



جامعة القاهرة  
كلية الحقوق  
الدراسات العليا

قسم التشريعات الاجتماعية

تأمين البطالة طبقاً لقانون التأمينات الاجتماعية رقم ١٤٨ لسنة  
٢٠١٩ "دراسة مقارنة"

Unemployment insurance according to the Social Insurance Law No. 148 of 2019 "comparative study"

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

**أحمد علي عبد الجواد أحمد**

إشراف

**الأستاذ الدكتور/ عبدالباسط محمد محمد عبدالحسن**

لجنة المناقشة والحكم علي الرسالة

**الأستاذ الدكتور/ أحمد حسن البرعي** رئيساً

أستاذ ورئيس قسم التشريعات الاجتماعية بكلية الحقوق - جامعة القاهرة سابقاً

وزير القوي العاملة ووزير التضامن الاجتماعي الأسبق

**الأستاذ الدكتور/ عبدالباسط محمد محمد عبدالحسن** مشرفاً وعضواً

أستاذ التشريعات الاجتماعية بكلية الحقوق - جامعة القاهرة

مستشار وزير العمل البحريني سابقاً

**دكتور/ صابر محمد علي عبدالرحيم النقيب** عضواً

مستشار وزير التضامن الاجتماعي الأسبق

مدير عام الإدارات القانونية بالهيئة القومية للتأمين الاجتماعي

# هَدَاءٌ

إلى النور الذي أثار طريقي، والعزير الذي حملت اسمه فخراً،  
ومعلمي الأول الذي سعى طيلة حياته لأكون الأفضل.  
(أبيّ الغالي رحمه الله).

إلى التي ساعدتني بدعمها وتشجيعها المستمر، أسأل الله العليّ  
القدير أن يجزيها خير الجزاء وأن يمتعها بالصحة والعافية.  
(أمي الغالية)

إلى شريكة حياتي ورفيقة دربي وكفاحي.  
(زوجتي العزيزة)

إلى الصغار ذوي الابتسامات الجميلة ( ردينة وكريم) بارك الله فيكما.  
(أطفاليّ)

إلى أخي الغالي (محمد) وأخواتي.

إلى كل من قدم ليّ يد العون لاتمام هذا العمل بشكل عام، وإلى  
الأستاذة الدكتورة رندا محمد صميحة- رئيس قسم التشريعات  
الاجتماعية- كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، والأستاذ الدكتور محمد  
إسماعيل (رحمه الله) بشكل خاص.

وفي الختام أقدم رسالتي المتواضعة إلى روح والدي

## مَشَاهِيرُ وَتَقْدِيرٌ

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، وأصلى وأسلم على خاتم رسله سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد: يقول المصطفى - صلى الله عليه وسلم - « لا يَشْكُرُ اللهُ مَنْ لا يَشْكُرُ النَّاسَ » صدق رسول الله - صلى الله عليه وسلم.

وعملاً بذلك أود أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان:

إلى أستاذي ومعلمي الأستاذ الدكتور/ **عبد الباسط محمد محمد عبد الحسن** - أستاذ التشريعات الاجتماعية - كلية الحقوق - جامعة القاهرة. وذلك لقبوله الإشراف على هذه الرسالة ومنحها قيمة علمية وأدبية يصعب تقديرها. حيث كان له الفضل الكبير في إتمامها بعد توفيق الله تعالى، فعالج قلة خبرتي في البحث بسعة صدره واستعداده الدائم للنصح والإرشاد، وأفاض عليّ بعلمه الغزير وأخلاقه النبيلة ووقته وجهده. وأسأل الله العليّ القدير أن يجزيه خير الجزاء.

وإلى **الأستاذ الدكتور/ أحمد حسن البرعي** رئيس قسم التشريعات الاجتماعية سابقاً - كلية الحقوق - جامعة القاهرة. والذي عملت منه الكثير أيضاً.

وإلى **الدكتور/ صابر محمد علي عبدالرحيم النقيب**.

على موافقة سيادتهم على الاشتراك في لجنة المناقشة والحكم علي الرسالة...

# المقدمة

## مقدمة

أصبحت ظاهرة البطالة تشكل خطراً على دول العالم، سواءً كانت دولاً متقدمة أو دولاً نامية، وثورات الربيع العربي ليست ببعيدة عنا، حيث كان العمال هم المحرك الرئيس لهذه الثورات، لذلك تحاول الدول القضاء على البطالة، لكن الواقع يشير إلى خلاف ذلك، فلا يوجد بلد يمكنه القضاء على البطالة بشكل كامل. ومع ذلك، هناك معدل طبيعي للبطالة، بحيث إذا استقر عند نسبة معينة كان هناك نوع من التوازن بين العاطلين عن العمل والقوى العاملة، ومن ثم إذا ارتفعت معدلات البطالة؛ ازدادت مخاطرها، وأدت إلى أزمة اقتصادية وعدم استقرار سياسي داخل البلاد؛ وعليه تستخدم الدول وسائل مختلفة للحد من ظاهرة البطالة، مثل المساعدات الاجتماعية، أو مكافآت نهاية الخدمة للعاطلين عن العمل، أو تأمين البطالة.

### سبب اختيار الموضوع:

أدت كثرة عدد الداخلين الجدد إلى سوق العمل لأول مرة إلى زيادة حجم البطالة في مصر، بالإضافة إلى عدم توافق مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل، علاوة على كثرة عدد العاطلين عن العمل الذين لا يخضعون لتأمين البطالة، لأنهم عمال مؤقتون أو موسميون أو غيرهم، لذا أصبح من الأهمية بمكان إلقاء الضوء على تأمين البطالة في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩<sup>(١)</sup>؛ لنرى مدى إمكانية بسط الحماية لهذه الفئات وغيرها من الفئات الأخرى كالعمالة المؤقتة والموسمية، أثناء فترة تعطلهم.

### أهمية دراسة تأمين البطالة:

أصبح لتأمين البطالة مكانة مهمة في كافة البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، لذلك أدركت معظم الدول أهمية مساهمة العامل مع صاحب العمل، بالإضافة إلى مساهمة

(١) قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - الجريد الرسمية - العدد ٣٣ مكرر (أ) في ١٩ أغسطس ٢٠١٩.

الدولة في بعض الأنظمة؛ لضمان استمرارية المزايا الممنوحة للعاطلين عن العمل. بينما لم يلق هذا الاهتمام من جانب المشرع المصري، خاصة في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ الذي أكتفى بتحميل صاحب العمل بعبء التمويل بمفرده، مما جعله ضيق النطاق، ضعيف المزايا. في حين أن الدول التي أخذت بمساهمة المؤمن عليه والدولة أو المؤمن عليه فقط مع صاحب العمل أصبحت ذات أنظمة تأمينية واسعة النطاق، بما في ذلك بعض أنظمة الدول العربية -رغم أن تشريعاتها حديثة نسبياً- كما هو الحال في المملكة العربية السعودية، والبحرين، والأردن. لذا كان من الأهمية بمكان تناول تأمين البطالة حتى يتمكن المشرع المصري من اختيار أفضل الأنظمة التأمينية التي تناسب وضعنا الحالي.

### **صعوبات تطبيقه:**

يحتوي تأمين البطالة في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ على العديد من الصعوبات، أبرزها:

- ١- قلة التمويل في هذا التأمين، حيث يتحمل صاحب العمل بمفرده اشتراكات هذا النظام، بنسبة واحد بالمائة.
- ٢- توجد العديد من أوجه القصور في هذا التشريع، مما يجعل من الصعب توسيع نطاق التغطية، مثل إلغاء الفقرة التي كانت تسمح لرئيس الجمهورية بإضافة حالات أخرى كلما سمحت الظروف.
- ٣- عدم توفير الحماية الكافية للعاطلين عن العمل. حيث لا ينظم القانون الحالي إجراءات التقاضي في حالة النزاع حول إنهاء الخدمة.
- ٤- عدم تحديد جهة مختصة في حالة نزاع العاطل على الإجراءات التي تطرأ في الحصول على تعويض البطالة، كالوقف أو السقوط أو ما إلى ذلك.

### **نطاق البحث:**

شهدت قوانين التأمينات الاجتماعية المتعاقبة في مصر العديد من أوجه القصور الشديد في الأحكام المنظمة لتأمين البطالة بشكل عام وفي قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات

رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بشكل خاص، وبسبب أوجه القصور في القانون الأخير، اقتضت الضرورة دراسة الموضوع لكي يتمكن المشرع من معالجة أوجه قصوره وإزالة المعوقات من أجل تمديد مظلة التأمين لمعظم العمال قدر الإمكان، وذلك من خلال التطرق إلى أنظمة الحماية من خطر البطالة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والبحرين والمملكة العربية السعودية وغيرهم، والعمل على الاستفادة منهم وفقاً لقدرتنا المالية.

### **منهج البحث:**

ارتأينا العمل بالمنهج الوصفي بشكل عام، وفي بعض الأحيان بالمنهج التحليلي، وكذلك بالمنهج التاريخي في سرد ظهور تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية والقانون المقارن والقانون المصري، وتطوره التاريخي الذي حث معظم الدول على العمل على تبنيه باعتباره داعماً أساسياً للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي داخل البلاد. بالإضافة إلى المنهج المقارن، وذلك من خلال المقارنة بين الأنظمة التأمينية الأخرى، والنظام التأميني المصري، أو بين القوانين المصرية المتعاقبة والقانون الحالي

### **خطة البحث:**

اقتضى البحث أن نتناول الموضوع من عدة محاور رئيسية، تتمثل في الآتي:

- **الفصل التمهيدي: ماهية البطالة.**
- **الباب الأول: التطور التاريخي لتأمين البطالة.**
- **الباب الثاني: النظام القانوني لتأمين البطالة.**

## **الفصل التمهيدي**

**ماهية البطالة ) Unemployment**

**(chômage**



## الفصل التمهيدي

### ماهية البطالة (Unemployment (chômage)

#### تمهيد وتقسيم:

تحتوي البطالة على العديد من الآثار السلبية على كل من الفرد والاقتصاد والمجتمع. فالفرد العامل -خاصة العائل- يعمل ويكسب وينفق لتوليد طفرة اقتصادية من خلال إنفاقه على نفسه والآخرين، ومن ثم فتركه لعمله لا يؤثر عليه فحسب، بل يؤثر أيضاً على الاقتصاد الوطني؛ حيث يتوقف أجره ويقل إنفاقه، مما يؤدي إلى انخفاض معدل النمو. وفيما يتعلق بالمجتمع، فتعطل شخص قادر على العمل وراغب فيه لكن لا يجده، وغالباً يكون هذا الدخل هو مصدر زرقه الوحيد؛ لذا لا مفر له من الوقوع في براثن الجريمة، فيخسر المجتمع. بالإضافة إلى ذلك، قد يلجأ العاطل إلى بعض أفراد أسرته من خلال تسول أطفاله في الشوارع، والذي على الرغم من أن هذا ليس عاملاً رئيسياً للتسول، إلا أنه داعماً له ومحفزاً لانتشاره، وبالتالي لا يخسر المجتمع فرداً، بل معظم أفراد المجتمع.

وبناءً على ما تقدم، نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

#### المبحث الأول: مفهوم البطالة.

#### المبحث الثاني: صور البطالة.

#### المبحث الثالث: أسباب البطالة

## المبحث الأول

### مضمون البطالة

تترك البطالة أثرًا سلبيًا في نفس العاطل عن العمل<sup>(١)</sup>، بسبب عدم قدرته على كسب الدخل، رغم توافر القدرة لديه على ذلك، ومن ثم يصبح مهددًا في شخصه وأسرته، مجردًا من أبسط الحقوق -ألا هو الدخل- مقارنة بالآخرين، مما يفتقر إلى معنى المساواة بمفهومها الاجتماعي<sup>(٢)</sup>. وعليه نسرد هذا المبحث في النقاط التالية:

#### أولاً: تعريف البطالة:

##### أ- تعريف البطالة في اللغة:

بَطَلَ الشيء - بفتح الطاء - بَطْلًا وبُطْلَانًا: أي ضياع الشيء وفقدانه، وبطل العامل فهو بَطَّال. كما يستخدم أيضًا عَطِلَ -بكسر الطاء- عَطْلًا وَعُطِّلًا فهو عاطل، وجمعها: عواطل، فيقال عَطِلَ الرجل: أي بقي بلا عمل رغم قدرته عليه. لذلك، فالبطالة والتعطل هما كلمتان مرادفتان تشيران إلى نفس المعنى، كل ما هنالك استعمال الشخص العاطل أو المتعطل هو عبارة عن وصف لموضوع البطالة<sup>(٣)</sup>.

(1) Salais Robert. Le chômage : un phénomène de file d'attente. In: Economie et statistique, n°123, Juillet 1980. La santé fait se comptes / Problématique du chômage / Le mythe du nouveau consommateur / Formation professionnelle / La Corse en mutation. pp. 67-78

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat\\_0336-1454\\_1980\\_num\\_123\\_1\\_4371%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat_0336-1454_1980_num_123_1_4371%20(1).pdf)

Cézard Michel. Le chômage et son halo. In: Economie et statistique, n°193-194, Novembre-Décembre 1986. Emploi et chômage l'éclatement. pp. 77-82

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat\\_0336-1454\\_1986\\_num\\_193\\_1\\_2519%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat_0336-1454_1986_num_193_1_2519%20(1).pdf)

Heyer, É., & Timbeau\*, X. (2002). Le chômage structurel à 5% en France? *Revue de l'OFCE*, Département analyse et prévision de l'OFCE Janvier 2002, pp.115-120

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/le-chomage-structurel-a-5-en-france.pdf>

Cotis Jean-Philippe, Méary Renaud, Sobczak Nicolas. Le chômage d'équilibre en France. Une évaluation. In: *Revue économique*, volume 49, n°3, 1998. pp. 921-935

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/reco\\_0035-2764\\_1998\\_num\\_49\\_3\\_410022.pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/reco_0035-2764_1998_num_49_3_410022.pdf)

(٢) محمد حسين: التأمينات الاجتماعية- جامعة الإسكندرية- منشأة المعارف- بدون تاريخ- ص ٢٩٣.

(٣) علي العريف: شرح التأمينات الاجتماعية -الجزء الثاني - مطبعة مخيمر بالقاهرة - ١٩٦٦- ص ٤، مجمع اللغة

العربية- المعجم الوجيز - طبعة ٢٠٠٨- ص ص ٤٢٤، ٥٥.

## ب:- تعريف البطالة في الفقه:

توجد العديد من تعريفات البطالة، وسنكتفي هنا بالإشارة إلى بعضها، حيث تتضمن هذه التعريفات شقين، أحدهما تعريف البطالة نفسها، والآخر تعريف العاطل عن العمل.

يعرّف البعض العاطل عن العمل بأنه: العامل العاطل عن العمل هو الذي لا يعمل<sup>(١)</sup>. والحقيقة أن هذا التعريف - رغم اتساع كيفه وقصر كمه - لا يمكن قبوله على نحو شامل؛ لأن هناك العديد من الفئات التي لا تعمل لسبب ما، إما بسبب عدم القدرة على العمل، كالأطفال والمرضى وذوي الإعاقة، أو لوجود السبب ولكن لا يبحث عن العمل لعلّة أخرى، مثل طلبة الجامعات وغيرهم، بالإضافة إلى بعض الأفراد الذين يعملون بعض الوقت، أو الذين يعملون بعمل ما، وفي الوقت ذاته يبحثون عن عمل آخر أكثر ربحاً أو أجراً، فهم أيضاً لا يعتبرون ضمن العاطلين عن العمل<sup>(٢)</sup>.

بينما عرّف البعض الآخر البطالة بأنها تعني: التوقف اللارادي والمستمر عن العمل لأسباب لا يد للعامل فيها<sup>(٣)</sup>.

ونظراً لأهمية مجابهة البطالة ومدى تأثيرها على المجتمع الدولي بأسره، سواء الدول المتقدمة أو النامية؛ فقد أدركت معايير العمل الدولية ذلك مبكراً، وعملت على حماية العامل في مختلف النواحي: فمن الناحية الصحية، كان تأمين المرض وإصابة العمل، ومن ناحية حماية الدخل أثناء فترة التعطل كان تأمين البطالة، بل أصبح من ثوابتها الأساسية أن

(١) رمزي زكي: الاقتصاد السياسي - عالم المعرفة - العدد ٢٢٦ - الكويت - أكتوبر ١٩٩٨ - ص ١٥.

(٢) إسماعيل فهم الخشن: "تأمين البطالة في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية" رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٢ - ص ٢٣.

(٣) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٢٣ - ص ٣٤٦، منير فريد: الوجيز في التأمينات الاجتماعية شرح مفصل لأحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المكملة له - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - دار النهضة العربية - ٢٠١٣ - ص ٨٩، عبد الباسط عبد المحسن: مبادئ التأمينات الاجتماعية - الجزء الأول - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٧ - ص ١٨١.

يحصل كل شخص على عمل مناسب؛ تلبية لاحتياجاته وأسرته، وهو ما يسمى بالعمل اللائق (Decent Work)<sup>(١)</sup>.

ومن ثم، فقد تناولت تعريف البطالة من خلال الاتفاقية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)، وعرفتها بأنها "فقد الكسب بسبب عجز شخص عن الحصول على عمل مناسب، رغم كونه قادرًا على العمل ومستعدًا له وباحتًا بالفعل عن عمل"<sup>(٢)</sup>. في حين تناولت معايير العمل العربية تعريف العاطل بصورة غير مباشرة من خلال شروط استحقاق تعويض البطالة، بأن يكون تعطل المؤمن عليه بشكل لا إرادي، وبذلك استبعدت غير المؤمن عليه من ضمن العاطلين عن العمل<sup>(٣)</sup>.

ونرى أن تعريف معايير العمل الدولية هو الأرجح، حيث شمل كلاً من المؤمن عليهم الذين تركوا الخدمة لأسباب غير إرادية، وأولئك الذين لم يسبق لهم العمل، مثل الباحثين عن عمل لأول مرة، أو الذين عملوا لحسابهم الخاص، بعكس معايير العمل العربية التي لم تتناول سوى المؤمن عليه باعتباره عاطلاً عن العمل.

(١) حدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة العمل اللائق بموجب المادة السابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. حيث عرّف العمل اللائق بأنه العمل الذي يحترم الحقوق الأساسية للفرد كإنسان ويحترم حقوق العمال ضمن مجموعة من قواعد السلامة ومعايير تحديد الأجور العادلة، مع مراعاة السلامة البدنية والعقلية للعامل في أداء وظيفته.

(٢) انظر المادة (١/١٠) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٧٥ - أول حزيران/ يونيو ١٩٨٨ - عدد الدول المصدقة ثمانى دول - لم تصدق عليها أية دولة عربية - دخلت حيز التنفيذ ١٧ أكتوبر ١٩٩١ - ص ٧، ولم تصدق مصر عليها. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312514](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312514)

- سيف الدين هيتو: تأمين البطالة بين الواقع والتشريع والرؤية المستقبلية الندوة العربية التاسعة "مجلة العمل العربي" العدد ٧٣ ديسمبر ١٩٩٩ ص ٨٧ وما بعدها، عمر عبد العزيز الدبور: تأمين البطالة من الناحية الدستورية والتشريعية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠٢٠ ص ١٢ وما بعدها.

(٣) انظر المادة (٤٢/ب) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية) الصادرة عن مؤتمر العمل العربي رقم ١ - ٢٧ مارس / آذار ١٩٧١ - القاهرة - عدد الدول المصدقة سبع - صدقت مصر في ١٩٧٧ - ص ٥٥. موقع منظمة العمل العربية.

ومما سبق يتضح لنا أن التعريفات السابقة تشير إلى وجوب استيفاء شروط معينة للبطالة أو العاطلين عن العمل، وهذا ما أشار إليه المؤتمر الثامن لمنظمة العمل الدولية لسنة ١٩٥٤، حيث حددت هذه الشروط بموجبه، وكان أبرزها: (١)

١- أن يكون قد فقد وظيفته لأسباب خارجة عن إرادته؛ ومن ثم فاقدام المتعطل على الاستقالة أو مشاركته في إضراب غير مشروع، أو غيره من هذه الأسباب المماثلة الأخرى التي لا تعتبر خارجة عن إرادته.

٢- أن يكون قادرًا على العمل: القدرة هنا نوعان: الأولى القدرة البدنية، أي أنه لا يعاني من إعاقة تمنعه من مزاوله مهنة، مثل العجز الكلي، على عكس العجز الجزئي الذي يمنعه من ممارسة مهنته الأصلية ولا يمنعه من ممارسة المهن الأخرى. والثانية القدرة النفسية، وهي من خلال البحث الجاد عن العمل دون التواكل والخمول والتكاسل والإحباط، خاصة خلال فترة التعطل الطويلة.

٣- أن يقوم المتعطل بالبحث عن فرص العمل بجدية، وذلك من خلال سرعة القيد في مكاتب العمل، والالتزام بالتدريبات المهنية المقررة، وقبول فرص العمل المناسبة. بالإضافة إلى ذلك، يجب على العامل أن يتبنى سلوكًا إيجابيًا من خلال البحث عن فرص العمل عبر القنوات المختلفة مثل الإنترنت وغيره، من أجل تقصير فترة التعطل.

٤- أن يكون متاحًا للعمل: ويقبل العمل المعروض عليه من مكتب العمل المختص.

٥- أن يكون العاطل مستعدًا للعمل استعدادًا كاملاً عند مستوى الأجر السائد. لذلك فلا يكفي استعداده فحسب، بل لا بد أن يكون العمل المعروض عليه عند مستوى الأجر المتعارف عليه.

### ثانياً: تحديد فئات العاطلين عن العمل:

توجد فئات كثيرة تعد من العاطلين عن العمل، فكل من سبق له العمل وترك الخدمة بغير إرادته يعتبر عاطلاً عن العمل، وكل الداخلين الجدد إلى سوق العمل لأول مرة هم أيضًا ضمن العاطلين عن العمل. ومع ذلك، يُعطى النوع الأول في أغلب التشريعات المقارنة

(١) عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ١٤.

بتأمين البطالة، في حين يُغطى النوع الثاني من خلال المساعدات الاجتماعية عن طريق الضرائب؛ لذلك حددت معايير العمل الدولية من خلال المؤتمر الثامن لسنة ١٩٥٤، والذي أطلق عليه (تصنيف العاطلين عن العمل، والشروط المتعلقة بهم) فئات العاطلين عن العمل، وكان أبرزهم: (١)

١- العاطل عن العمل هو من كان مستعدًا للعمل بعد انتهاء مدة عقده، أو توقف عن العمل، أو يبحث عنه مقابل أجر أو دخل.

٢- العاطل عن العمل هو من كان لديه استعدادًا للعمل: ومن ثم لا يعد المريض مستعدًا للعمل لعدم استطاعته القيام به خلال فترة معينة، أي خلال فترة مرضه وحتى تمام شفائه.

٣- العاطل عن العمل هو الذي لم يسبق له الحصول على عمل من قبل، أو الذي لم يمارس العمل لدى الغير، كصاحب عمل سابق.

٤- العاطل عن العمل هو من كان موقوفًا عن العمل بشكل مؤقت أو لمدة محددة بدون أجر.

ويتضح من خلال ما سبق أن هناك بعض الحالات التي تم استبعادها من الفئات السابقة، والتي لا يمكن أخذها في الاعتبار ضمن تعداد العاطلين عن العمل، مثل الأفراد الذين لديهم رغبة في إنشاء مشاريعهم الخاصة وتعذر البدء فيها، لنواحي إدارية أو مالية أو فنية أو ما إلى ذلك، ولا يبحثون عن عمل مقابل أجر، وكذلك العاملون لدى أسرهم بدون أجر الذين أوقفوا نشاطهم ولا يبحثون عن عمل لقاء أجر، سواء كان توقف النشاط رغبة منهم أو من رب أسرهم (٢).

---

(١) عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ١٣ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن: الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي - دار النصر للتوزيع والنشر بجامعة القاهرة - بدون تاريخ - ص ٥١، سلوى سليمان وآخرون: حق العمل في الاقتصاد المصري - المركز القومي للبحوث الجنائية والاجتماعية - ١٩٨٧ - دار الرضا للطباعة - القاهرة ١٩٨٧ - ص ٢٧ وما بعدها.

(٢) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ١١١، سيف الدين هيتو - المرجع السابق - ص ٨٧ وما بعدها.

وخلصة القول توجد تعريفات عديدة للبطالة، سواء من خلال تعريف البطالة نفسها أو العاطلين عن العمل، ومن ثم كان التعريف الشامل من وجهة نظرنا هو تعريف معايير العمل الدولية، والذي شمل كلاً من المؤمن عليه الذي ترك الخدمة لأسباب غير طوعية، والذين لم يسبق لهم العمل من قبل، مثل الباحثين عن عمل لأول مرة، أو الذين عملوا لحسابهم الخاص. في حين استبعدت الفئات التي لديها رغبة في إنشاء مشاريعهم الخاصة، أو العامل لدى رب الأسرة مقابل أجر أو بدون- من وصف العاطل عن العمل، على عكس معايير العمل العربية التي لا تخاطب إلا المؤمن عليه فقط باعتباره عاطلاً عن العمل.

## المبحث الثاني

### صور البطالة

يوجد أنواع عديدة من البطالة<sup>(١)</sup>، مثل البطالة الهيكلية، والموسمية، والاحتكاكية، وغيرها؛ وبما أن الهدف من الدراسة هو تأمين البطالة وليس البطالة في حد ذاتها؛ لذا سيتم الإشارة إلى بعض أنواع البطالة من الناحية التأمينية والاقتصادية<sup>(٢)</sup> من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: البطالة العامة:

تعد البطالة العامة من أخطر أنواع البطالة؛ لأنها تنشأ غالباً عند حدوث أزمات اقتصادية (crisis)، كما كان الوضع في ظل الأزمة العالمية التي حدثت في أمريكا سنة ١٩٢٩ (Great depression)، وأزمة ٢٠٠٨ (الرهون العقارية)، وأخيراً أزمة كوفيد ١٩<sup>(٣)</sup>. وبما أن البطالة العامة تؤدي إلى فقدان عدد كبير من العمال لوظائفهم نتيجة هذه الأزمات وغيرها؛ لذا لا يمكن الاعتراف بوجود مثل هذا النوع من البطالة ما لم تصل نسبة البطالة إلى ٥٠٪ أو أكثر من القوى العاملة بالبلاد، في هذه الحالة فقط يمكن التسليم بوجود بطالة عامة. وعلى الرغم من وجود الأزمات الاقتصادية - سواء في القرن الماضي أو الحالي - التي تم ذكر بعضها في السطور الأولى، والتي أوجدت معدلات بطالة عالية، إلا أنه لا يمكن التسليم بوجود بطالة عامة نتيجة لهذه الأزمات<sup>(٤)</sup>. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون سبب هذا النوع من البطالة فقدان أسواق التصدير، خاصة في الدول التي تعتمد بشكل

(1) . Degrave Patrick. Schnapper Dominique, L'épreuve du chômage.. In: Revue française de sociologie, 1984, 25-3. pp. 494-497

[https://www.persee.fr/doc/rfsoc\\_0035-2969\\_1984\\_num\\_25\\_3\\_3833](https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1984_num_25_3_3833)

Conseil d'orientation pour l'emploi DOCUMENT DE SYNTHÈSE RELATIF AUX CAUSES DU CHOMAGE JANVIER 2008 . p 5

<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/coe-rapport-causes-chomage-janvier-2008.pdf>

(٢) صلاح علي علي: تأمين البطالة في القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠ - دراسة مقارنة - مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية - جامعة حلوان - كلية الحقوق - العدد ٢٤ - يوليو ٢٠١١ - ص ٣١٧.

