

الأثر المتوقع لتطبيق نظام تأمين البطالة على إيرادات المؤسسة العامة للضمان
الاجتماعي ونفقاتها

**The Expected Impact Of Implementing the Unemployment Insurance
System On The Revenues and Expenditures Of The Social Security
Corporation.**

إعداد
ثروت فواز حدادين

إشراف
الدكتور محمد وهيب العلمي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات منح درجة الماجستير في التمويل

كلية الدراسات الإدارية والمالية
جامعة عمان العربية للدراسات العليا
تشرين أول/2008

التفويض

أفوض انا الموقعه أدناه السادة جامعة عمان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخ من رسالة الماجستير للمكتبات والمؤسسات والأشخاص عند طلبها او بالنشر على الموقع الإلكتروني للجامعة.

الأسم: ثروت فواز حدادين



التوقيع :

التاريخ : 2008/10/30

قرار لجنة المناقشة

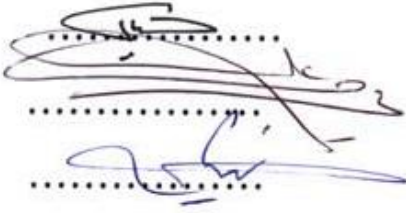
نوقشت هذه الرسالة وعنوانها :

الأثر المتوقع لتطبيق نظام تأمين البطالة على إيرادات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ونفقاتها

وأجيزت بتاريخ2008/10/30....

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة



أ. د. هشام غرايبة (رئيس اللجنة)
د. محمد وهيب العلمي (عضواً ومشرفاً)
أ. د. عبد النافع الزرري (عضواً)

الإهداء

=====

الى من زرعَ الأملَ بداخلي وواصلَ دعمَ مسيرتي على طريقِ النجاح..... زوجي الحبيب

الى من سرقْتُ من وقتهم الكثير فلذات كبدي

الى والديّ الأعزاء ووالدة زوجي أمدُّ الله بعمرهم

الى إخوتي وفقهم الله

الشكر والتقدير

الى أستاذي الفاضل الدكتور محمد وهيب العلمي لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، والذي منحني من وقته الكثير وأفادني بتوجيهاته السديدة وإرشاداته القيّمة لتترك أثراً واضحاً في إثراء هذه الرسالة.

الى أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بإجازة هذه الرسالة، وجميع الأساتذة الأفاضل والمتزجم للدراسات الأجنبية الذين أسهموا بجهودهم الكبيرة في إنهاء متطلبات الحصول على درجة الماجستير.

الى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ممثلةً بمديرها العام وفريق العمل فيها الذين لم يدخروا جهداً في تقديم ما احتجت إليه من مساعدة في الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة.

الى كل من ساهم في انجاز هذا العمل جزاهم الله جميعاً كل خير.

فهرس المحتويات

ب.....	التفويض
ج.....	قرار لجنة المناقشة
د.....	الإهداء
ه.....	الشكر والتقدير
و.....	فهرس المحتويات
ح.....	فهرس الجداول
ي.....	فهرس الاشكال
ك.....	ملخص الدراسة
ل.....	Abstract
- 1 -	الفصل الأول المقدمة
- 2 -	المقدمة
- 4 -	مشكلة البحث
- 5 -	أهمية البحث
- 5 -	محددات الدراسة
- 6 -	إجراءات الدراسة
- 7 -	الفصل الثاني الدراسات ذات الصلة
- 8 -	الدراسات ذات الصلة
- 16 -	ما يتميز به هذا البحث
- 17 -	تجارب الدول الأخرى
- 18 -	الفصل الثالث الجانب النظري
- 19 -	فلسفة الضمان الاجتماعي
- 19 -	أهداف الضمان الاجتماعي وغاياته
- 20 -	مركزات الضمان الاجتماعي في الأردن
- 20 -	الفئات المشمولة بأحكام قانون الضمان الاجتماعي
- 21 -	الاشتراك الاختياري Voluntary contribute
- 21 -	التأمينات التي يغطيها قانون الضمان الاجتماعي الأردني
- 28 -	نموذج توزيع السكان في المملكة الأردنية الهاشمية
- 54 -	الفصل الرابع الجانب التحليلي
- 55 -	إيرادات الضمان الاجتماعي ونفقاته (2005-2006)
- 58 -	الإيرادات والنفقات المتوقعة للصندوق Projected Cost and Revenue
- 87 -	الفصل الخامس النتائج والتوصيات

- 88 -	نتائج الدراسة (Conclusions)
- 89 -	التوصيات
- 90 -	قائمة المراجع
- 91 -	قائمة المراجع باللغة العربية
- 92 -	قائمة المراجع باللغة الانجليزية

فهرس الجداول

رقم الجدول	اسم الجدول	الصفحة
1	التوزيع النسبي للاشتراكات الشهرية حسب نوع التأمين	56
2	الإيرادات التأمينية حسب نوع الإيراد 2006-2005	57
3	جدول النفقات التأمينية والإدارية 2006-2005	59
4	الإيرادات والنفقات التأمينية والإدارية	59
5	تطور أعداد السكان المتوقع	62
6	نسبة المشتركين في الضمان الاجتماعي إلى إجمالي القوة العاملة والمشتغلين 2006-2002	63
7	تطور عدد العمال المشتركين بالضمان الاجتماعي	64
8	عدد العمال المتعطلين المتوقع للمشاركين بالضمان الاجتماعي	66
9	متوسط الأجور المتوقع	67
10	الإيرادات السنوية المتوقعة بنسبة (1%)	69
11	الإيرادات السنوية المتوقعة بنسبة (1.5%)	70
12	الإيرادات السنوية المتوقعة بنسبة (2%)	71
13	المصاريف الإدارية المتوقعة للسيناريو الأول	72
14	المصاريف الإدارية المتوقعة للسيناريو الثاني	73
15	المصاريف الإدارية المتوقعة للسيناريو الثالث	74
16	السيناريو الأول نسبة التعويض (40%) و(30%) لكل 3 شهور	75
17	السيناريو الثاني نسبة التعويض (50%) لمدة 6 شهور	76
18	السيناريو الثالث نسبة التعويض (100%) لمدة 6 شهور	77
19	الإيرادات التراكمية المتوقعة من السيناريو الأول	81
20	الإيرادات التراكمية المتوقعة من السيناريو الثاني	82

83	الإيرادات التراكمية المتوقعة من السيناريو الثالث	21
84	نتائج السيناريوهات	22

فهرس الاشكال

رقم الشكل	اسم الشكل	الصفحة
1	نموضج توزيع السكان في المملكة من حيث الأيدي العاملة	43
2	الهيكل التنظيمي المقترح لصندوق تأمين البطالة	53
3	توزيع الإيرادات التأمينية لعام 2006	57
4	إجمالي الإيرادات والنفقات للسيناريو الأول	78
5	إجمالي الإيرادات والنفقات للسيناريو الثاني	78
6	إجمالي الإيرادات والنفقات للسيناريو الثاني	79

ملخص الدراسة

الأثر المتوقع لتطبيق نظام تأمين البطالة على إيرادات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ونفقاتها

هدفت هذه الدراسة الى التعرف على مفهوم البطالة وأنواعها كذلك الى تحليل وقياس تكلفة تطبيق نظام تأمين البطالة كنوع جديد من التأمينات الاجتماعية وأثره على إيرادات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ونفقاتها كونه صندوقاً منفصلاً بإيراداته ونفقاته التأمينية عن حسابات المؤسسة لتضمن المؤسسة الديمومة المالية لالتزاماتها على المدى الطويل.

أيضاً وضحت هذه الدراسة أثر المؤشرات الخارجية والداخلية كالقوة العاملة ومعدلات الأجور وآلية تمويل الصندوق وحجم المنفعة التي سيحصل عليها المشتركون تحت مظلة الضمان الاجتماعي وذلك باستخدام أسلوب السيناريوهات (Scenario Analysis) والمعادلات الرياضية وبرامج الحاسوب المتخصصة بالجداول والرسم البياني لبيان اثر هذا التأمين على الإيرادات والنفقات، وتم تحديد من هم المشتركون في هذا النظام والمستفيدون من تعويضات البطالة.

نتائج هذه الدراسة (حسبما جاء في السيناريو الثاني) إن صندوق تأمين البطالة صندوق رابح لا خسارة فيه، وإن الظروف والعوامل الاقتصادية داخل المملكة تؤثر مباشرةً بالزيادة او النقصان على إيرادات الصندوق ونفقاته، كما أن نسبة الاشتراكات ونسبة تعويض البطالة لهما دور كبير في الإيرادات التراكمية للصندوق على مدى السنوات العشر القادمة وإن إدخال هذا النظام سوف يكون مربحاً للمؤسسة على المدى المتوسط والطويل.

أوصت الدراسة بضرورة الإسهام من قبل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بالإيعاز للجهات المختصة الإسراع في إصدار القانون المختص بتطبيق هذا النوع من التأمينات الاجتماعية لما فيه من مصلحة للمؤسسة والعامل معاً.

Abstract

The Expected Impact of Implementing the Unemployment Insurance System on the Revenues and Expenditure of the Social Security Corporation.

Prepared by Tharwat F. Hadadeen

Supervised by Dr. Waheb El-Alami

This study aimed to identify the concept of unemployment insurance as well as its types. It also sought to analyze and measure the cost of applying the unemployment insurance system as a new type of social security systems and its effect on the financial system of the Social Security Corporation, which is an independent fund in terms of its revenues and insurance expenses so that the corporation can guarantee the financial sustainability of all the systems it applies.

Furthermore, this study clarified the effect of external and internal variables, such as labor force, wage average, mechanism of financing the fund, and the size of benefit to be obtained by the subscribers under the umbrella of the social security through utilizing scenario analysis and mathematical equations and special computer programs for drawing tables and diagrams. In addition, it identified who the subscribers in this system are and who the beneficiaries from the unemployment insurance are.

The results of this study, as shown in the second scenario, indicated that unemployment insurance system is profitable and entails no losses. And both the labor force and the wages average have a direct effect on increasing or decreasing the fund's revenues and expenses. They also revealed that the percentage of subscriptions and the percentage of unemployment compensation largely contribute to the accumulative revenues of the fund over the next ten years.

The study recommended that the General Social Security Corporation need ask the concerned parties to expedite the issuance of a law regarding the implementation of this kind of social security that would help serve the interests of both the corporation and the workers.

الفصل الأول
المقدمة

الأثر المتوقع لتطبيق نظام تأمين البطالة على إيرادات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ونفقاتها

المقدمة

يشهد الأردن حراكاً اقتصادياً واجتماعياً على الصعيد الوطني والإقليمي من حيث التطور الاقتصادي والاجتماعي والأحداث السياسية التي تدور حول المنطقة، حيث أدى هذا التطور الى انعكاسات ايجابية وسلبية على المجتمع المحلي أُنْزِر في السياسات الاقتصادية والاجتماعية من حيث استقطاب رؤوس الأموال الأجنبية وزيادة حجم الاستثمارات والمشاريع وخلق فرص جديدة في السوق الأردني وارتفاع في الرواتب والأجور، وأدى الى زيادة في عدد السكان وارتفاع كبير في الأسعار وزيادة التكاليف المعيشية، ايضاً خصخصة بعض الشركات والمؤسسات الوطنية مقابل تسريح عدد كبير من الموظفين في ضوء إعادة هيكلة النظام الإداري فيها.

وفي ضوء هذا الحراك كان لا بد للجهات الحكومية المعنية من مواكبة هذه التطورات، وقد كانت المبادرة على هذا الصعيد من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في البحث عن سبل تأمينية جديدة تضمن للعاملين حياة كريمة ومستقبلاً آمناً من خلال إيجاد برامج تأمينية جديدة بالإضافة الى البرامج التي تقدمها حالياً لتلبي حاجات المجتمع وتطلعاته على المستوى العام والفرد على المستوى الخاص. وحيث إن قانون الضمان الاجتماعي صدر عام 1978 مشتملاً على ستة أنواع من البرامج التأمينية هي 1 :-

تأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة

تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة

تأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة

التأمين الصحي للعامل والمستحقين

المنح العائلية

تأمين البطالة

طبق منها اثنان فقط الأول والثاني (منذ تاريخ صدوره وحتى الآن)، إلا انه قد حان الوقت لإعادة النظر في إعادة هيكلة برامج المؤسسة والخدمات التأمينية التي تقدمها بتفعيل البرامج غير المطبقة منها كالتأمين الصحي للمتقاعدين والأمومة وتأمين البطالة وغيرها.

¹قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لعام 1978 - قانون معدل عام 2001

ويأتي هذا البحث لدراسة تأمين البطالة والذي تمت صياغته في القانون الجديد تحت مسمى "تأمين التعطل عن العمل" (Unemployment Insurance) الذي من شأنه تحقيق الأمان للمشاركين في نظام الضمان الاجتماعي من خطر الانقطاع عن العمل لأسباب خارجة عن إرادته، ويعرف تأمين البطالة بدفع بدل رواتب للمؤمن عليهم الذين انقطعوا عن العمل من غير إرادتهم، أما البطالة فتعرف بأنها فقد العامل لعمله بسبب خارج عن إرادته لا يرجع إلى مرضه أو عجزه وإنما يرجع إلى الظروف الاقتصادية التي تحيط به. وتعتبر البطالة من أشد الأخطار الاجتماعية التي يواجهها العاملون القادرون على العمل لما لها من آثار سلبية ليس على العامل وحده فحسب بل على أفراد أسرته وعلى المجتمع بأسره. فبسبب هذه الآثار السلبية للبطالة كان لا بد للجهات الحكومية المختصة من إيجاد تأمين خاص لهذا الخطر الاجتماعي بهدف صرف دفعات نقدية للعامل خلال فترة تعطله عن العمل. كما أن أغلب دول العالم تتجه لتقليل نسبة البطالة كونها تؤثر في اقتصاد أي بلد مهما كان وضعه الاقتصادي، "فكلما ازداد عدد المتعطلين كلما ازدادت خسارة الاقتصاد الوطني" (عميرة وآخرون، 1992).

إن استحداث أي برنامج تأميني جديد يستدعي القيام بدراسة وتحليل لجذوره الاقتصادية وأثره المالي على المؤسسة لتحقيق التوازن بين إيراداته ونفقاته المتوقعة سواء منفرداً كتأمين جديد أو مجتمعاً مع التأمينات الأخرى. ومن هنا ينبع موضوع هذا البحث بإلقاء الضوء على آلية تمويل هذا التأمين وحجم المنفعة التي سيحصل عليها العامل المؤمن عليه ضمن شروط معينة تخضع لقانون يبنثق عن قانون الضمان الاجتماعي للخروج بالنتائج والتوصيات لتطبيق هذا التأمين.

وقد سبق وأن أوصت لجنة الأجندة الوطنية بمبادرة من ضمن عشر مبادرات لخفض البطالة وزيادة حجم القوة العاملة في الأردن على مدى السنوات العشر المقبلة (الأجندة الوطنية، 2006)، كذلك أوصى البنك الدولي بتقرير خاص للحكومة الأردنية بضرورة خفض معدل البطالة في الأردن (البنك الدولي، تقرير 2006).

مشكلة البحث

إن الهدف من هذه الدراسة هو عدم وجود نظام لقياس وتحليل تكلفة تطبيق نظام تأمين البطالة كنوع جديد من التأمينات الاجتماعية، وآلية تمويل هذا النظام وأثره على إيرادات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ونفقاتها. أيضاً ستوضح هذه الدراسة حجم المنفعة التي سيحصل عليها المشتركون تحت مظلة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وتحديد من هم المستفيدون من هذا النظام بحيث تضمن المؤسسة الديمومة المالية لجميع الأنظمة المطبقة فيها، مع استمرار المؤسسة في تحقيق عوائد وإيرادات جديدة من استثماراتها المالية لضمان حقوق الأجيال القادمة.

ويمكن تحقيق الغرض من الدراسة من خلال الإجابة عن التساؤل الرئيس التالي والتساؤلات الفرعية التي تنبثق عنه:-

السؤال الرئيس : ما أثر تطبيق نظام تأمين البطالة كنوع جديد من التأمينات الاجتماعية على إيرادات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ونفقاتها ؟

وينبثق عن هذا السؤال الأسئلة التالية :

ما أثر حجم القوة العاملة في نظام تأمين البطالة على إيرادات الضمان الاجتماعي ونفقاتها ؟

ما أثر مستوى الأجور في نظام تأمين البطالة على إيرادات الضمان الاجتماعي ونفقاتها ؟

ما أثر نسبة الاشتراكات في نظام تأمين البطالة على إيرادات الضمان الاجتماعي ونفقاتها ؟

ما أثر حجم المنفعة في نظام تأمين البطالة على إيرادات الضمان الاجتماعي ونفقاتها ؟

التعريفات الإجرائية للدراسة

قانون رقم (19) لسنة 2001 الصادر عن قرار مجلس الوزراء.	قانون الضمان الاجتماعي :
عدد السكان القادرين على العمل من فئة الأعمار 15 سنة فما فوق	القوة العاملة :
كل شخص طبيعي او معنوي يستخدم عاملاً او أكثر من الخاضعين	صاحب العمل :
لأحكام قانون الضمان الاجتماعي ¹ .	
العامل الذي تسري عليه أحكام قانون الضمان الاجتماعي.	المؤمن عليه :
المقابل النقدي الذي يتقاضاه المؤمن عليه لقاء عمله وفقاً لأحكام	الأجر:
قانون العمل الساري المفعول.	
النسبة المقتطعة من الأجر الخاضع الذي يتقاضاه المؤمن عليه	الاشتراكات
مقدار التعويض الذي سيحصل عليه المؤمن عليه الذي تسري عليه	المنفعة
أحكام وشروط تأمين البطالة	
الحالة التي لا تتوفر فيها فرصة عمل مناسبة للمؤمن عليه رغم	البطالة
قدرته على العمل ورغبته فيه وبحثه عنه.	

