابة ما يقترحه من توصيات لحل النزاع ... وإذا قبل الطرفان التوصيات التى قدمها الوسيط أو بعضها وجب إثبات ذلك فى إتفاقية يوقعها الطرفان والوسيط ... أما إذا رفض

ويظل العمال الذين تسرى عليهم أحكام عقد العمل الجماعى خاضعين لأحكامه طوال مدته ولو انسحبوا من عضوية منظماتهم قبل إنتهاء مدته".

وتسرى أحكام العقد الجماعى على جميع عمال المنشأة ولو لم يكن بعضهم أعضاء فى المنظمة النقابية طالما يمثل المنتمين للمنظمة النقابية أغلب العاملين بالمنشأة وقت إبرام العقد".

⁵⁶ من بين المقيدى فى قائمة الوسطاء الذين تتوافر فيهم الشروط الآتية :

أ - أن يكون ذا خبرة فى موضوع النزاع.

ب- ألا يكون له مصلحة فى النزاع.

ج- ألا يكون قد سبق إشتراكه بأية صورة فى بحث النزاع أو محاولة تسويته.

وتحدد الجهة الإدارية المختصة بمناسبة كل نزاع الجهة أو الجهات التى تتحمل نفقات الوساطة، والمدة التى يتعين خلالها على الوسيط إنهاء مهمته.

الطرفين أو أحدهما التوصيات التي قدمها الوسيط كلها أو بعضها (رفضاً مسبباً) كان للوسيط إعطاء مهلة أقصاها ثلاثة أيام لمن رفض التوصيات للعدول عن الرفض، قبل أن يقدم الوسيط تقريره إلى الجهة الإدارية المختصة خلال أسبوع من تاريخ إنتهاء المهلة متضمناً ملخصاً للنزاع وبيانا مسبباً بالتوصيات التي إنتهى إليها وما تم من قبول أو رفض لها (من الطرفين أو من أحدهما) وأسباب الرفض.

ثانياً : تنظيم وإجراءات التحكيم الإختياري والمحكمون المؤهلون :

إذا لم يقبل الطرفان أو أحدهما التوصيات (التي قدمها الوسيط) كان لأى منهما (صاحب العمل أو وكيله المفوض ورئيس اللجنة النقابية - إن وجدت - أو من النقابة العامة المختصة) ⁽⁵⁷⁾ أن يتقدم إلى الجهة الإدارية المختصة بطلب إتخاذ إجراءات التحكيم بإحالة النزاع إلى هيئة التحكيم، فور تقديم الطلب. ويمتد حق التحكيم بشروط خاصة إلى حالات عدم تسوية النزاع فى المنشآت الإستراتيجية والحيوية ليكون لأى من طرفى النزاع عند عدم تسويته ودياً من خلال المفاوضة - أن يطلب من الجهة الإدارية

⁵⁷ للعمال وأصحاب الأعمال الحق فى تكوين نظمات لتحسين شروط العمل (إتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم 87 لعام 1948) :

فى اليوم التاسع من يوليو (تموز) سنة 1948 أصدر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية خلال إنعقاده فى سان فرانسيسكو فى دورته الحادية والثلاثين فى 17 يونيو (حزيران) سنة 1948 "إتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم 87 لسنة 1948". وقد إستهلّت ديباجة الإتفاقية بإعلان دستور منظمة العمل الدولية "الإعتراف بمبدأ الحرية النقابية" كأساس لتحسين شروط العمل والإستقرار والسلام، وإلى أن الإعلان (فيلادلفيا) أكد "أن حرية التعبير والحرية النقابية ضرورة للتعلم المطرد. الباب الأول - الحرية النقابية:

مادة (2): للعمال وأصحاب الأعمال بدون أى تمييز الحق فى تكوين المنظمات التى يختارونها أو الإنضمام إليها بدون حاجة إلى إذن سابق ودون خضوع لإل لقواعد هذه المنظمات فحسب.