(٣) وسوف نشير إليهم في أسباب انتشار تأمين البطالة على نحو مفصل.

(٤) صلاح علي علي - نفس الإشارة السابقة - ص ٣١٨.



كبير على التجارة الخارجية، ثم تفقد الكثير من أسواقها الخارجية، ومن ثم يتأثر اقتصادها بالكامل<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: البطالة الاحتكاكية:

توجد هذه البطالة نتيجة التفاعلات المعتادة في سوق العمل، والتي بدورها تستلزم دخول وخروج العمال دون تدخل العوامل الاقتصادية فيها، حيث يتعرض العمال نتيجة لهذا النوع من البطالة إلى التعطل لبعض الوقت، لكنهم سرعان ما يحصلون على فرصة أخرى؛ لأنهم يظلون في فترة انتظار لحين الحصول على فرصة عمل جديدة؛ لذلك لا يمكن السيطرة على هذا النوع طالما أن هناك حرية للعامل وصاحب العمل في إنهاء علاقة العمل وفق رغباتهما، ومع ذلك يمكن العمل على تقصير فترة البطالة ومساعدة العامل في الحصول على وظيفة أخرى من خلال أدوات منظمة للإعلان عن فرص العمل الشاغرة<sup>(٢)</sup>. وهناك أسباب أخرى توجد هذا النوع، مثل نتيجة عدم التوافق بين الوظائف الشاغرة والمتاحة للعاطلين عن العمل، مما يعني أن الوظائف الشاغرة والمتاحة تحتاج إلى أشخاص ذوي مؤهلات خاصة، لكن ليس بين العاطلين من يمتلكون هذه المؤهلات، ويعود الجزء الأكبر منها إلى التفاوت بين نتائج العملية التعليمية وسوق العمل. كما يظهر هذا النوع من البطالة بشكل واضح في الدول العربية - بما في ذلك مصر، حيث إن العملية التعليمية ركزت على تطوير المعرفة النظرية دون التركيز على الخبرة العملية، كما سنرى لاحقاً<sup>(٣)</sup>.

(١) المختار أعمرة: البطالة وأساليب مكافحتها - رسالة ماجستير - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠٠٢ - ص ٢٤.  
 (٢) محمد الصياد ولى الوزير: مذكرات في التأمينات الاجتماعية - تأمين البطالة في قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ - المذكرة الحادية والعشرون نوفمبر - ٢٠١٣ - ص ٥، فاطمة أحمد محمد: البطالة والتشغيل - المجلة العلمية للخدمة الاجتماعية - العدد الرابع - عشر المجلد الأول يونيو ٢٠٢١ - ٥٣-٧٣، رجب سيد صميده: اتجاهات الضمان الاجتماعي في القانون المصري (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٣ - ص ٣٣٧.

(٣) صلاح علي علي - المرجع السابق - ص ٣٢٠، منظمة العمل العربية: التقرير الخامس حول: التشغيل والبطالة في الدول العربية "دعم التنافسية لتعزيز القابلية للتشغيل" القاهرة ٢٠١٦ - ص ٢٢ وما بعدها.  
 أظهرت مؤشرات خريجي التعليم العالي لعام ٢٠٢٣ زيادة ١٠,٦% عن ٢٠٢٢. حيث كان هناك ٣٧٨ ألف خريج من التعليم العالي عام ٢٠٢٣ مقابل ٧٦٦ ألف خريج عام ٢٠٢١ بنسبة زيادة ١٢٦%. و ٤٩٥.٦ ألف خريج من الجامعات الحكومية عام ٢٠٢٣ بنسبة ٧٦١% من إجمالي خريجي التعليم العالي. و ٤٨.١ ألف خريج من الجامعات الخاصة عام ٢٠٢٣ بنسبة ٦٦% من إجمالي خريجي التعليم العالي. و ٢٤.٩ ألف خريج من المعاهد =

وبالإضافة إلى المؤهلات الخاصة التي لا توجد لدى العاطلين عن العمل، فقد تتوافر الوظائف في مناطق نائية بعيدة عن المناطق التي يعيش فيها العمال، مما يؤدي إلى إجماع أعداد كبيرة منهم عن قبول مثل هذه الوظائف<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: البطالة الهيكلية:

يحدث هذا النوع من البطالة نتيجة عوامل اقتصادية، كما هو الوضع في التطور التكنولوجي، مما يؤدي بدوره إلى تغيرات جذرية في أساليب الإنتاج، لذا يُطلق عليها البطالة الهيكلية. ويستمد هذا النوع اسمه من التغيرات في الهيكل الاقتصادي، سواء من الناحية الصناعية أو المهنية أو الديموغرافية؛ ومن ثم؛ فإن تغيير الهيكل الاقتصادي من الناحية الصناعية غالباً ما يتطلب تعديلات جذرية في أساليب الصناعة، ويترتب على ذلك استخدام الآلات الحديثة، وإعادة تدريب العمال، الأمر الذي يتطلب وقتاً واستعداداً منهم، أو الاستغناء عنهم واستدعاء عمالة مدربة، ليحدث نوع من التغيير في حركة العرض والطلب في سوق العمل<sup>(٢)</sup>. وعليه، فإن التقدم التكنولوجي الهائل في وسائل الإنتاج الناجمة عن تقدم العلم والآلات واستخدام العقول الإلكترونية قد أثر في كثير من الأحيان على ظروف العمل، خاصة بالنسبة للعمالة غير المنتظمة، بحيث يمكن أن يتسبب هذا النوع من البطالة في تغيير أذواق المستهلكين للسلع، كما حدث عندما تم التخلي عن وسائل النقل المعتادة عند ظهور القطارات، أو إحلال الإنسان الآلي محل العنصر البشري<sup>(٣)</sup>؛ مما يخلق اختلالاً بين المعروض من السلع وما هو مطلوب، فتتعرض بعض الصناعات للكساد الشديد أو ربما

=العليا الخاصة عام ٢٠٢٣ بنسبة ١.٦١٪ من إجمالي خريجي التعليم العالي. راجع في هذه الاحصائيات: تقرير

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء صدر يوم السبت الموافق ١٢/٢٣/٢٠٢٣.

[https://mediadr.sis.gov.eg/bitstream/handle/123456789/45757/CAPMAS20231223\\_008.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://mediadr.sis.gov.eg/bitstream/handle/123456789/45757/CAPMAS20231223_008.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

(١) محب الدين محمد: تأمين البطالة- عالم الكتب - القاهرة - ١٩٦٦ - ص ٧.

(٢) محمد الصياد وليلى الوزيري- المرجع السابق- ص ٦.

(٣) استبعدت العديد من الشركات العاملين لديها ليحل محلهم الروبوتات منها- على سبيل المثال- شركة Faxconn،

وهي من كبريات الشركات العابرة للقارات والمتخصصة في مجال الإلكترونيات، حيث سرحت في عام ٢٠١٦ ما

يربو على ٦٠ ألف عامل لتحل الآلات الحديثة محلهم في أداء المهام الروتينية المتكررة. راجع في ذلك المعنى:

منظمة العمل العربية: التقرير العربي السادس حول: التشغيل والبطالة في الدول العربية "أسواق العمل في الدول

العربية: تحليل للحاضر واستشراف للمستقبل " ٢٠١٨-٢٠٢٠. موقع منظمة العمل العربية.

للاندثار، إما بسبب الظروف المحلية أو العالمية، فيصبح العاملون عاطلين<sup>(١)</sup>. وأخيرًا، قد ينتج هذا النوع من ضعف قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب مكون العمل نتيجة عدم التوازن بين فرص العمل المتاحة والداخليين الجدد في سوق العمل<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: البطالة الموسمية:

يرتبط هذا النوع ارتباطاً وثيقاً ببعض الأنشطة الاقتصادية التي تتم في مواسم معينة خلال العام، فيتعرض العمال للبطالة في مواسم دون الأخرى، لأنه يقل أو ينعدم فيها النشاط الإنتاجي<sup>(٣)</sup>.

كما يمكن إرجاع هذه البطالة إلى طبيعة بعض الأنشطة الإنسانية، حيث تزداد الحاجة في أوقات محددة إلى الأيدي العاملة، بينما تقل في أوقات أخرى، وينخفض الطلب على الأيدي العاملة ثم تزداد البطالة كما هو موجود في بعض الأنشطة، مثل النشاط الزراعي، وصيد الأسماك، والسياحة، وغيرها من الأنشطة التي تزداد في موسم معين من السنة، لاسيما فصل الصيف<sup>(٤)</sup>.

وبشكل آخر، تعتبر العمالة الموسمية غير مضمونة؛ لكونها وظيفة غير دائمة وقصيرة الأجل، حيث يمكن الاستغناء عن العامل بمجرد انتهاء موسم تدفق الزبائن أو المستفيدين من خدمة بعينها، بالإضافة إلى إمكانية تخلي صاحب العمل عن العامل حتى لو كان موظفاً جيداً، واستطاع أن يثبت قدرته على الانخراط في بيئة العمل. لذلك، تحاول الدول التعامل مع هذا النوع من البطالة من خلال إعادة تدريب العمال الموسمين في وظائف أخرى يمكن ممارستها خلال فترات انقطاع النشاط الموسمي<sup>(٥)</sup>.

(١) صلاح علي علي - المرجع السابق - ص ٣٢٠.

(٢) سعد السعيد: المؤشرات الكمية لاتجاهات البطالة وفاعلية نظام التأمين الاجتماعي في مواجهتها في ظل الاتجاهات الاقتصادية الحديثة - جامعة المنوفية - كلية تجارة - آفاق جديدة للدراسات التجارية - ١٩٩٥ - ص ٢٢٩.

(٣) محمد الصياد وليلى الوزيري - المرجع السابق - ص ٦.

(٤) صلاح علي علي - نفس الإشارة السابقة - ص ٣٢١.

(٥) محمد الصياد وليلى الوزيري - نفس الإشارة السابقة - ص ٦.

### خامساً: البطالة الجزئية:

ويقصد بالبطالة الجزئية العمال الذين يعدّون ضمن القوة العاملة، لكنهم يعملون في هذه الأعمال لبعض الوقت (part - time)، ثم يظلّون في أعمالهم مع البحث عن عمل آخر بدوام كامل (-full time). وقد أشارت معايير العمل الدولية إلى مفهوم هذا النوع من خلال اتفاقية النهوض بالعمالة الحماية من البطالة رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ بأنها "تخفيض مؤقت في ساعات العمل العادية أو القانونية"<sup>(١)</sup>.

وخلاصة القول تعددت صور البطالة كما سبق ذكره؛ لذلك لا يمكن أن يغطي تأمين البطالة كافة أنواع البطالة، بل غالباً المؤمن عليهم فقط، لأنه يعتبر نظاماً ممولاً، وقائياً، ومؤقتاً يعمل على حماية المتعطل لفترة محددة حتى عودته إلى العمل أو انتهاء المدة المقررة، أيهما أسبق.

(١) انظر المادة (١٠ / ٢ / أ) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

## المبحث الثالث

### أسباب تفاقم مشكلة البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

مر العالم بظروف عظيمة وتحولات وتغييرات كبيرة فرضها الواقع في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها<sup>(١)</sup>، حيث أثرت التحولات والمتغيرات سلبيًا على مستويات التشغيل في جميع أنحاء العالم<sup>(٢)</sup>، خاصة خلال فترة الثورة الصناعية الثالثة وما تلاها عندما شهدت البلدان الصناعية تغييرات سلبية، في ذلك الوقت لم تكن الدول العربية تعاني من البطالة كما كان الحال في الدول الصناعية، لكن بعد التطور الصناعي والتحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، بدأت البطالة تظهر في معظم الدول العربية، بما في ذلك مصر.

وبناءً على ما سبق، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي

**الطلب الأول: أسباب تفاقم مشكلة البطالة في الدول المتقدمة.**

**الطلب الثاني: أسباب تفاقم مشكلة البطالة في مصر.**

---

(1) Rouillard, J. (2011). Le rendez-vous manqué du syndicalisme québécois avec un parti des travailleurs (1966-1973). Bulletin d'histoire politique, 19 (2), 161–182.  
<https://doi.org/10.7202/1054899ar>

Daly M, Delaney L. The scarring effect of unemployment throughout adulthood on psychological distress at age 50: estimates controlling for early adulthood distress and childhood psychological factors. Soc Sci Med. 2013 Mar;80:19-23. doi: 10.1016/j.socscimed.2012.12.008. Epub 2012 Dec 20. PMID: 23415587.

(٢) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٢.

## المطلب الأول

### أسباب تفاقم ظاهرة البطالة في الدول المتقدمة

توجد العديد من الأسباب التي أدت إلى تفاقم مشكلة البطالة في الدول المتقدمة<sup>(١)</sup>، بسبب التغيير في آليات السوق والتحول الصناعي الذي نتج عنه استبدال العامل بالآلة. ومن ثم، تعد الثورة الصناعية الثالثة العامل الأساسي في تفاقم مشكلة البطالة. بالإضافة إلى ذلك، هناك العديد من العوامل الأخرى التي تسهم في انتشار مشكلة البطالة وتفاقمها في الدول المتقدمة، مثل العولمة، وارتفاع أسعار النفط، وسياسة التحرير المالي، وتفاقم العجز في بعض الدول الكبرى، وما إلى ذلك.

### أولاً: العوامل الرئيسية في تفاقم مشكلة البطالة في الدول المتقدمة:

تعتبر الثورة التكنولوجية المعاصرة عاملاً رئيسياً في تفاقم مشكلة البطالة في الدول المتقدمة، وذلك بسبب استبدال العامل بالآلات حديثة<sup>(٢)</sup>، الأمر الذي أحدث ثورة في عالم التشغيل، حيث إن حجم الوظائف التي أوجدتها هذه الثورة أقل بكثير من الوظائف التي ألغتها، فلقد ألغت الثورة التكنولوجية الحديثة ما يقرب من ٥٠٪ من الوظائف الدائمة، في حين أنها أوجدت حوالي ٤٪ من الوظائف، أي ما يقرب من ٤٦٪ من العمال فقدوا وظائفهم، مما أدى إلى تفاقم مشكلة البطالة. ومن أهم الأدوات الحديثة التي فاقمتها ما يلي:

١- الإنسان الآلي: وهو في تزايد مستمر، خاصة في الدول المتقدمة، فبحسب بعض الإحصائيات كان عدد الروبوتات (Robots) المستخدمة في العالم عام ٢٠١٣ لم

(1) Madianos, M. G., Alexiou, T., Patelakis, A., & Economou, M. (2014). Suicide, unemployment and other socioeconomic factors: evidence from the economic crisis in Greece. *The European Journal of Psychiatry*, 28(1), pp.39-45;

<https://scielo.isciii.es/pdf/ejpen/v28n1/original4.pdf>

Xue, J., & Zhong, W. (2003). Unemployment, poverty and income disparity in urban China. *Asian Economic Journal*, vol 17 ON 4, pp. 383.ff;

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-8381.2003.00192.x>

(٢) منظمة العمل العربية - التقرير العربي السادس حول: التشغيل والبطالة في الدول العربية " المرجع السابق - ص ٢٠٢.

- أحمد حسن البرعي: الثورة الصناعية وآثارها القانونية والاجتماعية - ط ١ - ج ١ - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٨٣ - ص ١٢٥، إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٧٦ وما بعدها، عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ٣٨.

- يتجاوز ١.٢ مليون روبوت، وارتفع هذا الرقم إلى مليون ونصف في عام ٢٠١٤، ثم زاد في عام ٢٠١٦ إلى ٢ مليون ليصل إلى أكثر من ثلاثة ملايين في عام ٢٠١٩.
- ٢- الذكاء الاصطناعي: حل محل البشر في مختلف المجالات، حيث تستطيع هذه الأجهزة محاكاة القدرات العقلية للإنسان نظراً لقدرتها على التفكير النقدي، ويستخدم هذا العمل حالياً في مختلف المجالات مثل التمويل والنقل والطيران والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها من الأنشطة الأخرى، فوفقاً لبعض التقديرات، سيكون نحو ٥٠٪ من الأعمال المعتادة في العالم اليوم حصراً لأنظمة الذكاء الاصطناعي.
- ٣- القيادة الذاتية للمركبات: والتي أنشأت ووسعت أسواقاً جديدة للآلات والأجهزة، مثل الطائرات بدون طيار، والسيارات ذاتية القيادة، وغيرها.

### ثانياً: العوامل الثانوية في تفاقم مشكلة البطالة في الدول المتقدمة

لم يكن العامل الرئيسي المتمثل في الثورة الصناعية هو المتسبب في تفاقم البطالة في الدول المتقدمة فحسب، بل كانت هناك العديد من العوامل الثانوية الأخرى، أبرزها:

#### ١- العولمة

خلفت العولمة عبئاً على موظفي الموارد البشرية في البحث عن أفضل المرشحين للوظائف من مختلف البلدان<sup>(١)</sup>، والتعامل مع الاختلافات الزمنية والثقافية واللغوية، بالإضافة إلى صعوبة متابعة شؤون هجرة الموظفين، وتأمين تأشيرات الدخول للموظفين الأجانب، كما أدت إلى زيادة تكلفة بيع المنتجات في الدول الأجنبية. ويرجع ذلك إلى فرض الرسوم الجمركية ورسوم التصدير، وصعوبة إدارة رواتب الموظفين، ومراقبة مدى التزامهم بالتعليمات والقوانين المتعلقة بالعمل والتنظيم الضريبي بسبب تعدد الأسواق؛ ومن ثم تؤدي إلى استغلال العمال المهاجرين، كما أن المنافسة الشديدة بين الشركات تدفعها إلى تقديم سلع منخفضة التكلفة لكسب أكبر عدد من العملاء على حساب إيجاد العمالة الوافدة

(١) العولمة: هي عملية تفاعل وتكامل بين الناس والشركات والحكومات في جميع أنحاء العالم ظهر مصطلح العولمة - لأول مرة- في بداية القرن العشرين (ليحل محل المصطلح الفرنسي السابق mondialization)، وقد تطور معناه الحالي في وقت ما في النصف الثاني من القرن العشرين وأصبح شائعاً في التسعينيات لوصف الاتصالات الدولية غير المسبوقه. كما يرجع البعض ظهورها إلى القرنين الثامن عشر والتاسع عشر؛ بسبب التقدم في تقنية نقل الاتصالات. حيث أدت هذه التفاعلات العالمية إلى نمو التجارة الدولية وتبادل الأفكار والمعتقدات والثقافة. وتعتبر العولمة في المقام الأول عملية اقتصادية للتفاعل والتكامل فيما يتعلق بالجوانب الاجتماعية والثقافية. ومع ذلك، شكلت العديد من الصراعات الدولية والدبلوماسية، كما أنها أثرت بشكل كبير على الأيدي العاملة؛ بسبب بحث الشركات العالمية عن الأيدي العاملة المنخفضة، أو العمال المهاجرين. راجع في المعنى: موقع ويكيبيديا:

<https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B9%D9%88%D9%84%D9%85%D8%A9>

بتكاليف أقل، واستغلال طاقاتهم وصعوباتهم في توسع الشركات عالمياً، حيث يتطلب ذلك رأس مال كبير، بالإضافة إلى مرونة عالية وقدرة على مواكبة قوانين العمل المتغيرة لكل دولة، وخطر فقدان الوظائف المحلية بسبب تفضيل بعض الشركات للعمالة الوافدة أو نقل مجال عملها خارج الدولة، وتركيز السلطة والثروة في أيدي فئة محددة من الشركات الكبيرة، الأمر الذي أدى بدوره إلى القضاء على منافسيها من الشركات الصغيرة حول العالم، لذا فهي تؤدي إلى تفاقم مشكلة البطالة في الأماكن ذات الأجور المرتفعة؛ بسبب البحث عن البلدان ذات الأجور المنخفضة والمهاجرين؛ حتى تتمكن الشركات من تحقيق أرباح عالية<sup>(١)</sup>.

## ٢- ارتفاع أسعار النفط:

كانت هناك أزمة في سبعينيات القرن الماضي تسمى "أزمة الطاقة"<sup>(٢)</sup>. واجهت هذه الأزمة العديد من الدول الصناعية، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا وغيرها، مما أدى إلى ارتفاع حاد في الأسعار وزيادة معدلات البطالة؛ لذا اضطرت بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية إلى البحث عن مصادر للطاقة في أماكن أخرى من أجل معالجة هذه الأزمة واستعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي داخل البلاد. كما أدى ارتفاع أسعار النفط إلى حدوث تضخم، حيث سارعت البنوك التجارية وصندوق النقد الدولي إلى إعادة

(1) Todaro, Michael P. "A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries." The American economic review (1969): vol 59 on1 , pp. 138-141; <https://bibliotecadigital.ciren.cl/server/api/core/bitstreams/781f6c52-8ff2-48a4-a759-09a05a25eaf3/content>

Brouwers EPM. Social stigma is an underestimated contributing factor to unemployment in people with mental illness or mental health issues: position paper and future directions. BMC Psychol. 2020 Apr 21;8(1):36. doi: 10.1186/s40359-020-00399-0. PMID: 32317023; PMCID: PMC7171845. pp 1-4.

(2) أدت أزمة النفط في سبعينيات القرن المنصرم إلى فرض قيود على الأسعار المحلية في الولايات المتحدة، حيث أدى نقص البنزين خلال أزمة النفط عام ١٩٧٣ إلى فرض بعض القيود على البنزين. بالإضافة إلى تحرير أسعار النفط في عهد الرئيس جيمي كارتر في ٥ أبريل ١٩٧٩، ومن ثم كان متوسط سعر النفط الخام ١٥,٨٥ دولاراً، وفي خلال ١٢ شهراً ارتفع سعر النفط الخام إلى ٣٩,٥٠ دولاراً، مما أثر بشكل مباشر على قوة العاملة وزاد من تفاقم مشكلة البطالة. راجع في، هذا المعنى: موقع ويكيبيديا:

[https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9\\_%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A7%D9%82%D8%A9\(1979\)\\_](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A7%D9%82%D8%A9(1979)_)



تدوير الفائض في شكل قروض للدول، ونتج عن ذلك عجز في ميزان المدفوعات للدول المقترضة، وصاحبه عجز في ميزانها التجاري وتضخم وتفاقم مشكلة البطالة<sup>(١)</sup>.

### ٣- سياسة التحرر المالي:

أدت سياسة التحرر المالي إلى تضخم شديد في السيولة الدولية، ومن ثم بدأ رأس المال العالمي ينمو ويتحرك دون وجود ارتباط وثيق بعمليات الإنتاج والاحتياجات الحقيقية لتمويل التجارة، فأصبح الربح يتحقق بالمضاربة والتداول في البورصة بعد أن كانت الأرباح تتزايد بعمليات الاستثمار والإنتاج والتشغيل، مما أدى إلى تحول الاقتصاد العالمي إلى اقتصاد هش يتأثر بين عشية وضحاها<sup>(٢)</sup>. لذا حاولت مصر، كغيرها من الدول النامية، تبني سياسة تحرير نظامها المالي والمصرفي بهدف زيادة معدل النمو الاقتصادي. وفي ضوء ذلك، كان لسياسات التحرير المالي تأثير متباين على النمو الاقتصادي، حيث أظهرت النتائج تأثيراً إيجابياً لكل من الانفتاح التجاري والاستثمار الأجنبي المباشر وتأثيراً سلبياً على حجم الوساطة المالية، في حين كانت نسبة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص وسعر الفائدة ومعدل التضخم ليست ذا جدوى كبيرة، أي أنها لم تسجل تأثيراً واضحاً على النمو الاقتصادي في الأمد البعيد ولكن كان هناك تأثيراً على حجم البطالة. ولذلك، رأى البعض ضرورة إتخاذ صناع القرار في مصر سياسات اقتصادية تكميلية لإصلاح القطاع المالي والعمل على استقرار المؤشرات الاقتصادية الكلية من أجل تعزيز تأثير سياسات التحرير المالي على النمو الاقتصادي وخفض حدتها على القوى العاملة<sup>(٣)</sup>.

ونخلص إلى ذلك أن العوامل الثانوية لا تقل تأثيراً عن العوامل الرئيسية في زيادة معدلات البطالة في الدول المتقدمة؛ لذلك تحاول الدول حماية العاطل عن العمل خلال تلك

(1) OPEC Revenues Fact Sheet Energy Data, Statistics and Analysis - Oil, Gas, Electricity, Coal": June 28, 2023p1- [http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/OPEC\\_Revenues/Factsheet.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/OPEC_Revenues/Factsheet.html) .

(2) Gine, Xavier & Townsend, Robert M., 2004. "Evaluation of financial liberalization: a general equilibrium model with constrained occupation choice," Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 74(2), pages 269-307, August.2004.

-وهذا ما أظهرته الأزمات التي حدثت في القرن الماضي والحالي، كأزمة الكساد الكبير، والرهون العقارية وغيرها. كما سنرى لاحقاً بالتفصيل في أسباب انتشار البطالة.

(٣) محمد عبد العليم صابر. "اثر سياسات التحرر المالي على النمو الاقتصادي بالتطبيق على الاقتصاد المصري للفترة من ١٩٩٠-٢٠٢٠". مجلة البحوث المالية والتجارية ٢٥،٣ (٢٠٢٤):ص ٢١-٢٦.

الظروف عن طريق تأمين البطالة أو المساعدات الاجتماعية لإحداث نوع من التوازن الاجتماعي والاقتصادي والسياسي داخل البلاد.

## المطلب الثاني

### أسباب تفاقم مشكلة البطالة في مصر

تعتبر مصر من الدول النامية التي تزداد فيها معدلات البطالة بشكل ملحوظ؛ بسبب وجود العديد من الأسباب التي تؤدي إلى تفاقم مشكلة البطالة. لذا سنسلط الضوء على أبرز هذه الأسباب.

#### أولاً: الخصخصة:

منذ بداية مطلع الستينيات، أعلنت الدولة شعار (وظيفة لكل خريج)، سواء كانوا من خريجي المؤهلات العليا أو المتوسطة، بغض النظر عن مدى الاحتياج إليهم من عدمه<sup>(١)</sup>. حتى عام ١٩٧٧ أصبح ما يقرب من ثلثي الأيدي العاملة يعمل بالجهاز الإداري للدولة، والثلث الباقي يعمل بالقطاع العام<sup>(٢)</sup>. ونظرًا لمواجهة التغييرات التي حدثت، وتحول الدول - ومنها مصر - من مسار الاشتراكية إلى الرأسمالية، أو ما يسمى بالاقتصاد الحر<sup>(٣)</sup>، وفي إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي فرض على دول كثيرة من أجل معالجة الأزمات الاقتصادية والمشاكل المالية التي واجهتها منذ ثمانينيات القرن العشرين، وإعادة جدولة

(١) أحمد البرعي: الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة : خطة قومية للعلاج - جامعة القاهرة- كلية الحقوق - ١٩٩٥ - ص ٤.