أهمية البحث

تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تتناول الجوانب المالية والرياضية البحتة المتعلقة بتطبيق نظام تأمين البطالة، كما تأتي أهميتها في أنها تتزامن مع قيام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بتعديل قانونها ليتضمن الجانب التشريعي لقانون تأمين البطالة (تأمين التعطل عن العمل)، لذلك سوف تدعم هذه الدراسة مؤسسة الضمان الاجتماعي بتقديم بعض البيانات والتحليلات المالية اللازمة من خلال سيناريوهات مقترحة حول آلية تطبيق هذا النظام.

محددات الدراسة

على الرغم من أن مصدر المعلومات التي ستقوم عليه هذه الدراسة هو المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ودائرة الإحصاءات العامة إلا ان هنالك بعض العقبات التي قد تواجه الباحثة في الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة وذلك بسبب :

عدم وجود دراسات محلية حول موضوع البطالة.

حدثة مفهوم تأمين البطالة وتطبيقاته وعدم الإلمام به في المملكة الأردنية الهاشمية.

تحفظ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي على إعطاء المعلومات الضرورية واللازمة للباحثة.

¹ قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2001

إجراءات الدراسة

تقدم هذه الدراسة صورة تطبيقية لنظام تأمين البطالة من تحليل إحصائي ومالي، ويتطلب ذلك التعرف على مفهوم التأمينات الاجتماعية السائدة بشكل عام ومن ثم تأمين البطالة بشكل خاص من خلال تعريف البطالة واستعراض لأهم أنواعها وأسبابها، أيضاً سيتم استخدام أسلوب السيناريوهات لقياس الإيرادات المتوقعة للسنوات القادمة (الاشتراكات) والنفقات التي تصرف على شكل منفعة للمؤمن عليه، كما سيتم تحليل بيانات سوق العمل من حيث عدد العاملين والمؤمن عليهم ومستويات الأجور ومعدل البطالة من خلال استخدام المعادلات الإحصائية وبرنامج (Excel)، من ثم قياس تكلفة التأمين (كمتغير تابع) وحجم المتغيرات المستقلة التي ستؤثر عليه خلال السنوات القادمة.

الفصل الثاني
الدراسات ذات الصلة

الدراسات ذات الصلة

بالرغم من الأهمية العلمية والعملية للتحليل المالي للمؤسسات التأمينية في رسم السياسات والتخطيط الاستراتيجي داخل المؤسسة، إلا أن اغلب الدراسات والأبحاث العلمية السابقة المتعلقة بالضمان الاجتماعي قد تناولت في مضمونها إما الجانب الاجتماعي كتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة أو الجانب الإداري أو الجانب الاستثماري والعوائد المتحققة من استثمار فوائض الاشتراكات فقط، والقليل جداً منها اختص بالجانب المالي للبرامج التأمينية، لذلك سنحاول في هذه الدراسة استعراض ما هو أقرب إلى الجانب المالي في موضوع التأمينات الاجتماعية وبالأخص تأمين البطالة.

دراسة الشوابكة (1997) بعنوان "تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة في قانون الضمان الاجتماعي _ دراسة مقارنة".

هدفت هذه الدراسة إلى مقارنة نصوص قانون الضمان الاجتماعي الأردني مع نصوص قانون الضمان الاجتماعي المصري، ودلت النتائج على أن قانون الضمان الاجتماعي الأردني كان موفقاً في بعض الجوانب التي تخص تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، إلا أن هناك بعض جوانب النقص والغموض في مواد القانون.

وخرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات كان أهمها تغيير اسم قانون الضمان الاجتماعي ليصبح قانون التأمين الاجتماعي، وتوسيع مظلة الضمان الاجتماعي، لتشمل المنشآت كافة بغض النظر عن عدد العاملين فيها، أيضاً تعديل قانون التقاعد المبكر، وتحديد سن التقاعد حسب طبيعة العمل، وتعديل نسبة احتساب الراتب التقاعدي، بما يؤدي إلى رفع الرواتب التقاعدية، وتعديل الحد الأدنى والحد الأعلى لرواتب تقاعد الشيخوخة.

وفي رأي الباحث في هذه الدراسة فإنه من الضروري الأخذ بهذه التوصيات لوقف استنزاف أموال الضمان الاجتماعي وحماية الأجيال القادمة من خطر إفلاس مؤسسة الضمان الاجتماعي بإعادة هيكلة البرامج التأمينية وإعادة النظر في بعض بنود القانون.

دراسة الصرايرة، (2000)، بعنوان "سياسة الاستثمار في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن"1. تناولت هذه الدراسة الجانب التحليلي لسياسات الاستثمار في مؤسسة الضمان الاجتماعي في الأردن، واستعرض عدة أدوات استثمارية ضمن السياسة المتبعة داخل المؤسسة والعوائد المترتبة عليها التي تؤثر في أرباح المؤسسة. وقد توصل في دراسته الى أن معدل العائد لبعض هذه الأدوات أقل مما هو مطلوب، كما أن توزيع هذه الاستثمارات غير متكافئ بين الأقاليم في المملكة بحيث تنصب معظم استثماراتها في محافظة العاصمة بنسبة 90%. أيضاً بينت النتائج أن أفضل الاستثمارات كان في قطاعات البنوك والصناعة والتأمين حيث تعتبر أعلى عوائد الاستثمار في هذه القطاعات من خلال الودائع البنكية والتداول بالأسهم، في حين أن الاستثمار في مجالي القروض والعقارات كانت عوائده أقل بكثير من الاستثمارات السابقة. وفي رأي الباحث بهذه الدراسة فإن الأدوات الاستثمارية المستخدمة حالياً متنوعة وذات حجم أكبر مما كانت عليه بالسابق حيث أصبحت أكثر جدوى وذات عوائد أعلى، إلا أن الباحث لم يتطرق الى حجم المخاطرة التي تحيط بهذه الأدوات المستخدمة في حين أصبح معيار المخاطرة من أهم المعايير في تقييم أداء المحافظ الاستثمارية.

دراسة لوزارة الاقتصاد المصرية (2001)، بعنوان "نظام التأمين ضد البطالة كما هو مطبق بالخارج"2. قامت هذه الدراسة على استعراض لكيفية عمل هذا النظام في الدول الأوروبية و الولايات المتحدة وكندا، حيث قدمت باختصار آلية عمل هذا النظام والأسس المتبعة في تطبيقه وذلك على النحو التالي :-
أولاً: - يتم تمويل هذا التأمين أساساً من خلال نظامين الأول في الولايات المتحدة وبريطانيا يتم تمويله من خلال ما يعرف بضريبة المرتبات Payroll Tax والتي يقوم بسدادها أصحاب العمل، ويجوز أن تمويل الحكومة أي عجز. اما النظام الثاني فيطبق في كندا والعديد من الدول الأوروبية ويقع عبء التمويل بنسبة كبيرة على عاتق أصحاب العمل وبدرجة أقل على العمال ويجوز أن تمويل الحكومة أي عجز .

ثانياً: - يعد هذا النظام إجبارياً في كافة هذه الدول. ويكون على العمالة غير الموسمية.

ثالثاً: - يتم توفير هذا التأمين للعاملين الذين يتم فصلهم من أعمالهم بدون أي تقصير أو خطأ من جانبهم.

رابعاً: - الحد الأقصى لمدة سداد هذه المنافع يتراوح بين

26 أسبوعاً في الولايات المتحدة الأمريكية

30 أسبوعاً في المملكة المتحدة

45 أسبوعاً في كندا

ما بين 25-40 أسبوعاً في غالبية الدول الأوروبية.

¹ محمد الصرايرة، رسالة ماجستير بعنوان سياسة الاستثمار في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن

دراسة تحليلية (1980-1997).

² وزارة الاقتصاد المصرية، ورقة عمل التأمين ضد البطالة، 2001.

خامساً: يكون هنالك حد أقصى للمنافع التي يحصل عليها المستفيد كنسبة من الراتب الذي كان يحصل عليه قبل الفصل وتتراوح هذه النسبة ما بين: -

55% إلى 60% في كندا والولايات المتحدة

50% إلى 60% في بريطانيا وغالبية الدول الأوروبية. وتخفض هذه النسبة كلما زادت مدة البطالة.

ويعود السبب في انخفاض نسبة التعويض لدفع وتشجيع العمال على سرعة البحث عن عمل آخر. سادساً: - يقوم العامل المستفيد من هذا التأمين بتقديم تقرير أسبوعي إلى الجهة المختصة بإدارة نظام التأمين يتم فيه ذكر أي أعمال قام بها المستفيد ويكون قد حصل على أجر منها، وأية وظائف تكون قد عرضت عليه، وتقوم الإدارات المختصة بهذا النوع من التأمين بإنشاء إدارة مستقلة لتوفير فرص العمل، والتدريب أو إعادة التأهيل لإيجاد فرص عمل مناسبة.

سابعاً: - يتم تحديد قدر إعانة البطالة الشهرية على أساس ما يلي: -

حجم راتب العامل خلال فترة الشهور الستة إلى العام الأخير على الأقل السابق لفصله.

عدد ساعات أو أيام العمل في خلال فترة الشهور الستة إلى العام الأخير على الأقل السابق لفصله.

حجم البطالة في الولاية أو النطاق الجغرافي الذي يعيش فيه.

الحالة الاجتماعية للعامل سواء أكان عازباً أم معيلاً.

متوسط حجم البطالة على مستوى الاقتصاد القومي.

وعلى الرغم من أن الورقة البحثية أشارت إلى تجارب العديد من الدول الأوروبية والولايات المتحدة في تأمين البطالة (والتي تمثل أساس الاقتصاد الحر في العالم). إلا أنها تجاهلت وبصورة ترقى لمستوي العمد الإشارة إلي حقيقة أساسية وجوهريّة هي أن التأمين ضد البطالة يتم إدارته في الولايات المتحدة، بريطانيا كندا والعديد من الدول الأوروبية من خلال الحكومات بالتعاون مع النقابات العمالية ومنظمات الأعمال التي تمثل أصحاب الأعمال.

خرجت هذه الدراسة بنتيجة أنه لا يوجد إمكانية لأن تقوم شركات التأمين بتوفير هذا النوع من التأمين في مصر الذي لا توجد أي سابقة له بأي من دول العالم الكبرى في الولايات المتحدة والمجموعة الأوروبية. ويقوم ذلك على الاعتبارات التالية: -

تعتمد نتائج هذا النوع من التأمين على المتغيرات الاقتصادية من معدلات النمو العام والنمو في الصادرات والاستثمارات الجديدة ومعدلات التضخم... الخ.

يثار هذا الموضوع في ظل تدهور شديد في الاقتصاد المصري أو الكساد الناتج عن التدهور الشديد في ميزان التجارة وارتفاع الدين الداخلي، وعدم كفاءة سياسة الاستثمار الحكومي وضعف حجم المدخرات والتباطؤ في معدلات النمو الاقتصادي.

تعتمد نتائج هذا النوع من التأمين على المتغيرات الاجتماعية للدول بل وعوامل متعلقة بالتركيب الديموغرافي من تركيب عمري ونوعي للسكان والتوزيع الجغرافي.

تعتمد نتائج هذا التأمين أيضا على النظام القانوني المنظم لحقوق العمال. تقوم الحكومات بتمويل صناديق تأمين البطالة بنسب متفاوتة تبلغ أقصاها في السويد نحو 40%. تليها فرنسا وإنجلترا ثم الولايات المتحدة نحو 10%. وهذه النسب عرضة للتغيير وتجاوز أن ترتفع تبعا لتوافر الأموال اللازمة لسداد التأمينات للعمال. وهذا يعكس الى حد كبير مدي التقلب في نتائج هذا التأمين. يحتاج التطبيق الجيد لهذا التأمين إلى التعاون الكامل ما بين الحكومات ونقابات العمال ومنظمات الأعمال.

ويرى الباحث أن هذه الدراسة قدمت نموذجا مفصلا عن تطبيق تأمين البطالة في الدول العظمى في العالم لكننا لا نستطيع أن نحتذي بها ولا أن نقارن دول عظمى كالولايات المتحدة وبعض دول أوروبا بالأردن لاختلاف العديد من المؤشرات التي ترتبط مباشرة بتطبيق نظام تأمين البطالة كالاقتصاد والمؤشرات الديموغرافية ومعدلات النمو وغيرها.

دراسة الجرف، (2002)، بعنوان "الأثر المتوقع لتأمين البطالة على عرض العمل". حاول الباحث في دراسته تقديم إطار نظري لبحث بعض العلاقات الاتجاهية التي يتوقع أن تسود في ظل افتراضات معينة يتم وضعها مسبقاً بين الإنتاج الكلي كمتغير هديفي ومعونات البطالة كمتغير تفسيري. وهدف في دراسته إلى بيان كيف أنه يمكن من خلال تأمين البطالة التأثير على معاملات دالة الطلب على العمل من خلال التأثير في دالة عرض العمل، وبيان أثر وجود تأمين البطالة على إنتاجية عنصر العمل. توصلت الدراسة إلى عدة نتائج ومن أهمها أن تأمين البطالة وسيلة لمواجهة الأثر الاقتصادي لخطر البطالة والمتمثل في تغير الدخل أو تقلبه ومن ثم تقلب الاستهلاك. وكذلك تأمين البطالة يمكن العمال من الالتحاق بأعمال ذات مواصفات أكثر خطورة من حيث احتمال البطالة. وفي رأي الباحث في هذه الدراسة فإن تأمين البطالة يؤثر في معدلات الطلب على العمل بقبول العمال المهين الأكثر احتمالية لجعلهم في صفوف البطالة وهم مقتنعون بأن تأمين البطالة سيحميهم من هذا الخطر دون أن يؤثر سلباً على الوضع الاجتماعي والنفسي للعامل.

دراسة Vodopivec وآخرين، (2003) بعنوان "Unemployment Benefit System in Central and Eastern Europe: a Review of the 1990s"

قامت الدراسة بمراجعة أنظمة تأمين البطالة في وسط وشرقي أوروبا في فترة التسعينات، حيث قامت بوصف وتحليل تكلفة أنظمة تأمين البطالة بدراسة معدل الإحلال (replacement rate)، ونسبة المستفيدين خلال فترة التعطل (unemployment workers) وقدمت ملخصاً لقياس حجم المنفعة (benefit) التي تقدمها هذه الأنظمة. كما بينت هذه الدراسة النتائج السلبية لتأمين البطالة من حيث إنه يشجع أصحاب العمل على إنهاء خدمات العاملين، ويشجع العاملين على البقاء بدون عمل والحصول على المنفعة للفترة التي يحددها القانون.

في رأي الباحث بهذه الدراسة فإن النتيجة السلبية الأولى تجعل أصحاب العمل وهم على دراية كافية بمصلحة مؤسساتهم الاستغناء عن خدمات العاملين دون الشعور بالذنب تجاههم كونهم سيحصلون على المنفعة لحين إيجاد وظيفة أخرى. أما النتيجة الثانية فإن المنفعة تغطي ستة أشهر فقط وثلاث مرات خلال فترة عمل المؤمن عليه.

دراسة هادي، (2003)، بعنوان "مشروع قرار حل أزمة البطالة في العراق".

بين هادي في دراسته أن ضمان البطالة بقدر ما هو ضروري للعمال العاطلين عن العمل فإن له تأثير مباشر وفعال على مجمل الحركة العمالية بشكل عام من خلال عدة محاور أولها إن دفع ضمان البطالة وزيادته سيؤديان إلى رفع قيمة الحد الأدنى للأجور من جهة كما ويلزم الدولة بتوفير فرص العمل لأجل التخلص من تلك الأعباء المالية، الأمر الذي يدفع بالحركة ككل الى الأمام، اما مسألة الإصلاح الاقتصادي وهي خطوة في الطريق فإنها بقدر ما هي فعالة بقدر ما هي قاصرة عن حل الأزمة في وضع تكاد تكون معظم مشاريع الدولة على الرفوف، وكما نعلم فإن الاستثمارات الأجنبية أكانت ام محلية فإنها تبحث عن الاستقرار الأمني قبل بحثها عن الاستقرار السياسي، وفي وضع كهذا تغيب فيه إمكانية تحقيق الاستقرار الأمني فإن على الدولة أن تباشر بالخطوات الأولية كي يكون بالإمكان التحرك باتجاه حل الأزمة من قبل منظمات المجتمع المدني او من قبل الوزارات المعنية، او باشتراكهما مما سيعطي بالتأكيد نتائج أفضل وأسرع وبالطبع أكثر قوة وتأثيراً.

وبينت نتائج مشروع القرار أن على الدولة دفع "ضمان البطالة" بما يعادل الحد الأدنى للأجور – وبسبب غياب المقياس الرسمي للحد الأدنى للأجور- لذا يجب أن يتم دفع "ضمان البطالة" فوراً بما يكفي لمعيشة لائقة نسبة الى الأسعار وتقلبات السوق، لكل من تجاوز سن الـ 16 عاماً ومن كلا الجنسين، غير مستمر بالعمل بأي مؤسسة حكومية او أهلية ولا يتقاضى راتباً او تقاعداً.

وفي رأي الباحث بهذه الدراسة فإن مشروع القرار يجب أن يخطو عدة خطوات الى الأمام وتطبيق نظام تأمين البطالة كأحد بنود الإصلاح الاقتصادي للدولة، وكذلك هو الحال في المجتمع الأردني، فقد أصبح من الضروري وجود هذا النوع من التأمينات.

دراسة البكر، (2004)، "أثر البطالة في البناء الاجتماعي دراسة تحليلية للبطالة وأثرها في المملكة العربية السعودية".

نظراً لأهمية تأثير حالة التعطل في البناء الاجتماعي للمجتمع، ركزت هذه الدراسة على تحليل مفهوم البطالة وحالة التعطل ضمن إطار البناء الاجتماعي، وذلك من خلال إبراز أهم الآثار السلبية المترتبة على انتشار البطالة وازدياد نسبتها في المجتمعات. وبما أن البناء الاجتماعي يتضمن العديد من الجوانب المرتبطة أساساً بسلامة المجتمع وتكامله كالأمن والحالة الصحية العامة، فقد ركزت هذه الدراسة في الإطار النظري على تحليل ومراجعة الدراسات والبحوث السابقة، التي تناولت علاقة البطالة بجانب الأمن ضمن متغير الجريمة ومتغير قضايا المخدرات، وفيما يتعلق بعلاقة البطالة بجانب الصحة العامة فقد نظر إليه من خلال متغير الصحة الجسمية، ومتغير الصحة النفسية.