مادة (3): لمنظمات العمال وأصحاب الأعمال الحق فى إعداد لوائح النظام الأساسى والقواعد الإدارية لها وانتخاب ممثليها فى حرية تامة وتنظيم إدارتها وأوجه نشاطها وصياغة برامجها وتمتّع السلطات العامة عن أى تدخل من شأنه أن يحد من هذا الحق أو يعوق الممارسة المشروعة له.

مادة (4): لا يجوز أن تكون منظمات العمال وأصحاب الأعمال عرضة للحل أو للوقف نشاطها عن طريق السلطة الإدارية.

مادة (5): لمنظمات العمال وأصحاب الأعمال الحق فى تكوين إتحادات أو إتحادات عامة أو أية منظمات مماثلة والإنضمام إليها، ولهذه الإتحادات أو الإتحادات العامة أو المنظمات الحق فى الإنتماء إلى المنظمات الدولية للعمال وأصحاب الأعمال.

مادة (6): تطبق أحكام المواد 2 و3 و4 سالفه الذكر على الإتحادات والإتحادات العامة لمنظمات العمال وأصحاب الأعمال.

مادة (7): لا يجوز أن يكون إكتساب منظمات العمال وأصحاب الأعمال أو إتحاداتهم العامة الشخصية القانونية خاضعا لشروط من شأنها أن تحد من تطبيق أحكام المواد 2 و3 و4.

مادة (8): يتعهد العمال وأصحاب الأعمال ومنظماتهم - فى ممارستهم الحقوق الواردة فى هذه الإتفاقية - بإحترام قانون البلاد، شأنهم فى ذلك شأن الأشخاص والجماعات المنظمة / يجب ألا يمكس قانون البلاد أو يطبق بحيث يمس الضمانات المنصوص عليها فى هذه الإتفاقية.

مادة (9): تحدد القوانين أو اللوائح القومية مدى سريان الضمانات المنصوص عليها فى هذه الإتفاقية على القوات المسلحة والشرطة / طبقاً للمبدأ المنصوص عليه فى الفقرة 8 من المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية فإن تصديق أى عضو على هذه الإتفاقية لا يمس أى قانون أو حكم أو عرف أو إتفاق قائم يمنح القوات المسلحة والبوليس ضمانات أكثر سخاء مما ورد فى هذه الإتفاقية.

مادة (10): يقصد بكلمة "منظمة" فى هذه الإتفاقية أية منظمة للعمال أو أصحاب الأعمال تعمل لحماية مصالح العمال أو أصحاب الأعمال وتنميتها.

المختصة إحالته مباشرة إلى هيئة التحكيم وذلك دون سلوك سبيل الوساطة⁽⁵⁸⁾ ويجب أن يرفق بالطلب مذكرة شارحة لموضوع النزاع .

وعادة ما تهتم تشريعات العمل بتشكيل هيئة التحكيم لتضم محكمون مؤهلون من ذوى الخبرة لتمثيل الأطراف الثلاثة لعلاقات العمل ... وغالبا ما يتم تشكيل هيئة التحكيم برئاسة من رجال القضاء وثلاث محكمون على النحو التالى :

1- رئيس إحدى دوائر محاكم الاستئناف (التي تحدها الجمعية العمومية لكل محكمة فى بداية كل سنة قضائية، والتي يقع فى دائرة إختصاصها المركز الرئيسى للمنشأة) رئيسا.

2- ثلاث محكمون أحدهم محكم عن صاحب العمل والثانى محكم عن التنظيم النقابى تختاره النقابة العامة المعنية والثالث محكم عن الوزارة المختصة يختاره الوزير المختص.

وعلى كل من صاحب العمل والتنظيم النقابى والوزارة المختصة أن يختار محكما إحتياطيا يحل محل المحكم الأسمى عند غيابه.

وتتولى هيئة التحكيم (التي يقع فى دائرة إختصاصها المركز الرئيسى للمنشأة) نظر النزاع وتطبق فيما لم يرد بشأنه نص خاص أحكام قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية القائم بالدولة والقانون العام الصادر فى شأن المرافعات المدنية والتجارية.