(٢) نبيل فاروق: العمالة الزائدة- التنمية الإدارية- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة- العدد ٩١ و٩٢- يناير - أبريل ٢٠٠١ - ص ٣٧.

(٣) الخصخصة مصطلح حديث نسبيًا، وقد أشارت إليه الكتابات الاقتصادية التي تناولت الخصخصة بأكثر من اسم. قيل "الخصخصة"، أو "التخصيص"، أو "التحويل إلى القطاع الخاص"، وكلها مصطلحات تدل على حالة نقل الملكية من المؤسسات الحكومية (ما يُسمى بالقطاع العام) إلى القطاع الخاص. كما تؤدي الخصخصة على نطاق أوسع إلى إدخال قوى السوق وآليات العرض والطلب والمنافسة في اقتصاد الدولة. ورأى البعض أن الخصخصة لا توفر قيمة مضافة لموازنة الدولة بسعر السوق العادل، بل تعمل فقط على تحويل الأصول من شكلها الحقيقي إلى سيولة نقدية. راجع في هذا المعنى:

Said, Mona. "Wages and inequality in the Egyptian labor market in an era of financial crisis and revolution." *The Egyptian labor market in an era of revolution* American University in Cairo May (2015):pp 52 ets. <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/912.pdf>

الديون أو منح قروض جديدة من الهيئات الدولية مشروطة بالبدا في تنفيذ برنامج الخصخصة (١).

#### ١: تعريف الخصخصة:

توجد العديد من تعريفات الخصخصة، وسيتم سرد بعضها بإيجاز، لأن الإشارة إليها سوف يُبنى عليها أهمية مساهمة الدولة في تأمين البطالة عندما نستعرض طرق تمويل تأمين البطالة في موضعه. عرّف البعض الخصخصة بأنها: تحول المشروع العام الذي تملكه الدولة أو نصيب الأغلبية إلى القطاع الخاص (٢). بينما عرفها آخرون بأنها: تغيير الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص (٣).

ومن التعاريف السابقة، يتضح أنها عرفت الخصخصة بأنها نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ونختلف مع هذه تعريفات، حيث إنها تعريفات عامة ولم تتطرق إلى عناصرها الرئيسية مثل التغيير الجذري في الإدارة واختلاف المصالح بين القطاع العام والخاص ونحو ذلك، لذا من الممكن تعريف الخصخصة بأنها: نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهو ما يؤدي بدوره إلى تغيير جذري في الإدارة الجديدة، والعمل على التوظيف الأمثل للعمالة، مما قد ينتج عنه تسريح معظم العمالة، أو بعضهم على الأقل (٤).

#### ٢: آثار الخصخصة:

تحتوي الخصخصة على العديد من الآثار، منها ما هو إيجابي، كالتخلص من عبء الديون كما هو الحال بالنسبة للدولة، ومنها ما هو سلبي، كفقدان العامل لوظيفته، مما يؤدي

(١) سهير صلاح الدين: الخصخصة وآثارها التوزيعية: تحليل اجتماعي مع دراسة حالة خصخصة قطاع الأسمت في مصر - كلية آداب - جامعة المنيا - المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة - جامعة الأزهر - العدد ١١. يناير ٢٠١٤، ص ٣٣ وما بعدها.

(٢) سعيد رجب: خصخصة المطارات - الجمعية المصرية للإدارة المالية - الإدارة المالية - مجلد ٣٠ - العدد ٢ - يونيو ٢٠٠٠ - ص ٣٣.

(٣) سهير صلاح الدين - نفس الإشارة السابقة - ص ٣٦.

(٤) تُؤخذ في القطاع العام العديد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الاعتبار، ومن ثم في حالة فصل العامل تؤخذ هذه العوامل محل اعتبار. بينما يختلف ذلك القطاع الخاص، حيث يحكمه اعتبارات السوق والوصول إلى أكبر ربح ممكن، خاصة في الدول النامية، في ظل غياب قوانين صارمة تحمي حقوق العمال من الرأسمالية المتوحشة.

إلى انقطاع مصدر رزقه الوحيد. ومن ثم سنشير إلى أثر الخصخصة على الدولة، والعامل، في النقاط الآتية:

**أ: أثر الخصخصة على الدولة:**

أنشأت الدولة خلال عامي ١٩٥٩ و ١٩٦٠ القطاع العام<sup>(١)</sup>، وامتلكت العديد من المشاريع الصناعية الكبرى، ومنحت العامل آنذاك حقوقًا وامتيازات كبيرة، كما توسعت في عملية التوظيف والحماية الاجتماعية، وهذا ما أشارت إليه الخطة الخمسية الأولى، حيث زادت بمعدل سنوي قدره ٦.٤٪، نتج عن ذلك ارتفاع في نصيب قطاع الصناعة من إجمالي العمالة من ١٠٪ في الأعوام ١٩٥٩ - ١٩٦٠ إلى ١١.٢٪. علاوةً على ذلك، فقد شهدت تلك الفترة نفسها تخفيضًا في ساعات العمل، مما أثر سلبيًا على انخفاض إنتاج العمال، وفي الوقت ذاته تلقى العمال زيادات في أجورهم، ونتج عن ذلك زيادة الأجور الحقيقية دون وجود إنتاج مماثل، مما أدى إلى مزيد من الخسائر حتى أصبح القطاع العام عبئًا على ميزانية الدولة. اضطرت الدولة في نهاية المطاف إلى وقف سياسة التوظيف، لكن تجميد التوظيف لم يظهر أي تحسن ملموس في الإنتاج، حيث أصبح القطاع العام مكتنظًا بالعمال؛ ومن هنا بدأت الدولة في سياسة الخصخصة<sup>(٢)</sup>.

ومع ذلك كان هناك عاملان مثبطان للدولة قبل بدء الخصخصة، الأول: زيادة العمالة داخل هذا القطاع، والثاني: الديون المستحقة للبنوك على شركات القطاعين العام والأعمال العام؛ ومن ثم أصبحت الخصخصة بمثابة إلقاء عبء من على الدولة من ناحية، وفقدان مصدر رزق العامل من ناحية أخرى، كما سيتضح في (ب).

(١) أحمد حسن البرعي - الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة - المرجع السابق - ص ١٣، هالة سمير الغاوي: مدى كفاءة نظام التعليم المصري في تحقيق متطلبات التنمية، رسالة ماجستير، كلية التجارة - جامعة عين شمس، ٢٠٠١ - ص ١٨٥.

(٢) كمال فتوح مصطفى: تأمين البطالة في ظل اقتصاديات السوق الحرة بالتطبيق على جمهورية مصر العربية - كلية التجارة - جامعة المنوفية - ٢٠٠٤ - ص ٢، طارق محمد فاروق: الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها - رسالة دكتوراه - حقوق المنصورة - ٢٠٠٣ - ص ٤٢١ وما بعدها.

**ب: أثر الخصخصة على العمال:**

يعد العامل الأكثر تضرراً من نظام سياسة الخصخصة؛ لأن صاحب العمل الجديد غالباً ما يسعى إلى تحقيق التوازن بين حجم التوظيف الأمثل للعمالة مقارنة بالإنتاج والربح، مما يؤدي إلى فصل معظم العمال، ومن ثم إلى فقدان مصدر رزقهم الوحيد، ورغم أن الحكومة ذكرت أن العمال لن يتضرروا من سياسة الإصلاح الاقتصادي المتوقعة في ذلك الوقت<sup>(١)</sup>، إلا أن التزام الحكومة بذلك كان صعباً لسبب بسيط، هو أنه ليس هناك ما يجبر صاحب العمل الجديد على امتلاك مصنع مثقل بالعمالة الزائدة عن الحاجة.

وأخيراً، يعتبر سوق العمل من أوضح الآليات في العلاقة بين الخصخصة وتوزيع الدخل والفقير، ومن ثم فإن الخصخصة ليست مشكلة في حد ذاتها، بل تكمن المشكلة في تنفيذها ومدى الاستعداد لها. ولذلك فإن البدء بالخصخصة والتخلي عن العمال دون توفير فرص عمل بديلة يؤثر على العمال. وعلى العكس من ذلك، إذا كانت الخصخصة عنصراً من عناصر برنامج شامل يؤدي إلى نمو مرتفع وخلق المزيد من فرص العمل، فسيكون لها عائد إيجابي على الجميع<sup>(٢)</sup>. ونحن من جانبنا نتفق مع هذا الاتجاه، حيث كانت سياسة الخصخصة أمراً حتمياً للدولة لتقليل فاتورة الخسائر، ووقف النزيف المستمر للموازنة العامة للدولة. لكن المننقد هو طريقة وكيفية تنفيذها دون تحديد جدول زمني لها، والتعامل مع العمال المسرحين نتيجة لهذا الإصلاح الذي يبدأ بمرحلة حصر العدد الذي سيتم الاستغناء عنه، ثم مرحلة الانتظار للحصول على عمل آخر، وصولاً إلى مرحلة إعادة التشغيل. ومن ثم تكون الدولة مسؤولة -إن لم تكن سياسياً- فهي مسؤولة اجتماعية على الأقل تجاه أولئك الذين فقدوا وظائفهم.

(١) حسين رمزي: العمالة والمديونيات وسياسة الخصخصة- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة- التنمية الإدارية- العدد

٦١- أكتوبر ١٩٩٣- ص ٧.

(٢) سهير صلاح الدين- المرجع السابق- ص ٤٨.

## ثانياً: النمو السكاني:

إن الزيادة السكانية المطردة تحول دائماً دون إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الموارد البشرية والموارد الطبيعية المتاحة<sup>(1)</sup>، بالإضافة إلى إعاقة حل مشكلة تقادم البطالة التي يكمن ثقلها في البناء المتكامل للمجتمع، إذ تؤكد البيانات أن معدل النمو السكاني الحالي يزيد من معدل البطالة، ويؤثر سلباً على جهود التنمية، ويقضي على آمال المواطنين في الارتقاء بمستوى المعيشة، وصولاً إلى التشغيل الكامل وتحقيق الرخاء والرفاهية<sup>(2)</sup>.

بالإضافة إلى الخصوبة العالية التي لها تكلفة باهظة على المجتمع، خاصة وأن الدولة مسؤولة إلى حد كبير عن تكاليف توفير الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية والأمنية وغيرها، كل هذا مع ثبات الموارد الطبيعية ومساحة الأراضي الزراعية التي تضاءلت بمرور الزمن، خاصة في ظل الثورات وزيادة التعدي عليها وغياب المشاريع الصناعية كثيفة العمالة، كل ذلك أدى إلى تقادم مشكلة البطالة<sup>(3)</sup>.

لذلك نحتاج إلى المشاركة الفعالة للموارد البشرية، لأن النشاط الاقتصادي في مصر (الذي يقيس نجاح الاقتصاد بمشاركة المواطنين في النشاط الاقتصادي المنتج) منخفض نسبياً، حيث بلغ ٤٤.٣٪ في عام ٢٠١٨، ومع ذلك أدت المشاركة إلى انخفاض معدل البطالة من ١٢٪ في عام ٢٠١٧ إلى ١٠٪ في الربع الثالث من ٢٠١٨<sup>(4)</sup>. ويشير الجهاز المركزي المصري للتعبئة العامة والإحصاء في تقاريره إلى الزيادة المطردة في أعداد السكان،

(1) Khalifa, Mona, Julie DaVanzo, and David M. Adamson. Population growth in Egypt: A continuing policy challenge. Rand, centre for S Middle east policy 2000.pp 2ets <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/IP183.pdf>

Awad, Alyaa, and Ayman Zohry. "The end of Egypt population growth in the 21st century: challenges and aspirations." Cairo Demographic Center 20 - 22 December 2005pp2 ets <https://zohry.com/pubs/alyaa.pdf>

(2) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٥٣ وما بعدها.

(3) علاء محمد محمد:الخصخصة وتأثيرها على البطالة- رسالة ماجستير- جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠٠٩ - ص

.٩٤

(4) تقرير منظمة العمل الدولية بالقاهرة: ستون عاماً في مصر - نتائج ٢٠١٨ - أبريل ٢٠١٩ - ص ١٥.

وفقًا للنوع عن الفترة (٢٠١٣ - ٢٠٢٣)<sup>(١)</sup>، لكي نلتبس حجم الزيادة السكانية وأثرها على البطالة من خلال الجدول رقم (١)

السنوات	الذكور	الإناث	الإجمالي
٢٠١٣	٤٢ ٧٢٧	٤٠ ٩٤٠	٨٣ ٦٦٧
٢٠١٤	٤٣ ٧٨٨	٤١ ٩٩٥	٨٥ ٧٨٣
٢٠١٥	٤٣ ٨٨٠	٤٣ ٠٨٣	٨٧ ٩٦٣
٢٠١٦	٤٥ ٩٤٤	٤٤ ١٤١	٩٠ ٠٨٦
٢٠١٧	٤٦ ٩٤٤	٤٥ ١٥٥	٩٢ ١٥٥
٢٠١٨	٤٩ ٦٣٥	٤٦ ٦٤٤	٩٦ ٢٧٩
٢٠١٩	٥٠ ٥٤٧	٤٧ ٥٥٤	٩٨ ١٠١
٢٠٢٠	٥١ ٤٢٠	٤٨ ٤٢٣	٩٩ ٨٤٣
٢٠٢١	٥٢ ٢٢٨	٤٩ ٢٣٦	١٠١ ٤٦٤
٢٠٢٢	٥٢ ٩٣٦	٤٩ ٩٤٣	١٠٢ ٨٧٩
٢٠٢٣	٥٣ ٧٢١	٥٠ ٧٤٢	١٠٤ ٤٦٣

• الوحدة: بالألف نسمة.

يتضح من الجدول أعلاه أن استمرار النمو السكاني غير المصحوب بنفس الزيادة في النمو الاقتصادي هو أحد العوامل الرئيسية المسببة للبطالة في الدول النامية بشكل عام وفي

(١) المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء - الباب الثاني - السكان - الكتاب الإحصائي السنوي - سبتمبر ٢٠٢٠ -

ص ٤، والكتاب الإحصائي السنوي - باب السكان ٢٠٢٣ - صدر في ديسمبر ٢٠٢٣

[https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page\\_id=5104&Year=2356](https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&Year=2356)



مصر بشكل خاص. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٢٣، بلغ عدد الإناث ما يربو على ٥٠ مليون نسمة، في حين بلغ عدد الذكور ما يزيد عن ٥٣ مليون نسمة. ونتيجة لذلك، أدت الزيادة السكانية إلى زيادة نسبة الأشخاص النشطين اقتصاديًا، وزيادة حجم القوى العاملة، وقلت فرص العمل المتاحة، مما أدى إلى تفاقم مشكلة البطالة وارتفاع معدلاتها<sup>(١)</sup>. كل هذا يلقي بظلاله على ارتفاع معدل البطالة في مصر، حيث تشير بعض الإحصائيات إلى أن عدد القوى العاملة نحو ٢٨،٩ مليون فرد، منهم ٨٤،٢% رجال و١٥،٨% نساء. ويبلغ عدد العاطلين عن العمل ٢،٢ مليون فرد، منهم ٥٤،٦% رجال و٤٥،٤% نساء. وبذلك تكون المساهمة في النشاط الاقتصادي (مقارنة مع عدد السكان) منخفضة نسبيًا، حيث بلغ معدل المساهمة نحو ٤٣،٤%، حيث يساهم الرجال بنسبة ٦٩،٦%، بينما تساهم النساء بنسبة ١٥،٩%<sup>(٢)</sup>.

ونحن من جانبنا لا نؤيد تحميل النمو السكاني تفاقم مشكلة البطالة بشكل مطلق، بل بشكل جزئي، لأنه رغم أن النمو السكاني له تأثير سلبي على الاقتصاد، إلا أن الوقوف عند هذه النقطة يجعلنا لا نفكر في استغلال الموارد البشرية، فالنمو السكاني كنز يمكن استغلاله بالشكل الأمثل من خلال تنمية الوعي والوصول إلى وعي شامل لكل فرد داخل المجتمع، خاصة وأن هناك دولًا مثل اليابان يبلغ عدد سكانها أكثر من ١٢٢،٧٤ مليون نسمة، رغم عدم امتلاكها لمواردها الطبيعية وموقعها الجغرافي.

### ثالثًا: عودة العمالة المهاجرة:

استوعبت أسواق العمل الخارجية - خاصة دول الخليج العربي - أعدادًا كبيرة من العمالة المصرية، على الرغم من تأثير هذه الفجوة على هيكل التوظيف في مصر<sup>(٣)</sup>، حيث

(١) علي عبد الوهاب نجا: مشكلة البطالة وأثر برنامج الإصلاح الاقتصادي عليها (دراسة تحليلية - تطبيقية) الدار الجامعية - الإسكندرية - ٢٠١٥ - ص ١٤٣.

(٢) الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء - النشرة السنوية المجمع - بحث القوى العاملة "تقرير تحليلي ٢٠٢٣" صدر يوليو ٢٠٢٤ - ص ١ وما بعدها.

(3) McCormick, Barry, and Jackline Wahba. "Overseas work experience, savings and entrepreneurship amongst return migrants to LDCs." *Scottish journal of political economy* 48.2 (2001): 164-178. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9485.00192>

كان هذا الخروج قادرًا على نزع فتيل مشكلة البطالة بشكل كبير، لاسيما خلال فترات سبعينات وثمانينيات القرن الماضي<sup>(١)</sup>، إلا أن الهجرة كانت إحدى العوامل المساعدة لحل مشكلة التشغيل، لأنها عامل مؤقت - وليس أساسيًا أو جوهريًا- لحل أزمة البطالة<sup>(٢)</sup>، وعلاوة على ذلك؛ فقد أتاحت هجرة العمالة المصرية العديد من فرص العمل لما يقرب من ثلاثة ملايين عامل، كانوا يمثلون في ذلك الوقت ما يقرب من ربع القوى العاملة في الداخل<sup>(٣)</sup>.

ومع ذلك، كان لخروج هذه القوى أثر سلبي على سوق العمل المصري، حيث انعكس ذلك على جودة وخصائص الهجرة التقليدية في ناتج المهارات والقدرات والطاقات الإبداعية والعمالة الماهرة، مما تسبب في اختلال جوهري في سوق العمل المصري، الأمر الذي كان له مردود سلبي على الإنتاج على المستوى الوطني، بما في ذلك عدم القدرة على المشاركة والمنافسة الإقليمية والعالمية للإنتاج الوطني، مما أصاب الاقتصاد الوطني بالركود والكساد<sup>(٤)</sup>.

وبغض النظر عن ذلك، فلا شك أن عودة العمالة المصرية فاقت مشكلة البطالة، بل وأثقلت كاهل المجتمع المصري بالعديد من المشكلات في شتى المجالات، كالإسكان والخدمات التعليمية والصحية وغيرها، بالإضافة إلى مشكلات البنية التحتية، خاصة العائدين بأسرهم. يكفي أن نشير هنا إلى أنه خلال حرب الخليج الثانية بلغ عدد العائدين من ثلاث دول فقط ما يقرب من ٨٩٥ ألف عامل، حيث كان عدد العائدين من العراق وحدها نحو ٦٧٠ ألف عامل، ومن الكويت حوالي ١٦٠ ألف عامل، ومن الأردن نحو ٦٥ ألف عامل،

---

. El-Sakka, Mohammed IT, and Robert McNabb. "The macroeconomic determinants of emigrant remittances." World development 27.8 (1999): 1493-1502. [Macroeconomic\\_Determinants\\_of\\_Migrant\\_Remittances/links/5a0ac106a6fdcc2736dec95f/The-Macroeconomic-Determinants-of-Migrant-Remittances.pdf](https://doi.org/10.1016/S0969-5006(99)00095-5)

(١) فاطمة أحمد حسن: مشكلة البطالة في مصر - المخاطر والاحتمالات - مركز دراسات وبحوث الدول النامية - ٢٠٠١، ص ١٣٤.

(٢) أحمد حسن البرعي: هجرة العمالة المصرية - الآثار والنتائج - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ١٩٩٣ - ص ١٧٢٦.

(٣) نادر فرجاني: الهجرة إلى النفط أبعاد الهجرة للعمل في البلدان النفطية وأثرها على التنمية في الوطن العربي - مركز دراسات الوحدة العربية - ١٩٨٣، ص ١١٠.

(٤) المختار أعمرة - المرجع السابق - ص ١٠٢.

أي بما يمثل تقريباً ٤٦٪ من إجمالي العمالة الموجودة في دول الخليج آنذاك<sup>(١)</sup>. كل تلك العمالة العائدة أضافت عبئاً آخر على الدولة؛ لأنها تحتاج إلى توفير فرص عمل لهم، مما أدى إلى تفاقم مشكلة البطالة في مصر.

#### رابعاً: عدم تناسب مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل:

حققت مصر تقدماً ملحوظاً في نشر التعليم بين الذكور والإناث في مختلف مستويات التعليم، إلا أن هذا الانتشار وارتفاع معدل الالتحاق بالتعليم جلب معه نوعية خريجين لا تتوافق على الإطلاق مع متطلبات سوق العمل<sup>(٢)</sup>؛ لذلك أصبح خريجو المعاهد والجامعات الوطنية لا يملكون الكفاءة والقدرة اللازمين لتلبية احتياجات السوق، فمن الغريب أن تتزايد معدلات البطالة بين خريجي كليات الهندسة والكليات التطبيقية، مما أدى عدم إيجاد الخبرة المحلية ولجوء بعض أصحاب الأعمال لجلب المتخصصين الأجانب من المهندسين والفنيين من دول أوروبية أو آسيوية، مبررين ذلك بنقص الخبرة المطلوبة بين خريجي الجامعات والمعاهد الوطنية<sup>(٣)</sup>.

وأخيراً، يمكن القول إن التعليم في مصر - بكافة أشكاله الأكاديمية والفنية - مُثقل بالمشاكل التي تحول دائماً دون المساهمة الفعالة في التنمية، بسبب عدم التناسق بين المنتج التعليمي واحتياجات سوق العمل<sup>(٤)</sup>.

الخلاصة تعددت تعريفات البطالة، حيث تناولت معايير العمل الدولية تعريف البطالة، والذي شمل كلاً من المؤمن عليه الذي ترك الخدمة لأسباب غير طوعية، والذين لم يسبق لهم العمل من قبل كالباحثين عن عمل لأول مرة، أو الذين عملوا لحسابهم الخاص وهذا ما

(١) علي عبد الوهاب نجا- المرجع السابق- ص ١٤٣.

(٢) رمزي زكي- الاقتصاد السياسي- المرجع السابق- ص ١١٩ وما بعدها.

(٣) المختار أعمرة- المرجع السابق- ص ١٠٢، سمارة حسن البهلول: أسباب مشكلة البطالة في المجتمع - المجلة العلمية لكلية الآداب- جامعة دمياط - مجلد ١٠- العدد الأول- ٢٠٢١- ص ١٩٣ وما بعدها.

- على مستوى التعليم الجامعي بلغ معدل البطالة لمدة سنتين متتاليتين على الأقل ( من سنتين إلى ثلاث سنوات أو أكثر) بإجمالي عدد العاطلين عن العمل نحو ١٦,٥٪ من الذكور و٢٨,٧٪ من الإناث. راجع في المعني: الجهار المركزي للتعبئة والإحصاء-النشرة السنوية المجمع - بحث القوى العاملة تقرير تحليلي ٢٠٢٣- المرجع السابق- ص ٤٧.

(٤) أحمد حسن البرعي- الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة- المرجع السابق - ص ٢٥ وما بعدها.

رجحناه، في حين استُبعدت الفئات التي لديها رغبة في إنشاء مشاريعهم الخاصة، أو العامل لدى رب أسرته مقابل أجر أو بدون من ضمن العاطل عن العمل، على عكس معايير العمل العربية التي لا تخاطب إلا المؤمن عليه فقط باعتباره عاطلاً عن العمل. كما تنوعت صور البطالة مثل البطالة العامة الموسمية وغيرها، ومن ثم لا يمكن تغطية كافة أنواع البطالة بتأمين البطالة، بل غالبًا المؤمن عليهم فقط؛ لأنه يعتبر نظامًا ممولًا مؤقتًا يعمل على حماية المتعطل لفترة محددة حتى عودته إلى العمل، أو انتهاء المدة المقررة، أيهما أسبق.

وأما بالنسبة إلى أسباب تفاقم البطالة. فتعد سياسة الخصخصة أمرًا حتميًا للدولة لتقليل فاتورة الخسائر، ووقف النزيف المستمر للموازنة العامة للدولة. لكن المنقَد هو طريقة وكيفية تنفيذها دون تحديد جدول زمني لها، والتعامل مع العمال المسرحين نتيجة هذا الإصلاح الاقتصادي الذي يبدأ بمرحلة حصر العدد الذي سيتم الاستغناء عنه، ثم مرحلة الانتظار للحصول على عمل آخر، وصولًا إلى مرحلة إعادة التشغيل. ونرى أن الدولة مسؤولة - إن لم تكن سياسيًا - فهي مسؤولة اجتماعية على الأقل تجاه أولئك الذين فقدوا وظائفهم. كما أنه برغم أن النمو السكاني له تأثير سلبي على الاقتصاد، إلا أننا نرى أن الوقوف عند هذه النقطة يجعلنا لا نفكر في استغلال الموارد البشرية، فالنمو السكاني كنز يمكن استغلاله بالشكل الأمثل من خلال تنمية الوعي والوصول إلى وعي شامل لكل فرد داخل المجتمع، خاصة وأن هناك دولًا مثل اليابان يبلغ عدد سكانها أكثر من ١٢٢،٧٤ مليون نسمة، رغم عدم امتلاكها لمواردها الطبيعية وموقعنا الجغرافي. وأخيرًا، أصبح المنتج التعليمي في مصر لا يتناسب بشكل كبير مع متطلبات سوق العمل.

وعليه نرى أن الهدف من التعليم ليس مجرد الحصول على شهادة، لكننا بحاجة إلى وضع جدول زمني لدراسة سوق العمل، مع التركيز على التعليم المهني والتكنولوجي، وهو ما نحتاجه الآن أكثر من غيره؛ لكي يتناسب المنتج التعليمي مع احتياجات ومتطلبات سوق العمل، كما ينبغي أن يكون الهدف من سياسات التعليم هو زيادة فعالية دروس مؤسسات التعليم التقني والمهني بطريقة تساهم في تحسين فرص العمل للعمال الذين يحاولون اكتساب

المعرفة والمهارات المتعلقة بمتطلبات واحتياجات سوق العمل، حتى يؤدي ذلك إلى تقليل معدلات البطالة في مصر بشكل جزئي مع العمل على التوسع في التعليم المهني تبعاً<sup>(١)</sup>.

---

(١) منظمة العمل العربية: التقرير الرابع حول التشغيل والبطالة في الدول العربية "أفاق جديدة للتشغيل في المنطقة العربية" القاهرة سبتمبر/ أيلول ٢٠١٤ - ص ٨٨ وما بعدها.