وقد خرج الباحث بنتائج للدراسة توصل من خلالها الى التوصيات التالية :-
العمل على وضع قاعدة معلومات حديثة للقوى العاملة تشتمل على التصنيفات والتفريعات الأساسية، وذلك نظراً لأهميتها في تسهيل عملية البحث العلمي.
تنظيم عملية استقدام العمالة الأجنبية وتقنينها وحصريها في مهن محددة.
دعم عملية التدريب المستمر، وبخاصة التدريب التأهيلي والاستثمار فيه.
دعم عملية التعليم المستمر للقوى العاملة، وبخاصة لمن هم دون الشهادة الثانوية.
إتاحة الفرصة أمام المرأة بشكل أكبر للإسهام في قوة العمل، وذلك من خلال توسيع مجالات نطاق عمل المرأة وتنويعها وعدم حصريها في مهن محددة.
العمل على تطبيق نظام الحد الأدنى للأجور، وذلك لدفع مؤسسات القطاع الخاص لتوظيف القوى العاملة السعودية.
دراسة أعتها الكباريتي (2006)، بعنوان "المنافع التأمينية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي واتجاهات المستفيدين نحوها".

هدفت هذه الدراسة للتعرف على المنافع التأمينية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن وأراء المستفيدين من هذه المنافع، إضافة الى ما يمكن أن تقوم به المؤسسة من تحسين وتطوير للخدمات التأمينية التي تقدمها. وقد توصلت الدراسة الى أن نسبة الذين يتقاضون رواتب الشيوخوة مرتفعة بالنسبة لأصحاب رواتب العجز، وأن الغالبية العظمى يطالبون بضرورة إضافة التأمين الصحي للمتقاعدين.

وفي رأي الباحث في هذه الدراسة فإن قانون الضمان الاجتماعي المطبق في الأردن منذ عام 1978 أصبح بحاجة ماسة الى إعادة نظر في البرامج المطبقة بتعديل القائم منها وإدخال الجديد إليها بما يتلاءم ويتناسب مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة حالياً.

دراسة أعتها البنك الدولي للأردن (2006) بعنوان "التأمين ضد البطالة من حماية الوظائف الى حماية الدخل".

قامت هذه الدراسة على تحليل ودراسة البيئة المحيطة بتأمين البطالة في سوق العمل الأردني، معتبرة أن هذا التأمين كأحد أدوات الاقتصاد الكلي للمساعدة في حل مشكلتي الفقر والخلل في سوق العمل. كما استعرض أنواع تأمينات البطالة التي تطبق في العالم مثل :-

تأمين البطالة	منح ومساعدات البطالة
حسابات ادخارية فردية	برامج دعم الأجور

خرجت الدراسة بتوصياتها للحكومة الأردنية بأن إدخال التأمين ضد البطالة أصبح ليس فقط مرغوباً فيه وإنما ذا جدوى ومنتظلاً لنجاح سياسات سوق العمل، وقد جاء متزامناً مع توجه المؤسسة لإصلاح نظام الضمان الاجتماعي في الأردن بتقديم مجموعة هامة من التأمينات الاجتماعية.

تقرير البنك الدولي للأردن للربع الثالث 2006.

جاء في تقرير البنك أن نسبة البطالة في الأردن قد وصلت الى 14.4% في الربع الأول من عام 2006 بعد أن كانت 13.4% في الأول من عام 2005، وأن معدلات البطالة المرتفعة هذه تنمو بالتوازي مع معدل هجرة كبير للعمالة الماهرة الأردنية الى دول الخليج وهجرة الأيدي العاملة غير الماهرة الأجنبية الى الأردن. كما جاء في توصيات التقرير بضرورة تطبيق نظام تأمين البطالة لحل مشكلة البطالة ولتخفيف مشكلة الفقر التي تؤثر أكثر في عائلات الأشخاص العاطلين عن العمل ويصبحون أكثر فقراً، وتشجيع العامل على الاستمرار في عمله داخل بلده لتقليل معدل الهجرة إلى الخارج.

وفي رأي الباحث فإن هذا التقرير قد وضع النقاط على الحروف وقد آن الأوان لتطبيق نظام التأمين ضد البطالة في ظل توجهات المؤسسة لإصلاح نظام الضمان الاجتماعي في الأردن.

ما يتميز به هذا البحث

على الرغم من تعدد الدراسات الأكاديمية التي أعدت حول الضمان الاجتماعي في المملكة، إلا أنها لم تتناول الجوانب المالية لاستحداث نوافذ تأمينية جديدة من خلال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. وترتيباً على ذلك ستضيف هذه الدراسة مواضيع جديدة إلى المكتبات الأردنية، ومتخذي القرارات وراسمي السياسات فيما يتعلق بالانعكاسات المالية والضرورات الاجتماعية لاستحداث تأمينات جديدة.

تجارب الدول الأخرى

تختلف دول العالم في البرامج التأمينية التي تطبقها، وتتركز أغلبها في تأمين الشيخوخة والعجز وإصابات العمل، لكن لتأمين البطالة نصيباً من ضمن هذه التأمينات تختلف كل دولة عن الأخرى باختلاف درجة التطور الاقتصادي وأسواق العمل والسياسات المتبعة فيها، ويمكننا استعراض بعض الدول التي تقدم تأمين البطالة ونسبة الاشتراكات الإجمالية لكل دولة في الجدول التالي :-

تجارب بعض الدول التي تقدم تأمين البطالة¹

المنفعة	تمويل البطالة	إجمالي الاشتراك	نسبة الاشتراك العامل صاحب العمل		البلد
60% من اخر اجر لمدة 12 شهراً	1.5%	16.5	11.5%	5%	البحرين
60% من اخر اجر لمدة 4 شهور	2%	28%	15%	13%	مصر
اخر اجر لمدة ستة شهور	من الاحتياطي	14.5%	7.76%	7.74%	تونس
اخر اجر (أسبوع - 10 أسابيع)			يمول من الحكومة		نيوزيلان د
50% من الأجر اليومي لمدة 180 يوماً	3%	20%	11%	9%	تركيا
55% لمعدل اخر 26 اسبوعاً	4.68%	15.58%	8.68%	6.9%	كندا
80% لمعدل اخر 3 سنوات لمدة 3 - 5 شهور	-	27.65%	20%	7.65%	البرازيل

إحصائيات منظمة الايسا الدولية المختصة بمؤسسات التأمينات الاجتماعية.

¹ www-ssw.issa.int/sswen/lpext.dll?f=templates&fn=main-h.htm&2.0

الفصل الثالث
الجانب النظري

فلسفة الضمان الاجتماعي

تقوم فلسفة الضمان الاجتماعي على مبدأ الحماية الاجتماعي (Social Security)، فهو تعبير عن تحقيق الأمان والرفاهية عبر المنافع التي يقدمها والتي تساعد في التخطيط لتحقيق التنمية والتطوير للحياة الاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي لتحقيق الاستقرار المالي والنفسي وتوفير ظروف معيشية ملائمة للفرد العامل المشترك في حالات وظروف محددة لا يتمكن فيها من استئناف مسيرته الإنتاجية، وربما تتوقف هذه المسيرة أو تنخفض القدرة الإنتاجية للفرد العامل لأسباب تعزى إلى عوامل خارجة عن إرادته بما يؤثر سلباً على مستوى دخله المادي الذي ينعكس على حياته الاجتماعية والنفسية والاقتصادية.

ويأتي الاهتمام بالضمان الاجتماعي استجابة للتطورات التي تشهدها الساحة العمالية والتي تتجسد في ترسيخ ومأسسة الحقوق العمالية من خلال التشريعات الرسمية التي تكفلها الدولة وتراقب حسن تنفيذها بالشكل الذي ينعكس إيجابياً على العاملين في الدولة من خلال تحقيق الاستقرار الوظيفي للعامل وتوفير مظلة حماية مناسبة له كافية لحفزه على العمل البناء المنتج.

ويمكن القول بأن الضمان الاجتماعي عبارة عن نظام اجتماعي اقتصادي تكافلي إلزامي تسهم في تمويله الفئات القوية في المجتمع وتستفيد من مزاياه ومنافعه الفئات الضعيفة. والفئات القوية في مفهوم هذا النظام هي أطراف الإنتاج الثلاثة - أصحاب العمل والعمال والحكومة - .
أما تعريف الضمان الاجتماعي فقد عرفه الصبيحي¹ (مجموعة التأمينات الاجتماعية المصوغة ضمن إطار تشريعي إلزامي معين بهدف توفير الحماية الاجتماعية لفئات من المجتمع تبرز المصلحة الوطنية حمايتهم من المخاطر الاجتماعية التي قد يتعرضون لها والتي من شأنها أن تحول - كلياً أو جزئياً - بينهم وبين مزاوله نشاطهم الاقتصادي الإنتاجي).

أهداف الضمان الاجتماعي وغاياته²

ادخار لمستقبل المؤمن عليه أو أفراد أسرته باستحقاقه الراتب التقاعدي.
حماية المؤمن عليه وأفراد أسرته من خلال تأمين دخل ثابت خلال فترة إصابته بالعمل بشكل مؤقت أو دائم

1 موسى الصبيحي، "كل ما يجب أن تعرفه عن الضمان الاجتماعي" ص 18، المكتبة الوطنية، الأردن، 2001
2 موسى الصبيحي، "كل ما يجب أن تعرفه عن الضمان الاجتماعي" ص 19، المكتبة الوطنية، الأردن، 2001

توطيد العلاقة بين عناصر الإنتاج الثلاثة.
تحقيق الاستقرار الوظيفي للعامل كحافز لمزيد من العمل المخلص البناء .
إعادة توزيع الدخل بين أفراد الجيل الواحد وبين الأجيال المتعاقبة .
تقليص جيوب الفقر من خلال توفير حد أدنى من الدخل للعامل وأفراد أسرته.
إيجاد آلية ادخارية تسهم في إنجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال استثمارات أموال الضمان وزيادة عوائد المشاريع الاستثمارية لتحقيق معدلات نمو إيجابية في الدخل القومي، تعود على القوى العاملة والمجتمع بكامله بمستويات أعلى من المعيشة.

مرتكزات الضمان الاجتماعي في الأردن¹

تقوم معظم التأمينات الاجتماعية المنبثقة عن مؤسسات الضمان الاجتماعي في العالم على عدة مرتكزات، وكذلك هو الحال في الأردن فمن أهم هذه المرتكزات:-
التمويل الذاتي: حيث يتم تمويل التأمين عن طريق الإيرادات التأمينية (الاشتراكات الشهرية) التي تقتطع من العامل وصاحب العمل، والعوائد الاستثمارية لهذه الإيرادات.
الشمولية: بمعنى أنها تشمل جميع العاملين في المجتمع أياً كان نشاطهم الاقتصادي.
الإلزامية: بمعنى أن الاشتراك بها يتم على أساس إلزامي بالنسبة للعامل وصاحب العمل في المنشآت الأردنية التي يعمل بها خمسة عاملين فأكثر.
تكافل نظم الضمان الاجتماعي: بحيث تعكس مبدأ التكافل بين أطراف الإنتاج في المجتمع، بهدف تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، كما تعكس مبدأ التكافل في التضامن بين الجيل الواحد من جهة، وبين الأجيال اللاحقة من جهة أخرى.
استمرارية نظم الضمان الاجتماعي: من خلال تحقيق مبدأ التوازن بين إيراداتها ونفقاتها على المدى البعيد.
إجبارية ادخارية: تقوم نظم الضمان على مبدأ الإلزامية في الادخار من خلال الاقتطاعات الشهرية من أجور العمال الخاضعين.

الفئات المشمولة بأحكام قانون الضمان الاجتماعي²

العاملون في منشآت القطاع الخاص التي توظف خمسة عمال فأكثر ولا تقل أعمارهم عن (16) سنة، ولا تقل مدة عملهم عن (16) يوماً خلال الشهر الواحد.
جميع موظفي ومستخدمي وعمال القطاع العام غير المشمولين بأحكام قانون التقاعد المدني والعسكري (كموظفي وزارتي الصحة والتربية والتعليم).

¹ موسى الصبيحي، "كل ما يجب أن تعرفه عن الضمان الاجتماعي" ص 20، المكتبة الوطنية، الأردن، 2001

² قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة (2001)

الأردنيون العاملون في السفارات الأجنبية الموجودة داخل المملكة بغض النظر عن العدد. المتدربون الذين يعملون بموافقة وزارة العمل وتقل أعمارهم عن (16) سنة يتم شمولهم بتأمين إصابات العمل من غير أن يتحمل صاحب العمل أية اشتراكات عنهم .

الاشتراك الاختياري *1 Voluntary contribute*

يهدف توسعة مظلة الحماية الاجتماعية التي توفرها برامج الضمان الاجتماعي وإتاحة المجال لأكثر عدد ممكن من أبناء الوطن العاملين للاشتراك بالضمان، فقد أجاز قانون الضمان الاجتماعي لكل من المذكورين أدناه أن يشترك بشكل اختياري ليتمكن من الاستفادة القصوى من البرامج والمنافع التي يقدمها القانون. العامل الأردني الذي يعمل لدى صاحب عمل غير مشمول بأحكام القانون. العامل الأردني الذي يعمل لحسابه الخاص. المؤمن عليه الأردني الذي يخرج من نطاق تطبيق القانون أو خارج الوطن . المؤمن عليه الأردني بعد إكمال السن القانونية إذا كان من شأن ذلك استكمال المدة الموجبة لاستحقاق راتب تقاعد الشيخوخة

التأمينات التي يغطيها قانون الضمان الاجتماعي الأردني²

اشتمل قانون الضمان الاجتماعي الأردني على ستة أنواع من التأمينات الاجتماعية :-
تأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة
تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة
تأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة
التأمين الصحي للعامل والمستحقين
المنح العائلية
تأمين البطالة

وقد طبق منها اثنان فقط (منذ تاريخ صدور القانون عام 1978 وحتى الآن) هما تأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، حيث يمثلان الحد الأدنى من التأمينات الاجتماعية التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية في هذا المجال، وعلى أن يتم تطبيق بقية التأمينات الواردة في القانون على مراحل وفقاً للتطورات الاقتصادية والاجتماعية ومستويات الأجور، وتعمل المؤسسة حالياً على التنسيب لمجلس الوزراء لإصدار قرار بتطبيق أنظمة تأمينية جديدة تلبى احتياجات المجتمع.

¹ قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة (2001)

² قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة (2001)

تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة¹

يشتمل هذا النوع من التأمين على ثلاثة تأمينات معاً، فالمشترك ليس فقط من أجل تأمين راتب تقاعدي عند بلوغه سن الشيخوخة بل إن اشتراكاته بالضمان تضمن تغطية حالات العجز الطبيعي الدائم او المؤقت او وفاته وهو على رأس عمله.

شروط استحقاق راتب تقاعد الشيخوخة الوجوبي :-

شروط إكمال السن القانونية، للرجل 60 سنة وللمرأة 55 سنة.

شروط مدة الاشتراك في التأمين، (180) اشتراكاً على الأقل منها (60) اشتراكاً فعلياً، وفي حال إكمال المؤمن عليه السن القانونية وقلت اشتراكاته الفعلية عن (60) اشتراكاً فيكون أمامه الخيارات التالية:-.

شراء سنوات خدمة سابقة :- اذا كان للمؤمن عليه مدة او مدد خدمة سابقة قضاها في عمل او أكثر ولم يكن خلالها مشتركاً في الضمان الاجتماعي، سواء أكانت الخدمة داخل المملكة أم خارجها فيستطيع أن يدفع بدل هذه الفترة، على أن يعزز طلبه بالشهادات المصدقة حسب الأصول مع الإشارة الى أن طلب الشراء يجب أن يقدم من قبل المؤمن عليه خلال خدمته المشمولة بأحكام القانون.

الاشتراك الاختياري: يمكن للمؤمن عليه استكمال المدة الموجبة لاستحقاق راتب تقاعد الشيخوخة بإشراكه اختيارياً لحين إكمال 180 اشتراكاً.

الحسبة التقاعدية²

يحسب راتب تقاعد الشيخوخة الوجوبي وفقاً للمعادلة التالية:-

متوسط الأجر الشهري الخاضع في آخر 24 اشتراك × مدة الخدمة = الراتب التقاعدي

40

تضاف للراتب العلاوات التالية:-

زيادة خاصة بمقدار (10%) منه بحد أدنى (30) ديناراً وحد أعلى (50) ديناراً.

علاوة عائلية (20%)، منها (10%) للشخص الأول الذي يتولى المؤمن عليه إعالتته، ومقدار (5%) لكل من الشخصين الثاني والثالث اللذين يعيلهما.

¹ قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة (2001)

² قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لعام (2001)

يراعى عند احتساب راتب التقاعد أن لا يزيد أجر المؤمن عليه في نهاية السنين الخمس الأخيرة من خدمته عن أجره في بدايتها على (60%) وان لا تقل عن (20%) على أن تستبعد أي من الزيادة أو النقص من المتوسط الذي يحتسب راتب التقاعد على أساسه لغير العاملين في القطاع العام او الشركات المساهمة العامة او الذين تحدد رواتبهم بموجب اتفاقيات جماعية صادرة وفقاً لقانون العمل ساري المفعول.

تقاعد الشيخوخة المخفض (المبكر) 1 Early Retirement

إن الأصل في فلسفة التقاعد المبكر للمؤمن عليه أنها تتصل بمهن وأعمال ذات طبيعة شاقة وصعبة وتنطوي على مخاطر ذات أثر على صحة الإنسان (مثل عمال المناجم)، إلا أن القانون الأردني أتاح هذه الفرصة أمام جميع المشتركين بالضمان ولم يحصرها بمهن معينة. كما أن القانون يحظر على صاحب راتب التقاعد المبكر الجمع بين راتبه التقاعدي وأجره من أي عمل مشمول بأحكام هذا القانون.