ويتم نظر الدعوى على النحو التالى :

1- يحدد رئيس هيئة التحكيم جلسة لنظر النزاع (عادة لا يجاوز ميعادها خمسة عشر يوما من تاريخ ورود ملف النزاع إلى الهيئة) ويخطر أعضاء الهيئة⁽⁵⁹⁾ وممثل الوزارة المختصة وطرفا النزاع بالجلسة المحددة (ويتم ذلك قبل فترة زمنية من تاريخها) .

وتفصل هيئة التحكيم⁽⁶⁰⁾ فى النزاع المعروض عليها فى مدة محددة من بدء نظره، وفقا للقوانين المعمول بها (فإذا لم يوجد نص تشريعى يمكن تطبيقه حكم القاضى بمقتضى العرف ... فإذا لم يوجد

⁵⁸ عادة ما تستثنى منشآت الخدمات الحيوية التى يحظر فيها الإضراب من المرور بمرحلة الوساطة . وبمقتضى ذلك أنه فى هذه المنشآت إذا لم تتم تسوية النزاع وديا من خلال المفاوضات كان لأى منهما طلب إحالة النزاع إلى التحكيم وتلتزم الجهة الإدارية المختصة بإحالته خلال أسبوع على الأكثر إلى هيئة التحكيم المختصة ... وغالبا ما يكون للتحكيم بالنسبة لهذه المنشآت طابعا إجباريا مع تأكيد على أن هذه الصورة من صور التحكيم الإجبارى (بالنسبة لهذا النوع من المنشآت) يتفق ومستويات العمل الدولية.

⁵⁹ يحلف المحكم قبل مباشرة عمله اليمين أمام رئيس هيئة التحكيم بأن يؤدى مهمته بالذمة والصدق.

⁶⁰ ويحدد وزير العدل بقرار يصدره بالإتفاق مع الوزير المختص عدد هيئات التحكيم فى نطاق كل محكمة من محاكم الاستئناف، وتتولى الجمعيات العمومية لهذه المحاكم فى بداية كل سنة قضائية تحديد الدوائر التى تدخل فى تشكيل هذه الهيئات.

فبمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية ... فإذا لم توجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة وفقا للحالة الاقتصادية والاجتماعية السائدة فى منطقة المنشأة) ... ويصدر الحكم بأغلبية الآراء ، فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس ويكون الحكم مسببا ... ويعتبر بمثابة حكم صادر عن محكمة الإستئناف بعد تذييله بالصيغة التنفيذية.

ويكون لهية التحكيم طلب سماع الشهود وندب أهل الخبرة لمعاينة محال العمل والإطلاع على جميع المستندات الخاصة بالنزاع وإتخاذ الإجراءات التى تمكنها من الفصل فيه.

2- على هيئة التحكيم إعلان كل من طرفى النزاع بصورة من الحكم ... وترسل الهيئة ملف النزاع بعد إخطار طرفيه إلى الجهة الإدارية المختصة لقيده منطوق الحكم فى سجل خاص، ويكون لكل ذى شأن حق الحصول على صورة من هذا الحكم.

3- لكل من طرفى النزاع أن يطعن فى الحكم أمام محكمة النقض وتتبع فى الإعلان والطعن الشروط والأوضاع والإجراءات المقررة فى قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية.

هذا وتسرى على الأحكام الصادرة عن هيئة التحكيم القواعد الخاصة بتصحيح الأحكام وتفسيرها المنصوص عليها فى قانون التحكيم مع إختصاص هيئة التحكيم بنظر الإشكالات فى تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، وذلك وفقا للقواعد المقررة فى قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية.

ومن الجدير بالبيان وفقا لتوصية التحكيم إنه (فيما عدا المنشآت الإستراتيجية والحيوية) يجوز لصاحب العمل أو التنظيم النقابى - فى حالة عدم قبول أى منهما للتوصيات التى ينتهى إليها الوسيط فى النزاع الذى ينشأ بينهما - الإتفاق على اللجوء للتحكيم الخاص بدلا من هيئة التحكيم ... ويحدد الطرفان فى وثيقة التحكيم الموقعة منهما موضوع النزاع والشروط والإجراءات التى تتبع فى التحكيم الخاص وعدد المحكمين وبشرط أن يكون عددهم وترا.