- تتميز الدول العربية بثروة هائلة من الموارد البشرية - لا سيما - نسبة عالية من الشباب مقارنة بالمناطق الرئيسية في العالم، حيث من المتوقع أن يرتفع عدد سكان العالم من ٧.٥ مليار نسمة إلى ٨.٥ مليار نسمة بحلول عام ٢٠٢٥، وأن ٩٥٪ من هذه الزيادة ستكون في الدول النامية. والتي يمثل الوطن العربي جزءاً كبيراً منها، كما اهتمت بعض الدول العربية بذلك من خلال مراجعة وتطوير نظام التعليم والتدريب التقني والمهني، منها مصر. وعليه، من أجل زيادة أعداد الملتحقين بهذا النوع من التعليم والتدريب، وتعزيز ثقافة العمل المهني، ونشر الوعي بأهميته، والحد من النظرة المجتمعية الدونية تجاه خريجي التعليم والتدريب التقني والمهني؛ ينبغي التوجه نحو استخدام الأدوات والوسائل التي تستفيد من قدرات وإمكانات تكنولوجيا المعلومات، والتدريب الإلكتروني، والتعليم الرقمي، والتعليم والتدريب عن بعد، وتوظيف آليات الذكاء الاصطناعي لتطوير مناهج التعليم والتدريب التقني والمهني. راجع هذا المعنى: منظمة العمل العربية: التقرير العربي السابع للتشغيل والبطالة في الدول العربية "تحديات المرحلة الراهنة والفرص الواعدة" القاهرة ٢٠٢١ - ص ٨١ وما بعدها. موقع منظمة العمل العربية.

## **الباب الأول**

# **التطور التاريخي لتأمين البطالة**

## الباب الأول

### التطور التاريخي لتأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

يعد تأمين البطالة نظامًا معقدًا بسبب العديد من المشكلات الناجمة عن تطبيقه (١)، حيث تختلف سياسات الدول في توطيده من دولة لأخرى وفقًا لقدرتها الفنية والإدارية والاقتصادية. كما يعتبر تأمين البطالة من أكثر أنواع التأمينات الاجتماعية صعوبة في الرقابة والتمويل نتيجة التلاعب وادعاء البطالة، فضلًا عن كثرة عدد العاطلين إبان الأزمات الاقتصادية التي يصعب تحديد آثارها مسبقًا، مما يجعل التمويل اللازم لهذا النوع غير دقيق. لذا واجه هذا التأمين العديد من الصعوبات خلال ظهوره على كافة المستويات المختلفة بسبب المشاكل التي يثيرها (٢).

ومع ذلك، فإن تأمين البطالة هو وسيلة اجتماعية تفرضها الضرورة الاجتماعية والاقتصادية للدخل، وقد اتخذ عبر تطوره التاريخي مظاهر مختلفة، ورغم ذلك ظلت الاعتبارات التي تبرر ضمان الدخل البديل كما هي دون تغيير، ومن ثم فإن تنوع التنظيم القانوني والفني والإداري، حتى ولو انعكس على الحماية ومداهها، لم يمس أساسها الاجتماعي، بل بقي محصنًا (٣). وقد أصبح نظام تأمين البطالة من أهم المكاسب التي انتزعت من النظام الرأسمالي بعد صراع طويل. حيث مر هذا التأمين بمراحل مختلفة على كافة المستويات حتى وصل إلى ما هو عليه اليوم.

(1) Holmlund, Bertil. "Theoretical aspects of unemployment insurance." Department of Economics, Uppsala University\* (2015) April 28- p. 4 ets .  
[https://www.bm.dk/media/6656/theoretical\\_aspects\\_unemployment\\_insurance-pdf.pdf](https://www.bm.dk/media/6656/theoretical_aspects_unemployment_insurance-pdf.pdf)

(٢) علي العريف - المرجع السابق - ص ٣ وما بعدها. عبد الله توفيق الهلباوي: التأمين وإدارة الأخطار - كلية التجارة - جامعة حلوان - ٢٠٠٦، ص ٣٧٤.

(٣) حسن عبد الرحمن قدوس: فقد الدخل كأثر لإنهاء علاقة العمل - مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة - ١٩٩١ - ص ٦٤، رجب سيد صميذة - المرجع السابق - ص ٣٣٩.

وبناءً على ما سبق، نتناول هذا الباب من خلال ثلاثة فصول على النحو التالي:

- **الفصل الأول: مفهوم تأمين البطالة.**
- **الفصل الثاني: ظهور وتطور تأمين البطالة.**
- **الفصل الثالث: أسباب انتشار تأمين البطالة.**



# **الفصل الأول**

## **مفهوم تأمين البطالة**

## الفصل الأول

### مفهوم تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

يتميز تأمين البطالة بعدة وظائف، حيث يقوم بدور اجتماعي من خلال المحافظة على العاطل وأسرته خلال فترة تعطله عن طريق تعويضه عن الدخل المفقود، ويقوم بدور اقتصادي من خلال العمل على ثبات نسبي للقوة الشرائية للعاطلين عن العمل<sup>(١)</sup>. وبذلك فهو يختلف عن نظام التأمين الخاص؛ لأن الأخير يهدف إلى الربح، كما يختلف أيضًا عن المساعدات الاجتماعية، حيث إن المساعدات غالبًا ما يتم تمويلها من قبل الدولة عن (طريق الضرائب)، بعكس تأمين البطالة الذي يمول من الاشتراكات عن طريق كل أو بعض أطرافه الاجتماعيين، ومن ثم يمكن أن تكون المساعدات غير محددة المدة، في حين يكون تأمين البطالة محدد المدة ويتوقف بعدها التعويض. وبما أن نظام تأمين البطالة نظامًا ممولًا من جانب أطرافه عن طريق الاشتراكات، فإنه يصبح حقًا وليس منحة، يحدد بفترة معينة، ويهدف إلى عودة العاطل إلى الحياة العملية مرة أخرى.

وبناء على ما تقدم نقسم هذا الفصل إلى مباحث ثلاثة على النحو التالي:

- **المبحث الأول: تعريف تأمين البطالة.**
- **المبحث الثاني: أهمية تأمين البطالة.**
- **المبحث الثالث: خصائص تأمين البطالة.**

---

(١) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق-٢٠٢٣ ص ٣٤٨، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق- ص ١٨٤، إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق- ص ٨٧، عبد الباسط عبد المحسن - دور التأمينات الاجتماعية في الحد من عمالة الأطفال- كلية الحقوق جامعة القاهرة - ١٩٩٩- ص ١٦١، علي العريف - المرجع السابق- ص ٣، رجب سيد صميذة - المرجع السابق- ص ٣٤٠.

## المبحث الأول

### تعريف تأمين البطالة

عرّفه البعض من خلال وصف العاطل عن العمل بأنه: العامل العاطل عن العمل هو الذي لا يعمل. في حين عرّفه آخرون أنه: التوقف الإرادي والمستمر عن العمل لأسباب لا يد للعامل فيها. ومن خلال هذه التعاريف نلاحظ أنها تناولت تعريف تأمين البطالة أنه التوقف المستمر عن العمل، بسبب لا يرجع إلى المؤمن عليه، لكنها أهملت عناصر أخرى منها - على سبيل المثال - أنه نظام اجتماعي يهدف إلى حماية المؤمن عليه العاطل عن العمل خلال فترة بطالته، ونظام اقتصادي يعمل على استقرار القوة الشرائية للعاطل أثناء التعطل، وكذلك أنه نظام ممول ومؤقت يُعطى لفترة مؤقتة يتوقف بعدها التعويض. لذلك من الممكن محاولة تعريف تأمين البطالة بأنه: نظام اجتماعي اقتصادي يهدف إلى تعويض دخل المؤمن عليه المتعطل لا إراديًا بنسبة ومدة مقررتين. ومن خلال هذا التعريف يمكن استنباط عناصر التعريف التالية:

#### أولاً: تأمين البطالة نظاماً اجتماعياً اقتصادياً:

يعتبر تأمين البطالة نظاماً اجتماعياً؛ لأنه يهدف إلى حماية العاطلين عن العمل من خلال تعويض الأجر المفقود نتيجة ترك العمل، لذلك أصبح هذا النظام نظاماً اجتماعياً يهدف إلى حماية العاطلين عن العمل ومن يعولونهم. علاوة على أن تقرير تأمين البطالة لا يرمي فقط إلى معاونة المتعطل على مواجهة آثار فقدان الدخل، بل له أيضاً وظيفة اقتصادية، حيث يساعد على ثبات كمّ الإنفاق المخصص للاستهلاك، والذي بدوره يؤدي إلى الحفاظ على مستوى الطلب على السلع إبان فترات الكوارث والأزمات، مما يترتب عليه تحقيق إعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي داخل البلاد ( ). لذا، فإن تأمين البطالة بهذه الطريقة يعالج بعض آثار أحد أخطر الأمراض الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها المجتمع، ألا وهي البطالة التي تؤدي إلى انقطاع دخل العامل، ويمكن أن يكون هذا هو الدخل الأساسي، إن لم يكن الوحيد<sup>(١)</sup>.

(١) منير فريد الدكمي-المرجع السابق- ص ٨٩، الحسن محمد السباق: الوسيط في شرح أحكام قانون العمل الجديد والتأمينات الاجتماعية - القسم الثاني - دار النهضة العربية - ط١-٢٠٠٩- ص ٤٩٤.

وبسبب الاعتبارات السابقة تحجم شركات التأمين الخاصة عن قبول هذا النوع من التأمين، وفي كثير من الأحيان تكون الحكومات وأجهزتها الإقليمية والمحلية أو الهيئات العامة مسؤولة عن إدارته أو الإشراف على تنفيذه<sup>(١)</sup>.

وتكمن الحكمة من أسبقية الاجتماعي على الاقتصادي في أن هذا النظام لا يهدف إلى الربح، بل حماية العامل أثناء التعطل حتى يحصل على عمل آخر، أو إلى نهاية المدة المقررة، أيهما أسبق. ثم اقتصادي من أجل الموازنة بين الاشتراكات المدفوعة والمزايا الممنوحة.

### ثانياً: يكون التعويض للمؤمن عليه المتعطل لا إرادياً:

يهدف هذا النظام إلى تعويض الأجر المفقود للعاطل بسبب ترك العمل باعتباره دخلاً بديلاً، وليس كأجر، لأن الأجر مقابل العمل، لذا يشترط أن يكون التعويض للمؤمن عليه في أنظمة التأمينات الاجتماعية، ولعل هذا ما يميز تعويض البطالة وفقاً للتأمينات الاجتماعية عن المساعدات الاجتماعية التي غالباً ما تُدفع لمن يعملون أول مرة، أو الذين انتهت فترة استحقاقهم. وأن يكون التعطل لا إرادياً في كافة الأنظمة سواء أنظمة التأمينات الاجتماعية أو المساعدات الاجتماعية، ولذلك فإن هذا النوع من التأمين لا يشمل جميع العاطلين عن العمل في مجالات النشاط الاقتصادي المؤمن عليها، بل يجب أن تكون البطالة راجعة إلى أسباب خارجة عن إرادتهم<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: يكون التعويض بنسبة ومدة مقررّة:

تحدد القوانين والأنظمة الوطنية لكل دولة الفترة والنسبة المئوية التي يستحقها العاطل عن العمل خلال فترة تعطله<sup>(٣)</sup>، مع مراعاة تمويل تأمين البطالة من خلال التوازن بين المزايا الممنوحة، والتي تنعكس في التعويضات المستحقة والاشتراكات المدفوعة عن طريق هذا النظام. وهذا يؤكد بأنه نظام ممول<sup>(٤)</sup>.

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٢.

(٢) محب الدين محمد - نفس الإشارة السابقة - ص ١٢ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" ٢٠٢٣ - المرجع السابق - ص ٣٥٣، السيد عبد نايل: الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي طبقاً لأحدث التعديلات التشريعية - مكتبة سيد عبد الله وهبة - القاهرة ١٩٨٦ - ص ٢٧١.

(3) Hagedorn, Marcus, et al. Unemployment benefits and unemployment in the great recession: the role of macro effects. No. w19499. National Bureau of Economic Research, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138 October 2013. pp1 ets

(٤) وقد تناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ نسبة التعويض ومدته في حال تعطل المؤمن عليه من خلال المادة ٨٨ الفقرة الثانية، والمادة ٨٩ منه. وسيتم التطرق لذلك لاحقاً في أحكام تعويض البطالة.

## المبحث الثاني

### أهمية تأمين البطالة

تكمن أهمية تأمين البطالة كنظام قانوني في الحماية المؤقتة للعامل المتعطل، حيث إن أهميته ذات شقين (اجتماعي واقتصادي): فالشق الاجتماعي يهدف إلى حماية المؤمن عليه المتعطل من خلال التعويض إبان فترة تعطله، قلت أو كثرت وفق القوانين واللوائح الوطنية. لذلك يكون الهدف من التعويض هو حماية العامل لفترة مقررّة وحماية أسرته إلى أن يتاح له وظيفة أخرى.

وأما الشق الاقتصادي لأهمية تعويض البطالة فيمكن في تحقيق نوع من التوازن الاقتصادي في المجتمع، من خلال انتظام العاطلين عن العمل الذين فقدوا عملهم على الإقبال على شراء السلع، حتى لو لم يكن ذلك بالقدر السابق حينما كانوا يحصلون على أجر؛ ومن ثمّ تحاول التشريعات المقارنة تعويض العامل عن طريق تأمين البطالة ضد خطر فقدان العمل، وذلك بصرف بعض المساعدات النقدية التي تعوضه عن انقطاع دخله حتى يتمكن من الحصول على فرصة عمل أخرى<sup>(١)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، فهو يمثل وسيلة فعالة لحماية العاطلين عن العمل، وضمان حد أدنى من مستوى المعيشة لعدد لا يستهان به من أفراد الطبقات الشعبية؛ لأنه حتى في أوقات الرخاء يظل وسيلة لا غنى عنها لحماية المعرضين لهذا الخطر، حيث إن تعويض البطالة في فترة الرخاء لا يمثل عبئاً على صندوق التأمينات الاجتماعية، باعتبار أن المستفيدين في هذه الحالة عددهم ضئيل مقارنة بممولي هذا الفرع، فتبدو حمايتهم بسيطة، لكنها ضرورية في نفس الوقت، لما تفعله البطالة من إضعاف في مستوى الطلب على السلع

(١) محمد حسين - المرجع السابق - ص ٢٩٣.

Moffitt, Robert, and Walter Nicholson. "The effect of unemployment insurance on unemployment: the case of federal supplemental benefits." *The Review of Economics and Statistics* (1982) p.3. <https://www.jstor.org/stable/1937937>

Acemoglu, D., & Shimer, R. (1999). Efficient unemployment insurance. *Journal of political Economy*, 107(5), Efficient Unemployment Insurance Vol. 107, No. 5 (Oct., 1999), pp. 893-928

<https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/efficientunemploymentinsurance.pdf>

والخدمات، وهذا بدوره يؤدي إلى انخفاض الإنتاج والاستغناء عن الأيدي العاملة، فيترتب على ذلك الدوران في حلقة مفرغة يصعب الخروج منها<sup>(١)</sup>.

ونخلص إلى القول تكمن أهمية تأمين البطالة من الناحية الاجتماعية في توفير سبل العيش الكريم للمؤمن عليه طوال فترة تعطله، وكذلك إعادة تأهيله لعمل آخر، بالإضافة إلى مزايا نظام تأمين البطالة للمجال الاقتصادي من خلال ثبات القوة الشرائية وعلاج الكساد والتضخم، ولو بنسبة ضئيلة، مما يؤدي إلى نوع من الأمن والسلام والاستقرار باعتبارها من المطالب الحيوية في حياة الشعوب والمجتمعات، لأن البطالة لها العديد من المخاطر الاجتماعية في حياة المجتمعات البشرية، وما التطرف والانحراف والإرهاب سوى جزء من آثارها، وكذلك انخراط المتعطلين في مجتمع الجريمة والإدمان وتدهور القيم والمثل، ومن هنا تأتي أهمية نظام تأمين البطالة في توفير الدخل البديل من جهة، وتدريب المؤمن عليه على عمل آخر من أجل حياة اجتماعية أفضل للطبقة العاملة من جهة أخرى<sup>(٢)</sup>.

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٧٢، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ١٨٤، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" ٢٠٢٣ - المرجع السابق - ص ٣٤٩.

(٢) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٤.

- تأتي البطالة في مقدمة أسباب ظهور ظاهرة الإدمان، إذ يعقبها شعور بالفراغ والضياع واليأس والضغط والندم على القيم وضعف الدور الذي يفترض أن يقوم به الفرد، والبطالة هي رأس الآفات الاجتماعية التي ابتليت بها أغلب الدول العربية - بما فيها مصر - وأصبحت سبباً في تهديد استقرار العديد من الأنظمة والحكومات في ظل تزايد معدلات النمو السكاني في هذه الدول، ولا ينكر أحد الدور الذي تلعبه ظاهرة البطالة في انتشار آفة المخدرات والمواد السامة، فنجد أن هناك أسباباً ودوافع للتعاطي تتقاطع بشكل كبير مع نتائج البطالة، فالبطالة تسبب حالة اقتصادية صعبة أو حتى معدومة للأفراد، ولا هدف لها سوى دفع الناس إلى بحر الإدمان أو الاتجار به. راجع في المعنى: نجلاء عطا الله أحمد: "الأثار السلبية المترتبة على البطالة عند الشباب (إدمان المخدرات أمودجا) دراسة فقهية مقارنة - مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بكفر الشيخ - العدد السابع الإصدار الثاني - ج ٢ لعام ٢٠٢٣ ص ٧٣٩ وما بعدها.

## المبحث الثالث

### خصائص تأمين البطالة

يتسم تأمين البطالة كنظام قانوني بعدة سمات (١)، فهو نظام يتم تمويله من قبل أطرافه، سواءً كان ذلك من قبل صاحب العمل بمفرده أو هو والعامل معاً، بالإضافة إلى مساهمة الدولة، كما أنه نظام محدد المدة، حيث يتوقف التعويض بانتهائها. لذا يعد هذا التعويض حقاً وليس منحة، يهدف إلى عودة العاطل إلى الحياة العملية مرة أخرى؛ وعليه نتناول هذا المبحث من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: تأمين البطالة نظام ممول:

يعد نظام التأمين الاجتماعي بشكل عام - وتأمين البطالة بشكل خاص - نظام اجتماعي يهدف إلى تجميع الأخطار وإعادة توزيعها، ومن ثم يمكن للفرد أن يعمل طوال حياته الوظيفية ولا يصبح عاطلاً، لكنه يبقى تحت مظلة هذا التأمين (٢).

ونظام اقتصادي، لأنه نظام ممول يشترط توافر مدة اشتراك تختلف هذه المدة من تشريع إلى آخر في القانون المقارن، ويغطي فئات معينة. فالإتجاه السائد في التشريعات المقارنة هو التأمين على العمال بأجر، واستبعاد الأشخاص الذين يقومون بنشاط مهني مستقل؛ نظراً لأن الحماية المقررة بموجب تأمين البطالة تأخذ في الاعتبار طبيعة نوع العمل الذي كان يقوم به العاطل عن العمل قبل أن يصبح عاطلاً، لذلك يتم استبعاد بعض الأشخاص من نطاق هذا التأمين بسبب مهنتهم، مثل المزارعين، والفنانين، وخدم المنازل، وما إلى ذلك، أو بسبب طبيعة عملهم، كالأشخاص الذين يشغلون مناصب عليا ويحصلون على أجور مرتفعة، والصبية المتدرجين والعاملين لبعض الوقت، والعمال العرضيين والموسمين، أو حسب الطائفة التي ينتمون إليها، مثل أفراد أسرة صاحب العمل والأجانب،

(1) Baily, M. N. (1978). Some aspects of optimal unemployment insurance. *Journal of public Economics Journal of Public Economics*, 1978, vol. 10, issue 3, 379-402

Burgess, Paul L., and Jerry L. Kingston. "The impact of unemployment insurance benefits on reemployment success." *ILR Review* 30.1 (1976): 25-31.  
df/10.1177/001979397603000102?casa\_token=5pedVz4nXtQAAAAA:hjDfrdCaY3FK2IKJLkBrNSqtc-EfJoDf69tyQUIBnHdrH3b9YXe5\_BwwsjKlGpFdkSoBCBagBv\_AA

(٢) محمد الصياد: المحاضرة الأولى بعد المائة- التأمينات الاجتماعية: مبادئ ومفاهيم وحقائق - موقع الصياد - أكتوبر

كما يقتصر أيضًا تأمين البطالة على مواجهة الخطر في حالة كون التعطل خارجًا عن إرادة المؤمن عليه، شريطة أن يسعى للحصول على العمل المناسب<sup>(١)</sup>. ولذلك فإن نظام تأمين البطالة ليس نظامًا عامًا يلبي احتياجات جميع العاطلين عن العمل في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي، بل تقتصر فوائده على العمال الذين يعتمدون في حياتهم على الدخل من العمل المستقر<sup>(٢)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، اشتراط فترة اشتراك دنيا - كأحدى الوسائل المستخدمة لتقليل عبء التأمين - وهو ما يتطلبه التشريع المقارن من الراغبين في الاستفادة من تأمين البطالة دفع حد أدنى من المساهمة، حتى يجنب صندوق التأمين توفير حماية لهؤلاء الذين يعملون بشكل غير منتظم، أو الذين يلجئون إلى هذا العمل فقط بقصد التحايل على قوانين التأمينات الاجتماعية من أجل الحصول على تعويض التعطل، لذلك يتطلب القانون المقارن أن يكون الشخص المعني قد أكمل فترة عمل يعتبرها الحد الأدنى الضروري لاستحقاق مزايا هذا التأمين، أو قد يكون مبلغًا معينًا من الاشتراكات يُدفع قبل التعطل<sup>(٣)</sup>.

تتراوح مدة العمل أو الاشتراك في التأمين من ٦ إلى ٢٤ شهرًا، ويمكن أن تصل إلى ٣٦ شهرًا حسب بعض التشريعات المقارنة الأخرى، وقد تزيد في بعض الحالات حسب طبيعة العمل ومدة الاشتراك. كما يحاول التشريع المقارن تخفيف عبء التأمين من خلال اشتراط مهلة استحقاق تتراوح من ثلاثة أيام إلى أسبوع، بهدف تجنب صرف تعويض التعطل في حالات البطالة القصيرة، مما يعطي مكاتب العمل فرصة إيجاد عمل مناسب للعاطلين عن العمل قبل البدء في دفع التعويض المقرر، وفي حال استمرار البطالة لفترة أطول من

(١) أحمد حسن البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣١٥، ص ٣٣١، ص ٩٧٥.

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٢.

(٣) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩"

المرجع السابق - ٢٠٢٣ - ص ٣٥٢.

- حدد قانون التأمينات الجديد مدة الاشتراك باثني عشر شهرًا على أن تكون الستة أشهر الأخيرة متصلة. كما سنرى في شروط استحقاق التعويض.



مهلة الاستحقاق تمنح بعض التشريعات المقارنة الحق في تعويض البطالة بأثر رجعي، أي اعتبارًا من اليوم الأول لتعطل المؤمن عليه<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: تعويض البطالة محدد المدة:

بالإضافة إلى أنه نظام ممول، فهو أيضًا يتميز عن غيره بالتأقيت<sup>(٢)</sup>، حيث يتلقى المتعطل تعويضًا وفقًا للتشريعات المقارنة لفترة زمنية معينة، وخلال هذه الفترة تحاول مكاتب العمل إيجاد فرصة عمل للعاطل قبل انتهاء دفع التعويض المقرر؛ ومن ثم إذا ما استمر عاطلاً بعد تلك الفترة المذكورة دون حصوله على عمل يتوقف التعويض.

ينتهي التعويض بانتهاء المدة المقررة، بغض النظر عما إذا كان العاطل قد وجد وظيفة أم لا. لذلك عادة ما تحدد التشريعات المقارنة مدد قصوى تبدأ من ثلاثة أشهر حتى ستة أشهر أو أكثر لصرف تعويض البطالة، ينتهي بعدها الحق في الحصول على التعويضات المقررة بموجب قانون التأمينات الاجتماعية، وبمجرد انتهاء فترة التعويض يحق للشخص المعني الحصول على إعانة البطالة المقررة بموجب قوانين التأمين الاجتماعي متى وجد ذلك<sup>(٣)</sup>.

وهذا ما أكده البعض بأن أنظمة تأمين البطالة - في جميع أوضاعها المختلفة - هي أنظمة حماية مؤقتة، ومن ثم لا تقضي تمامًا على مشكلة البطالة، ولكن المعالجة الجذرية لهذه المشكلة تكمن في دعم وتنظيم التوظيف والتوزيع العادل لفرص العمل على المواطنين

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣١٤، ص ٣٣٠ ص ٩٧٤.

(2) Gezer, Fabio. "Impact du coronavirus en matière de chômage-Simplification du régime de chômage temporaire." (2021).p 6  
<https://matheo.uliege.be/bitstream/2268.2/11141/4/TFE%20%20Version%20FINALE.pdf>

Struyven, Ludo, Tim Goesaert, and Peter Vets. "Secteurs sensibles du chômage temporaire, secteurs sensibles de la dynamique du marché du travail? Impact sectoriel, ampleur et profil du chômage temporaire dans les premiers mois de la crise du coronavirus." (2020).p7 [https://www.dynamstat.be/files/publications/DynamRelease2020\\_FR.pdf](https://www.dynamstat.be/files/publications/DynamRelease2020_FR.pdf)

(٣) أحمد البرعي ورامي البرعي - نفس الإشارة السابقة - ص ٣١٤، ٣٣٠، ٩٧٤ وما بعدها.

- حدد قانون التأمينات الجديد مدة الحد الأدنى بـ ١٢ أسبوعًا، والحد الأقصى بـ ٢٨ أسبوعًا. كما سنرى في أحكام تعويض البطالة.

بطريقة تضمن لهم سبل العيش في عزة وكرامة، لا من خلال المساعدات أو الإعانات، أيًا كان مسماها<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: تأمين البطالة حق وليس منحة:

يعد تأمين البطالة - وفقاً لمعايير العمل الدولية - حقًا، وليس منحة أو إعانة، وهذا ما أشارت إليه المادة (١/١٢) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤، (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) والتي نصت على ما يلي "يُدفع التعويض بصرف النظر عن احتياجات المطالب".

ومن ثم، فإن استحقاق تعويض البطالة يعتبر حقًا، ولا يتوقف على احتياج العامل له، بل يستحقه متى توافرت شروط استحقاقه. وعلى النقيض من ذلك، المنح والمساعدات الاجتماعية التي غالبًا ما يكون العامل الرئيسي فيها احتياجات المتعطل، وهو ما أشارت إليه الاتفاقية نفسها بأنه "يجوز أن يكون الحق في تلقي الإعانة مشروطًا بإثبات حاجة المطالب بالطريقة التي تقرها القوانين أو اللوائح الوطنية"<sup>(٢)</sup>.