وقد اشترط قانون الضمان الاجتماعي لاستحقاق الراتب التقاعدي بالنسبة للرجل أن يكمل سن الخامسة والأربعين وتنتهي خدماته، وان يكون له (216) اشتراكاً فعلياً في الضمان. اما بالنسبة للمرأة أن تكمل سن الخامسة والأربعين وتنتهي خدماتها، وان يكون لها (180) اشتراكاً فعلياً في الضمان .

احتساب راتب التقاعد المبكر

يحسب راتب التقاعد المبكر وفقاً للمعادلة التالية :

متوسط الأجر الشهري الخاضع خلال آخر 24 اشتراك x مدة الخدمة = الراتب التقاعدي

40

¹ قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لعام (2001)

يخفض الراتب التقاعدي بنسبة (18%) اذا تجاوز المؤمن عليه الخامسة والأربعين ولم يتجاوز السادسة والأربعين من عمره وتقل نسبة التخفيض بواقع (2%) كلما زاد العمر سنة فسنة على أن تصبح نسبة التخفيض بعد تجاوز المؤمن عليه التاسعة والأربعين ولم يتجاوز الخمسين من عمره (10%) وبعدها تصبح نسبة التخفيض (1%).

ج - تضاف العلاوات المذكورة أعلاه إلى حصة راتب تقاعد الشيخوخة.

تقاعد العجز الطبيعي 1

مفهوم العجز الطبيعي هو العجز غير الناجم عن إصابة عمل وقد يكون كلياً أو جزئياً على النحو التالي:
فالعجز الكلي الطبيعي الدائم هو العجز غير الناجم عن إصابة عمل ويحول كلياً وبصفة دائمة دون مزاوله المؤمن عليه اي مهنة او عمل يتقاضى عنه اجراً .
اما العجز الجزئي الطبيعي الدائم هو العجز غير الناجم عن إصابة عمل، وغير القابل للشفاء ، ويفقد المؤمن عليه بسببه القدرة على مزاوله مهنته الأصلية، إلا انه لا يحول دون مزاولته اي عمل يتقاضى عليه أجراً .

تقاعد الوفاة الطبيعية 2

أولاً : شروط استحقاق الراتب
أن تقع الوفاة خلال خدمة المؤمن عليه الفعلية.
أن تكون للمتوفي خدمة فعلية لمدة (24) اشتراكاً فعلياً على الأقل منها (12) اشتراكاً متصلاً.

ثانياً : احتساب راتب تقاعد الوفاة الطبيعية
يحسب الراتب بنسبة (50%) من متوسط أجر الشهر الذي سدد على أساسه الاشتراك خلال الـ (12) اشتراكاً الأخيرة .
يزداد الراتب بنسبة (5%) عن كل سنة من سنوات اشتراك المؤمن عليه اذا بلغت مدة اشتراكه (60) اشتراكاً على الأقل ، على أن تزداد هذه النسبة (1%) اذا بلغت مدة اشتراكه (120) اشتراكاً على الأقل .
يتم توزيع الراتب على المستحقين وفقاً للجدول رقم (4) الملحق بالقانون.
يتم دفع نفقات جنازة للورثة (150) ديناراً لمرة واحدة.

¹ قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لعام (2001)

² قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لعام (2001)

تعويض الدفعة الواحدة للحالات التي لا تستحق راتباً تقاعدياً¹

هناك (3) حالات (الشيخوخة والعجز والوفاة) إذا استوفى الشرط الأول فيها (السن القانونية، ثبوت العجز، حدوث الوفاة) ولم يستوفِ الشرط الثاني فيها وهو (مدة الاشتراك) فيصرف للمؤمن عليه أو ورثته حسب مقتضى الحال تعويضاً من دفعة واحدة وفقاً للمعادلة التالية :-

(نسبة 15%) من متوسط الأجر الشهري لآخر (24) اشتراكاً، أو من متوسط الأجر الشهري إن قلت مدة اشتراكه عن ذلك، مضروباً بعدد الاشتراكات)

النسب المقررة لاحتساب تعويض الدفعة الواحدة :

(10%) من متوسط الأجر السنوي إذا قلت مدة اشتراكه في المؤسسة عن (60) شهراً.

(12%) من متوسط الأجر السنوي إذا كانت مدة الاشتراك في المؤسسة (60) شهراً فأكثر وتقل عن (180) شهراً

ج- (15%) من متوسط الأجر السنوي إذا كانت مدة الاشتراك في المؤسسة لا تقل عن (180) شهراً.

تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة²

نظراً لتزايد مخاطر العمل وخاصة في القطاعات الصناعية والإنشائية فقد هدف هذا التأمين إلى حماية القوى العاملة في حال التعرض لحوادث أثناء العمل أو حوادث الطريق من وإلى العمل أو الإصابة بأمراض المهنة، حيث يوفر هذا التأمين للعامل المؤمن عليه الحماية التالية :-
الحماية ضد تبعات إصابات العمل التي قد يتعرض لها خلال عمله أو لسبب يتصل بهذا العمل.
الحماية من تبعات الأمراض المهنية التي قد تسببها له طبيعة المهنة التي يعمل فيها.
حماية أسرة المؤمن عليه في حال وفاته الناتجة عن إصابة العمل.

تأمين التعطل عن العمل (البطالة)

تتجه أنظار مؤسسة الضمان الاجتماعي إلى تفعيل نظام تأمين البطالة وتطبيقه ليغطي شريحة كبيرة من الأيدي العاملة الأردنية المشمولة بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، وسنتعرف لاحقاً على تفاصيل أوسع وأدق بما يختص بمفهوم تأمين البطالة وجانبي الإيرادات والتكاليف لإدارة صندوق تأمين البطالة.

¹ قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لعام (2001)

² قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لعام (2001)

مفهوم تأمين البطالة البطالة Unemployment

تعتبر البطالة من الظواهر الطبيعية في معظم دول العالم إذ يصعب على أي اقتصاد الوصول الى مستوى التوظيف الكامل لكل أفراد القوة العاملة. وللبطالة أنواع عديدة تزداد معدلاتها وأحجامها مع مرور الوقت وتترك آثاراً سلبية من النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. لذلك فإن صانعي القرارات وواضعي السياسات الاقتصادية والاجتماعية هدفهم الأكبر هو تقليل حجم البطالة وزيادة حجم العمالة. وقبل أن نوضح كيفية إدارة صندوق البطالة وتحليل جانبي الإيرادات والتكاليف يجب أن نتعرف أولاً على مفهوم البطالة وأنواعها.

Unemployment Concept مفهوم البطالة

اختلفت الآراء بين الاقتصاديين في الوصول الى تعريف محدد للبطالة، فيرى بعضهم أن مفهوم البطالة ينطبق على الأشخاص القادرين على العمل ولا يعملون ولكنهم يبحثون بصورة متواصلة عن فرص للعمل، ويرى الآخرون أن البطالة تمثل اختلافاً بين قوة العمل المتاحة في مجتمع معين وبين فرص العمل المتاحة.

كما أن بعضهم اخذ بتعريف البطالة بمفهومين الرسمي والعلمي، فالمفهوم الرسمي للبطالة يتمثل في (حجم الفجوة بين كل من الكمية المعروضة من العمل والكمية المطلوبة منه في سوق العمل عند مستوى معين من الأجور)¹. وتقاس البطالة من خلال هذا المفهوم على النحو التالي :

$$\text{معدل البطالة} = \frac{\text{عدد العاطلين}}{\text{قوة العمل}} \times 100\%$$

$$\text{معدل البطالة} = \frac{170046}{1308047} \times 100\%$$

$$\text{معدل البطالة} = 13\%$$

¹ Ehamberg R. G., Smith R. S., Modern Labor Economics : Theory and public policy, the Macmillan Press Ltd, Third Edition, 1988, pp. 585-592.

² وزارة العمل التقرير السنوي، 2006.

اما المفهوم العلمي للبطالة فيعرف "الحالة التي لا يستخدم المجتمع فيه قوة العمل استخداماً كاملاً أو امثلاً، ومن ثم يكون الناتج الفعلي في هذا المجتمع أقل من الناتج المحتمل مما يؤدي الى تدني مستوى رفاهية أفراد المجتمع عما كان يمكن الوصول إليه"1، وتقاس البطالة من خلال هذا المفهوم على النحو التالي :

الإنتاجية الفعلية

_____ - 1 = معدل البطالة

الإنتاجية المحتملة

أنواع البطالة 2 Kinds of Unemployment

تختلف أنواع البطالة باختلاف الأسباب التي أدت الى زيادة عدد العاطلين عن العمل، وأبرز هذه الأنواع :-

البطالة الهيكلية Structural Unemployment وهي حدوث تطورات معينة في الاقتصاد مثل التحول من اقتصاد زراعي الى اقتصاد صناعي مثلاً فإن جزءاً من القوة العاملة تصبح بلا عمل وبصورة دائمة.

البطالة الاحتكاكية (الوظيفية) Fractional Unemployment وهي بطالة مؤقتة وتحدث بسبب الانتقال من وظيفة إلى أخرى وبسبب بحث الأفراد عن أفضل الوظائف التي تتناسب مع خبراتهم وأعمارهم ومهاراتهم إلا أنهم لا يلتحقون بها بسبب عدم معرفتهم بهذه الوظائف أو مكان وجودها، كذلك ترك العمل مؤقتاً في سبيل الدراسة.

البطالة الدورية Cyclical Unemployment ويحدث عند تعرض الاقتصاد لبعض الفترات الانكماشية كانخفاض الطلب الكلي فيؤدي ذلك الى تسريح جزء من القوة العاملة مما يؤدي الى ارتفاع البطالة لكن سرعان ما يتلاشى ذلك عند حدوث انتعاش في الاقتصاد.

البطالة الموسمية Seasonal Unemployment تنشأ البطالة الموسمية بسبب قصور الطلب على العمال في مواسم معينة مثل الزراعة والصيد والسياحة.

البطالة المقنعة Disguised Unemployment وتوجد البطالة المقنعة حيث يعمل الأفراد بأقل من الطاقة الإنتاجية المفترضة، او وجود عمالة في بعض القطاعات دون أن يترتب على وجودهم أي ناتج إضافي ويمكن الاستغناء عنهم دون أي إخلال في العملية الإنتاجية.

البطالة السلوكية Behavioral Unemployment وهي إحجام بعض العمالة عن المشاركة او الانخراط في وظائف معينة إما لتدني الأجور لهذه الوظيفة او بسبب النظرة الاجتماعية لهذه الوظائف.

البطالة المستوردة Imported Unemployment حصول العمالة غير المحلية (الأجنبية) على وظائف معينة مما يقلل من فرص العمل المتوافرة للعمالة المحلية.

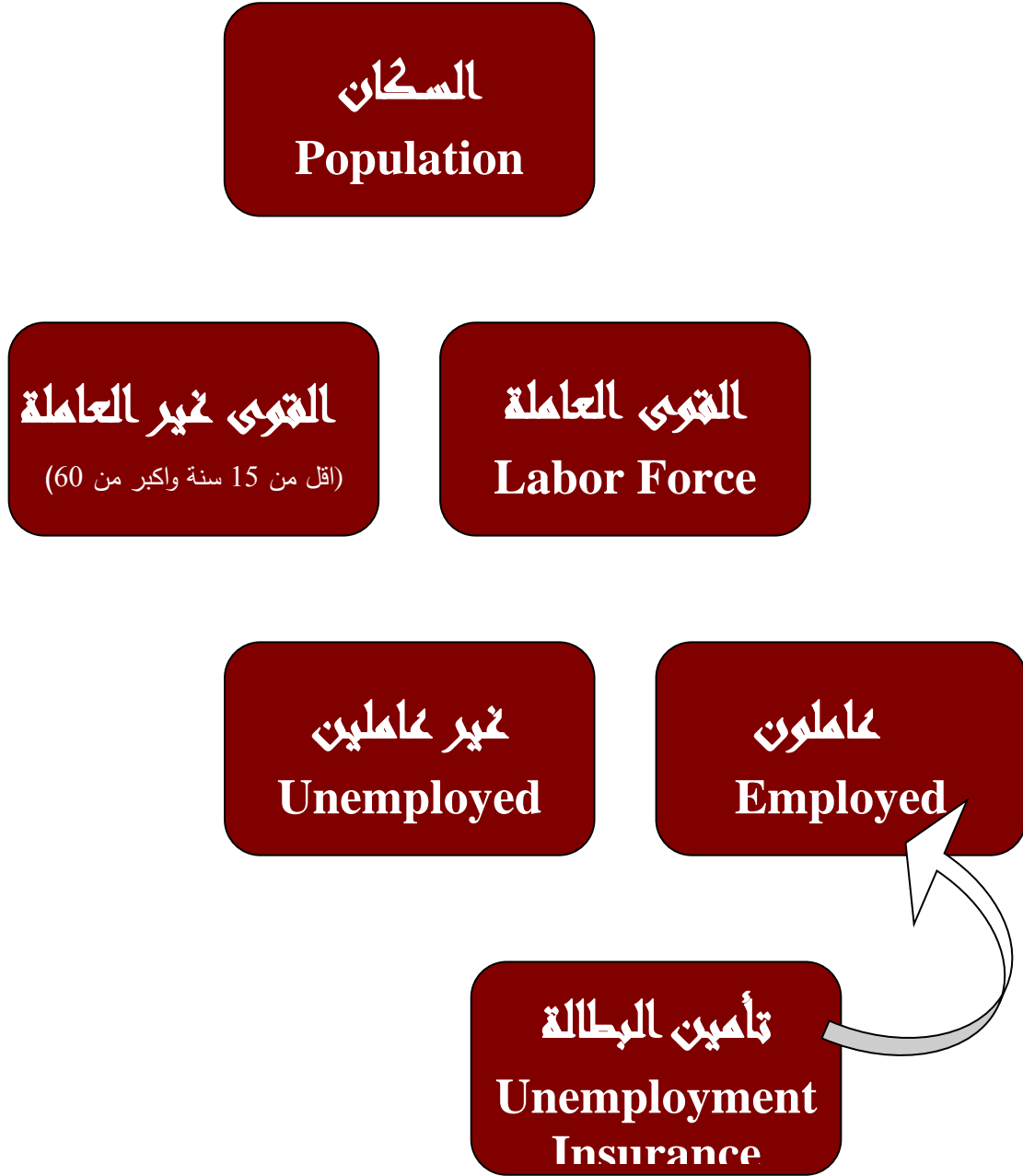
¹ نجا، مشكلة البطالة، الدار الجامعية، 2005، ص 8.

² نجا، مشكلة البطالة، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر (2005).

نموذج توزيع السكان في المملكة الأردنية الهاشمية

من حيث الأيدي العاملة¹

شكل رقم (1)



¹ وزارة العمل التقرير السنوي، 2006.

السكان في المملكة

تشير نتائج دائرة الإحصاءات العامة لعام 2006 أن عدد سكان المملكة الأردنية الهاشمية (5.473 مليون نسمة، شكل الذكور منهم ما نسبته (51.5%) في حين شكلت الإناث ما نسبته (48.5%) من إجمالي عدد السكان الأردنيين. ويقدر معدل النمو السكاني بحوالي 2.3%، حيث يعتبر هذا المعدل من المعدلات المرتفعة نسبياً على مستوى العالم ولكن يعتبر متوسطاً على مستوى الدول العربية. ويعود السبب في هذا الارتفاع الى عدة عوامل منها انخفاض معدلات وفيات الأطفال الرضع وارتفاع معدلات العمر المتوقعة للحياة الذي أصبح يقدر بـ (71.5) ويعزى ارتفاع معدل الأعمار الى تحسين مستوى الخدمات الصحية التي تقدم لكافة شرائح وفئات المجتمع¹.

القوى العاملة في المملكة

كما تشير النتائج ذاتها الى أن حجم القوى العاملة الأردنية (المشتغلين والمنتعطين) يقدر بـ (1308047) عاملاً وعاملةً من إجمالي عدد السكان. وقدر معدل المشاركة الخام في النشاط الاقتصادي بين الأردنيين بحوالي (23.9%)، اما معدل المشاركة المنقح (قوة العمل منسوبة الى عدد السكان فوق سن 15 فأكثر) فقد قدر بحوالي (37.8%).

العمالة الوافدة في المملكة

من أجل استمرار عملية الإنتاج ولتلبية احتياجات أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية المختلفة فقد احتوى سوق العمل الأردني على أيدي عاملة وافدة وجدت لسد النقص الناتج عن عزوف الأردنيين عن بعض المهن، أي انها عمالة تكميلية وليست إحلالية. وقد بلغ عدد العمال الوافدين المسجلين لدى وزارة العمل في نهاية عام 2006 حوالي (289724) وافداً².
وكما ذكرنا سابقاً إن العمالة الوافدة هي عمالة تكميلية إلا انها أثرت سلبياً على سوق العمل المحلي فقد ترتب على ذلك :-
زيادة معدل البطالة في الأردن نتيجة لمنافسة العمالة الوافدة للعمالة الأردنية في بعض المهن والتخصصات.
زيادة العبء على أجهزة الدولة المعنية بالعمالة الوافدة من الناحية الإدارية والمالية.
خفض مستويات الأجور.
التأثير على حجم التحويلات النقدية إلى الخارج.