ويكون حكم التحكيم ملزما للطرفين بعد إيداع المحكم أو المحكمين أصل الحكم وأصل وثيقة التحكيم (يتبع فيما لم تتضمنه وثيقة التحكيم الأحكام المقررة فى قانون التحكيم فى المواد المدنية والتجارية المعمول بها) قلم كتاب المحكمة (التي يقع فى دائرة إختصاصها المركز الرئيسى للمنشأة) ويكون هذا الحكم قابلا للتنفيذ بأمر يصدره قاضى التنفيذ (الذى يختص بكل ما يتعلق بتنفيذ حكم التحكيم) بالمحكمة التى أودع أصل الحكم قلم كتابها بناء على طلب أى من ذوى الشأن.

* الموازنة بين مصالح المنشأة ومصالح العمال عند تنظيم حق الإضراب السلمى والإغلاق ليتكامل مع التحكيم ولجان تسوية المنازعات.:

أولاً : تنظيم حق الإضراب السلمى :

من المتفق عليه أن للعمال حق الإضراب السلمى الذى يتم إعلانه والتدرج فى تنظيمه (61) تنظيمه من خلال منظماتهم النقابية دفاعاً عن مصالحهم المهنية على النحو التالى :

1- الإضراب السلمى وسيلة تعبير جماعية (وليس غاية) للوصول لحق معين وأداة من أدوات العمال لإستخدامه فى وقت معين، وله أنواع متعددة (فهناك إضراب بالتباطؤ وإضراب تضامنى إلخ) ...والذى يحدد مدة الإضراب هو التنظيم النقابى أو العمال أنفسهم بقدر ما يمكن أن يتحملوا مدة الإضراب (فإذا كانوا سيتحملون يوماً فسيضربون يوماً، ولو كانوا سيتحملون شهراً فسيضربون شهراً طبقاً لإمكانات هذا التنظيم) ... وتنظيماً لحق العمال فى الإضراب يتعين أن تتاح لصاحب العمل فرصة زمنية لكى يرتب أوضاعه وأوضاع آلاته ومعداته ومصنعه وخدماته (إذا كان يقدم خدمة معينة إلخ) على ضوء ما يمكن تحديده من الجهة المختصة بالقيام بالإضراب وهى النقابة.

2- تكون ممارسة الإضراب السلمى فى قطاع كامل (وليس فى مؤسسة واحدة على النحو الذى تحدده النقابة العامة المسئولة) ... وعلى سبيل المثال يعلن الإضراب فى لبنان من الإتحاد العام للعمال وليس النقابة العامة ولا اللجنة النقابية ... وفى مصر تعلن الإضراب النقابات العامة كما يجوز للجنة النقابية إعلان الإضراب بعد موافقة مجلس إدارة النقابة العامة بأغلبية ثلثى عدد أعضائه وإذا لم يكن بالمنشأة لجنة نقابية يكون الإخطار بإعتزام العمال للإضراب للنقابة العامة المعنية ... ويتعين أن يتضمن الإخطار الأسباب الدافعة للإضراب، والمدة الزمنية المحددة له .

⁶¹ يتم التدرج فى تنظيم حق الإضراب، ففى البداية يكون الحق فى الإضراب للمنظمات النقابية أو لجماعة العمال (فى حالة عدم وجود تنظيم نقابى) وبما لا يضر بمصالح صاحب العمل ولا بالمصلحة العامة حيث يجب على اللجنة النقابية بعد موافقة مجلس إدارة النقابة العامة (بأغلبية ثلثى عدد أعضائه) إخطار كل من الجهة الإدارية المختصة وصاحب العمل (بكتاب مسجل بعلم الوصول) بعزم العمال على الإضراب قبل التاريخ المحدد لذلك بفترة معينة (فإذا كان عمال المنشأة غير منضمين للتنظيم النقابى وجب أن يقدم الإخطار من النقابة العامة المعنية). وفى الحالتين يتعين أن يتضمن الأخطار الأسباب الدافعة للإضراب.