وفي هذا الصدد أشارت محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها بأن "الاشتراك في التأمين الاجتماعي ليس اختياريًا للعامل ولصاحب العمل، بل هو التزام قانوني اقتضته فكرة التأمين الاجتماعي ذاتها، على اعتبار أن المخاطر التي يتعرض لها المستفيدون من هذا التأمين لم تعد مخاطر خاصة فقط، وإنما أصبحت بالإضافة إلى ذلك مخاطر اجتماعية أيضًا"<sup>(٣)</sup>.

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٣.

(٢) انظر المادة (٢ / ١٢) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٨ - ٤ حزيران / يونيو ١٩٣٤ - عدد الدول المصدقة أربعة عشرة دولة - الدول العربية المصدقة - الجزائر وجيبوتي - دخلت حيز التنفيذ في ١٠ حزيران / يونيو ١٩٣٨ - ص ٧، لم تصدق مصر عليها. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312189](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312189)

(٣) مجموعة أحكام محكمة النقض الصادر من الدوائر المدنية والتجارية - طعن مدني رقم ١٢٨٤١ لسنة ٨١ ق جلسة الأول من مارس سنة ٢٠٢٠ - السنة الحادية والسبعون - من يناير إلى ديسمبر ٢٠٢٠ - ص ٢٣٧.pdf

ومن ثم ينتج عن ذلك أن تعويض البطالة حق للمؤمن عليه العاطل ولا يجوز له التنازل عنه. لذلك، تعتبر هذه السمة واحدة من أوجه التفرقة بين سائر أنواع التأمينات الاجتماعية بشكل عام -وتأمين البطالة بشكل خاص- وبين المساعدات الاجتماعية، لأن تأمين البطالة حق لكل عامل توافرت فيه شروط الاستحقاق دون مراعاة حالته الاجتماعية والمالية، وعلى العكس من ذلك المساعدات العامة، أو إعانات النقابات أو المنظمات العمالية التي تضع نصب أعينها الحالة المالية والاجتماعية للمتعلل<sup>(١)</sup>.

ومن هنا يمكن القول بأن الدخل البديل يأخذ عدة أشكال، إما على شكل مساعدة اجتماعية تمولها الدولة وتقوم على تقديم المساعدة للعاطلين عن العمل على أساس الدخل الذي يتلقونه من عملهم قبل تعطلهم، مع مراعاة الحالة الاجتماعية، وذلك بالنسبة إلى الضمان الاجتماعي، أو تأمين بطالة بمفهوم التأمين الاجتماعي الذي يتم تمويله من قبل أصحاب الأعمال فقط، أو أصحاب الأعمال والعمال معاً، ويمكن للدولة أن تساهم فيه<sup>(٢)</sup>. كما يوجد نظام مكافأة نهاية الخدمة<sup>(٣)</sup> الذي تفرضه بعض التشريعات المقارنة على أصحاب

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٣.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣١٧، ص ٣٣٣ - ص ٩٧٨ وما بعدها.

عادل عبد الحميد عز: التأمينات الاجتماعية - المبادئ النظرية والتطبيقات العملية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٧٤.

(٣) مجموعة أحكام محكمة النقض الصادر من الدوائر المدنية والتجارية - نقض مدني رقم ٩٠٥٣ - لسنة ٨١ ق جلسة ١٣ أغسطس ٢٠٢٠ - ص ٤٨٩.

<https://egypls.com/wpcontent/uploads/2022/02/%D9%85%D8%AC%D9%85%D9%88%D8%B9%D8%A9%D8%A3%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%82%D8%B6%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D8%A9%D9%85%D9%86%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D8%A7%D8%A6%D8%B1%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A971%D9%82%D9%85%D9%86%D9%8A%D9%86%D8%A7%D9%8A%D8%B1%D8%A5%D9%84%D9%89%D8%AF%D9%8A%D8%B3%D9%85%D8%A8%D8%B1-2020.pdf>

- "يستمر العمل بنظام منحة نهاية الخدمة المقررة للعاملين عند إنهاء خدمتهم والمعمول به وقت صدور هذه اللائحة. ويجوز لمجلس إدارة الشركة تعديل نظام منحة نهاية الخدمة للعاملين ويحدد القرار الصادر في هذا الشأن كيفية إدارة هذا النظام ومصادر تمويله وقواعد وإجراءات الصرف منه، وضوابط استحقاق المنحة وذلك كله بالتنسيق مسبقاً مع الشركة القابضة لكهرباء مصر".

الأعمال لأدائها في حال إنهاء العقد، وتمنح دفعة واحدة تحسب وفقاً لمدة خدمة المؤمن عليه<sup>(١)</sup>، وتعتمد عليها بعض الدول المتقدمة - أو ما تسمى بدول الرفاهية كأمريكا ودول أوروبا-<sup>(٢)</sup> وغيرها مع تعويض البطالة، لأنها تساعد العامل على مواجهة أعبائه؛ فهي تشبه إلى حد كبير تأمين البطالة باعتبارهما حقاً للمتعتل، وليس منحة من قبل صاحب العمل أو التأمينات الاجتماعية.

#### رابعاً: يهدف تأمين البطالة إلى إعادة المتعتل إلى الحياة العملية مرة أخرى:

على الرغم من أنه نظام مؤقت؛ إلا أنه لا يكفي أن يستفيد المؤمن عليه من تعويض البطالة إذا كان عاطلاً عن العمل، بل لا بد أن يكون هذا التعتل خارجاً عن إرادته، كما يجب أن يكون على استعداد للعمل مرة أخرى إذا وجد العمل المناسب لمؤهلاته وخبراته، وذلك حتى يُستبعد من نطاق الحماية الأشخاص الذين يركنون إلى الكسل ويتقاعدون عن طلب العمل والسعي والعودة إليه، اكتفاءً بما يحصلون عليه من تعويضات، ومن ثم تأخذ التشريعات المقارنة كدليل على سعي المؤمن عليه للعودة إلى العمل تقدمه وقيدته في مكتب العمل المختص، بل وإعادة تجديد هذا القيد خلال نهاية فترة معينة<sup>(٣)</sup>.

وتعتمد فاعلية هذا الإجراء على نجاح مكاتب القوى العاملة في أداء مهمتها التي لا تقل أهمية عن التعويضات؛ فإذا نجحت هذه المكاتب في إيجاد عمل مناسب انقضى الحق في تعويض البطالة، ولو رفض المؤمن عليه الالتحاق بالعمل، وينقضي الحق في التعويض

(١) مجموعة أحكام محكمة النقض الصادر من الدوائر المدنية والتجارية- نقض مدني رقم ٩٩٨٩ لسنة ٨٩ ق جلسة ١٧ نوفمبر ٢٠٢٠ - ص ٦٦٠.pdf

- "إذا كان البين من الأوراق أن الطاعنة قد دفعت أمام محكمه أول درجة بسقوط الحق في إقامة الدعوى بالتقادم الحولي طبقاً لأحكام المادة ٢٩٨ من القانون المدني، وقضت المحكمة برفض هذا الدفع، وكانت الطاعنة قد قبلت هذا القضاء وقصرت استئنافها على ما قضى به في موضوع الدعوى بالزامها بأداء قيمة الفروق المالية المستحقة عن مكافأة نهاية الخدمة الإضافية لورثة المطعون ضده ولم تستأنف الطاعنة قضاء الحكم في ذلك الشق، فإنه يصبح قضاء قطعياً يحوز قوة الأمر المقضي فيه، ولا يجوز لها معاودة التمسك به أمام هذه المحكمة، ومن ثم يكون النعي بهذا وجه على غير أساس".

(2) Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer- The Development of Welfare States in Europe and America- Routledge-Taylor & Francis Group- London And New York-2017-P,2.

(٣) هدى مجدي السيد: التأمينات الاجتماعية ومستوى المعيشة في مصر ١٩٩١/٩٠-١٩٩٦/٩٥- مصر المعاصرة - يناير/ إبريل ١٩٩٨- العدد ٤٤٩/٤٥٠- ص ٧٦.

حتى لو لم يكن يتوافق العمل الجديد تمامًا مع العمل السابق على التعطل، أو كان في منطقة أخرى، مما يقتضي معه انتقال المؤمن عليه إليه<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك توجد بعض الضوابط للعمل المعروف على المؤمن عليه، حيث ينبغي أن تتوفر فيه عدة عناصر حتى يعتبر عملاً مناسباً، ومن ثم يسقط حق المؤمن عليه في تعويض البطالة، منها - على سبيل المثال - مؤهلات المؤمن عليه، وقدراته الجسدية، والعمل الذي قام به في الوظيفة السابقة، ومدى المخاطر التي يتحملها العامل نتيجة قبوله العمل الجديد، وما قد يؤدي إليه هذا العمل من اضطرار الانتقال إلى منطقة أخرى وترك أسرته، أو ما إلى ذلك<sup>(٢)</sup>.

ونخلص إلى القول إنه نظراً لعدم تطرق التعاريف المشار إليها آنفاً لكل عناصر تأمين البطالة، حيث شملت معظم التعريفات تعريف البطالة نفسها بأنها إنهاء العمل، هذا من ناحية، أو تعريف العاطل عن العمل بأنه الشخص الذي يبحث عن عمل ولا يجده مع قدرته على العمل واستعداده له، من ناحية أخرى، لذلك حاولنا تعريف تأمين البطالة بشكل مستقل عن تعريف البطالة. كما تكمن أهمية تأمين البطالة من الناحية الاجتماعية في توفير سبل العيش الكريم للمؤمن عليه طوال فترة تعطله، وكذلك تأهيله لوظيفة أخرى، بالإضافة إلى أهميته في المجال الاقتصادي من خلال تثبيته القوة الشرائية ومعالجة الركود والتضخم ولو بنسبة قليلة، مما يؤدي إلى نوع من الأمن والسلام والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي داخل المجتمع.

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣١٦، ص ٣٣٢، ص ٩٧٦.

(٢) سيد عوض: مشكلة البطالة في مصر ودور التشريعات الاجتماعية في الحد منها - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠١٤ - ص ٢١٢، عادل فليح العلي: التأمينات الاجتماعية دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية مع دراسة خاصة عن العراق - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٧٧ - ص ٣٢٠.

وأخيراً، يتميز تأمين البطالة بأنه نظام ممول من كل أو بعض أطرافه. وهو حق وليس منحة. كما يتميز بتلقيه بشكل مؤقت بهدف إعادة العاطل إلى الحياة العملية مرة أخرى. ولذلك، يعد تعويض البطالة وسيلة مؤقتة لحماية المؤمن عليه العاطل عن العمل، وليس وسيلة دائمة<sup>(١)</sup>.

---

(١) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ص ٣٥٤، أحمد شوقي المليجي: الوسيط في التشريعات الاجتماعية - الطبعة الثانية - القاهرة، ١٩٨٤، ص ٩٨٣.

- يهدف تأمين البطالة إلى إعادة المؤمن عليه العاطل إلى العمل من خلال التسجيل في مكتب العمل المختص، ومن ثم فإن هذا النظام يعتبر نظاماً مؤقتاً إلى أن يتم إعادته إلى الخدمة العملية مرة أخرى أو انتهاء مدة التعويض، أيهما أسبق، ورغم ذلك فهو وسيلة مؤقتة تساعد المؤمن عليه خلال فترة بطالته، وتسعى كافة الأنظمة التأمينية في كافة الدول بما فيها النظام المصري إلى تبني هذا النظام لحماية المؤمن عليه، وبالتالي فإن هذا النظام يعمل على شقين، الشق الأول حماية العامل حتى لا يحدث انقطاع مفاجئ للعامل عن عمله بغير إرادته ونتيجة لذلك انقطاع مصدر رزقه الوحيد، والشق الثاني حتى لا يصبح هذا النظام عبئاً على التأمينات الاجتماعية يُمنح لمدة مؤقتة بهدف تأهيل المؤمن عليه لعمل آخر والحفاظ عليه خلال فترة بطالته نفسياً بعدم تركه إلى الأفكار المتطرفة أو نحو ذلك، والحفاظ عليه اجتماعياً بتعويضه عن أجره المفقود، وأخيراً، الحفاظ عليه مهنيًا من خلال التدريب المهني وتأهيله لعمل آخر.
- وأما الوسيلة الدائمة هي توفير عمل مناسب للمؤمن عليه يستطيع من خلاله إعالة نفسه وأسرته، لأن تأمين البطالة يعمل على حمايته لفترة مؤقتة، حيث إن المسار الوظيفي هو العمل والإنتاج وليس التعطل؛ لذا ينبغي العمل على توفير فرص عمل مناسبة حتى يتمكن العامل من الحصول على دخل يوفر له متطلبات معيشته.

## **الفصل الثاني**

### **ظهور وتطور تأمين البطالة**

## الفصل الثاني

### ظهور وتطور تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

لم يظهر تأمين البطالة كنظام قانوني مستقل (independent) دفعة واحدة، لكنه تدرج من خلال معايير العمل الدولية والعربية والقانون المقارن والقانون المصري، حيث كان في بداية الأمر ضيق النطاق. حيث كانت التغطية للأشخاص ذوي الأجور الثابتة دون العمالة غير المنتظمة، كما أنه لم يقرر فترة استحقاق طويلة نسبيًا، وإنما تدرجت بعد ذلك، بالإضافة إلى محدودية النسب المئوية أو قيمة التعويضات التي كانت مقررة آنذاك. ثم برزت أهمية تأمين البطالة، ومدى تأثيره على استقرار الدول لا سيما خلال فترات الأزمات والكوارث، لذلك بدأت العديد منها في تبني هذا النظام باعتباره ضمانًا للعاطلين عن العمل أثناء التعطل، هذا من جهة؛ ولحماية واستقرار الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي داخل الدولة من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

وعليه سنتناول هذا الفصل من خلال ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- **المبحث الأول: ظهور تأمين البطالة.**
- **المبحث الثاني: تدرج نطاق تطبيق تأمين البطالة.**
- **المبحث الثالث: تطور مزايا تأمين البطالة.**

(1)Lawrence F.Katz and Bruce D.Meyer' The Impact of The Potential Ouration of Unemployment Befefits on The Duration of Unemployment'national Bureau of Economic Research, October,1988, pp.1ets.

ISSA- Social security in the BRICS, 2016.pp-13-14,

ILO- Global Employment Trends for Youth 2022” Investing in transforming futures for young people First published 2022. p.223.

[https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms\\_853321.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_853321.pdf)

Saarenheimo, Tuomas. "Should unemployment benefits decrease as the unemployment spell lengthens? " Available at SSRN 1021154 (2001), p.3.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ssrn-1021154.pdf>



## المبحث الأول

### ظهور تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

قبل ظهور تأمين البطالة كنظام قانوني، كانت النقابات العمالية أو ممثلوها هم الذين يتولون إدارة هذا التأمين، لاسيما في البلدان الشيوعية مثل ألمانيا الشرقية، وأيضًا في البلدان التي استخدمت نظام التأمين الاختياري لأسباب مهنية، واعتمدت بشكل أساسي على صناديق نقابية اختيارية، ولهذا تعتبر النقابات العمالية بحق رائدة في مجال تأمين البطالة، حيث كانت النقابات أول من قدم يد العون للعمال المتعطلين عن العمل من خلال الهيئات النقابية على مختلف مستوياتها المركزية والإقليمية والمحلية، والتي يقوم على إدارتها القادة النقابيون<sup>(١)</sup>.

ونظرًا لأهمية الدخل بالنسبة للعامل في ذلك الوقت، وعدم قدرة النقابات على توفير التغطية الشاملة لكافة العاطلين عن العمل؛ بدأ تأمين البطالة في الظهور.

وبناءً على ما تقدم نقسم هذا المبحث إلى مطلبين علي النحو التالي:

- **المطلب الأول: بداية ظهور تأمين البطالة كنظام قانوني.**

- **المطلب الثاني: أسباب ظهور تأمين البطالة.**

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٦؛

Gianella, Christian. "Salaires et taux de chômage local." Economie prevision vol 155 oN4 (2002): 1-12.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/salaires-et-taux-de-chomage-local.pdf>

Jørgensen, Henning. "Le rôle des syndicats dans les réformes sociales en Scandinavie dans les années quatre-vingt-dix." Revue française des affaires sociales 4 (2003): 121-150.

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/le-role-des-syndicatsdanslesreformessocialesenscandinavie-dans-les-annees-quatre-vingt-dix%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/le-role-des-syndicatsdanslesreformessocialesenscandinavie-dans-les-annees-quatre-vingt-dix%20(1).pdf)

Lartigot-Hervier, Louise. "Réformer en présence de veto players: Méta-réformes et syndicats dans les assurances chômage en France et en Allemagne 1." Gouvernement & action publique 3 (2014): 55-78.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/reformerenpresencedespanstylefontstyleitalicvetoplayersspain.pdf>.

## المطلب الأول

### ظهور تأمين البطالة كنظام قانوني

ارتبط ظهور تأمين البطالة ارتباطاً وثيقاً بالنظامين - النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي - اللذين كانا موجودين في بداية القرن العشرين، بالإضافة إلى ذلك، كان العمال عاملاً أساسياً في ظهور تأمين البطالة. حيث ساعد النظام الاشتراكي في ذلك بهدف حماية العمال، كما ساعد النظام الرأسمالي خوفاً من الاضطرابات التي سببها العمال، مما أجبر على تقديم بعض التنازلات للحفاظ على بقائه؛ بسبب عدم إيمانه بحق العامل في الحصول على أي تعويض دون عمل، لأن هذا من وجهة نظره يؤدي إلى التكاسل والخمول وعدم البحث عن عمل<sup>(١)</sup>.

وعليه سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع الثلاثة التالية:

- **الفرع الأول: تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية.**
- **الفرع الثاني: التطور التاريخي لتأمين البطالة في الدول المتقدمة.**
- **الفرع الثالث: التطور التاريخي لتأمين البطالة في الدول العربية.**

(١) عادل فليح العلي - المرجع السابق - ص ٣١٦ وما بعدها، عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ٢١.

## الفرع الأول

### تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية

دفعت العديد من المواثيق الدولية والإقليمية (١) نحو التوسع في التغطية التأمينية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، ومن بينها -على سبيل المثال- ميثاق الأطنطي في ١٢ أغسطس سنة ١٩٤٦، والذي أوصى بضرورة التعاون الكامل بين مختلف دول العالم في المجال الاقتصادي، رغبة منه في الوصول إلى رفع مستويات التشغيل، والتقدم الاقتصادي، وتوفير الحماية الاجتماعية للجميع (٢).

وكذلك ميثاق فيلادلفيا في ١٠ مايو سنة ١٩٤٤، والذي أشار إلى أن تشمل الحالات الخاضعة للتأمين الإجباري الحالات التي يكون فيها الشخص المؤمن عليه غير قادر على كسب لقمة العيش بسبب عدم قدرته على العمل أو عدم وجود عمل بأجر.

وأخيرًا، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (٣) في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨، وذلك بموجب المادة ٢٢ منه، والتي ضمنت لكل فرد - بصفته عضوًا في المجتمع - الحق في الضمان الاجتماعي وله الحق في أن يتم توفيره، من خلال الجهد الوطني والتعاون الدولي، وفقًا لبنية كل دولة ومواردها، وضمان أمنه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وصون كرامته وتنامي حريته. والمادة (١/٢٣) التي نصت على ما يلي: "لكل شخص حق العمل، والحماية ضد البطالة". والمادة (١/٢٥) والتي أعطت لكل فرد الحق في مستوى معيشي لائق له ولأسرته يتمتع بالصحة والرفاهية، لاسيما فيما يتعلق بالمأكل والملبس والسكن والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في الحماية من مخاطر التعطل والمرض

(1) Holzmann, Robert, and Steen Jørgensen. "Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond." International Tax and Public Finance 8 (2001): 529-556.

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/a:1011247814590.pdf>

Vodopivec, Milan. Income support for the unemployed: issues and options. World Bank Publications, 2004.p2

(٢) مصطفى جمال: الوسيط في التأمينات الاجتماعية - كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية - ١٩٨٤ - ص ٣٤-٣٥.

(3) [https://www.un.org/ar/udhrbook/pdf/udhr\\_booklet\\_ar\\_web.pdf](https://www.un.org/ar/udhrbook/pdf/udhr_booklet_ar_web.pdf)

والعجز والترمل والشيخوخة، وأي ظرف آخر خارج عن إرادته يفقده مصدر رزقه<sup>(١)</sup>. وسوف نتناول موقف معايير العمل الدولية والعربية تبعاً.

### أولاً: تأمين البطالة في معايير العمل الدولية:

تعتبر منظمة العمل الدولية من أهم المنظمات بعد النقابات العمالية التي عملت على ترسيخ تأمين البطالة، لأنها أسهمت بشكل كبير في ظهور تأمين البطالة ووضعت معايير دولية للعمل<sup>(٢)</sup>، على عكس النقابات العمالية التي كانت في حدود نطاق أعضائها فقط. لذلك، فهي واحدة من أوائل المنظمات الدولية التي اهتمت بالعامل وحرصت على حماية دخله، من خلال العديد من الاتفاقيات (Conventions) والتوصيات الدولية (Recommendations) في هذا المجال من منها - على سبيل المثال - اتفاقية البطالة رقم ٢ لسنة ١٩١٩ (بشأن اتفاقية البطالة)<sup>(٣)</sup>، والاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم)، وغيرهما. وعليه فقد وضعت المنظمة معايير العمل الدولية من أجل حماية العامل بشكل عام، والحماية من خطر البطالة بشكل خاص.

#### ١- بداية ظهور تأمين البطالة في معايير العمل الدولية:

كانت بداية النظام القانوني لتأمين البطالة من خلال الاتفاقية الدولية (اتفاقية البطالة) رقم ٢ لسنة ١٩١٩، والتي حرصت منذ البداية على متابعة الإجراءات التي تتخذها الدول الأعضاء من خلال التقارير المقدمة إلى مكتب العمل الدولي، لتقييم أوضاع العمال.

(١) مصطفى الجمال - المرجع السابق - ص ٤٣.

(2) Perrin, Guy. "Le rôle de l'Organisation internationale du travail dans l'harmonisation des conceptions et des législations de sécurité sociale." Droit social 457 (1970).

Kim, Dong-one, and Seongsu Kim. "Globalization, financial crisis, and industrial relations: The case of South Korea." Industrial Relations: A Journal of Economy and Society 42.3 (2003): 341-367.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-232X.00295> .

(٣) انظر المادة (١) من الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩ (بشأن البطالة): الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ١-

٢٩ تشرين الأول / أكتوبر - ١٩١٩ - عدد الدول المصدقة ٥٧ دولة منها خمس دول عربية - دخلت حيز التنفيذ

في ١٤ تموز / يوليو ١٩٢١ - صدقت مصر في ٣ تشرين الأول / يوليو ١٩٥٤. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUME](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUME)

[NT\\_ID:312147](#).

لذلك، حرصت معايير العمل الدولية على إقامة نظام للحماية من خطر البطالة من خلال هذه الاتفاقية، حيث نصت على ما يلي: "تتخذ الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية التي تصدق هذه الاتفاقية وأقامت نظامًا لتأمين البطالة - على أساس شروط تتفق عليها الدول الأعضاء المعنية على ترتيبات تكفل للعمال الذين ينتمون لإحدى الدول الأعضاء ويعملون في أراضي دولة عضو أخرى إمكانية الحصول على مزايا تأمينات تعادل المزايا التي يحصل عليها عمال هذه الدولة الأخرى". وبسبب عدم تطبيق هذه الاتفاقية على البحارة كانت الاتفاقية الدولية رقم ٨ لسنة ١٩٢٠<sup>(١)</sup> والخاصة بشأن تعويض البطالة في حالة فقدان أو غرق سفينة، حيث نصت مادتها الثانية على ما يلي: "يدفع مالك أي سفينة أو الشخص الذي تعاقد معه البحارة للعمل على ظهر سفينة، في حالة فقد هذه السفينة أو غرقها تعويضًا لكل من البحارة المستخدمين على ظهر السفينة، لمواجهة البطالة الناشئة عن فقد السفينة أو غرقها، يُدفع هذا التعويض عن جميع الأيام التي يكون فيها البحار عاطلاً عن العمل فعليًا بنفس معدل الأجر المنصوص عليه في العقد، ولكن يجوز أن يقتصر مجموع التعويض المستحق لكل بحار بمقتضى هذه الاتفاقية على ما يعادل أجر شهرين".

## ٢- وضع القواعد العامة للمنظمة لتأمين البطالة:

بعد أن وضعت الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩ (اتفاقية البطالة) اللبنة الأولى لتأمين البطالة، كان لا بد من وضع قواعد عامة له من أجل تشجيع الدول على تبنيه والتوسع في التغطية بعد أن أصبح هذا التأمين حق اجتماعيًا باعتراف الجميع، بما في ذلك النظاميين الاشتراكي والرأسمالي. لذلك جاءت الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤<sup>(٢)</sup>

(١) انظر المادة (٣) من الاتفاقية الدولية رقم ٨ لسنة ١٩٢٠ (بشأن التعويض عن البطالة في حالة فقد السفينة أو غرقها) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٢ - ١٥ حزيران / يونيو ١٩٢٠ - عدد الدول المصدقة ١٤ دولة - الدول العربية، العراق. دخلت حيز التنفيذ في ١٦ مارس ١٩٢٣ - ص ٢. لم تصدق مصر عليها. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:696232088704::NO::P12100\\_SHOW](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:696232088704::NO::P12100_SHOW)

\_TEXT:Y :

(٢) انظر المادة (٣،٢،١/١) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).

- علي العريف - المرجع السابق ذكره - ص ٦،

Kim, Wonik. "The ratification of ILO conventions and the provision of unemployment benefits: An empirical analysis." International Social Security Review 63.1 (2010): 37-55.

المسماة اتفاقية ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم، حيث أرست هذه الاتفاقية الأحكام العامة لتأمين البطالة والتي نصت على ما يلي: "تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تصدق على هذه الاتفاقية بإقامة نظام يكفل للعاطلين رغم إرادتهم ممن تنطبق عليهم هذه الاتفاقية: (أ) تعويضًا، ويقصد به مبلغ يدفع بنسبة أقساط الاشتراك المدفوعة عن استخدام المستفيد، سواءً في نظام إلزامي أو اختياري. (ب) أو إعانة، ويقصد بها مبلغ لا يمثل تعويضًا أو منحة حسب الترتيبات العامة لمساعدة المعوزين، لكنه قد يكون أجزًا عن الاستخدام في أعمال الإغاثة التي تنظم وفقًا للشروط الواردة في المادة ٩. (ج) أو شكلاً، يجمع بين التعويض والإعانة. مع اشتراط أن يكفل هذا النظام لكل من تطبق عليهم هذه الاتفاقية التعويض أو الإعانة المنصوص عليها في الفقرة ١، ويجوز أن يكون هذا النظام (أ) نظامًا تأمينيًا إلزاميًا. (ب) نظامًا تأمينيًا اختياريًا. (ج) شكلاً يجمع بين النظامين الإلزامي والاختياري. (د) أيًا من البدائل السابقة مع نظام مساعدة تكميلي. تحدد القوانين أو اللوائح الوطنية الشروط التي ينتقل بموجبها العاطلون من نظام التعويضات إلى نظام الإعانات عند الاقتضاء".