¹ دائرة الإحصاءات العامة، الأردن بالأرقام 2005، العدد 8 / 2006.
² وزارة العمل، التقرير السنوي 2006

البطالة في المملكة

يتمتع الأردن بواحد من أعلى معدلات التنمية البشرية على الصعيد العربي من حيث ارتفاع مستوى التعليم والصحة، لكنه يواجه مشكلة بطالة لأسباب داخلية وخارجية تهدد بتكرار انعكاسات خطيرة، ففي الفترة 2001-2005 كان أداء سياسة التوظيف فعالاً جداً ومع ذلك كان معدل البطالة مرتفعاً حيث وصل (14.4%) خلال نفس الفترة¹. كما حافظ معدل البطالة على نفس المعدل خلال سنوات النمو الاقتصادي 2001-2005 وذلك بسبب الأيدي العاملة الوافدة التي غطت (65%) من الوظائف المستحدثة و(35%) للأردنيين، ويعود السبب في ذلك إلى أن أصحاب العمل يفضلون الأيدي العاملة الوافدة وهم مقتنعون بأن إنتاجيتهم أعلى ويمكن الاعتماد عليها أكثر لما يتمتعون به من مرونة في العمل. وقد اتسمت البطالة في سوق العمل الأردني بالصفات التالية²:

البطالة الهيكلية، وتشمل شريحة محددة من المجتمع تتمثل بالمتعلمين الذين لا يتناسب مؤهلهم العلمي مع الوظائف المعروضة.
البطالة السلوكية، وتتمثل في عزوف الأردنيين الباحثين عن العمل عن قبول الفرص المعروضة نتيجة لنظرة المجتمع لها (ثقافة العيب).

البطالة الاحتكاكية، بسبب الفجوة بين المعروض من الفرص والطلب في سوق العمل.
وقد أظهرت نتائج مسح العمالة والبطالة الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة خلال شهر تشرين ثاني من عام 2007 أن معدل البطالة قد بلغ 13% (10.1% للذكور مقابل 26% للإناث) منها (60%) بطالة اختيارية (حسب مقاييس البطالة العالمية) أي أنهم يفضلون البقاء دون عمل بدلاً من تقاضي الأجر المتدني السائد في السوق، كما توضح النتائج أنه لا يوجد فرق عن معدل البطالة لنفس الفترة من عام 2006.

وبينت نتائج المسح أن معدل البطالة في الفئات العمرية 15-19 و 20-24 سنة كان مرتفعاً حيث بلغ حوالي 34.1% و 25.3% على التوالي مقارنة بالفئات العمرية الأخرى، ويُلاحظ أن معدلات البطالة أعلى بالنسبة للإناث منها إلى الذكور. مع العلم أن دائرة الإحصاءات العامة لا تحتسب البطالة المقنعة ضمن النسبة العامة.

وقد سعت الحكومة الأردنية إلى إيجاد العديد من الحلول للقضاء أو التخفيف من مشكلة البطالة بطرقٍ مختلفة أبرزها إنشاء صندوق التنمية والتشغيل الذي يتولى تقديم قروض إلى الأفراد والأسر متدنية الدخل لتمكينهم من إنشاء مشروعات صغيرة. والآن تتطلع الحكومة ومساندة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى تطبيق أحد النظم الاجتماعية التي تهدف إلى رفع مستويات المعيشة وتأمين دخل أثناء فترة انقطاع الفرد عن العمل ألا وهو تأمين البطالة (التعطل عن العمل).

¹ وزارة العمل، التقرير السنوي 2006

² البطالة في الأردن : إبعاد وتوقعات عميرة وآخرون، الأردن (1992).

³ دائرة الإحصاءات العامة، نتائج مسح العمالة والبطالة، 2007

تأمين البطالة كأحد التأمينات الاجتماعية

تعددت أنواع البطالة لكن أي نوع كان منها فإن له تأثيراً سلبياً على الفرد والمجتمع، وبما أن التأمينات الاجتماعية بكامل أنظمتها وجدت لتحقيق الاستقرار المالي والنفسي وتوفير ظروف معيشية ملائمة للفرد العامل المشترك في حالات وظروف محددة لا يتمكن فيها من استئناف مسيرته الإنتاجية، وربما لأسباب تعزى إلى عوامل خارج عن إرادته بما يؤثر سلباً على مستوى دخله المادي الذي ينعكس على حياته الاجتماعية والنفسية والاقتصادية، فإن تأمين البطالة نظام كباقي الأنظمة يقضي بتأدية مبلغ نقدي للعامل المؤمن عليه تعويضاً له عن جزء من أجره الذي فقده نتيجة انتهاء عمله لسبب خارج عن إرادته، هذا على الصعيد الشخصي للفرد أما أثره على المجتمع فإنه يساهم في تخفيف آثار البطالة ويساهم في توفير الوظائف والمهن من خلال الربط المباشر مع مكاتب العمل التي ستعتمدها مؤسسة الضمان الاجتماعي، حيث إن كل متعطل عن العمل عليه أن يثبت أنه تقدم بطلب توظيف لهذه الجهات التي ستقوم باستدعائه للعمل بما يتناسب مع مؤهلاته وإمكاناته، وإذا تم عرض وظيفتين مناسبتين على العاطل عن العمل ورفض بالمرتبة العرض يعتبر غير عاطل عن العمل وبالتالي يتوقف صرف بدل التعطل، حيث إن شروط تسمية الباحث عن عمل عاطلاً أن يكون راغباً وباحثاً وقادراً، وفي حال غياب أحد هذه الشروط يعتبر غير عاطل عن العمل.

شروط استحقاق تأمين البطالة

استناداً للتعليمات المنبثقة عن منظمة الإيسا العالمية¹ فإنها تشترط على العامل المؤمن عليه أن تنطبق عليه الشروط التالية لاستحقاق تعويض البطالة :-
أن يكون العامل أردني الجنسية.
مشمولاً بأحكام قانون الضمان الاجتماعي.
لا تقل مدة اشتراكه في الضمان عن ثلاث سنوات.
لا تقل مدة اشتراكه في تأمين البطالة عن سنة.
عدم إنهاء الخدمة باختيار العامل أو لأسباب تأديبية.
إثبات التعطل عن العمل.

ويستثنى العمال الخاضعون لأحكام قانون الضمان الاجتماعي من تأمين البطالة :-
إذا كان العامل نفسه من أفراد أسرة صاحب العمل في المنشآت الفردية أو شريك يعمل بأجر في الشركة.
إذا كان عامل مياومة أو مستخدمين لأعمال مؤقتة.
إذا بلغ سن التقاعد الوجوبي (الشيخوخة).

¹ ISSA, Social Security Programs Throughout the World -2006.

تمويل صندوق تأمين البطالة

يعتبر تأمين البطالة كصندوق منفصل في تمويله وفي نفقاته على فرض أن اشتراكات المؤمن عليهم في صندوق البطالة مختلفة عن اشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي (كما هو مطبق في أغلب دول العالم) وهو ما يعرف بـ (Saving accounts) بحيث تمول هذه الحسابات من أصحاب العمل والعمال¹ وسنفترض في هذه الدراسة عدة سيناريوهات لمعدل الاشتراكات الشهرية المقترحة. كما أن فترة تعطل العامل وحصوله على المنفعة تعتبر خدمة فعلية مدفوعة البديل وذلك بعد خصم ما نسبته 14.5% من مبلغ المنفعة بدل اشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة. وفي حالة العجز في هذه الصناديق عن الوفاء بالتزاماتها فتسهم الحكومة في دعمها بما نسبته 1% من إجمالي الأجر الخاضعة لهذا التأمين في فترة العجز. كما أن الغرامات والفوائد المترتبة على عدم دفع هذه الاشتراكات تعتبر مصدراً آخرًا للتمويل، بالإضافة إلى عوائد استثمار هذه الأموال. وتحسب إيرادات هذا التأمين من خلال المعادلة التالية التي سوف نقوم بتطبيقها على السيناريوهات المقترحة في الجانب التحليلي القادم:-

معادلة جانب الإيرادات²

$$ANN_REV = CONT * AV_CONT_EARN * PREM_RATE$$

ANN_REV = الإيرادات السنوية

CONT = عدد العاملين المشتركين

AV_CONT_EARN = معدل إيرادات المشتركين

PREM_RATE = (معدل الاشتراكات) (من العامل وصاحب العمل

المنفعة التي يقدمها صندوق تأمين البطالة

تعتبر المنفعة (جانب النفقات) في تأمين البطالة ذات تأثير باتجاهين أحدهما على المدى القريب فيغطي تأمين البطالة المؤمن عليه أثناء فترة تعطله عن العمل بما لا يزيد على ستة أشهر اعتباراً من الشهر التالي للشهر الذي أنهيت فيه خدماته بعد أن يتقدم بطلب للحصول على المنفعة مدعماً بطلب توظيف لدى الجهات التي ستعتمدها المؤسسة لغايات التوظيف. أما الاتجاه الآخر فإن تأمين البطالة نوع من أنواع الادخار الإلزامي للمؤمن عليه، فبنهاية خدمة المؤمن عليه وعند حصوله على الراتب التقاعدي فإن مجموع ما ادخره في صندوق تأمين البطالة يصبح حقاً له بالإضافة إلى الفائدة المترتبة على المبلغ المدخر خلال فترة اشتراكه (حسب سعر الفائدة على سندات الخزينة في البنك المركزي في ذلك التاريخ)، وإذا سبق أن حصل على منفعة لتأمين البطالة خلال فترة اشتراكه فتخصم قيمتها من إجمالي ما ادخره³.

¹ Social Security Programs Throughout the World – ISSA, 2006.

² Actuarial practice in social security, Plamondon, (ILO) and (ISSA), Geneva, 2002

³ Social Security Programs Throughout the World – ISSA, 2006

يُحسب أجر المؤمن عليه أثناء فترة تعطله عن العمل بنسبة من آخر أجر استحققه لمدة تتراوح بين 3-6 شهور. ويجوز للمؤمن عليه الحصول على المنفعة لثلاث مرات طيلة فترة شموله بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، على أن لا تقل الفترة بين كل مرة يحصل فيها على المنفعة عن ثلاث سنوات، ويشترط لحصوله على المنفعة في كل مرة أن يكون آخر (12) اشتراكاً منها متصلاً، وتحسب المنفعة المقدمة من خلال المعادلة التالية :-

معادلة جانب النفقات 1

$$ANN_UI_COST = POP * ANN_UN_INC * QUAL_RATE *$$

$$AV_DURN * AV_BEN$$

$$ANN_UI_COST = \text{النفقات السنوية}$$

$$POP = \text{عدد العاملين المؤمن عليهم}$$

$$ANN_UN_INC = \text{عدد المتعطلين من المؤمن عليهم}$$

$$QUAL_RATE = \text{نسبة الذين تنطبق عليهم الشروط من المتعطلين}$$

$$AV_DURN = \text{معدل الفترة التي يتعطلون فيها}$$

$$AV_BEN = \text{معدل المنفعة}$$

إدارة صندوق تأمين البطالة

تقوم إدارة صندوق تأمين البطالة بمهام رئيسة تتطلب الإشراف والمتابعة وتقييم أداء العمل للإدارات التابعة لها لتسهيل عمليات اتخاذ القرارات المناسبة بما تقتضيه مصلحة العمل، ويوضح الهيكل التنظيمي المقترح في الشكل اللاحق الإدارات التابعة لإدارة هذا الصندوق، ويناط بكل دائرة المهام الرئيسية التي ستؤديها حسب خطة العمل المصممة لكل دائرة. ويمكن تلخيص أهم المهام التي تقوم بها الإدارات على النحو التالي 2 :-

تحصيل الاشتراكات المقررة بموجب أحكام القانون.

تسجيل المتعطلين عن العمل.

إقرار استحقاق المتعطل للتعويض.

صرف التعويضات.

توفير فرص العمل من خلال المكاتب المعتمدة.

استثمار أموال الصندوق.

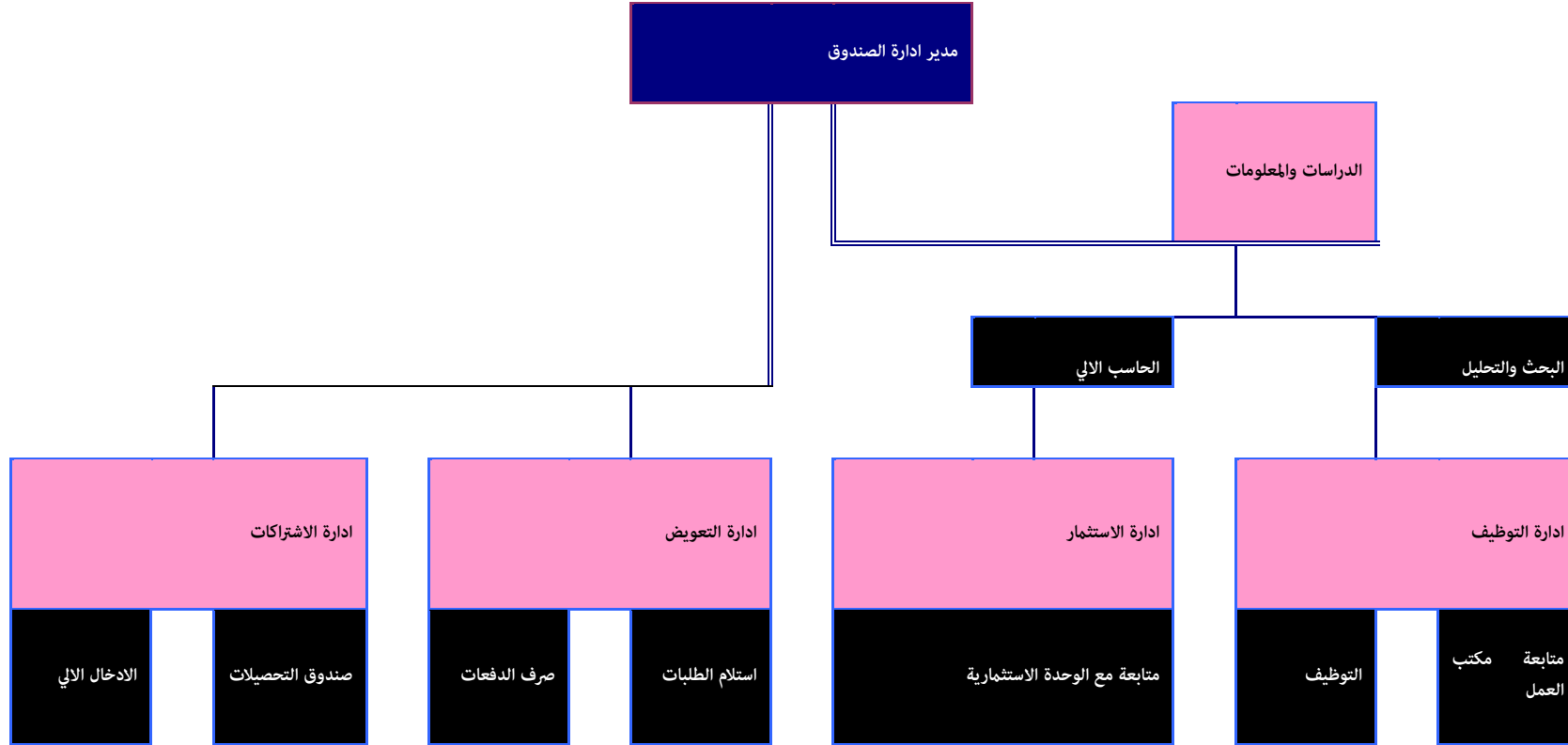
صرف المبالغ المدخرة في نهاية الخدمة.

¹ Actuarial practice in social security, Plamondon, (ILO) and (ISSA), Geneva, 2002.

² Social Security Programs Throughout the World – ISSA, 2006

شكل رقم (2)

الهيكل التنظيمي المقترح لإدارة صندوق تأمين البطالة



الفصل الرابع
الجانب التحليلي

الفصل الرابع الجانب التحليلي

إيرادات الضمان الاجتماعي ونفقاته (2005-2006)¹

الإيرادات

تعتمد المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي على نوعين رئيسيين في تمويل إيراداتها، الإيراد الأول إيرادات الاشتراكات التأمينية التي تُحصَل من العامل وصاحب العمل بنسبة 14.5% من أجر العامل الخاضع للضمان الاجتماعي و2% من صاحب العمل كنسبة من أجر العامل الخاضع للضمان الاجتماعي وتمثل إيرادات هذا الجانب بالمعادلة التالية وكما هو مبين في الجدول التالي :-

$$IR_t = (CR_{er} + CR_{ee}) * \{ W_n \}$$

IR = Insurance return إيرادات التأمينية للسنة

W_n = Wages n الأجر الخاضع للمؤمن عليهم بعدد

CR_{er} = Employer Contribution Rate معدل الاشتراكات من صاحب العمل

CR_{ee} = Employee Contribution Rate معدل الاشتراكات من العامل

¹ الضمان الاجتماعي بالأرقام، العدد الممتاز، 2002-2006

جدول رقم (1)

التوزيع النسبي للاشتراكات الشهرية حسب نوع التأمين

نوع التأمين	حصة العامل	حصة صاحب العمل	الإجمالي
تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة	%5.5	%9	%14.5
تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة	-	%2	%2
النسبة الكلية	%5.5	%11	%16.5

وقد بلغ إجمالي الإيرادات من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، وتأمين إصابات العمل وأمراض المهنة في نهاية عام 2006 حوالي (338.5) مليون دينار بارتفاع مقداره (20.6%) عن (280.7) مليون دينار عام 2005، أما إيرادات الانتساب الاختياري فقد ارتفعت الى (18) مليون دينار عام 2006 من (13.3) مليون دينار عام 2005 وبمعدل نمو بلغ (35.3%). وهناك إيرادات أخرى تتمثل في ضم سنوات الخدمة السابقة وفوائد وغرامات التأخير عن دفع الاشتراكات، كما هو موضح في الجدول التالي :-

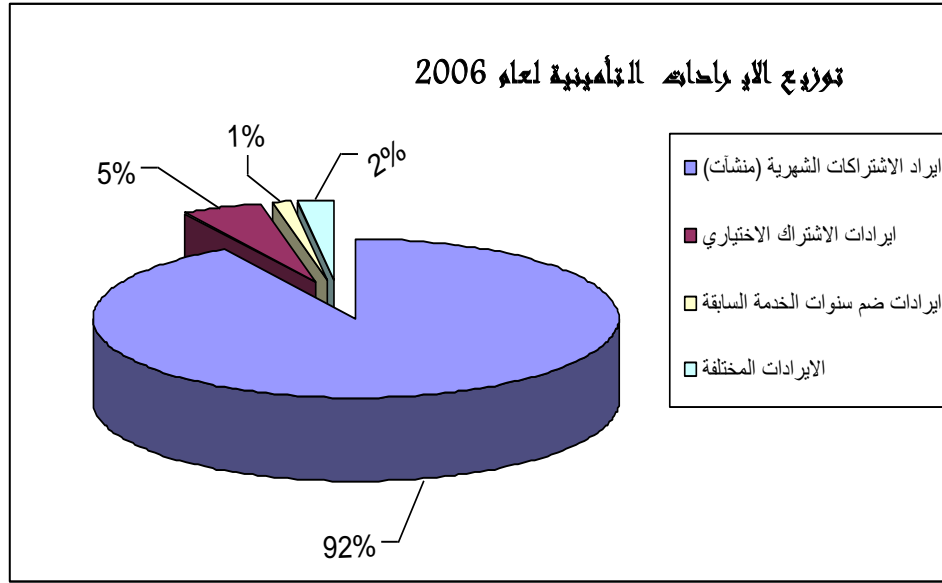
جدول رقم (2)

الإيرادات التأمينية حسب نوع الإيراد 2005-2006 1 (المبالغ بالمليون دينار)

الإيرادات	2005	2006	معدل النمو
إيراد الاشتراكات الشهرية (منشآت)	280.7	338.5	%20.6
إيرادات الاشتراك الاختياري	13.3	18.0	%35.3
إيرادات ضم سنوات الخدمة السابقة	7.4	3.8	%49.0-
الإيرادات المختلفة	8.1	8.7	%7.4
المجموع	309.5	368.9	%19.2

¹ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2006.