3- غالبا ما يحظر الإضراب أو الدعوة إليه فى المنشآت الإستراتيجية أو الحيوية التى يترتب على توقف العمل فيها الإخلال بالأمن القومى أو بالخدمات الأساسية التى تقدمها للمواطنين .

وهكذا إذا كان الأمر متعلقا بالأمن القومى (أى بمنشآت إستراتيجية كهيئة شرطة أو قوات مسلحة) أو منشآت حيوية تؤدى خدمات حيوية (كالصرف الصحى) فيتم حظر الإضراب أو الدعوة إليه وبوجه عام غالبا ما "يحظر على العاملين بخدمة عامة (بالخدمة فى المرافق العامة أو بعمل يسد حاجة عامة ولو لم يكن موضوعا لها نظام خاص) أن يتركوا عملهم أو يمتنعوا عنه عمدا المنشآت الإستراتيجية والمنشآت الحيوية ويكون الحظر وفق معيار واحد وهو الإخلال بالأمن القومى وبالخدمات العامة.

ولنا هنا بيان أن الإضراب يعنى الإمتناع عن العمل بعكس الإعتصام الذى يكون مع الإستمرار فى العمل ... الإمتناع التام عن العمل يكون له إنعكاسات حادة (فهناك بعض الصناعات التى لا يمكن أن يتم فيها الإمتناع عن العمل قبل عشرة أيام أو أسبوعين مثل الصناعات الكيماوية وصناعات الحديد والصلب وصناعات الأفران، فكل هذه الصناعات لا تستطيع أن تتوقف بعد 48 ساعة أو 24 ساعة، لابد أن تتخذ إجراءات وإلا سيدمر المنشأة) ... ولا بد أن تكون هناك فرصة أمام أصحاب الأعمال للتفاهم والتفاوض (لأن الإضراب ليس هدفا فى حد ذاته بقدر كونه موضوع حرية رأى وإحتجاج لأن هناك مطالب معينه) ... وعلى الجهة الإدارية أن تتدخل وتضع يدها فى علاقات العمل حول المدد الزمنية التى تحددها النقابات (ولا تحددها الجهة الإدارية أو صاحب العمل) ... فالإضراب ليس هدفا، فالهدف الوساطة والتحكيم والمفاوضة الجماعية، حتى يمكن أن تتحقق المصالح على مستوى كافة أطراف علاقات العمل.

الإضراب حق إقتصادي يعلنه العمال وتنظمه النقابة العامة وقد بات ممارسته فى إنجلترا ليقابل حق الفصل وأعتبرحقا تضامنيا بعد موافقة مجلس إدارة النقابة العامة بأغلبية ثلثى الأعضاء.

ثانياً : تنظيم حق الإغلاق (الكلى أو الجزئى) للنشاط أو تقليصه (62) :

مع تقرير حق الإضراب لصالح العمال فإن لصاحب العمل (فى المقابل) حق الإغلاق أو وقف العمل كلياً أو جزئياً ... وإتفاقاً مع عدم التعسف فى إستخدام الحق فإن حق الإغلاق أو تقليص حجم المنشأة أو نشاطها (بما قد يمس حجم العمالة) المقرر لصاحب العمل يجب أن يمارس نتيجة لضرورات إقتصادية تبرره حتى لا يكون تعسفياً وهكذا يراعى فى تنظيم الحق الآتى :

1- يتعين على صاحب العمل أن يتشاور عند الإغلاق مع المنظمة النقابية (بعد صدور القرار وقبل التنفيذ) على إلا يتجاوز التشاور بين المنظمة النقابية وصاحب العمل الموعد المحدد حتى تستطيع أن تجهز نفسها، وتدرس هذا الطلب، وليس فى هذا ما يتعارض مع حرية العاملين ... وقد ينظر إليه بإعتباره ضماناً للعمال.