في حين جاءت الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢<sup>(١)</sup>، لوضع معايير دولية دنيا للضمان الاجتماعي - بما في ذلك الحماية من خطر البطالة - (Social Security) (sécurité sociale)، والتي يمكن من خلالها تعزيز الضمان الاجتماعي لجميع العمال

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-246X.2009.01353.x>

Colesnicova, Tatiana, and Valeriu Doga. "International experience concerning the special instruments in unemployment assistance." *Creșterea economică în condițiile globalizării*. 2022.

[https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/p-260-265\\_0.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-260-265_0.pdf)

Sauthier, Ingrid Liebeskind. "Modern unemployment: from the creation of the concept to the international labour office's first standards." *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond*. London: Palgrave Macmillan UK, 2013. 67-84..

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/9781137291967.pdf>

(١) انظر الجز الرابع المواد(من ١٩ إلى ٢٤) من الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢(بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٣٥- ٤ حزيران / يونيه ١٩٥٢- عدد الدول ٦٣ دولة - عدد الدول العربية المصدقة لليبيا والأردن- دخلت حيز التنفيذ في ٢٧ نيسان / إبريل ١٩٥٥- ص ٩ وما بعدها. لم تصدق مصر عليها. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247)

في كافة البلدان؛ لذلك، تمت تغطية معظم أنواع الإعانات الاجتماعية، مثل إعانة الأمومة والشيخوخة، وإعانة البطالة، وغيرها، وقد خصصت هذه الاتفاقية الجزء الرابع منها لإعانة البطالة، حيث أشارت المادة التاسعة عشر منها إلى أن كل دولة عضو ينطبق عليها هذا الجزء من الاتفاقية تضمن منح إعانات بطالة للأشخاص المحميين؛ لذا كانت هذه اتفاقية بمثابة الحدود الدنيا للضمان الاجتماعي التي لا ينبغي التنازل عنها<sup>(١)</sup>.

### ٣- التوسع في القواعد المنظمة لتأمين البطالة:

أدت الأزمة الاقتصادية التي حدثت في سبعينات القرن الماضي إلى تفاقم الوضع الاقتصادي العالمي، مما أثر بالسلب على مستويات التوظيف والتشغيل، ونتج عن ذلك ارتفاع كبير في معدلات البطالة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء<sup>(٢)</sup>؛ لذا جاءت الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)<sup>(٣)</sup>

(١) أصبح التأمين الاجتماعي - بما في ذلك تأمين البطالة - حقاً للجميع وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من المواثيق الدولية الأخرى؛ لذا ينبغي حماية العاطل عن العمل في أي مكان، وهذا ما أوضحتها الاتفاقية الدولية رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٢ (بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في مجال الضمان الاجتماعي)، حيث نصت المادة الثانية منها على ما يلي: "يجوز لكل دولة عضو أن تقبل الالتزامات الناشئة عن هذه الاتفاقية بخصوص واحد أو أكثر من فروع الضمان الاجتماعي التالية إذا كان يسري بشأنها بالفعل في هذه الدولة تشريع يغطي رعايا هذه الدولة ضمن أراضيها: أ- الرعاية الطبية. ب- إعانات المرض. ج- إعانات الأمومة. د- إعانات العجز. هـ- إعانات الشيخوخة. و- إعانات الورثة. ز- إعانات إصابة العمل. ح- إعانات البطالة. ط- الإعانات العائلية" انظر إلى: الاتفاقية الدولية رقم ١١٨: الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٤٦-٦ حزيران / يونيه ١٩٦٢ - عدد الدول المصدقة ثمان وثلاثون - عدد الدول العربية المصدقة خمس دول - دخلت حيز التنفيذ في ٢٥ نيسان / بريل ١٩٦٤ - صدقت مصر في ٢١ يناير ١٩٩٣ - ص ٢ وما بعدها. ومع ذلك لم تدرج مصر ضمن التزاماتها إعانة البطالة، حيث التزمت ب (أ- ب- ج- د- هـ- و- ز) ومن ثم استبعدت (ح) الخاصة بإعانة البطالة.

- كما حرصت معايير العمل الدولية على وضع سياسات عامة تساعد الفرد في الحصول على فرص عمل لائقة تضمن له ولأسرته حياة كريمة، وذلك من خلال الاتفاقية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن سياسة العمالة، حيث يعترف إعلان فيلادلفيا بالالتزام الأصيل لمنظمة العمل الدولية بنشر برامج بين مختلف دول العالم من شأنها تحقيق العمالة الكاملة، ورفع مستويات المعيشة. وهذا ما نوهت عنه المادة الأولى منها، والتي أشارت إلى أنه: تعلن كل دولة عضو وتتابع - كهدف أساسي - سياسة نشطة تهدف إلى تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، بهدف تحفيز النمو الاقتصادي والتنمية، ورفع مستويات المعيشة، واستيفاء متطلبات القوى العاملة، والتغلب على البطالة الكاملة والجزئية.

(٢) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٩٦.

(٣) انظر المادة (٢) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

معدلة للاتفاقية ٤٤ لسنة ١٩٣٤، والتي أشارت في المادة الثانية منها إلى أنه ينبغي على كل دولة عضو أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان التنسيق بين نظام الحماية من البطالة وسياسات التوظيف، بحيث تسهم في الحماية من مخاطر البطالة - لاسيما خطط إعانات البطالة- في تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية حيثما كان ذلك ممكناً، شريطة ألا يؤدي ذلك إلى تثبيط أرباب العمل عن القيام بعمل منتج، والعمال عن البحث عن فرص عمل.

كما أصبغت التوصية الدولية رقم ١٧٦ لسنة ١٩٨٨<sup>(١)</sup> بشأن تعزيز العمالة والحماية من البطالة بمزيد من الحماية، حيث نصت على أنه "ينبغي أن تتيح كل دولة عضو للأشخاص المحميين، بشروط مقررة، تسهيلات تمكنهم من القيام بأشغال مؤقتة بأجر، دون أن يهدد ذلك أشغال العمال الآخرين، وذلك لتحسين فرص حصولهم على عمل منتج يختارونه بحرية". والفقرة الثامنة التي أوصت بإتاحة جميع البيانات لمساعدة العاطلين عن العمل في الحصول على فرصة عمل أخرى، والتي نصت على ما يلي: "ينبغي أن تتيح كل دولة عضو للعاطلين عن العمل الذين يرغبون في إقامة مؤسسة خاصة بهم أو مزاولة نشاط اقتصادي آخر عوناً مالياً وخدمات استشارية ما أمكن لها ذلك، وبالشروط المقررة".

### ثانياً: تأمين البطالة في معايير العمل العربية:

وفي ضوء الأثر الإيجابي لمعايير العمل الدولية على المجتمع الدولي في السعي إلى حماية دخل العامل في كافة مراحل الحياة العملية المختلفة، بدءاً بإيجاد الوظيفة المناسبة والحماية أثناء العمل، مروراً بحالة التعطل، ووصولاً إلى العودة إلى الخدمة مرة أخرى، لذلك حاولت منظمة العمل العربية وضع معايير العمل العربية وإقامة نظام الحماية من خطر البطالة على غرار معايير العمل الدولية.

(١) انظر ثانياً البند السابع والثامن من التوصية الدولية رقم ١٧٦: مؤتمر العمل الدولي - الدورة الخامسة والسبعون ٢١ حزيران / يوليه ١٩٨٨.

- تعتبر توصيات منظمة العمل الدولية ذات قيمة كبيرة فيما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، وتعتبر هذه التوصيات بمثابة إرشادات للدول؛ لأنها ليست ملزمة للدول ولكن يمكن استخدامها كدليل إرشادي على عكس الاتفاقيات الدولية الملزمة للدولة التي صادقت عليها؛ لذلك تعتمد العديد من الدول على هذه التوصيات في اتخاذ ما هو ممكن ومناسب لها من أجل العمل على نظام تأمين اجتماعي جيد.



**١-: بداية ظهور تأمين البطالة في معايير العمل العربية:**

جاءت الاتفاقية العربية رقم ١ لسنة ١٩٦٦ (بشأن مستويات العمل) <sup>(١)</sup> - كأول اتفاقية عربية والتي أشارت مادتها الرابعة إلى حق كل مواطن قادر على العمل في الحصول على عمل منتج يمكنه من كسب لقمة العيش والعيش الكريم، وعلى الدولة أن تخلق أكبر عدد ممكن من فرص العمل.

كما حاولت هذه الاتفاقية حث الدول العربية على إقامة نظام لحماية العاطلين عن العمل من خلال تبني نظام تأمين البطالة في تشريعاتها والتي أشارت إلى أنه ينبغي على كل دولة عضو توفير بعض أشكال الحماية لدخول العامل الذي تنتهي خدمته، وقد يشمل ذلك تأمين البطالة، أو مكافأة نهاية الخدمة، أو أي نوع من أنواع المزايا الأخرى وفق القوانين واللوائح الوطنية. وبذلك تكون هذه الاتفاقية قد وضعت اللبنة الأولى والإطار القانوني لتأمين البطالة على المستوى الإقليمي على غرار الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩.

**٢-: وضع القواعد المنظمة لتأمين البطالة والتوسع فيها:**

وضعت معايير العمل العربية الحدود الدنيا الضمان الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، على غرار الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية) والتي حددت هذه المعايير <sup>(٢)</sup> بموجب مادتها الثالثة، حيث قررت ما يلي "تعتبر المزايا المنصوص

(١) انظر المادة (١/٣٢) من الاتفاقية العربية رقم ١ لسنة ١٩٦٦ (بشأن مستويات العمل) الصادرة عن مؤتمر وزراء العمل العرب رقم ٢- نوفمبر / تشرين الثاني - ١٩٦٦ - القاهرة- عدد الدول المصدقة تسع- منها مصر في ١٩٧٩.

- كما نصت المادة العاشرة من هذه الاتفاقية في الفقرة الثالثة على ما يلي: "يجب إصدار قانون مستقل للتأمينات الاجتماعية يضم جميع الأحكام المتعلقة بها، وتكون له ذاتيته وقواعده الخاصة به". وعلاوة على ذلك؛ أوصت الاتفاقية الدول الأعضاء بموجب المادة الثامنة عشر بإعداد إحصائيات البطالة والتشغيل، حيث نصت على "يجب إعداد إحصائيات خاصة بالبطالة والتشغيل، كما يجب العمل باستمرار على رفع مستوى هذا النوع من الإحصائيات، كماً ونوعاً، بحيث يُعتمد عليها في التخطيط للقوى العاملة".

(٢) انظر المادة (٣) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

- وأشارت المادة السابعة إلى معظم أنواع التأمينات، حيث نصت على ما يلي: "يجب أن يشمل التشريع الوطني فرعين اثنين على الأقل من فروع التأمينات الاجتماعية الآتية: أ- تأمين إصابات العمل، ويشمل حوادث العمل والأمراض المهنية. ب- التأمين الصحي (ضد المرض). ج- تأمين الأمومة (الحمل والوضع). هـ- تأمين الشيخوخة. د- التأمين ضد العجز. و- التأمين ضد الوفاة. ز- تأمين البطالة. ح- تأمين المنافع العائلية".

- وعلى الرغم من المحاولة الجيدة لهذه الاتفاقية؛ إلا أنها لم تكن بالقدر المأمول، كما سيتضح لاحقاً.

عليها في الجزء الثالث من هذه الاتفاقية حد أدنى لما يجب أن يوفره قانون التأمينات الاجتماعية للمؤمن عليهم، كما لا يجوز أن يترتب على الانضمام إلى هذه الاتفاقية الانتقاص من أية مزايا نقدية أو عينية ينص عليها تشريع معمول به في أية دولة طرف في هذه الاتفاقية".

كما كان للتغيرات والتطورات الدولية والإقليمية أثر كبير في توسيع الحماية التأمينية بشكل عام، وتأمين البطالة بشكل خاص؛ ومن ثم حاولت معايير العمل العربية مسايرة هذه التطورات من خلال الاتفاقية العربية رقم ٦ لسنة ١٩٧٦<sup>(١)</sup> بشأن مستويات العمل (معدلة) معدلة للاتفاقية رقم (١) لسنة ١٩٦٦، ولما كانت اتفاقية مستويات العمل العربية الصادرة عن المؤتمر الثاني لوزراء العمل العرب الذي انعقد عام ١٩٦٦ لم تعد تلائم التطورات الاجتماعية؛ لذلك جاءت هذه الاتفاقية، والتي نصت في مادتها الثانية على ما يلي: "تعني مستويات العمل بالتنمية الاجتماعية بما يحقق رعاية العمال، ومعاونتهم على سد حاجتهم، والمساهمة في النهوض بأحوالهم من جميع النواحي. ويجب اعتبار هذه المستويات كحد أدنى، بحيث لا تؤثر فيما تقوم به إحدى الدول المتعاقدة من تطبيق مستويات أعلى، أو تحول دون إصدار قوانين تتضمن مستويات أفضل، كما لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تفسر هذه المستويات أو تطبيق بحيث تقلل من الرعاية التي ينص عليها تشريع العمل المعمول به في أية دولة طرف في هذه الاتفاقية".

وخلاصة القول يعود الفضل الأكبر إلى منظمة العمل الدولية في وضع معايير العمل الدولية لترسيخ تأمين البطالة على النطاق الدولي بعد النقابات العمالية، حيث وضعت الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩ اللجنة الأولى لتأمين البطالة على الصعيد الدولي، تبعتها في ذلك الاتفاقية العربية رقم ١ لسنة ١٩٦٦ (بشأن مستويات العمل) التي وضعت الإطار القانوني لتأمين البطالة على النطاق الإقليمي. كما وضعت كل من الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي) والاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية) حدوداً دنياً للضمان الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص على الصعيدين الدولي والإقليمي.

(١) انظر المادة (٢) من الاتفاقية العربية رقم ٦ لسنة ١٩٧٦ (بشأن مستويات العمل "معدلة") الصادرة عن مؤتمر العمل العربي رقم ٥- مارس / آذار - ١٩٧٦ - الإسكندرية - عدد الدول المصدقة أربعة - منها مصر في ١٩٧٧.

إلا أن معايير العمل العربية جاءت بمعدلات مخيبة للآمال، خلافاً لمعايير العمل الدولية، على سبيل المثال: مدة استحقاق التعويض ونطاقه وغيرهما، حيث كانت معايير العمل الدولية أفضل نسبياً من معايير العمل العربية في التعامل مع قواعد تأمين البطالة من خلال التوسع بها تدريجياً، دون أن يشكل ذلك عقبة في تبنيه من جانب الدول الأعضاء، على عكس معايير العمل العربية التي وضعت قواعد عامة، تاركة للدول الأعضاء تطبيقها حسب إمكانياتها<sup>(١)</sup>.

---

(١) لم تخصص منظمة العمل العربية اتفاقية عربية على غرار معايير العمل الدولية، خاصة فيما يتعلق بتأمين البطالة، ولكنها تناولت كافة المخاطر الاجتماعية، بما في ذلك تأمين البطالة من خلال الاتفاقية رقم ٣ لسنة ١٩٧١، حيث كانت أحكامها بسيطة للغاية، وكانت مدة الاستحقاق فيها ضعيفة نسبياً والتي وقدرت المدة بثلاثة أشهر، وقدر التعويض بنحو ٤٠٪ من الأجر، دون مراعاة عوامل أخرى مثل التفاوت في الأجور بين العمال، أو اختلاف الوضع الاجتماعي، وما إلى ذلك، كما سنرى لاحقاً في موضعه.

## الفرع الثاني

### التطور التاريخي لتأمين البطالة في الدول المتقدمة

حاولت بعض التشريعات المقارنة الأخذ بنظام تأمين البطالة الاختياري<sup>(١)</sup>، بالنسبة لبعض طوائف العمال - خاصة العمالة المستقرة نسبياً - ونشأ هذا النوع في العديد من الدول مثل فرنسا عام ١٩٠٢، والدنمارك عام ١٩٠٧، والنرويج عام ١٩١٥، وغيرهم. ثم أدركت كافة الدول أهمية تأمين البطالة؛ فشرعت معظمها في الأخذ بنظام تأمين البطالة الإجمالي، وكانت البداية من إنجلترا عام ١٩١١، ثم أعقبها العديد من الدول، منها - على سبيل المثال - إيطاليا عام ١٩١٩، وألمانيا عام ١٩٢٥، والولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٣٥، وفرنسا عام ١٩٥٨، الخ<sup>(٢)</sup>. وسنكتفي هنا بالإشارة إلى النظامين الأمريكي والفرنسي لما لهما من مزايا سخية للعاطلين عن العمل.

#### أولاً: التطور التاريخي لتأمين البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية:

لم يكن تأمين البطالة معروفاً كنظام قانوني في الولايات المتحدة الأمريكية حتى عام ١٩٣٥<sup>(٣)</sup>. ومع ذلك كان القانون الأول في ولاية ويسكونسن (Wisconsin) عام ١٩٣٢<sup>(٤)</sup>، والذي ساعد بشكل قانوني في سنّ القانون الفيدرالي الصادر في ١٤ أغسطس

(1) Carroll, Eero. Emergence and structuring of social insurance institutions: Comparative studies on social policy and unemployment insurance. Diss. The Swedish Institute for Social Research (SOFI), Stockholm University, 1999.

<https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A454875&dswid=-875>

Schmitt, Carina, et al. "The global emergence of social protection: Explaining social security legislation 1820–2013." *Politics & Society* 43.4 (2015): 503-524.

[https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032329215602892?casa\\_token=WxAp6sN3O0AAAAA:LyPlfaggMCAEuCqFuspBpV\\_aE7gy77MaUD2Qc\\_kH11gMv0QpD8IrgUF\\_A-jDz9C72lsABIUgJb0](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032329215602892?casa_token=WxAp6sN3O0AAAAA:LyPlfaggMCAEuCqFuspBpV_aE7gy77MaUD2Qc_kH11gMv0QpD8IrgUF_A-jDz9C72lsABIUgJb0)

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٧-٨، علي العريف - المرجع السابق - ص ٦.

(٣) محب الدين محمد - نفس الإشارة السابقة - ص ٨.

(4) Social security programs in the United States, July, 1997, P, 25.

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/sspus/sspus.pdf>,

Larson, Arthur, and Merrill G. Murray. "The development of unemployment insurance in the United States." *Vand. L. Rev.* 8 (1954): 181.

<https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4348&context=vlr>

سنة ١٩٣٥، لأن قانون هذه الولاية كان بمثابة سابقة تستند إلى كسر الجمود الدستوري في واحدة من كبريات الدول الرأسمالية.

لذلك، استفادت الولايات المتحدة الأمريكية من إقرار القانون الأول في ولاية وسكونسن عام ١٩٣٢ باعتباره سندًا قانونيًا. وبالفعل صدر القانون الفيدرالي للولايات المتحدة عام ١٩٣٥ ليمنح الولايات الحق في سنّ قوانين تنظيم تأمين البطالة تحت مظلة القانون الفيدرالي، ومن ثم أصدرت العديد من الولايات قوانينها الخاصة في الفترة من عام ١٩٣٢ إلى ١٩٣٧<sup>(١)</sup>.

كما اعتمد نظام تأمين البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية على قيام السلطات الفيدرالية ببسط إرادتها على الولايات في هذا الصدد، حيث وضعت القواعد العامة التي لا ينبغي لقانون أي ولاية تجاوزه، ولكن لأن قانون تأمين البطالة يتم وضعه على نطاق إقليمي يمكن أن يختلف في بعض جوانبه من ولاية لأخرى، ومن ثمّ نظمت بعض الولايات تأمين البطالة على مستوى الصناعة أو المهنة ككل، في حين اقتصر البعض الآخر على المنشآت التي توظف أربعة عمال أو أكثر، ومن ثم تحدد قيمة تعويض البطالة وفقًا للقواعد التي يقرها قانون كل ولاية، وعادة ما يأخذ في اعتباره أقدمية العامل وسنه والأجر الذي كان يتقاضاه قبل أن يصبح عاطلاً<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: التطور التاريخي لتأمين البطالة في فرنسا:

كانت النقابات العمالية هي الوجهة الأولى لحماية العمال في حالة التعطل، ثم أدركت الدول عدم قدرة النقابات وحدها على حماية العاطلين عن العمل؛ لأن معظم الأنظمة كانت اختيارية، والبعض الآخر كان يكتفي بأعضائه فقط. وهكذا بدأت الدول في تبني نظام تأمين البطالة ليصبح اليوم الركن الأساسي لأي دولة<sup>(٣)</sup>، بما في ذلك فرنسا التي كانت أقل تعرضاً

(1) Social security programs throughout the world: the Americas- 2019- P – 269,

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/ssptw19americas.pdf>

Daniel N. Price- Unemployment Insurance, Then and Now, 1935- 85- Social Security Bulletin, October, 1985 / Vol. 48. No. 10- p 23.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي – المرجع السابق – ص ٩٨٣ وما بعدها.

(٣) Carreau, Simon. "État-providence et paradigme de politique macroéconomique: une étude de l'émergence et des réformes de l'assurance-chômage au Canada." (2010).

[https://central.baclac.gc.ca/.item?id=TCQMUQ3365&op=pdf&app=Library&oclc\\_number=757721161](https://central.baclac.gc.ca/.item?id=TCQMUQ3365&op=pdf&app=Library&oclc_number=757721161)

لظاهرة البطالة من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وغيرها، حيث لم يعرف النظام الفرنسي تأمين البطالة الإلزامي حتى عام ١٩٥٨، وذلك بموجب اتفاقية العمل الجماعية المبرمة في ٣١ ديسمبر ١٩٥٨، والمعروفة باسم الاتفاقية القومية لتنظيم إعانات البطالة للعاملين في القطاعين الصناعي والتجاري، وقد أبرمت هذه الاتفاقية بين الاتحاد العام لأصحاب الأعمال في فرنسا من جهة (CNPF)<sup>(١)</sup>، والنقابات الفرنسية من جهة أخرى<sup>(٢)</sup>.

وعليه؛ فقد مر تأمين البطالة في فرنسا بمرحلتين<sup>(٣)</sup>: المرحلة الأولى ما قبل القانون الإلزامي ١٩٥٨، والمرحلة الثانية ما بعد قانون ١٩٥٨، وهما على النحو التالي:

١- مرحلة ما قبل القانون ١٩٥٨<sup>(٤)</sup>: شهدت فرنسا العديد من المحاولات منذ بداية النصف الأول من القرن التاسع عشر لإقامة نظام التأمين الاجتماعي، بما في ذلك تأمين البطالة، لكن هذه المحاولات قوبلت بمعارضة أصحاب الأعمال وصخب الاقتصاديين الذين ناصروا المذهب الفردي، بدعوى أن هذا من شأنه قد يؤدي إلى زيادة أسعار السلع على نحو يقلل من قدرة الاقتصاد الفرنسي على المنافسة في السوق الخارجية، هذا من جهة، ومعارضة العمال أنفسهم لأية محاولة اقتطاع من أجورهم من جهة أخرى. لذلك، كانت بداية الحماية من خطر البطالة في فرنسا في إطار الصناديق التأمينية الخاصة التي أنشأتها المنظمات النقابية، بالإضافة إلى نظام المساعدات الاجتماعية الذي كان موجودًا في فرنسا قبل قانون ١٩٥٨، حيث ساعد في تقليص حدة مشكلة البطالة. ومع ذلك، وبسبب العديد من العوامل، بما في ذلك عدم وجود حماية كافية لجميع العاطلين، اضطرت فرنسا إلى التفكير في إقامة نظام تأمين البطالة الذي يقوم على أساس المشاركة بين أطرافه -صاحب العمل

Vivés, Claire. "Justifications et règles d'indemnisation de «l'activité réduite»: le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014)." Revue française de socio-économie 1 (2018): 61-81.

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/justifications-et-regles-dindemnisation-de-lactivite-reduite-le-sens-de-lassurance-chomage-en-question-1983-2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/justifications-et-regles-dindemnisation-de-lactivite-reduite-le-sens-de-lassurance-chomage-en-question-1983-2014%20(1).pdf)

(1) Conseil National du Patronat Français.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٨٣ وما بعدها.

(3) Pilmis, Olivier. "Protection sociale, structures marchandes et temporalité de l'activité. Pigistes et comédiens face à l'assurance-chômage." Sociologie 2, vol. 1 (2010).

<https://journals.openedition.org/sociologie/343>

(٤) مصطفى الجمال - المرجع السابق - ص ٣٥ وهامشها.

والعامل- جنباً إلى جنب مع نظام المساعدات الاجتماعية، وهو ما سنتناوله في المرحلة الثانية.

٢-: مرحلة ما بعد القانون ١٩٥٨: بدأت هذه المرحلة بالتأمين الإجباري ضد خطر البطالة بموجب الاتفاقية الجماعية المبرمة في ١٣ ديسمبر ١٩٥٨، ومنذ ذلك الحين تزامنت الحماية ضد خطر البطالة من خلال المساعدات الاجتماعية وتأمين البطالة، وتعتبر أهم مراحل التطور في مجال الحماية الاجتماعية، والتي أسفرت عن جهود كل من منظمات أصحاب الأعمال ومنظمات العمال في إقامة نظام قانوني للحماية الاجتماعية يركز على الفكرة التأمينية، ويقع في نطاق تطبيقه ليشمل كل من يعمل في الصناعة والتجارة، ويتولى إدارته ممثلون عن أصحاب الأعمال والعمال هذا من جهة، ومن جهة أخرى نظام المساعدات الاجتماعية العامة التي تتولى إدارته وتحمل أعباءه السلطة العامة.

وبحلول عام ١٩٧٩، كانت كل من منظمات أصحاب الأعمال والمنظمات النقابية للعمال تحاول توحيد نظامي الحماية والقضاء على الازدواجية<sup>(١)</sup>، وبالفعل - وبعد محاولات متكررة- تم دمج النظامين في عام ١٩٨٤، وأصبحت الحماية من خطر البطالة ذات شقين: الشق الأول نظام تأميني (تأمين البطالة) ممول من جانب أطرافه - العامل وصاحب العمل- والشق الثاني نظام المساعدات الاجتماعية الممول من جانب السلطة العامة والممنوح للباحثين عن العمل لأول مرة، وأولئك الذين انتهت فترة استحقاقهم للتعويض<sup>(٢)</sup>.

(١) يتشابه كل من الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي في أنهما يوفران الدعم المالي للأفراد المحتاجين. ويختلف الضمان الاجتماعي في أنه يشير إلى برنامج تديره الحكومة يوفر دخل للأفراد المتقاعدين أو العاطلين عن العمل أو المعاقين أو الذين لديهم احتياجات خاصة أو نحو ذلك. ويتم تمويله من خلال الضرائب التي يدفعها العمال وأصحاب العمل وغيرهم. كما يعد التأمين الاجتماعي نوعاً من الضمان الاجتماعي حيث يوفر تعويضاً للأفراد الذين دفعوا اشتراكات في النظام. وتستند هذه المزايا عادةً إلى المساهمات المقدمة خلال سنوات العمل وهي مصممة لتوفير الدعم في حالة البطالة أو المرض أو الإعاقة أو غيره. أما الفرق الجوهرى بين الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي هو أن الأول هو برنامج تديره الحكومة ممول من خلال الضرائب، بينما الأخير هو نوع من الضمان الاجتماعي وممول من خلال صاحب العمل فقط أو هو العامل معاً بالإضافة إلى مساهمة الدولة في بعض المخاطر مثل تأمين البطالة. كما سنرى لاحقاً في طرق التمويل.