شكل رقم (3)



يوضح الشكل رقم (3) توزيع الإيرادات التأمينية لعام 2006 موزعة حسب مصدر الإيراد سواء أكان إيراداً تأمينياً أم إيرادات مالية مختلفة.

الإيراد الثاني إيراد الجانب الاستثماري وهي الإيرادات التي تحققها الوحدة الاستثمارية التي تدير وتستثمر فوائض إيرادات الاشتراكات التأمينية في عدة قطاعات من خلال السياسات الاستثمارية المتبعة ضمن نظام متكامل من الإدارة والتوجيه والرقابة لضمان استغلالية وسلامة أسس اتخاذ القرار الاستثماري وتنفيذه بما يخدم مصلحة المشتركين والمستخدمين من خدمات مؤسسة الضمان الاجتماعي وبرامجه.

وحسب تقارير الوحدة الاستثمارية في الضمان الاجتماعي فقد بلغ إجمالي العوائد الاستثمارية المتحققة خلال عام 2006 حوالي (150.7) مليون دينار أردني حيث انخفض بنسبة (41.9%) عن عام 2005 والبالغة إجمالي عوائده (259.5) مليون دينار، وتعتبر هذه الإيرادات متدنية مقارنة مع ما هو مقدر لعام 2006 بسبب الأداء المتدني لبورصة عمان الذي أثر على أداء محفظة الاستثمار بالأسهم¹.

النفقات

تتوزع نفقات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بين نفقات تأمينية ونفقات إدارية. فقد بلغت النفقات التأمينية خلال عام 2006 حوالي (222.6) مليون دينار مقابل (196.5) مليون دينار عام 2005 أي بزيادة مقدارها (13%)، أما النفقات الإدارية فقد بلغت (20.6) مليون دينار لعام 2006 مقارنة مع (16.1) مليون دينار لعام 2005 أي بزيادة مقدارها (28%)، كما هو موضح في الجدول التالي :-

¹ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي - الوحدة الاستثمارية، التقرير السنوي، 2006.

جدول رقم (3)

جدول النفقات التأمينية والإدارية 2005-2006 (المبالغ بالملليون دينار)

النفقات	2005	2006	معدل النمو
الرواتب التقاعدية	181.7	204.7	12.6%
نفقات إصابات العمل ونفقات الجنازة	2.7	3.8	40.7%
نفقات تعويض الدفعة الواحدة	12.1	14.1	16.2%
إجمالي النفقات التأمينية	196.5	222.6	13.3%
إجمالي النفقات الإدارية ²	16.1	20.6	27.9%
المجموع	215.9	243.2	12.6%

فائض الإسهامات التأمينية

يمثل فائض الإسهامات التأمينية الفرق بين إجمالي الإيرادات وإجمالي النفقات (التأمينية والإدارية)، وبلغ حجم الفائض في نهاية عام 2006 حوالي (125.7) مليون دينار مقابل (93.6) مليون دينار لعام 2005 وبمعدل نمو (34.3%) كما هو موضح في الجدول التالي :-

جدول رقم (4)

فائض الإيرادات والنفقات التأمينية والإدارية³ (المبالغ بالملليون دينار)

البيان	2005	2006	معدل النمو
الإيرادات التأمينية	309.5	368.9	19.2%
النفقات التأمينية والإدارية	212.6	243.2	14.4%
الفائض	96.9	125.7	29.7%

Projected Cost and Revenue الإيرادات والنفقات المتوقعة للصندوق

تقوم منهجية عمل صندوق تأمين البطالة وفقاً لنظام الحسابات الشخصية (Saving Accounts) والذي يقوم على أساس تخصيص الإيرادات وأوجه إنفاقها من خلال حسابات مستقلة للمؤمن عليهم في المؤسسة، بحيث إن كل مشترك خاضع لأحكام قانون الضمان الاجتماعي له حساب منفصل، وعند استحقاق المؤمن عليه لتقاعد الشيخوخة تسوى له حقوقه في الصندوق ويتم إلزامه بالمبالغ المدينة ومنحه المبالغ الدائنة المتراكمة لصالحه إن وجدت.

¹ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2006.

² مضافاً إليها مخصص استهلاك الموجودات الثابتة.

³ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2006.

ويتأثر صندوق تأمين البطالة بمجموعة من العوامل التي من شأنها التأثير في التدفقات الداخلة للصندوق والخارجة منه باتجاهات مختلفة، أهمها :-

المؤشرات الخارجية -

المؤشرات الاقتصادية (Macroeconomic Parameters)

المؤشرات الديمغرافية (Demographic Parameters)

حجم القوة العاملة (Labor Force)

معدلات البطالة (Unemployment Rate)

معدلات الأجور (Wages Rate)

المؤشرات الداخلية -

نسبة الاشتراكات (Contribution Rate)

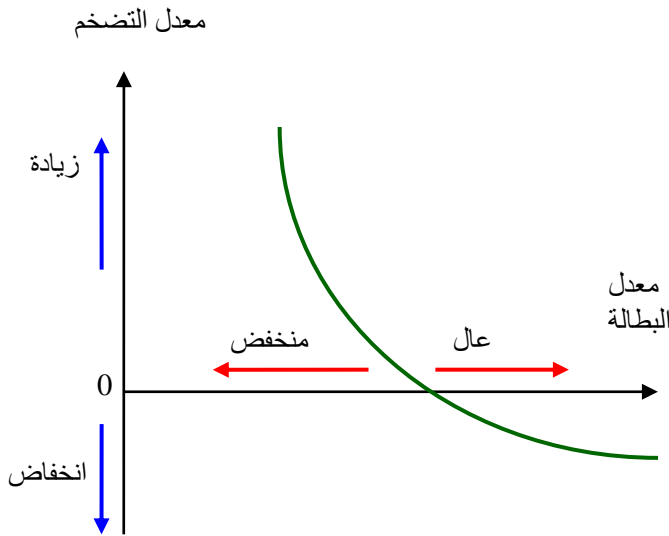
معدل المنفعة (Benefit Rate)

المصاريف الإدارية (Administration Expenditure)

المؤشرات الاقتصادية 1 (Demographic Parameters)

يعتبر النمو الاقتصادي من أهم المتغيرات التي تنعكس مباشرةً أثارها على الوضع المالي للصندوق. كما ان النمو الاقتصادي له دور كبير في التأثير في مستويات التشغيل والتعطل من خلال المشاركة في سوق العمل. ففي حالة الانتعاش وزيادة النمو الاقتصادي تكون مشاركة القوة العاملة في السوق أكبر وبالتالي زيادة عدد المشتغلين ونقص عدد المتعطلين عن العمل، وكلما زاد عدد المشتغلين زاد عدد الاشتراكات وزادت التدفقات النقدية الداخلة الى الصندوق (Inflow)، كما تقل أعداد العاطلين عن العمل الذي ينعكس على التدفقات النقدية الخارجة من الصندوق (Outflow). وقد فسرت العديد من النظريات طبيعة العلاقة بين النمو الاقتصادي والتضخم والبطالة،

وأبرز ما جاء من نظريات في هذا الموضوع هو منحنى فيلبس (Philips Curve) الذي وضح أن التضخم يرتبط بعلاقة عكسية بالبطالة وذلك على النحو التالي:



¹ البنك المركزي الاردني، التقرير السنوي، 2006.

"عند ارتفاع الطلب الكلي مثلاً فإن المنتج يعمل على زيادة حجم الإنتاج مما يعمل على توظيف عناصر إنتاج أكثر (انخفاض معدل البطالة) ومن ثم ترتفع أجور هؤلاء العمال مما يعمل على ارتفاع تكلفة الإنتاج و التي تنعكس بالتالي على ارتفاع تكاليف الإنتاج ومن ثم ارتفاع أسعار السلع والخدمات (ارتفاع معدل التضخم). أي أن العلاقة بين التضخم والبطالة علاقة عكسية".

المؤشرات الديموغرافية (Demographic Parameters)

إن الزيادة في عدد السكان يؤثر في أعداد القوة العاملة مستقبلاً وكلما زاد عدد المشتغلين زاد عدد الاشتراكات وزادت التدفقات النقدية الداخلة الى الصندوق (Inflow). وقد بلغ عدد سكان المملكة الأردنية الهاشمية (5.5) مليون نسمة لعام (2006) 1 شكّل الذكور منهم ما نسبته (51.5%) في حين شكلت الإناث ما نسبته (48.5%) من إجمالي عدد السكان الأردنيين. وقدر معدل النمو السكاني بحوالي 2.3%. كما قدرت معدلات العمر المتوقعة للحياة بـ (71.5) عاماً. ولو افترضنا أن معدل النمو سيستمر خلال السنوات العشر القادمة فإن عدد سكان المملكة سيصبح كالتالي :

جدول رقم (5)

تطور أعداد السكان المتوقع (بالمليون)

السنة	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
معدل السكان	5.6	5.7	5.9	6.0	6.1	6.3	6.4	6.6	6.7	6.9	7.0	7.2	7.4	7.5	7.7

القوى العاملة 2 (Labor Force)

تتوزع القوى العاملة في الأردن بين القطاعين العام والخاص وإن الفئة المستهدفة في نظام تأمين البطالة هي القطاع الخاص. فكلما زاد الإسهام في حجم القوى العاملة زاد عدد المشتريين الذي ينعكس على عدد الاشتراكات بزيادة التدفقات النقدية الداخلة الى الصندوق (Inflow)، كما تقل أعداد العاطلين عن العمل وتقل التدفقات النقدية الخارجة من الصندوق (Outflow).

وقد بينت الإحصائيات أن حجم القوى العاملة (أردنيين وغير أردنيين) حوالي (1.6) مليون نسمة اما القوة العاملة الأردنية (المشتغلون والمنتعلون) فيقدر بـ (1.3) مليون عاملاً وعاملةً، الجدول التالي يوضح تفاصيل القوى العاملة في الأردن.

¹ دائرة الإحصاءات العامة، الأردن بالأرقام 2005، العدد 8 / 2006.
² دائرة الإحصاءات العامة، الأردن بالأرقام 2005، العدد 8 / 2006.

جدول رقم (6)

نسبة المشتركين في الضمان الاجتماعي الى إجمالي القوة العاملة والمشتغلين 2002-2006 (بالآلاف)

السنة	المؤمن عليهم المشتركين	المشتغلون (أردنيون وغير أردنيين)	إجمالي القوى العاملة (أردنيين وغير أردنيين)	المشترون في الضمان الى إجمالي القوى العاملة %	المشتركون في الضمان الى المشتغلين %
2002	416	1,211	1,529	27%	34%
2003	467	1,278	1,468	32%	37%
2004	519	1,314	1,476	35%	40%
2005	592	1,375	1,568	58%	34%
2006	662	1,436	16,223	41%	46%

اما المشتركون الفعليون من الجنسية الأردنية فقد بلغ عددهم في نهاية عام 2006 حوالي (570103) عمال، موزعين بين ذكور وإناث (425160) و (144943) على التوالي، وبنسبة 11% عن (510447) عاملاً في نهاية عام 2005. أما نسبة النمو للسنوات الخمس السابقة فقد تراوحت بين (9%) الى (11.9) وبالتالي فإن معدل السنوات الخمس السابقة هو (10.8%)، ولو افترضنا أن نسبة النمو للسنوات القادمة ارتفعت بنفس النسبة السابقة (10.8%) ما عدا عام 2009 فمن المتوقع أن تكون النسبة مضاعفة كون مؤسسة الضمان الاجتماعي بصدد تطبيق سياسة توسعة الشمول (شمول أصحاب العمل بالضمان الاجتماعي والمنشآت التي يقل عدد عمالها عن خمسة عمال)، فإن عدد المشتركين الأردنيين المؤمن عليهم المتوقع شمولهم ضمن نظام صندوق تأمين البطالة هو :

¹ الضمان الاجتماعي بالأرقام، العدد الممتاز، 2002-2006

جدول رقم (7)

تطور عدد العمال المشتركين بالضمان الاجتماعي (بالآلاف)

السنة	عدد العمال المتوقع	نسبة الزيادة
2006	570	10.8%
2007	632	10.8%
2008	700	10.8%
2009	840	20.0%
2010	931	10.8%
2011	1,031	10.8%
2012	1,142	10.8%
2013	1,266	10.8%
2014	1,403	10.8%
2015	1,554	10.8%
2016	1,722	10.8%
2017	1,908	10.8%
2018	2,114	10.8%
2019	2,342	10.8%
2020	2,595	10.8%

المشركون المتعطلون (Insured Unemployment)

إن الفئة المستهدفة في هذا التأمين هي العاملون الأردنيون المشتركون في الضمان الاجتماعي، ونستطيع قياس حجم هذه الفئة من خلال المعادلة التالية علماً بأن عدد المشتركين الفعليين من الجنسية الأردنية في نهاية عام 2005 كان حوالي (510447)، وخلال عام 2006 صدر 1(6480) حركة إيقاف تأمين (إيقاف سريان)، وتم خضوع حوالي (91862) عاملاً كعمال جدد (خضوع لأول مرة)، وفي نهاية العام كان عدد المشتركين الفعليين (570103) عمال وهذا يعني أن المتعطلين عن العمل من المؤمن عليهم في نهاية عام 2006 حوالي (25726) عاملاً، وذلك على النحو التالي :-

¹ إجمالي تقاعد شيخوخة، وتقاعد عجز طبيعي واصابي، وتقاعد الوفاة الطبيعية والاصابية.

عدد المتعطلين عن العمل = المشتركين في بداية العام + المشتركين الجدد - متقاعدین من الأردنيين خلال العام - المشتركين في نهاية العام

$$\begin{aligned} & 570103 - 6480 - 91862 + 510447 = \text{عدد المتعطلين عن العمل} \\ & \text{من الأردنيين} = 25726 \text{ عامل} \end{aligned}$$

نسبة المتعطلين عن العمل = عدد العاطلين عن العمل ÷ إجمالي العاملين × 100%
(المشتركين بالضمان)

$$\begin{aligned} & 100\% \times 570103 \div 25726 = \\ & = 4.5\% \end{aligned}$$

إذاً نسبة البطالة للعمال الأردنيين المشتركين بالضمان (4.5%) ولو افترضنا أن هذه النسبة استمرت بنفس المعدل للسنوات الخمس القادمة ثم ارتفعت بنسبة (1%) لظروف اقتصادية مختلفة لتصبح (5.5%) فإن عدد المتعطلين المشتركين المتوقع سيكون على النحو التالي :-

جدول رقم (8)

عدد العمال المتعطلين المتوقع للمشاركين بالضمان الاجتماعي (بالآلاف)

السنة	عدد العمال	عدد المتعطلون
2006	570	26
2007	632	28
2008	700	31
2009	840	38
2010	931	42
2011	1,031	46
2012	1,142	63
2013	1,266	70
2014	1,403	77
2015	1,554	85
2016	1,722	95
2017	1,908	105
2018	2,114	116
2019	2,342	129
2020	2,595	143

معدلات الأجور¹ (Wages Rate)

تنعكس آثار معدلات الأجور في اتجاهين مباشرين على صندوق تأمين البطالة، فالاتجاه الأول هو الإيرادات فكلما كان معدل الأجور مرتفعاً كانت الاشتراكات المتوقعة مرتفعةً (حاصل ضرب مستويات الأجور بنسبة الاشتراك الشهري) وبالتالي ستؤثر إيجابياً على التدفقات النقدية الداخلة للصندوق (Inflow). أما الاتجاه الثاني فهو النفقات (المنفعة) فعند حصول العامل على منفعة من صندوق تأمين البطالة وكان دخله مرتفعاً فإن قيمة التعويض ستكون أكبر مما يحصل عليها العامل صاحب الأجر المنخفض مما يؤثر سلبياً على التدفقات النقدية الخارجة من الصندوق (Outflow).