وحيث يكون من حق صاحب العمل أن ينهى عقد العامل لمبررات إقتصادية، فإن الإنهاء لمبررات إقتصادية يعنى أن يكون من حق صاحب العمل إنهاء عقد العمل إذا واجهت منشأته من الظروف ما يؤدي إلى إغلاقها أو تقليص لنشاطها بالضرورة ... وهو مبرر جرى النص عليه صراحة فى القوانين العمالية وأقره الفقه والقضاء ... بإعتباره من الأمور الطبيعية (قررت محكمة النقض المصرية أن سلطة صاحب العمل فى تنظيم منشأته يعطيه الحق فى تضيق دائرة نشاطه أو ضغط مصروفاته، ويستتبع ذلك أن يكون له سلطة إنهاء عقود بعض العمال لهذا السبب، وينتفى عنه - فى هذه الحالة - وصف التعسف ويقتصر دور المحكمة على التحقق من جدية المبررات).

⁶² تنظيم حقى الإضراب والإغلاق :

قد تنص تشريعات العمل على وضع أحكام للبت فى طلبات المنشآت لوقف العمل كلياً أو جزئياً أو تغيير حجم المنشأة أو نشاطها بما قد يمس حجم العماله بها ويحدد الإجراءات الخاصة بذلك .
وقد صدرت الإتفاقية رقم 87 لسنة 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والإتفاقية رقم 98 لسنة 1949 بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

.. والإضراب وسيلة تعبير جماعية، إذا صادرها المشرع فلا يكون أمام العمال إلا التعبير عن غضبهم باحد وسيلتين:
الأولى : أن يعبر كل منهم عن سخطه بالتكاسل فى الأداء أو الإهمال وكثرة التغيب أو عدم مراعاة قواعد تنظيم العمل عموماً، وهى ظاهرة منتشرة بصفة عامة فى العديد من دول العالم الثالث.
الثانية: أن تتفجر الحركة العمالية فى شكل إضرابات لا تنظمها قواعد محددة، فيتحول الأمر من ممارسة لإحدى الحريات العامة، إلى فوضى وتخريب يتركان آثارهما، على العلاقات الإجتماعية وعلى مستوى الإنتاج.
.. هذا وتقرير حق الإضراب لصالح العمال يقابله على الجانب الآخر حق صاحب العمل فى الإغلاق أو وقف العمل كلياً أو جزئياً. والإضراب أنواع (إضراب بالتباطؤ، إضراب تضامنى... إلخ) وهو وسيلة تتكامل ولجان فض المنازعات والتحكيم .. ووضع مده للإضراب يقده ولا تبيح ذلك الإتفاقيات الدولية:

والإضراب حق تبيح الإتفاقية الدولية تنظيم شروط إستعماله ... وفى فرنسا يعطى حق الإضراب للعمال دون إخطار إلا فى المرافق العامة وهى المياه والمواصلات وغيره، القوات المسلحة لا يجوز لهم الإضراب أو الشرطة أو الإدارة الحكومية وهم الموظفون العموميون ... إذن الإتفاقية الدولية تركت شروط الإضراب لقانون كل دولة وفقاً للسلطة التشريعية والملاءمة التشريعية ولا يوجد نص فى الإتفاقية الدولية يحدد الشروط .

وتحقيقا للتوازن بين مصالح العاملين ومصالح أصحاب الأعمال يشترط، حتى تكون الأوضاع الاقتصادية مبررا كافيا لإنهاء النشاط (كليا أو جزئيا) أن تكون الأوضاع الاقتصادية السلبية قائمة ومستقرة وقت إتخاذ قرار الإنهاء (لأنه لا يمكن تبرير الإنهاء بأوضاع غير مستقرة وفي الحساب تخلفها مستقبلا).