(٢) رجب سيد صميذة- المرجع السابق - ص ٣٤٥ وما بعدها.

وخلاصة القول تطورت الحماية من خطر البطالة، في كل من فرنسا وأمريكا، لتشمل تأمين البطالة الذي يتم تمويله من مساهمات أطرافه الاجتماعية ويقتصر على فترة زمنية محددة، ونظام المساعدات الاجتماعية الممول من الدولة فقط والذي يشمل الفئات التي تدخل سوق العمل لأول مرة، والفئات التي انتهت فترة استحقاقها لتعويض البطالة.



### الفرع الثالث

#### التطور التاريخي لتأمين البطالة في الدول العربية

تطور أيضًا تأمين البطالة في الدول العربية على غرار الدول المتقدمة، ومن ثم نشير إلى بعض التشريعات العربية، لنلاحظ التطور التاريخي في كل من مصر والبحرين والمملكة العربية السعودية على النحو التالي:

#### أولاً: التطور التاريخي لتأمين البطالة في مصر:

##### ١-: بداية تأمين البطالة في التشريع الأساسي:

لم يتطرق الدستور المصري لتأمين البطالة قبل أو إبان ثورة ٢٣ لسنة ١٩٥٢، بل كانت البداية بموجب الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤ من خلال المواد (٢٠، ٤٠)<sup>(١)</sup>، ودستور عام ١٩٧١ الذي أشار إلى تأمين البطالة في مادته (١٧)<sup>(٢)</sup>، ثم دستور عام ٢٠١٢ من خلال مادته ١٤<sup>(٣)</sup>، وأخيراً دستور عام ٢٠١٩ (المعدل) بموجب مادته ١٧، والتي تنص على ما يلي: "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي، ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي، بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن

(١) تنص المادة ٢٠ من هذا الدستور على أن "تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي، وللمصريين الحق في المعونة في حالة الشيخوخة، أو المرض، أو العجز عن العمل، أو البطالة".

- تنص المادة ٤٠ من هذا الدستور على أن "تكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة، كل بحسب ما يؤديه من أعمال، وبتحديد ساعات العمل، وتقدير الأجور، والتأمين الاجتماعي، والتأمين الصحي، والتأمين ضد البطالة، وتنظيم أوقات الراحة والإجازات". نشر في الجريدة الرسمية العدد ٦٨ تابع (أ) الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤.

(٢) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ١٨٨ وما بعدها.

- تنص المادة ١٧ من هذا الدستور على أن "تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً، وذلك وفقاً للقانون". نشر في الجريدة الرسمية -السنة الرابعة عشرة- العدد ٣٦ مكرر (أ) ٢٢ رجب ١٣٩١ الموافق ١٢ سبتمبر ١٩٧١.

(٣) كما تنص المادة ١٤ من هذا الدستور على "يهدف الاقتصاد الوطني إلى تحقيق التنمية الشاملة المطردة، ورفع مستوى المعيشة، وتحقيق الرفاه، والقضاء على الفقر والبطالة، وزيادة فرص العمل والإنتاج والدخل القومي. وتعمل خطة التنمية على إقامة العدالة الاجتماعية والتكافل، وضمان عدالة التوزيع، وحماية حقوق المستهلك، والمحافظة على حقوق العمال، والمشاركة بين رأس المال والعمل في تحمل تكاليف التنمية، والاقتراس العادل لعوائدها. ويجب ربط الأجر بالإنتاج، تقريب الفوارق بين الدخل، وضمان حد أدنى للأجور والمعاشات يكفل حياة كريمة لكل مواطن، وحد أقصى في أجهزة الدولة لا يستثنى منه أحد إلا بناء على قانون". نشر في الجريدة الرسمية -العدد ٥١ مكرر (ب) في ٢٥ ديسمبر سنة ٢٠١٢.

قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة. وتعمل الدولة على توفير معاش مناسب لصغار الفلاحين، والعمال الزراعيين والصيادين، والعمالة غير المنتظمة، وفقاً للقانون" (١).

## ٢- بداية ظهور تأمين البطالة في قوانين التأمينات الاجتماعية المتعاقبة:

حاول المشرع المصري حماية العاطلين عن العمل من خلال نظام المساعدات الاجتماعية (٢) Social assistances، والذي أنشئ بموجب القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ بشأن الضمان الاجتماعي (٣)، حيث يقر الإعانات والمساعدات النقدية أو العينية للأفراد والأسر المحتاجين الذين يعولهم شخص عاطل عن العمل، ثم عدل بموجب القانون ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ من أجل توفير الضمانات الاجتماعية لكافة المواطنين المحتاجين (٤)، تصرف هذه الإعانات والمساعدات من صندوق المساعدات بالمحافظة المختصة للأفراد والأسر المحتاجين الذين لا يستحقون معاشاً أو لا يستفيدون بأي نوع من أنواع التأمينات الاجتماعية الأخرى. وقد انتقد البعض نظام المساعدات، لأنه مجرد إعانة حكومية، ومن ثم يمكن إيقافه

(١) انظر المادة (١٧) الفقرة الأولى من الدستور المصري لسنة ٢٠١٩ (المعدل) نشر في الجريدة الرسمية - العدد ١٦ مكرر (و) في ٢٣ أبريل سنة ٢٠١٩.

- وقد نصت المادة (٨) منه على "يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي. وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، علي النحو الذي ينظمه القانون".

- كما نصت المادة (٢٧) منه على ما يلي "يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الاطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك. ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبعده أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون".

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٢١.

(٣) نشر في الوقائع المصرية - العدد ٨٢ في ١٧ أغسطس سنة ١٩٥٠.

(٤) نشر في الجريدة الرسمية - العدد ٣٧ في ١٢ فبراير سنة ١٩٦٤.

في أي وقت، بالإضافة إلى ذلك، عندما يتم ربطه بالمحافظات، خاصة الفقيرة منها، فإن المنح والمساعدات لا تلبى في كثير من الأحيان الحد الأدنى لمتطلبات المعيشة<sup>(١)</sup>.

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي، لأنه رغم أن المساعدة الاجتماعية هي دعم من الدولة، إلا أنه يجب مراعاة البعد الاجتماعي دون أن تقتصر على مكان وجود العاطلين عن العمل، وإلا فقدت المساعدة الغرض المقصود منها.

ونظرًا لعدم قدرة المساعدات الاجتماعية على حماية العاطلين عن العمل، خاصة بعد التوسع الدولي في حماية العاطلين عن العمل، قرر المشرع المصري نظام السلف Advances الذي نظمته القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ بشأن نظام التأمين والادخار، واشترط أن يتم دفع تعويض للعامل العاطل على حساب التعويض الذي يستحقه عند انتهاء الخدمة، بما يعادل أجر شهر أو ٢٥٪ من المبالغ المدخرة، أيهما أكبر<sup>(٢)</sup>.

فيما بعد، تم إلغاء نظام التأمين والادخار، وتم تحويل احتياطات مكافآت نهاية الخدمة إلى معاشات وتعويضات وفقًا للقانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٦١، حيث تم إدخال نص جديد لمنح سلف للعمال العاطلين عن العمل<sup>(٣)</sup>، ونصت المادة ٦٦ مكرر منه على ما يلي "يجوز للمؤمن عليه إذا تعطل عن العمل لمدة تتجاوز الشهرين أن يحصل على سلفة من الهيئة بضمان تعويضه أو معاشه، بشرط أن تكون له مدة اشتراك في التأمين تزيد عن ثلاث

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٢١.

(٢) محب الدين محمد - نفس الإشارة السابقة - ص ٢٠.

- نصت المادة ٣٣ من هذا القانون على ما يلي "في حالة فصل العامل أو فسخ عقد العمل أو انتهائه لغير الأسباب المذكورة في المادة السابقة لا يصرف إليه ما يستحقه من مال مدخر إلا إذا بقي متعطلاً لمدة لا تقل عن ستة أشهر بصفة مستمرة، على أنه يجوز للعامل في أي وقت خلال المدة المشار إليها أن يحصل من المؤسسة على دفعة تحت الحساب مقدارها ٢٥٪ من المال المستحق، فإذا التحق بعمل قبل انقضاء هذه المدة جاز له أن يرد كل أو بعض ما حصل عليه دفعة واحدة". القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ - بشأن التأمين والادخار - نشر في الوقائع المصرية - العدد ٦٧ مكرر - ٣ سبتمبر ١٩٥٥ ص ٧.

(٣) نشر في الجريدة الرسمية - العدد ١٨٧ في ١٧ أغسطس سنة ١٩٦١.

سنوات، ويحدد نظام تقدير السلف وشروط أوضاع منحها وتسديدها بقرار من رئيس الجمهورية" (١).

وبعد أن أصبحت أنظمة المنح والمساعدات الاجتماعية عديمة الجدوى، فكان لا بد من وجود نظام قانوني يتدارك كل السلبيات الموجودة في هذه الأنظمة ويعمل على الحماية التأمينية للعاطلين عن العمل، لذا جاء قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ (٢) لمواجهة جميع المخاطر الاجتماعية، وتوسع هذا القانون في تنظيم جميع فروع التأمينات الاجتماعية، بما في ذلك تأمين البطالة، حيث أشارت المادة الثالثة من مواد الإصدار إلى أن يتخذ وزير الشؤون الاجتماعية والعمل المركزي الإجراءات الكفيلة بتطبيق التأمين الصحي خلال سنة، وتأمين البطالة خلال ثلاث سنوات من تاريخ نفاذ القانون؛ إلا أن هيئة التأمينات الاجتماعية لم تتمكن من تنفيذ ذلك (٣).

(١) وتنفيذاً لهذا النص، صدر القرار الجمهوري رقم ٢٢٩٣ لسنة ١٩٦٢ بشأن كيفية منح السلف واستردادها، حيث تطلب القرار حصول المؤمن عليه على سلفة في حالة البطالة عند توافر الشروط الآتية: أن تكون له مدة اشتراك في التأمين تزيد عن ثلاث سنوات. - ألا يكون تعطله عن العمل نتيجة لفصله لأحد الأسباب الواردة في المادة ٧٦ من القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩. - أن يكون قد أمضى في خدمة آخر صاحب عمل مدة لا تقل عن ستة أشهر. أن تزيد مدة تعطل المؤمن عليه عن شهرين. أن يقدم ما يثبت تعطله حتى تاريخ تقديم طلب السلفة. وفي حالة توافر الشروط سألغة الذكر يصرف للعامل المتعطل سلفة تقدر بواقع ٥٠ في المائة من أجره الأخير الذي سددت على أساسه الاشتراكات، وتمنح السلفة أثناء فترة التعطل بحيث لا تمتد لأكثر من ستة أشهر كحد أقصى، على أن تسدد تلك السلفة من العامل بعد التحاقه بعمل جديد على أقساط شهرية بنسبة تقدر بـ ١٠٪ من أجر العامل وبدون فائدة، وعلى الرغم من طول فترة التعطل التي تشترط أن تزيد عن شهرين للحصول على السلفة، بالإضافة إلى مدة اشتراك سابقة تزيد عن ثلاث سنوات، إلا أن هذا القانون لم يكتب له التطبيق الفعلي. ومن ثم أصبحت السلف عديمة الفائدة في ظل هذا النظام، مثلها مثل نظام المساعدات الاجتماعية. راجع في المعنى: محب الدين محمد - المرجع السابق - ٢١ ص، علي العريف - المرجع السابق - ص ٧.

(٢) نشر في الجريدة الرسمية - العدد ٧١ مكرر (ب) في ٧ أبريل سنة ١٩٥٩.

(٣) أوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ الأسباب التي أدت إلى عدم تفعيل تأمين البطالة بموجب هذا القانون، والتي نصت على ما يلي: "لما كان الأخذ بنظم التأمينات الاجتماعية كاملة واختيار الأسلوب المناسب لا يتيسر بغير وجود مختلف البيانات الإحصائية الدقيقة التي لم يكن من المستطاع الحصول عليها في فترة وجيزة، كالبيانات المتعلقة بحصر الأفراد الذين يشملهم نظام التأمين، وتوزيعهم حسب أنواع النشاط، ومقدار الدخل، وعدد من يعولون وأعمارهم، وحالات فقد القدرة على الكسب بسبب المرض أو العجز أو البطالة أو التعاقد، حتى يمكن حساب تكاليف التأمين بالنسبة إلى كل فئة وكل حالة، وما يقابل ذلك من اشتراكات، لذلك أثرت الحكومة ألا =

وعلى الرغم من عدم تفعيل تأمين البطالة بموجب هذا القانون، إلا أنه كان هناك جانب إيجابي، فقد تناول هذا القانون نظام تأمين البطالة قبل إقراره بالدستور، حيث لم يتم التطرق إلى تأمين البطالة إلا من خلال الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤<sup>(١)</sup>.

وفي ضوء عدم تطبيق تأمين البطالة خلال القانون السابق رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩، بالإضافة إلى عدم جدوى السلف والمساعدات، جاء القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ الذي قضى في مادته التاسعة بتطبيق نظام تأمين البطالة اعتباراً من أول الشهر التالي لانقضاء ستة أشهر على نشره، ولما كان هذا القانون قد نُشر في مارس ١٩٦٤، لذا بدأ العمل بأحكام تأمين البطالة بدءاً من أول أكتوبر سنة ١٩٦٤<sup>(٢)</sup>.

كما حاول المشرع المصري أن يكون توسيع الحماية الاجتماعية بموجب قانون شامل لجميع العاملين لدى الغير، سواء العاملين في القطاع الحكومي أو العام أو الخاص؛ فكان قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥<sup>(٣)</sup>.

=تؤخر تنفيذ نظم التأمينات ريثما تستكمل تلك الإحصائيات، وأن تبدأ بالتنفيذ على مراحل، فيكون التطبيق العملي هو السبيل إلى جمع الإحصاءات المطلوبة على وجه دقيق، فننتقل بالتأمينات من مرحلة إلى أخرى".

(١) علي العريف- المرجع السابق- ص ١، إسماعيل فهمي الخشن - المرجع السابق- ص ١٨٨.

(٢) نشر في الجريدة الرسمية - العدد ٦٧ الصادر في ٢٢ مارس سنة ١٩٦٤.

(٣) أكدت المذكرة الإيضاحية للقانون على أهمية تأمين البطالة، والتي أشارت إلى ما يلي: "أثبتت التجربة التأمينية من خطر البطالة التي طبقت في مصر وفقاً لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري الصادر بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ أن البطالة من أشد الأخطار التي يوجهها العاملون في كثير من جهات العمل لما لها من آثار مباشرة، ليس على العامل فحسب، بل على أفراد أسرته أيضاً، بالإضافة لآثارها غير المباشرة على الاقتصاد القومي للبلاد. وإذا كانت الدولة قد وضعت برنامجاً للحد من خطر البطالة بفتح مجالات عمل جديدة عن طريق إقامة المشروعات الصناعية والتجارية والزراعية للقضاء على أسباب البطالة من جذورها؛ مستهدفة بذلك تأمين العامل في حاضره ومستقبله، ولتوفر له دخلاً مناسباً في حالة عدم القدرة على الكسب لسبب خارج عن إرادته، فإن خطر البطالة لا يزال قائماً، والتأمين منه لا يزال واجباً، خاصة بعد انتشار موجة التضخم وزيادة الأسعار عالمياً، وبصفة خاصة في الدول النامية، وتعرض البلاد المختلفة لهزات وأزمات اقتصادية وسياسية، وما يسود منطقة الشرق الأوسط بصفة خاصة من ظروف. وقد ظهرت أهمية هذا التأمين بجلاء عقب حرب الخامس من يوليو سنة ١٩٦٧، حيث أدى تأمين البطالة دوره كاملاً في تأمين العاملين الذين تعرضوا لخطر البطالة نتيجة توقف نشاط المنشآت التي كانوا يعملون بها، خصوصاً في بعض المحافظات؛ لذلك استهدف القانون الحفاظ على تأمين البطالة، مع تطوير أسسه وقواعده وزيادة مزاياه بما يتلاءم وظروف البيئة المصرية في ضوء ما أسفر عنه تطبيق التجربة السابقة". راجع في ذلك: أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٩٣ وما بعدها.

وفي ضوء التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية - سواء على المستوى الداخلي أو الإقليمي أو الدولي- كان على المشرع المصري أن يأخذ هذه التحولات وتلك التغييرات بعين الاعتبار، خاصة في ظل ضعف الحماية التأمينية للعاطلين عن العمل خلال القانون السابق رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، لذلك صدر قانون التأمينات الاجتماعية رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠<sup>(١)</sup>. وتم تعديل هذا القانون بمرسوم بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٢، لكنه ظل حبيس الأدرج ولم يتم تفعيله، ولم تصدر لائحته التنفيذية حتى تم إلغاؤه بالقانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٣، والذي أشار في مادته الأولى إلى إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠.

بعد أن حاول المشرع المصري وضع قانون شامل من خلال القانون السابق رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠ ليتضمن العاملين لدى الغير ولحسابهم الخاص وغيرهم، إلا أنه لم يكتب له التطبيق، عاد مرة أخرى إلى ذلك من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، والذي حل محل العديد من القوانين (٧٩ لسنة ١٩٧٥ - ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ - ٥٠ لسنة ١٩٧٦ - ١١٢ لسنة ١٩٨٠) تلبية لنداء العديد من الفقه؛ لدمج قوانين التأمين الاجتماعي في قانون واحد يغطي الشرائح المختلفة لتلافي أوجه القصور التي ظهرت أثناء التطبيق بين القوانين السابقة وخلق نظام يتميز بالسهولة والكفاءة والقدرة على الاستمرارية<sup>(٢)</sup>. وبالفعل صدر هذا القانون بتاريخ ١٩ أغسطس لسنة ٢٠١٩، ونشر في الجريدة الرسمية وبدء نفاذه من أول يناير ٢٠٢٠<sup>(٣)</sup>.

- نشر في الجريدة الرسمية - العدد ٣٥ تابع في ٢٨ أغسطس سنة ١٩٧٥.  
- لم يفعل تأمين البطالة في ظل هذا القانون ولعل ذلك يرجع إلى عدة أسباب منها، أكتفى القانون تحميل صاحب العمل فقط دون عبء التمويل دون العامل أو الدولة بنسبة ٢٪، على عكس القانون السابق رقم ٦٣ الذي كان ساهم فيه كافة الشركاء (صاحب العمل والعامل والدولة).

(١) نشر في الجريدة الرسمية - العدد ٢٤ مكرر (د) في ٢٢ يونية سنة ٢٠١٠.  
(٢) كامليا أحمد درويش: إصلاح نظام التأمين الاجتماعي في مصر في ضوء التجارب الدولية - كلية العلوم الإدارية - أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - ٢٠٠٩ - ص ١٣٩.

(٣) انظر المادة (٧) من الإصدار من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ .  
- منير فريد الدكمي: شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - بدون تاريخ - ص ٢٠٧.

**ثانياً: التطور التاريخي لتأمين البطالة في البحرين:**

على الرغم من أن معايير العمل العربية لم تكن بالقدر المطلوب<sup>(١)</sup>، إلا أنها أظهرت بوضوح أهمية تأمين البطالة، لذلك حاولت بعض الدول العربية حماية العاطلين عن العمل من خلال تشريعاتها، مثل مملكة البحرين التي حاولت من خلال قانون التأمين الاجتماعي - الصادر بالمرسوم رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٦ - بسط الحماية للجميع، بما في ذلك العاطلين عن العمل، بموجب المادة الأولى منه والتي نصت على ما يلي " يسمى هذا القانون (قانون التأمين الاجتماعي) ويشمل فروع التأمينات التالية: التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة. - التأمين ضد إصابات العمل. التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض أو الأمومة. - التأمين ضد التعطل. - التأمين على المشتغلين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة. - التأمين على أصحاب العمل. - المنح العائلية. - فروع التأمين الأخرى التي تدخل في نطاق الضمان الاجتماعي. ويطبق كل من الفرعين الأولين وفقاً للأحكام التالية، على أن توسع الحماية التي يكفلها هذا القانون في مراحل قادمة بتنفيذ فروع التأمينات الاجتماعية الأخرى، ويصدر ذلك بقرارات من مجلس الوزراء " (٢).

كانت محاولة البحرين لحماية العاطلين عن العمل من خلال المرسوم بقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٦ بداية جيدة، لكنها لم تُكَلِّم بالإنجاح، وبما أن تأمين البطالة أصبح ركيزة من ركائز الدولة - غنية كانت أم فقيرة - عادت مرة أخرى لبسط الحماية للعاطلين عن العمل من خلال المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ والذي استندت ديباجته إلى دستور المملكة، حيث نصت المادة الخامسة من الدستور (الفقرة ج) على ما يلي "تكفل الدولة تحقيق الضمان الاجتماعي اللازم للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو اليتم أو الترملة أو البطالة، كما تُؤمن لهم خدمات التأمين الاجتماعي والرعاية الصحية، وتعمل على وقايتهم من براثن الجهل والخوف والفاقة" ، ولذلك أقر هذا المرسوم التعويض

(١) أسامة عرفات أمين: دور منظمة العمل العربية في إنشاء قانون دولي عربي للعمل ورفع مستوى القوى العاملة العربية، مجلة الشريعة والقانون بأسبوط - مجلد ١ - العدد ٣١ - ديسمبر ٢٠١٩ - ٤٤٧ - ٥٩٠، محمد السيد المتولي: توسيط تحسين أداء العاملين في العلاقة بين أبعاد العمل اللائق وتحقيق التنمية المستدامة: دراسة ميدانية. المجلة المصرية للدراسات التجارية - المجلد ٤٦ - العدد ٢ - أبريل ٢٠٢٢ - ١٠٠ - ١٥٠.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٨٦ وما بعدها.

وعرفه بأنه "المبلغ الذي يستحقه المؤمن عليه وفقاً للشروط الواردة في هذا القانون في حالة تعطله"<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: التطور التاريخي لتأمين البطالة في المملكة العربية السعودية:

سعت المملكة العربية السعودية إلى توسيع الحماية التي يوفرها قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٣ لسنة ١٤٢١ هـ، لتتضمن الإعانات الاجتماعية - بما في ذلك إعانة التعطل - بموجب مادته الأولى، والتي نصت على ما يلي: "يسمى هذا النظام بنظام التأمينات الاجتماعية، ويتضمن فروع التأمينات الآتية: فرع الأخطار المهنية، ويكفل تقديم التعويضات في حالات إصابات العمل. فرع المعاشات ويكفل تقديم التعويضات في حالات العجز غير المنهي وشيخوخة والوفاة. يجوز أن توسع فروع التأمينات التي يكفلها النظام لتقديم أنواع أخرى من التعويضات حسب الطرق النظامية"<sup>(٢)</sup>.

إلا أن نظام التأمين ضد التعطل لم يتم تفعيله بموجب هذا المرسوم؛ لذلك قامت المملكة العربية السعودية بحماية العاطلين عن العمل من خلال قرار مجلس الوزراء رقم ٣٥٣ لسنة ١٤٣٢ هـ، حيث نصت مادته الثانية على ما يلي: "يهدف هذا التنظيم إلى تنظيم صرف الإعانة، وتحديد الأشخاص الذين يحق لهم الحصول عليها، والعمل على مساعدتهم في الحصول على العمل المناسب، وتحديد حقوق الأطراف ذات العلاقة ومسؤولياتهم والتزاماتهم"<sup>(٣)</sup>.

ومع ذلك، لم يمنح هذا القرار الحماية الكافية للعاطلين عن العمل، لأنه لم يكن شاملاً، خاصة أنه نوع من أنواع نظام المساعدات الاجتماعية الممولة من جانب الدولة؛ لذا كانت هناك حاجة ملحة لنظام تأميني يقوم على مساهمة الشركاء الاجتماعيين كنظام قانوني لحماية العاطلين عن العمل؛ وعليه صدر المرسوم الملكي الخاص بنظام التأمين ضد

(١) انظر المادة (١٣/١) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦، بشأن التأمين ضد التعطل، نشر في الجريدة الرسمية العدد ٢٧٦٦ في ٢٣ نوفمبر ٢٠٠٦.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٨٧ وما بعدها.

(٣) انظر المادة (٢) من قرار مجلس الوزراء السعودي رقم ٣٥٣ لسنة ١٤٣٢ تنظيم إعانة البحث عن عمل -



التعطل رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ<sup>(١)</sup>، والذي نص على ما يلي: "يعد التأمين ضد التعطل عن العمل فرعاً من فروع التأمينات الاجتماعية، ويكفل تقديم التعويض للمشاركين المتعطلين عن العمل وفق الأحكام المحددة بموجبه".

وفي ختام هذا العرض يمكن القول إن تأمين البطالة تطور في الدول العربية على بعض الشيء، لكنه لم يصل إلى مستوى الدول المتقدمة، كما هو الحال في كل من النظام المصري والبحريني والسعودي، إلا أن النظامين الثاني والثالث شمل فرعي الحماية من خطر البطالة، حيث شمل تأمين البطالة الذي يمول من مساهمات أطرافه الاجتماعية ويقتصر على فترة زمنية محددة، ونظام المساعدات الاجتماعية الذي تموله الدولة فقط، والذي يغطي الفئات التي تدخل سوق العمل لأول مرة، والفئات التي انتهت فترة استحقاقها لتعويض البطالة، على عكس الوضع في نظام التأمين المصري الذي اكتفى بتأمين البطالة فقط دون إقرار نظام المساعدات الاجتماعية<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر المادة (٢) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ (نظام التأمين ضد التعطل عن العمل) نشر في ١٢ / ٣ / ١٤٣٥ هـ.

(٢) تشمل الحماية ضد خطر البطالة في كل من المملكة العربية السعودية ومملكة البحرين نظامين للحماية: الاول نظام التأمين ضد التعطل عن العمل والذي يساهم فيه في المملكة العربية السعودية صاحب العمل والعامل فقط، بينما في مملكة البحرين يساهم فيه جميع الشركاء الاجتماعيين الدولة وصاحب العمل والعامل، بالإضافة إلى نظام المساعدات الاجتماعية، حيث يقدم كل من المشرع السعودي والبحريني مساعدات اجتماعية إلى جانب نظام التأمين ضد التعطل عن العمل. كما سنرى لاحقاً في أحكام تعويض البطالة.