وقد بينت إحصائيات الضمان الاجتماعي² أن متوسط الأجور الشهرية للمؤمن عليهم الأردنيين الخاضعين حوالي (296) ديناراً للذكور و(253) ديناراً للإناث في نهاية عام 2006، وبالتالي فإن متوسط الأجور الشهرية (274.5) ديناراً، وبارتفاع نسبته (6%) عن (259.6) ديناراً في عام 2005. وبافتراض أن نسبة الزيادة لمتوسط الأجور قد استمرت كما هي عليه للسنوات الخمس القادمة بنفس النسبة السابقة (6%) ثم ترتفع لتصبح (8%) للسنوات الخمس اللاحقة (نظراً للظروف الاقتصادية الحالية) فإن متوسط الأجور المتوقع هو

-:

¹ الضمان الاجتماعي بالأرقام، العدد الممتاز، 2002-2006
² الضمان الاجتماعي بالأرقام، العدد الممتاز، 2002 - 2006

جدول رقم (9)

متوسط الأجور المتوقع (بالدينار)

السنة	متوسط الأجور
2006	275
2007	292
2008	309
2009	328
2010	347
2011	368
2012	397
2013	429
2014	464
2015	501
2016	541
2017	584
2018	631
2019	681
2020	736

معدل الاشتراكات (Contribution Rate)

تتراوح معدلات الاشتراكات التي تقتطعها صناديق تأمين البطالة في معظم دول العالم ما بين 2%-5% موزعة بين صاحب العمل والعامل وأحياناً تسهم الحكومات بجزء من هذه الاشتراكات، فمثلاً البحرين ومصر تقتطعان (2%) من صاحب العمل فقط أما كندا فتقتطع (1.4%) من صاحب العمل و(3%) من العامل. وفي ظل الظروف الاقتصادية الراهنة وكون نسبة اشتراكات الضمان الاجتماعي مرتفعة نوعاً ما (16.5%) شهرياً، سنقوم باستعراض عدة سيناريوهات لنسبة الاشتراكات المقتطعة من الأجر الخاضع (1%-1.5%-2%) شهرياً، وبالرجوع الى الفرضيات السابقة التي تم استعراضها لعدد العمال الأردنيين ومتوسط أجورهم وبلاستعانة بمعادلة جانب الإيرادات التي سبق توضيحها صفحة (50) فإن إجمالي الإيرادات المتوقعة من الاشتراكات للسنوات القادمة هي على النحو التالي :-

معادلة جانب الإيرادات 1

$$ANN_REV = CONT * AV_CONT_EARN * PREM_RATE$$

$$ANN_REV = \text{الإيرادات السنوية}$$

$$CONT = \text{عدد العاملين المشتركين}$$

$$AV_CONT_EARN = \text{معدل إيرادات المشتركين}$$

$$PREM_RATE = \text{(من العامل وصاحب العمل الاشتراكات معدل)}$$

السيناريو الأول

بالتعويض في معادلة الإيرادات وباستخدام برنامج Excel فإن نسبة اشتراك 1% سنوياً مضروبة بعدد العمال الأردنيين المتوقع لكل سنة ومتوسط الأجور لنفس السنة فإن الإيرادات المتوقعة في نهاية عام 2020 ستصبح (229) مليون دينار كما هي في الجدول رقم (10).

جدول رقم (10)

الإيرادات السنوية المتوقعة بنسبة (1%)

السنة	عدد العمال المتوقع بالألف	متوسط الأجور دينار	الاشتراكات السنوية بالمليون دينار
2008	700	309	0
2009	840	328	33
2010	931	347	39
2011	1,031	368	46
2012	1,142	397	54
2013	1,266	429	65
2014	1,403	464	78
2015	1,554	501	93
2016	1,722	541	112
2017	1,908	584	134
2018	2,114	631	160
2019	2,342	681	191
2020	2,595	736	229

¹ Actuarial practice in social security, Plamondon, (ILO) and (ISSA), Geneva, 2002

السيناريو الثاني

وإذا رفعت نسبة الاشتراكات الى (1.5%) سنوياً وأعدنا التعويض في معادلة جانب الإيرادات التي سبق توضيحها باستخدام برنامج Excel فإن نسبة اشتراك 1.5% سنوياً مضروبة بعدد العمال الأردنيين المتوقع لكل سنة ومتوسط الأجور لنفس السنة ستزيد من قيمة الإيرادات المتوقعة بنسبة 0.5% عن نسبة الاشتراك السابقة لتصبح في نهاية عام 2020 (344) مليون دينار وكما هو موضح في الجدول رقم (11).

جدول رقم (11)

الإيرادات السنوية المتوقعة بنسبة (1.5%)

الاشتراقات السنوية بالمليون دينار	متوسط الأجور دينار	عدد العمال المتوقع بالألف	السنة
0	309	700	2008
50	328	840	2009
58	347	931	2010
68	368	1,031	2011
82	397	1,142	2012
98	429	1,266	2013
117	464	1,403	2014
140	501	1,554	2015
168	541	1,722	2016
201	584	1,908	2017
240	631	2,114	2018
287	681	2,342	2019
344	736	2,595	2020

السيناريو الثالث

أما إذا رفعت نسبة الاشتراكات الى (2%) سنوياً وأعدنا التعويض في معادلة جانب الإيرادات التي سبق توضيحها باستخدام برنامج Excel فإن نسبة اشتراك 2% سنوياً مضروبة بعدد العمال الأردنيين المتوقع لكل سنة ومتوسط الأجور لنفس السنة تزيد من قيمة الإيرادات المتوقعة بنسبة 1% لتصبح في نهاية عام 2020 (458) مليون دينار كما هو موضح في الجدول رقم (12).

جدول رقم (12)

الإيرادات السنوية المتوقعة بنسبة (2%)

الاشتراكات السنوية بالمليون دينار	متوسط الأجر دينار	عدد العمال المتوقع بالألف	السنة
0	309	700	2008
66	328	840	2009
78	347	931	2010
91	368	1,031	2011
110	397	1,142	2012
130	429	1,266	2013
156	464	1,403	2014
186	501	1,554	2015
223	541	1,722	2016
267	584	1,908	2017
320	631	2,114	2018
382	681	2,342	2019
458	736	2,595	2020

النفقات الإدارية (Administration Expenditure)

يترتب على إدارة صندوق تأمين البطالة مصاريف إدارية مختلفة كباقي التأمينات من حيث متابعات المعاملات وتسهيل الإجراءات والقيام بحملات تفتيشية على المنشآت، ومتابعة العمال المتعطلين عن العمل والتأكد من أسباب إنهاء عملهم، أيضاً توفير فرص عمل مناسبة لهم بالمتابعة مع الجهات المعنية، وتمثل المصاريف الإدارية في رواتب العاملين وبدل تنقلاتهم واللوازم المكتبية (أجهزة الحاسوب والقرطاسية، الخ...) التي يحتاجها العاملون في الصندوق.

وتعتمد أغلب دول العالم التي تطبق هذا النظام نسبة (8%) سنوياً من إجمالي الاشتراكات 1 ، ولو افترضنا نفس النسبة (8%) من إجمالي الاشتراكات فإن المصاريف الإدارية السنوية المتوقعة للسيناريوهات الثلاثة هي كالآتي :-

¹ Actuarial practice in social security, Plamondon, (ILO) and (ISSA), Geneva, 2002

السيناريو الأول نسبة الاشتراكات المقطعة من أجر العامل الخاضع (1%).

جدول رقم (13)

المصاريف الإدارية المتوقعة للسيناريو الأول

المصاريف الإدارية بالمليون دينار	الاشتراكات السنوية بالمليون دينار	السنة
3	33	2009
3	39	2010
4	46	2012
4	54	2012
5	65	2013
6	78	2014
7	93	2015
9	112	2016
11	134	2017
13	160	2018
15	191	2019
18	229	2020

السيناريو الثاني نسبة الاشتراكات المقتطعة من أجر العامل الخاضع (1.5%).

جدول رقم (14)

المصاريف الإدارية المتوقعة للسيناريو الثاني

السنة	الاشتراكات السنوية بالمليون دينار	المصاريف الإدارية بالمليون دينار
2009	50	4
2010	58	5
2012	68	5
2012	82	7
2013	98	8
2014	117	9
2015	140	11
2016	168	13
2017	201	16
2018	240	19
2019	287	23
2020	344	27

السيناريو الثالث نسبة الاشتراكات المقتطعة من أجر العامل الخاضع (2%).

جدول رقم (15)

المصاريف الإدارية المتوقعة للسيناريو الثالث

السنة	الاشتراكات السنوية بالمليون دينار	المصاريف الإدارية بالمليون دينار
2009	66	5
2010	78	6
2012	91	7
2012	110	9
2013	130	10
2014	156	12
2015	186	15
2016	223	18
2017	267	21
2018	320	26

31	382	2019
37	458	2020

نلاحظ من الجداول الثلاثة السابقة أنه كلما زادت نسبة الاشتراكات وزادت الإيرادات السنوية فإن المصاريف الإدارية المقدره سترتفع بنفس النسبة، مع العلم بأن الأعمال التي ستنجز والمصاريف التي ستنفق سنوياً هي نفسها مهما اختلفت قيمة الإيرادات. وبما أنها توقعات والنتائج تقديرية لذلك قمت بتقديرها حسب تغيرات نسبة الاشتراكات.

معدل المنفعة (التعويض) (Benefit Rate)

تتراوح معدلات المنفعة التي تقدمها صناديق تأمين البطالة في معظم دول العالم ما بين (30%- 75%)¹، كما نصت اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم 102 لعام 1952)2 على أن لا يقل معدل الإعانة عن (30%) من الأجر الشهري. وعليه فإننا سنقوم بافتراض ثلاثة سيناريوهات تتوافق مع سيناريوهات الاشتراكات من حيث مقدار الدفع، فنسبة اشتراك قليلة يقابلها الحصول على منفعة قليلة ورفع نسبة الاشتراكات يقابلها رفع في قيمة المنفعة التي سيحصل عليها، مع العلم بأن الصندوق سيباشر بصرف الدفعات بعد سنتين من تاريخ بدء الاشتراكات، وبالإستعانة بمعادلة جانب النفقات التي سبق توضيحها صفحة (52) فإن توقعات السيناريوهات على النحو التالي :-

معادلة جانب النفقات 3

$$ANN_UI_COST = POP * ANN_UN_INC * QUAL_RATE * AV_DURN * AV_BEN$$

ANN_UI_COST = النفقات السنوية

POP = عدد العاملين المؤمن عليهم

ANN_UN_INC = عدد المتعطلين من المؤمن عليهم

QUAL_RATE = نسبة الذين تنطبق عليهم الشروط من المتعطلين

AV_DURN = معدل الفترة التي يتعطلون فيها

AV_BEN = معدل المنفعة

¹ Social Security Programs Throughout the World, Social Security online USA
² اتفاقية الضمان الاجتماعي للمعايير الدنيا 102، الجزء الرابع، اعانة البطالة، المادة 67/ج، منظمة العمل الدولية 1952.

³ دراسة التأمين ضد البطالة : من حماية الوظائف الى حماية الدخل (البنك الدولي) كانون أول -2006.

السيناريو الأول:- دفع نسبة 40% أول ثلاثة أشهر و30% للثلاثة أشهر التالية من آخر اجر خاضع للضمان.

جدول رقم (16)

السيناريو الأول نسبة التعويض (40%) لمدة 3 شهور و(30%) لمدة 3 شهور

السنة	عدد المتعطلين	متوسط الأجر	التعويضات السنوية بالمليون دينار
2009	37,794	328	0
2010	41,876	347	0
2011	46,399	368	35.9
2012	62,834	397	52.4
2013	69,620	429	62.8
2014	77,139	464	75.1
2015	85,470	501	89.9
2016	94,701	541	107.5
2017	104,929	584	128.7
2018	116,261	631	154.0
2019	128,817	681	184.2
2020	142,730	736	220.5

إن دفع نسبة تعويض (40%) لمدة 3 شهور و(30%) لمدة 3 شهور من آخر اجر كما هي موضحة في الجدول رقم (16) تنطبق مع السيناريو الأول للاشتراكات (1%) سنوياً من الأجر الخاضع للضمان، وهي النسبة الأقل في دفع التعويضات.

السيناريو الثاني :- دفع نسبة 50% من آخر أجر خاضع للضمان لمدة (6) أشهر

جدول رقم (17)

السيناريو الثاني نسبة التعويض (50%) لمدة 6 شهور (بالمليون دينار)

السنة	عدد المتعطلين	متوسط الأجر	التعويضات السنوية
2009	37,794	328	0
2010	41,876	347	0
2011	46,399	368	51.2
2012	62,834	397	74.2
2013	69,620	429	89.7
2014	77,139	464	107.3
2015	85,470	501	128.4
2016	94,701	541	153.6
2017	104,929	584	183.8
2018	116,261	631	220.0
2019	128,817	681	263.2
2020	142,730	736	315.0

السيناريو الثالث :- دفع نسبة 75% لمدة (6) أشهر من آخر اجر خاضع للضمان.

جدول رقم (18)

السيناريو الثالث نسبة التعويض (75%) لمدة 6 شهور

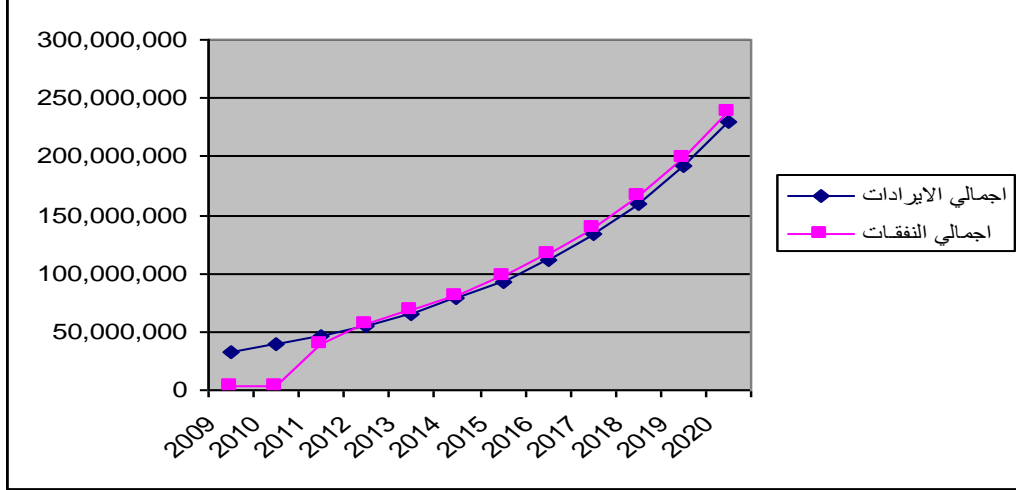
السنة	عدد المتعطلين	متوسط الأجور	التعويضات السنوية بالمليون دينار
2009	37,794	328	0
2010	41,876	347	0
2011	46,399	368	76.8
2012	62,834	397	112.4
2013	69,620	429	134.5
2014	77,139	464	161.0
2015	85,470	501	192.6
2016	94,701	541	230.4
2017	104,929	584	275.7
2018	116,261	631	330.0
2019	128,817	681	394.9
2020	142,730	736	472.5

اما اذا رفعنا نسبة الاشتراكات الى 2% سنوياً كما هو في السيناريو الثالث للاشتراكات فمن المتوقع أن يحصل المؤمن عليه على نسبة أعلى من التعويض في حال تعطله، حيث قمنا بزيادة نسبة التعويض مقابل الزيادة في نسبة الاشتراكات والجدول رقم (18) يوضح حجم المنفعة التي ستدفع بنسبة تعويض (75%) لمدة 6 شهور من آخر اجر خاضع للضمان.

توضح الرسومات البيانية التالية حجم نمو الإيرادات والنفقات بعد سنتين من تاريخ تطبيق النظام ولغاية عام 2020 حسب السيناريوهات الثلاثة التي سبق توضيحها :-

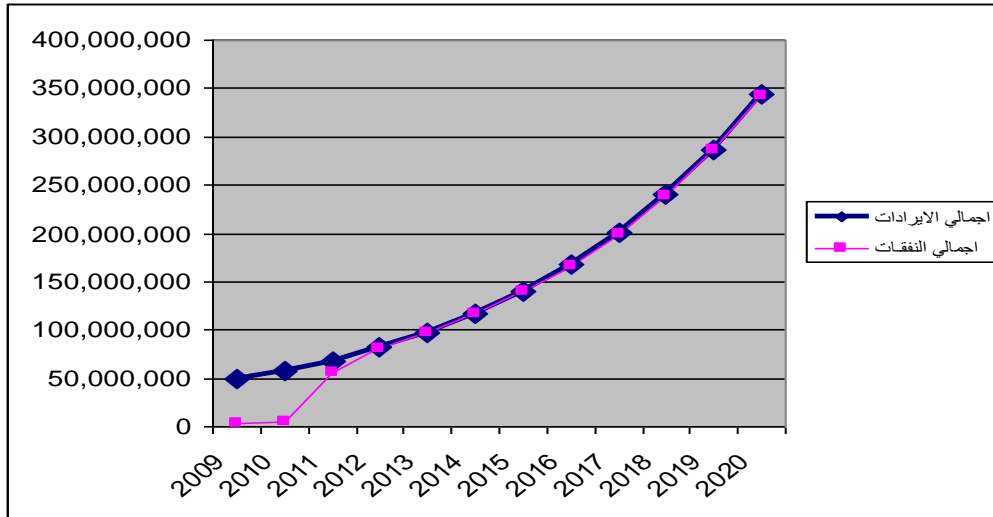
شكل رقم (4)

إجمالي الإيرادات والنفقات للسيناريو الأول



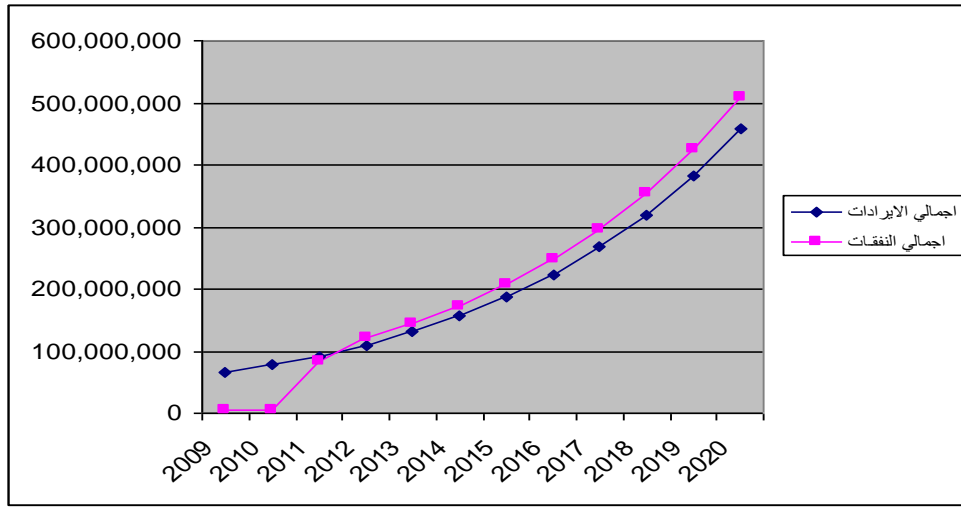
شكل رقم (5)