وعلى الرغم من ثبوت الحق لصاحب العمل فى إنهاء العقد للمبررات الاقتصادية فإن ظروف التشغيل فى الدولة (مع الإرتفاع النسبى لمعدلات التعطل) قد تستلزم البحث عن بديل نتجنب معه إنهاء عقود العمل ما لم تمكن الظروف الاقتصادية السلبية ملحوظة (وقوع صاحب العمل فى خسارة مالية أدت به إلى ضرورة ضغط مصروفاته) ... وقد ينص على أنه "فى الحالات التى يحق فيها لصاحب العمل إنهاء عقد العمل لأسباب اقتصادية" يجوز له بدلا من أن يلقى بعمالة فى صفوف البطالة مستخدما حقه الثابت قانونا أن يكتفى بتعديل شروط العقد بصفة مؤقتة لتحدد بتخطى الظروف الاقتصادية التى دعت إلى ذلك حتى تستعيد المنشأة لتوازنها الإقتصادى بحيث يصبح من الممكن أن تعود العقود إلى سيرتها الأولى وقد ينص على إنه يجوز لصاحب العمل فى مثل هذه الحالة أن يكلف العامل بعمل آخر غير متفق عليه ولو كان يختلف إختلافا جوهريا عن عمله الأسمى.

وقد ينص وفقا للظروف على إمكانية لجوء صاحب العمل إلى تخفيض الأجر لإعتبارات اقتصادية على الرغم مما يبدو ظاهريا من أنه ضد مصلحة العامل ولكن ذلك قد يكون فى حقيقة الأمر حماية للعاملين من خطر أدهى، وهو خطر البطالة (ومن ثم فقد الأجر بأكمله) مع وجوب مراعاة الأ يقل الأجر المنقوص عن الحد الأدنى للأجور ... وعلى أى حال فإن للعامل عدم قبول تخفيض أجره رغم الظروف الاقتصادية (التي قد لا تواجهها المنشأة وحدها بل قد تتعلق بالنشاط الإقتصادى بصفة عامة وتجعل من الصعب الحصول على فرصة عمل).

ونعيد تأكيد أن حق الإغلاق إجراء اقتصادى لمواجهة ظروف تبرره وليس سلاحا بين يدي صاحب العمل يشهره فى مواجهة العمال إذا إستخدموا حقهم المشروع فى الإضراب ... وهكذا عادة ما يتم فحص وتقدير المبررات الاقتصادية من خلال لجان حكومية مستقلة يكون قرارها مسببا وخلال فترة زمنية محدده من تاريخ تقديم صاحب العمل طلب الإغلاق (أو تقليص حجم العمالة) ... وإذا كان القرار صادرا بقبول الطلب وجب أن يشتمل على بيان تاريخ تنفيذه ... وبالطبع يكون لصاحب الشأن أن يتظلم من هذا

القرار أمام لجنة أخرى تشكل لهذا الغرض، ويترتب على التظلم من القرار الصادر بقبول الطلب وقف تنفيذه.

ويراعى أن يتضمن تشكيل كل من اللجنتين ممثلاً عن كل من المنظمة النقابية العمالية المعنية، وممثلاً عن منظمات أصحاب الأعمال ترشحه المنظمة المعنية بنشاط المنشأة.

هذا ويراعى فى حالة الإغلاق الجزئى أو تقليص حجم المنشأة أو نشاطها إنه إذا لم تتضمن الإتفاقية الجماعية السارية فى المنشأة المعايير الموضوعية لإختيار من سيتم الإستغناء عنهم من العمال، فإنه يتعين على صاحب العمل أن يتشاور فى هذا الشأن مع المنظمة النقابية وذلك بعد صدور القرار وقبل التنفيذ ... وتعتبر الأقدمية والأعباء العائلية والسن والقدرات والمهارات المهنية للعمال من المعايير التى يمكن الإستئناس بها فى هذا الشأن ... وفى جميع الأحوال يتعين أن تراعى فى تلك المعايير الموازنة بين مصالح المنشأة من ناحية ومصالح العمال من ناحية أخرى ... ويحظر على صاحب العمل التقدم بطلب الإغلاق الكلى أو الجزئى للمنشأة أو تقليص حجمها أو نشاطها أثناء مراحل الوساطة والتحكيم.