إجمالي الإيرادات والنفقات للسيناريو الثاني



شكل رقم (6)

إجمالي الإيرادات والنفقات للسيناريو الثالث



الإيرادات التراكمية للصندوق

بما أن صندوق البطالة صندوق منفصل بإيراداته ونفقاته فإن الفائض من الإيرادات بعد خصم إجمالي النفقات المتوقعة (التعويضات + المصاريف الإدارية) سيدور للسنة اللاحقة لتغطية النفقات المستقبلية، ويتم حساب الإيرادات التراكمية للصندوق بتطبيق المعادلة التالية على السيناريوهات الثلاثة للإيرادات والتعويضات من خلال برنامج Excel كما هي موضحة في الجداول التالية.

$$\text{Net Income} = \text{Total income} - \text{Total expenses (Benefits + Admt.)}$$

جدول رقم (19)

الإيرادات التراكمية المتوقعة من السيناريو الأول 2009-2020

سيناريو رقم 1	
نمو المؤمن عليهم	نمو الائحة
10.8%	8% - 6%
5.5%	
نسبة التعطل	المنفعة
4.5%	40%
الاشتراكات	عدد الاشهر
1.0%	3

السنة	عدد العمال المتوقع	متوسط الاجور	عدد المتعطلون	اجمالي الإيرادات	المصاريف الإدارية	التعويضات	اجمالي النفقات	صافي الإيرادات (الاشتراكات - النفقات)	الإيرادات التراكمية (مستثمرة بمعدل 5%)
2009	839,874	328	37,794	33,010,008	2,640,801	0	2,640,801	30,369,207	30,369,207
2010	930,580	347	41,876	38,769,594	3,101,568	0	3,101,568	35,668,027	67,555,694
2011	1,031,083	368	46,399	45,534,113	3,642,729	35,858,114	39,500,843	6,033,270	76,966,749
2012	1,142,440	397	62,834	54,487,941	4,359,035	52,444,643	56,803,678	(2,315,737)	78,499,349
2013	1,265,823	429	69,620	65,202,450	5,216,196	62,757,358	67,973,554	(2,771,104)	79,653,212
2014	1,402,532	464	77,139	78,023,859	6,241,909	75,097,965	81,339,873	(3,316,014)	80,319,859

80,367,777	(3,968,075)	97,334,546	89,865,228	7,469,318	93,366,471	85,470	501	1,554,006	2015
79,637,808	(4,748,357)	116,474,411	107,536,327	8,938,084	111,726,054	94,701	541	1,721,839	2016
77,937,624	(5,682,074)	139,377,939	128,682,270	10,695,669	133,695,865	104,929	584	1,907,797	2017
75,035,108	(6,799,397)	166,785,217	153,986,352	12,798,866	159,985,820	116,261	631	2,113,839	2018
70,650,433	(8,136,431)	199,581,862	184,266,228	15,315,635	191,445,432	128,817	681	2,342,134	2019
64,446,576	(9,736,379)	238,827,640	220,500,339	18,327,301	229,091,261	142,730	736	2,595,084	2020

جدول رقم (20)

الإيرادات التراكمية المتوقعة من السيناريو الثاني 2009-2020

سيناريو رقم 2	
نمو	المؤمن عليهم
نمو الاجور 6% - 8%	10.8%
المنفعة 50%	5.5% -
عدد الاشهر 6	نسبة التعطل 4.5%
	الاشتراكات 1.5%

السنة	عدد العمال المتوقع	متوسط الاجور	عدد المتعطلون	اجمالي الايرادات	المصاريف الإدارية	التعويضات	اجمالي النفقات	صافي الايرادات (الاشتراكات- النفقات)	الايادات التراكمية (مستثمرة بمعدل 5%)
2009	839,874	328	37,794	49,515,012	3,961,201	0	3,961,201	45,553,811	45,553,811
2010	930,580	347	41,876	58,154,391	4,652,351	0	4,652,351	53,502,040	101,333,541
2011	1,031,083	368	46,399	68,301,169	5,464,094	51,225,877	56,689,971	11,611,199	118,011,417
2012	1,142,440	397	62,834	81,731,911	6,538,553	74,920,919	81,459,472	272,440	124,184,428
2013	1,265,823	429	69,620	97,803,674	7,824,294	89,653,368	97,477,662	326,012	130,719,661
2014	1,402,532	464	77,139	117,035,789	9,362,863	107,282,806	116,645,670	390,119	137,645,764
2015	1,554,006	501	85,470	140,049,706	11,203,977	128,378,898	139,582,874	466,832	144,994,884
2016	1,721,839	541	94,701	167,589,081	13,407,126	153,623,324	167,030,450	558,630	152,803,259
2017	1,907,797	584	104,929	200,543,798	16,043,504	183,831,814	199,875,318	668,479	161,111,901
2018	2,113,839	631	116,261	239,978,730	19,198,298	219,980,502	239,178,801	799,929	169,967,425
2019	2,342,134	681	128,817	287,168,147	22,973,452	263,237,468	286,210,920	957,227	179,423,024
2020	2,595,084	736	142,730	343,636,892	27,490,951	315,000,484	342,491,435	1,145,456	189,539,631

جدول رقم (21)

الإيرادات التراكمية المتوقعة من السيناريو الثالث 2009-2020

سيناريو رقم 3	
نمو المؤمن عليهم	10.8%
نسبة التعطل	4.5%
الاشتراكات	2.0%
نمو الاجور	6% - 8%
المنفعة	75%
عدد الاشهر	6

السنة	عدد العمال المتوقع	متوسط الاجور	عدد المتعطلون	اجمالي الإيرادات	المصاريف الإدارية	التعويضات	اجمالي النفقات	صافي الإيرادات (الاشتراكات- النفقات)	الإيرادات التراكمية (مستثمرة بمعدل 5%)
2009	839,874	328	37,794	66,020,016	5,281,601	0	5,281,601	60,738,415	60,738,415
2010	930,580	347	41,876	77,539,188	6,203,135	0	6,203,135	71,336,053	135,111,389
2011	1,031,083	368	46,399	91,068,226	7,285,458	76,838,816	84,124,274	6,943,952	148,810,910
2012	1,142,440	397	62,834	108,975,882	8,718,071	112,381,378	121,099,449	(12,123,567)	144,127,889
2013	1,265,823	429	69,620	130,404,899	10,432,392	134,480,052	144,912,444	(14,507,545)	136,826,738
2014	1,402,532	464	77,139	156,047,719	12,483,817	160,924,210	173,408,027	(17,360,309)	126,307,767
2015	1,554,006	501	85,470	186,732,942	14,938,635	192,568,346	207,506,982	(20,774,040)	111,849,115

92,582,524	(24,859,047)	248,311,155	230,434,986	17,876,169	223,452,108	94,701	541	1,721,839	2016
67,464,320	(29,747,330)	297,139,060	275,747,722	21,391,338	267,391,730	104,929	584	1,907,797	2017
35,240,691	(35,596,845)	355,568,485	329,970,754	25,597,731	319,971,640	116,261	631	2,113,839	2018
(5,593,883)	(42,596,609)	425,487,472	394,856,203	30,631,269	382,890,863	128,817	681	2,342,134	2019
(56,846,383)	(50,972,806)	509,155,328	472,500,726	36,654,602	458,182,522	142,730	736	2,595,084	2020

نتائج السيناريوهات (Scenarios Summary)

Scenario Summary			
	Current Values:	low contribution	high contribution
Changing Cells:			
Contribution	1.0%	1.5%	2.0%
Benefit 1	40%	50%	75%
Benefit 2	30%	0%	0%
Months B1	3	6	6
Months B2	3	0	0
Result Cells:			
inflow	193,266,760	289,900,140	386,533,520
outflow	167,658,914	240,617,116	465,772,892
accumulate (invested 5%)	272,647,989	478,088,144	(284,097,950)

Notes: Current Values column represents values of changing cells at time Scenario Summary Report was created. Changing cells for each scenario are highlighted in gray.

تدل نتائج السيناريوهات الثلاثة على ان الاشتراكات بمعدل 1.5% موزعة بين صاحب العمل والعامل يحقق ايراداً مقداره (290) مليون دينار وصرف تعويضات البطالة بمعدل 50% لمدة 6 اشهر بقيمة (241) مليون دينار هي الأكبر جدوى والأكثر ربحية من السيناريوهات الأخرى. وبعد استثمارها بمعدل عائد 5% سنوياً فإن الإيرادات التراكمية في نهاية عام 2020 تقدر بـ(478) مليون دينار.

الفصل الخامس
النتائج والتوصيات

الفصل الخامس النتائج والتوصيات

نتائج الدراسة (Conclusions)

بعد تحليل ودراسة جميع المتغيرات التي من الممكن أن تؤثر على التوازن المالي لصندوق تأمين البطالة، يمكننا توضيح نتائج هذه الدراسة من خلال الإجابة عن السؤال الرئيس للدراسة والأسئلة الفرعية على النحو التالي :-

دلت نتائج السيناريوهات الثلاثة على أن السيناريو الثاني (1.5% الاشتراكات و50% التعويض لمدة 6 شهور) هو أفضل السيناريوهات حيث يحقق إيرادات أكثر من النفقات على مدى السنوات العشر المقبلة وبالتالي فإن إيراداته التراكمية تضمن مستقبلاً آمناً للصندوق دون خسائر من خلال المتغيرات التي تؤثر مباشرة على أموال الصندوق. وبما أن صندوق تأمين البطالة صندوق منفصل بإيراداته ونفقاته عن إيرادات ونفقات الضمان وبالتالي لا يؤثر على النظام المالي للتأمينات المطبقة في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لا على المدى القريب ولا البعيد.

يؤثر حجم القوة العاملة الأردنية الخاضعة لنظام تأمين البطالة على النظام المالي في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، فكلما ازدادت القوة العاملة زادت قيمة الإيرادات السنوية لأنها إجبارية وزادت احتمالية التعطل أكثر وبالتالي صرف منفعة أكبر .

يؤثر مستوى الأجور الخاضعة لنظام تأمين البطالة على النظام المالي في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في جانبي الإيرادات والنفقات، فالاشتراكات الشهرية تعتمد على ما يتقاضاه المؤمن عليه من أجر، والنفقات تدفع كنسبة من أجر العامل الذي يتقاضاه، والمؤشرات الحالية تدل على أن مستويات الأجور في ارتفاع مستمر في جميع قطاعات العمل بسبب زيادة الرواتب السنوية وارتفاع معدلات التضخم والأسعار.

تؤثر نسبة الاشتراكات الشهرية على جانب الإيرادات في نظام تأمين البطالة، فحسب النتائج المستخلصة من السيناريوهات الثلاثة تبين ان نسبة 1.5% موزعة بين أصحاب العمل والعامل هي النسبة الأفضل للحصول على إيرادات تغطي النفقات دون أي خسائر ودون أن تؤثر على مستوى دخل المنتسبين للصندوق.

يؤثر معدل المنفعة التي تصرف للمؤمن عليه على جانب النفقات في النظام المالي لتأمين البطالة، فحسب النتائج من السيناريوهات الثلاثة تبين أنه كلما ارتفع معدل المنفعة زادت قيمة التعويض الذي سيحصل عليه، حيث إن معدل 50% من الأجر لمدة 6 شهور قد يرضي جميع الأطراف العامل من ناحية رضاه براتب بديل مؤقت وصندوق البطالة من ناحية حماية نظامها المالي دون خسائر مستقبلية.

التوصيات

في ضوء النتائج التي توصلت إليها الباحثة فإنها توصي بضرورة تطبيق نظام تأمين البطالة ووضع آلية ناجحة لتنفيذ هذا النظام تضمن العدالة بين جميع أفراد المجتمع وإزالة العقبات أمام العاملين وأصحاب العمل، وفي الوقت ذاته تضمن هذه الآلية تحصيل الاشتراكات التي هي مصدر إيرادات الصندوق، ووضع الشروط والأحكام التي تحمي أموال الصندوق من خلال مراقبة النفقات وتقليلها وتعظيم الإيرادات باستثمارها بمعدل عائد مرتفع مع الأخذ بعين الاعتبار المخاطر من الاستثمار. ولتحقيق ذلك فإن أهم التوصيات لتطبيق النظام كالآتي :-

كون برنامج تأمين البطالة برنامجاً "يحمي العامل ويضمن له أجراً" في حال انقطاعه عن العمل فإنني كباحثة أتوجه الى مؤسسة الضمان الاجتماعي بضرورة الإسهام والإسراع لاستصدار القوانين التي تسمح بتطبيق نظام تأمين البطالة وتفعيله مع الجهات الحكومية المختصة.

على الجهات الحكومية المختصة بالعمل وأصحاب العمل والنقابات العمالية ضرورة الإسهام في دعم وتطبيق نظام تأمين البطالة لما فيه من منفعة على المجتمع وعلى اقتصاد البلد ككل.

وضع سقف للأجور (حد أدنى وحد أعلى) بحيث يضمن العدالة بين جميع طبقات المجتمع وتحقيق سياسة التكافل الاجتماعي بين جميع أفراد المجتمع.

في حال تطبيق نظام تأمين البطالة توصي الباحثة بأن يتم تطبيق السيناريو الثاني بحيث يكون معدل الاشتراكات هو (1.5%) شهرياً من أجر المؤمن عليه موزعة بين العامل وصاحب العمل، وتوصي بأن تكون معدلات المنفعة التي ستدفع للمؤمن عليه كتعويض بنسبة (50%) لمدة 6 شهور من تاريخ توقفه عن العمل.

توظيف إيرادات الصندوق في استثمارات مجزية تعود على الصندوق بإيرادات عالية ومعدل عائد عالٍ لتغطية التكاليف الإدارية والتأمينية.

إشراك ممثل للعمال في إدارة الصندوق واستثماراته المالية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

- قانون الضمان الاجتماعي، قانون رقم 19 لسنة 2001.
- قانون العمل وتعديلاته رقم 8 لسنة 1996.
- اتفاقية 168، بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، مؤتمر العمل الدولي، 1988.
- علي عبد الوهاب نجا، مشكلة البطالة، الدار الجامعية، الإسكندرية - 2005.
- تقرير البنك الدولي، عدة سنوات، 2000-2006.
- البنك الدولي التأمين ضد البطالة : من حماية الوظائف الى حماية الدخل 2006.
- تقرير المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، عدة سنوات، 2000-2006.
- وزارة العمل التقرير السنوي، 2006.
- قويدر، المنافع الضمانية، دار الكتب الوطنية، بنغازي- 1993.
- المفتش فرح، المرشد في الضمان الاجتماعي، بيروت- 2001.
- هيام ملاط، ، الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية في لبنان والشرق الأوسط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - 1999.
- عميرة وآخرون، البطالة في الأردن : ابعاد وتوقعات، مركز الدراسات الدولية-الجمعية العلمية الملكية، عمان- 1992.
- الأجندة الوطنية، المجلد الثاني - الوثيقة 7/5، محور الرفاه الاجتماعي، 2006.
- الأجندة الوطنية، المجلد الثاني - الوثيقة 7/4، دعم التشغيل والتدريب المهني، 2006.
- كامل، موسوعة التأمينات الاجتماعية، الأصيل للنشر والتوزيع، طنطا-2001.
- الضمان الاجتماعي بالأرقام، العدد الممتاز، 2002-2006.
- د. محمد حسن فايق، نحو نظام متماثل للتأمينات الاجتماعية بالأقطار العربية، المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، 1998.
- حسين عبداللطيف حمدان، أحكام الضمان الاجتماعي، الدار الجامعية، بيروت، 1993.
- موسى الصبيحي، كل ما يجب أن تعرفه عن الضمان الاجتماعي، المكتبة الوطنية، عمان، 2001.
- صياغة جديدة للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (إيسا)، لمحة عن الأنشطة المنجزة لعام 2006، www.issa.int/ssw.
- وزارة الاقتصاد المصرية، ورقة عمل التأمين ضد البطالة، 2001.

قائمة المراجع باللغة الانجليزية

- and Alternatives, March 2005, 2nd The Issues Reform: Social Security Understanding .edition
- The World Bank, THIRD QUARTER 2006, A Quarterly Publication of the Jordan .Country Unit
- Social Security Programs throughout the World -2006, ISSA Organization.
- ISSA, Quantitative analysis and the planning of social protection, 1992, Geneva.
- Madura, Financial Institutions and Markets, 7th edition, Florida Atlantic University.
- Social Security Administration (2000) 'A Brief History of Social Security',
<http://www.ssa.gov/history/reports/briefhistory.html>
- <http://www-ssw.issa.int/sswen/lpext.dll?f=templates&fn=main-h.htm&2.0>
- MENA - World Bank Report 2006, www.worldbank.org/reports/MENA
- Sanderson et al., Back to Work: local action on unemployment, Joseph Rowntree Foundation, 1999.
- Diacon, A guide to Insurance Management, 1st edition, The Macmillon Prees LTD. London, 1990.
- Rejda, Principles of Risk Management and Insurance, 7th edition, Addison Wesley Longman, USA, 2001.
- Trieschmann et al., Risk Management and insurance, 11th edition, Thomson Learning USA, 2001.
- Eharnberg R. G., Smith R. S., Modern Labor Economics : Theory and public policy, the Macmillan Press Ltd, Third Edition, 1988
- Actuarial practice in social security, Plamondon, (ILO) and (ISSA), Geneva, 2002.
<http://www.worldbank.org/developmentnews>
<http://www-ssw.issa.int/sswen/lpext.dll?f=templates>
<http://www.issa.int/engl/homef.htm>
http://www.ilo.org/global/Supplemental_Navigation/