## المطلب الثاني

### الأسباب التي أدت إلى ظهور تأمين البطالة

تباينت أسباب ظهور تأمين البطالة في كل من معايير العمل الدولية والعربية والتشريعات المقارنة والقانون المصري؛ ومن ثم نتناول هذا المطلب من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: الأسباب التي أدت إلى ظهور تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية:

تأسست منظمة العمل الدولية بعد أحداث الحرب العالمية الأولى بموجب أحد أحكام معاهدة فرساي، على أساس مبدأ أن السلام العالمي الدائم لا يمكن تحقيقه إلا في ظلّ العدالة الاجتماعية، وقد ظهرت البوادر الأولى لتأسيس المنظمة بعد اعتماد دستورها بين يناير وأبريل من عام ١٩١٩م، حيث صاغته لجنة العمل برئاسة رئيس اتحاد العمل الأمريكي في الولايات المتحدة آنذاك صامويل غومبرز<sup>(١)</sup>، ومن ثم أصبح من أهم ركائز العدالة الاجتماعية توفير الدخل للعامل وحمايته من البطالة، ونظرًا لأهمية الدخل بالنسبة للعامل كانت الاتفاقية الثانية التي أصدرتها المنظمة، هي الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩ (اتفاقية البطالة) الخاصة بإنشاء نظام لتأمين البطالة.

كما كان لتجربة منظمة العمل الدولية تأثيرًا جيدًا على المستوى الدولي، لذلك حاولت المنطقة العربية بلورة ذلك من خلال منظمة العمل العربية لتنفيذ هذه التجربة عبر وضع معايير العمل العربية، بالإضافة إلى تحوّل بعض الدول العربية من النظام الاشتراكي إلى الرأسمالي، وظهور فكرة الاقتصاد الحر التي أدت إلى انتشار ظاهرة البطالة<sup>(٢)</sup>، وأخيرًا إدخال نظام الخصخصة في بعض الدول العربية، مما أدى إلى تسريح بعض العمال؛ كل ذلك ألقى

(1) Histoire de l'OIT <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--fr/index.htm>.

(٢) Kapiszewski, Andrzej. "Arab versus Asian migrant workers in the GCC countries." South Asian migration to gulf countries. Routledge India, 2017. 66-90.  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=65126c08bb15b1dfbd7c0951fc09e6f0bb8a50a3>

Coquet, Bruno. "L'assurance chômage universelle: lubie ou nécessité?." Regards 1 (2019): 123-136.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lassurance-chomage-universelle-lubie-ou-necessite.pdf>  
Marec, Yannick. "La cause des pauvres en France: Frédéric Viguier, Les presses de Sciences Po, 2020, 361 p., 24€, ISBN: 978-2-7246-2540-0." Revue d'histoire de la protection sociale 1 (2021): 175-179.

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/la-cause-des-pauvres-en-france%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/la-cause-des-pauvres-en-france%20(1).pdf) .

بظلاله من أجل تبني نظام حماية العاطلين عن العمل، لذلك كانت أول اتفاقية عربية بشأن مستويات العمل (الاتفاقية رقم ١ لسنة ١٩٦٦) مع ضمان توفير الحماية لدخل العامل، بما في ذلك إنشاء نظام تأمين البطالة.

### ثانياً: الأسباب التي أدت إلى ظهور تأمين البطالة في التشريعات المقارنة:

اختلفت أسباب ظهور تأمين البطالة من دولة لأخرى. فعلى سبيل المثال، كانت أسباب ظهور تأمين البطالة في فرنسا على النحو التالي:

١- عدم قدرة النقابات العمالية على الحماية الشاملة، حيث كانت النقابات العمالية في فرنسا في منتصف القرن العشرين واحدة من الأنظمة الرئيسية لحماية العمال العاطلين عن العمل، وعلى الرغم من أنها كانت اختيارية، إلا أنها غطت ما يربو على ٢٠٪ من القوى العاملة آنذاك<sup>(١)</sup>.

٢- استعادت مقاطعتي الماس واللورين: تركت الحرب العالمية الأولى تأثير سيئ على جميع البلدان، بما في ذلك فرنسا، لكن كان هناك جانب إيجابي ساعد فرنسا على تبني الحماية الاجتماعية للعمال، وهو أنه بعد هزيمة ألمانيا في هذه الحرب استعادت فرنسا مقاطعتي الماس واللورين اللتين كانتا تطبقان نظام التأمين الاجتماعي الألماني منذ سيطرة ألمانيا عليهما، مما أثار مشكلة توحيد نظام التأمين المطبق في فرنسا بعد ضم هاتين المقاطعتين إليها، وانتهى الأمر بانتصار الحماية الاجتماعية وتعميم نظام التأمين الاجتماعي على فرنسا كلها، وصدر قانون ١٥ أبريل ١٩٢٨، وتبعه قانون آخر في ٣٠ أبريل ١٩٣٠<sup>(٢)</sup>.

٣- انضمام فرنسا إلى السوق الأوروبية: حيث لم يتم توسيع التغطية لتشمل جميع العاطلين عن العمل بسبب عدم قدرة المساعدات الاجتماعية والإعانات النقابية الاختيارية، حتى انضمام فرنسا إلى السوق الأوروبية المشتركة، حيث خشيت أن تنعكس عضويتها

(1) STANLEY, Jason. Business Confidence, Employer Initiative, and the Politics of Social Protection: Explaining the Rise of Unemployment Insurance in France, 1944-1958. 2014. PhD Thesis. New York University.

(٢) مصطفى الجمال - المرجع السابق - ص ٢٥-٢٦.

على العمال في فرنسا؛ لأن الإجراءات الاقتصادية التي كانت ستتخذها فرنسا يمكن أن تؤدي إلى انتشار ظاهرة البطالة خلال فترة يتأثر خلالها الهيكل الاقتصادي الفرنسي معدلة وفقاً للالتزامات التي تفرضها اتفاقية إنشاء السوق الأوروبية، وقد تم تقديم العديد من المقترحات لمواجهة مخاطر البطالة والعمل على حماية العاطل عن العمل إلى أن جاء قانون ١٩٥٨<sup>(١)</sup>. ثم تطورت الأمور حتى وصل نظام الحماية الفرنسي إلى التغطية الشاملة، سواء من حيث أحكام التأمين الاجتماعي بشكل عام أو تأمين البطالة بشكل خاص<sup>(٢)</sup>.

كما اختلفت أسباب ظهور تأمين البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٣)</sup>، حيث كانت أحداث الكساد الكبير (Great Depression) التي استمرت في الفترة من عام ١٩٢٩ إلى عام ١٩٣٣، من أهم العوامل التي أثرت بشكل كبير في تغيير فكر ووعي العالم بأسره والبلدان الرأسمالية على وجه الخصوص؛ لأنها كانت واحدة من أسوأ الأزمات الاقتصادية التي حدثت في تاريخ النظام الرأسمالي<sup>(٤)</sup>، لذلك كانت عاملاً رئيسياً في ترسيخ تأمين البطالة في البلدان الرأسمالية بشكل عام، والولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص، لأنها اضطرت بعد حدوث الكساد الكبير إلى التدخل في النظام الاقتصادي من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بعد أن كانت مجرد دولة حارسة<sup>(٥)</sup>، ولذلك تعد من أهم الأسباب التي أدت إلى إقرار قانون الضمان الاجتماعي عام ١٩٣٥<sup>(٦)</sup>.

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ٩٨٣ وما بعدها.

(2) Jean. J. D., Michel. B, Robert. L, Rolande. R. Droit de la securite sociale DAILOZ-14 edition-2001-pp.1123 ets.

(3) OBINGER, Herbert; SCHMITT, Carina. Unemployment insurance in the Global South since 1950: Drivers of policy adoption. Global Social Policy, 2022, 22.1: 67-83.  
<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14680181211049654> .

(٤) رمزي زكي - الاقتصاد السياسي - المرجع السابق - ص ٢٨٨.

(٥) منظمة العمل العربية: التقرير العربي الثاني حول التشغيل والبطالة في الوطن العربي - (قضايا ملحة) - ٢٠١٠ - القاهرة - تموز / يوليو - ص ٨٣.

- الدولة الحارسة: هي التي لا تتدخل أو تتخذ أي إجراء سواء أكان اقتصادياً أم اجتماعياً، بل تكتفي بالتنظيم والحماية القانونية فقط، تاركة التشغيل لسوق العمل وفق العرض والطلب. ومن ثم تكون الوظيفة الأساسية لها هي حماية الأفراد من أي اعتداء أو سرقة أو خرق للعقد أو الاحتيال ألخ...

(٦) وسيتم تناولها بشيء من التفصيل في أسباب انتشار تأمين البطالة.

**ثالثاً: الأسباب التي أدت إلى ظهور تأمين البطالة في القانون المصري:**

تسبب انتشار البطالة في مصر بشكل عام، وعدم فاعلية أنظمة السلف والمساعدات التي لم تطبق على أرض الواقع بشكل خاص، في ظهور نظام تأمين البطالة. وكانت أهم أسباب ظهور تأمين البطالة على النحو التالي:

١- قيام ثورة ٢٣ يوليو لسنة ١٩٥٢، تبنت الثورة فكرة الحماية الاجتماعية للعمال، وذلك بسبب الأيدولوجية الاشتراكية التي كانت سائدة آنذاك، ومن ثم كان شعارها تحقيق العدالة الاجتماعية للجميع، بما في ذلك الحماية الكاملة للعاطلين عن العمل<sup>(١)</sup>.

٢- تصديق مصر على الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩ (اتفاقية البطالة)، حيث أدركت الدولة المصرية أهمية تأمين البطالة باعتباره أحد أهم الركائز الأساسية لأية دولة، لذلك صادقت مصر على الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩ (اتفاقية البطالة) في الثالث من يوليو سنة ١٩٥٤، والتي بموجبها أوجدت التزاماً قانونياً على الدولة بإنشاء تأمين البطالة، ومن ثم صدر القانون التأمينات الاجتماعية الأول رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩، أعقبه القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤، ثم القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، والقانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠، وأخيراً، قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

**وخلاصة القول:** توجد العديد من الأسباب التي أدت إلى ظهور تأمين البطالة، والتي على الرغم من اختلافها في كل من معايير العمل الدولية والعربية والتشريعات المقارنة والقانون المصري، إلا أن هدفها الأساسي هو حماية العاطلين عن العمل إبان فترة تعطلهم.

(١) عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ٢٧

## المبحث الثاني

### تدرج نطاق تطبيق تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

كان تأمين البطالة ضيق النطاق في بداية الأمر؛ لأنه كان يغطي عددًا معينًا من الأشخاص -غالبًا العمالة المنتظمة- بسبب العديد من العوامل، منها- على سبيل المثال- العوامل المالية والإدارية والفنية وغيرها؛ لذلك تم التوسع في الاستثناءات، واستبعدت معظم الفئات من تأمين البطالة. ولم يدم هذا الوضع طويلًا حتى أخذت معظم التشريعات المختلفة في التوسع التدريجي، عن طريق إدخال فئات جديدة لم تكن موجودة من قبل بهدف بسط الحماية الشاملة لكافة العاطلين عن العمل.

وعليه سنتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: التغطية المحددة لتأمين البطالة.**
- **المطلب الثاني: التوسع التدريجي ليشمل بعض الفئات الأخرى.**

## المطلب الأول

### التغطية المحددة لنطاق تأمين البطالة

لم يحصل العمال على أنظمة الحماية من خطر البطالة بسهولة، ولكنها كانت نتيجة صراع طويل بين الطبقة العاملة والنظام الرأسمالي، وساعد في ذلك عوامل كثيرة، أبرزها الأزمات الاقتصادية التي طالت النظام الرأسمالي وكادت أن تدمره، مما جعله يقدم بعض التنازلات، ليس من أجل العمال، بل للحفاظ على بقائه<sup>(١)</sup>. وعليه سنتناول التغطية المحددة في كل من معايير العمل الدولية والعربية والقانون المقارن والقانون المصري على النحو التالي:

#### أولاً: التغطية المحددة للعمال من خطر البطالة في معايير العمل الدولية والعربية:

##### ١- بداية نطاق التغطية من خطر البطالة في معايير العمل الدولية:

مر نطاق تطبيق تأمين البطالة في معايير العمل الدولية عبر الاتفاقيات الدولية بعدة مراحل مختلفة، حيث بدأت الاتفاقية الدولية رقم ٢ لسنة ١٩١٩ (اتفاقية البطالة) بإلزام الدول الأعضاء بتطبيق نظام تأمين البطالة على مواطنيها والأجانب المقيمين فيها، لكنها استبعدت حالات الضرورة واستحالة التطبيق حسب الظروف الداخلية لكل دولة<sup>(٢)</sup>.

بينما حددت الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن تعويضات أو إعانة العاطلين رغم إرادتهم)<sup>(٣)</sup> الحالات المستبعدة من تأمين البطالة والتي نصت على ما يلي

(1) L. Bazzoli, T. Kirat "L'invention de l'indemnisation du chômage aux États-Unis Le capitalisme raisonnable, l'emploi et la responsabilité sociale de l'entreprise selon J.R. Commons et l'école du Wisconsin" Dans Revue Française de Socio-Économie 2018/2 (n° 21), pages 165 à 184 - <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2018-2-page-165.htm>.

(٢) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٣١.

(٣) انظر المادة (٤،٣،٢،١/٢) من الاتفاقية الدولية ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم). DUPPER, Ockert; OLIVIER, Marius; GOVINDJEE, Avinash. Extending coverage of the unemployment insurance-system in South Africa. IMIESA, 2011, 36.1: 438-462.

<https://scholar.sun.ac.za/server/api/core/bitstreams/31342dac62444c15927924bdfc68ae5/content>

BERG, Janine; SALERNO, Matthew. The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries. In: In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world. London: Palgrave Macmillan UK, 2008. p. 80-99.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/9780230584204.pdf>

"تطبق هذه الاتفاقية على كل الأشخاص الذين يستخدمون عادة مقابل أجور أو رواتب. على أنه يجوز لكل دولة عضو أن تجري في قوانينها أو لوائحها الوطنية الاستثناءات التي تراها ضرورية بالنسبة لـ: المستخدمين في خدمة المنازل- العاملين في منازلهم- العمال المستخدمين بشكل دائم في خدمة الحكومة أو سلطة محلية أو مرفق عام- العمال غير اليدويين الذين تعتبر السلطة المختصة كسبهم كافيًا لأن يؤمنوا أنفسهم من خطر البطالة- العمال الموسميون إذا كان الموسم يقل عادة عن ستة أشهر، ولم يكونوا يستخدمون عادة أثناء بقية العام في عمل آخر تغطيه هذه الاتفاقية- العمال الشباب دون سن مقرر- العمال الذين تجاوزوا سنًا مقررًا ويتقاضون معاش تقاعد أو شيخوخة- الأشخاص الذين لا يعملون إلا بشكل عارض أو ثانوي في عمل تغطيه هذه الاتفاقية- أفراد أسرة صاحب العمل- فئات استثنائية من العمال لها من الخصائص ما يجعل من غير الضروري أو من غير العملي تطبيق أحكام هذه الاتفاقية عليهم. تبين الدول الأعضاء في تقاريرها الثانوية التي تقدمها تطبيقًا لهذه الاتفاقية الاستثناءات التي أجزتها بمقتضى الفقرة السابقة. لا تطبق هذه الاتفاقية على البحارة أو الصيادين البحريين أو عمال الزراعة طبقًا لتعريف هذه الفئات في القوانين أو اللوائح الوطنية". ويتضح من هذه الاتفاقية أنها توسعت في الاستثناءات بشكل كبير، وهذا يشير إلى أن تأمين البطالة كان في البداية تحديدًا من قبل المجتمع الدولي، خاصة في ظل النظام الرأسمالي من جهة، وتشجيع الدول الأعضاء على تبني هذا النظام من جهة أخرى.

## ٢- بداية نطاق التغطية من خطر البطالة في معايير العمل العربية:

نظرًا لانتشار ظاهرة البطالة في الوطن العربي كله، وفي الدول النامية على وجه الخصوص؛ حاولت معايير العمل العربية - من خلال الاتفاقيات العربية- إقامة نظام لحماية العمال من خطر البطالة، لكن نطاقه كان ضيقًا في البداية (١).

حيث وضعت الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (اتفاقية العمل) (٢) نطاقًا عامًا فيما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية ككل، بما في ذلك تأمين البطالة، ولم تخصص أية اتفاقية عربية لتنظيم تأمين البطالة بشكل مستقل كما هو الحال في معايير العمل الدولية. وقد

(١) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق- ص ٣٣١، أسامة عرفات أمين: المرجع السابق- ص ٤٤٧ وما بعدها.

(٢) انظر المادة (٤) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).



نصت المادة الرابعة من هذه الاتفاقية على ما يلي: "يجب أن تشمل نظم التأمينات الاجتماعية جميع المشتغلين لدى الغير بأجر، ويجوز في المراحل الأولى من تطبيق أي نوع من أنواع التأمين استثناء الفئات الآتية: الأشخاص غير الخاضعين لتشريعات العمل- العاملون بالمنشآت التي تستخدم أقل من خمسة عمال- عمال الزراعة والغابات- العاملون (الخدم) بالمنازل- أفراد أسرة صاحب العمل- عمال الصيد وعمال السفن - العمال الذين يؤدون أعمالاً عرضية أو موسمية أو مؤقتة- العاملون في البعثات الدبلوماسية أو الدولية".

ويتضح من هذه الاتفاقية أنه رغم أنها نصت على حماية جميع العمال المستخدمين لدى الغير، إلا أنها عادت ووسعت الاستثناءات على غرار الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤.

## ثانياً: بداية التغطية في التشريعات المقارنة:

### ١- بداية التغطية في الولايات المتحدة الأمريكية:

كان نطاق تأمين البطالة ضيقاً أيضاً في التشريعات المقارنة كما كان الحال في الولايات المتحدة الأمريكية في البداية؛ نظراً لإصدار تأمين البطالة إبان الأزمة الاقتصادية (الكساد الكبير) الطاحنة التي وصلت معدلات البطالة خلالها إلى أكثر من ٢٥.٤٪ من القوى العاملة آنذاك<sup>(١)</sup>؛ تضمن هذا القانون فرض ضريبة على أصحاب الأعمال مقابل اشتراك العمال، بالإضافة إلى مساهمة الدولة، ومنح الولايات قروضاً وإعانات مالية من الخزانة العامة الفيدرالية من أجل الإدارة وسد العجز ومواجهة حالات الأزمات الاقتصادية وغيرها، وأصبح نظام التأمين إجبارياً يشمل جميع العاملين في المؤسسات الصناعية والتجارية وموظفي المنشآت الخدمية التي يعمل بها ٤ عمال أو أكثر خلال ٢٠ أسبوعاً في السنة، وبعض عمال المزارع والأجراء بما يقرب من ٤٠٪ من عمال النشاط الزراعي.

ومع ذلك، تم استبعاد العديد من الفئات من نطاق تطبيق تأمين البطالة، مثل أغلب العمال الزراعيين، وموظفي المنظمات والمؤسسات الدينية، وموظفي الحكومات المحلية، والعمال العرضيين والمؤقتين، وعمال المنازل، وأصحاب الأعمال، وموظفي السكك الحديدية

(١) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٤٦.

الذين يعملون في البرامج الاتحادية الخاصة، وعمال الاتحاد الفيدرالي، والعمال ذوي الخدمات السابقة، وغيرهم<sup>(١)</sup>.

## ٢- بداية التغطية في فرنسا:

حاولت فرنسا العمل على مساعدة العاطلين عن العمل منذ وقت مبكر<sup>(٢)</sup>، لكنها تركت الكثير من هذا المجال للنقابات العمالية والتعاونيات، خاصة الدينية منها، ثم أعادت المحاولة مرة أخرى عن طريق النظام القديم<sup>(٣)</sup> (ancient regime) في عهد لويس الرابع عشر في عام ١٨٤٨، إلا أنها لم تتمكن فعل ذلك، مما دفع البعض إلى انتقاد الحكومة آنذاك باعتبار بأنه من المفترض أن تضع الحكومة خططاً جيدة للعديد من الشركات التي لديها فرص تمويلية؛ لتوفير الوظائف لأولئك الذين أدت أزمته الصناعية إلى تقادم مشكلة البطالة.

وفي عام ١٨٩٦، خلص المجلس العمل الأعلى - الذي تأسس عام ١٨٩١ - إلى ضرورة إنشاء أعمال إغاثة في أوقات الأزمات الصناعية لبسط الحماية للعمال العاطلين عن العمل<sup>(٤)</sup>. مع بداية القرن العشرين، بدأ العمل الجاد حول إمكانية مساعدة العاطلين عن العمل من خلال ما يسمى (بإعانات البطالة)، فكان من المقرر دفع هذه الإعانات للعاطلين عن العمل لفترة محددة كحماية للعاطل اجتماعياً وأسرته أثناء فترة التعطل لحين العثور على فرصة عمل أخرى<sup>(٥)</sup>، ولأن أموال النقابات هي التي كانت تساعد العمال النقابيين العاطلين عن العمل، وكانت الحماية لعدد قليل من العمال، حيث كانت الاشتراكات مقصورة على أعضائها دون غيرهم؛ لذلك كان لا بد من تدخل الدولة لتوسيع نطاق الحماية للعمال عن

(١) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٤٧.

(2) - [https://www.toupie.org/Dictionnaire/Ancien\\_regime.htm](https://www.toupie.org/Dictionnaire/Ancien_regime.htm)

- حسن عبد الرحمن قدوس - المرجع السابق - ص ١٣٠ وما بعدها، رجب سيد صميذة - المرجع السابق - ص ٣٥٤ وما بعدها.

(3) GARNOT, Benoît. Justice, infrajustice, parajustice et extra justice dans la France d'Ancien Régime. Crime, Histoire & Sociétés/Crime, History & Societies, 2000, 4.1: 103-120.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/chs-855.pdf>

BLANCHARD, Olivier; TIROLE, Jean. Protection de l'emploi et procédures de licenciement. La documentation français pp22-29.

[http://jorge.debrito.free.fr/old/Document/Procedures\\_Licenciement.pdf](http://jorge.debrito.free.fr/old/Document/Procedures_Licenciement.pdf)

(٥) رجب سيد صميذة - نفس الإشارة السابقة - ص ٣٤٥.

طريق نظام المساعدات العامة. لكن إنشاء صندوق وطني إلزامي شامل يمول من الضرائب كان صعباً للغاية في البداية، مالياً وإدارياً

وأثار نظام المساعدات العامة تساؤلاً حول من سيقدم هذه المساعدة<sup>(١)</sup> فكان الجواب، من جانب مجلس العمل الأعلى، أنه يتم دعم صناديق الإغاثة المحلية ضد البطالة من قبل البلديات بحيث يتم الاستخدام السليم لهذه الإعانات ولضمان مراقبة الأموال التي تقدمها الدولة. وعليه، صدر مرسوم بتاريخ ٢٨ ديسمبر ١٩٠٦ بتوسيع نطاق الاستفاضة من هذه الإعانات لتشمل صناديق الاستثمار والبطالة التي أنشأتها الدوائر أو البلديات. ومع ذلك كان نطاق التغطية ضيقاً في البداية، حيث كانت الحماية من خطر البطالة مقصورة على العمال بموجب عقد عمل شريطة ألا تتجاوز أجورهم حدًا معيناً<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: بداية نطاق التغطية لتأمين البطالة في القانون المصري:

بسبب عدم تفعيل القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩، لذا يعتبر القانون الأول هو القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤، حيث كان نطاقه ضيقاً، وقد أشار إلى الحالات المستبعدة من نطاق تأمين البطالة من خلال مادته الرابعة والستين، والتي نصت على ما يلي: "تسري أحكام هذا الباب على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا الفئات الآتية: العاملون الذين يستخدمون في أعمال عرضية ومؤقتة، وعلى الأخص عمال المقاولات، وعمال التراحيل، والعمال الموسميون، وعمال الشحن والتفريغ- أفراد أسرة صاحب العمل- خدم المنازل ومن في حكمهم- العاملون الذين جاوزوا سن الستين"<sup>(٣)</sup>.

بينما كان القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ مختلفاً، حيث شمل كل العاملين لدى الغير (عمال القطاع الخاص والعام والحكومي)، ونظراً لما أثارته فئة أسرة صاحب العمل؛ فقد حدد أفراد أسرة صاحب العمل حتى الدرجة الثانية بعد أن كانت غير محددة في ظل القانون الملغى رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤، ومع ذلك فقد عاد واستبعدها واستبعد موظفي الدولة وغيرهم

(1) ROULLAND, Thomas, et al. Dynamique des falaises des Vaches Noires: analyse diachronique historique et récente à l'aide de documents multi-sources (Normandie, France). Géomorphologie: relief, processus, environnement, 2019, 25.1: 37-55.

<https://journals.openedition.org/geomorphologie/12989> .

(٢) إسماعيل فهيم الخشن- المرجع السابق- ص ٢٠٠.

(٣) محب الدين- المرجع السابق- ص ٥٧ وما بعدها، على العريف- المرجع السابق- ص ٩.

من تأمين البطالة بموجب مادته ٩١، والتي نصت على ما يلي: "تسري أحكام هذا الباب على المؤمن عليهم الخاضعين لأحكام هذا القانون، فيما عدا الفئات الآتية: العاملون بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة- أفراد أسرة صاحب العمل في المنشآت الفردية حتى الدرجة الثانية - الشركاء الذين يعملون بأجر في شركاتهم- العاملون الذين يبلغون سن الستين- العاملون الذين يستخدمون في أعمال عارضة أو مؤقتة، وعلى الأخص عمال المقاولات، وعمال التراحيل، والعمال الموسميون، وعمال الشحن والتفريغ"<sup>(١)</sup>.

وأخيراً، جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بعد نداء طويل من الفقه بدمج قوانين التأمينات الاجتماعية بسبب تعدد القوانين، حيث شمل القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ (العاملين لدى الغير)، والقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ (العاملين لحسابهم الخاص)، والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٦ (العاملين بالخارج)، والقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ (العمالة غير المنتظمة)، لذلك حسناً فعل المشرع بدمج هذه القوانين المذكورة أعلاه في قانون واحد، ومن ثم نتناول نطاقه في التأمينات الاجتماعية بشكل عام -خاصة العاملين لدى الغير- ونطاقه في تأمين البطالة بشكل خاص.

**أ: النطاق العام:** أشار قانون التأمينات الجديد إلى الفئات التي تسري عليها أحكام النطاق العام بالنسبة للعاملين لدى الغير بموجب مادته الثانية، والتي تنص على ما يلي "تسري أحكام هذا القانون على الفئات الآتية: أولاً: العاملون لدى الغير: ١- العاملون المدنيون بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لأي من هذه الجهات. ٢- العاملون بوحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام وغيرها من الوحدات الاقتصادية التابعة لها، بما في ذلك رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المنتدبون في شركات القطاع العام. كما تسري أحكام هذا القانون على العاملين المؤقتين والعرضيين والموسميين بالجهات المنصوص عليها في البندين (2,1). ٣- العاملون بالقطاع الخاص الخاضعون لأحكام قانون العمل، مع مراعاة أن تكون علاقة العمل التي تربط المؤمن عليه بصاحب العمل منتظمة،

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٩٥، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ١٩٥-٢٠٠، صلاح الدين رياض - المرجع السابق - ص ١٧٦-١٨٨، السيد عيد نايل - الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي طبقاً لأحدث التعديلات التشريعية - المرجع السابق - ص ٢٧٣-٢٧٤.

ويُستثنى من هذا الشرط عمال المقاولات والشحن والتفريغ وعمال الصيد وعمال النقل البري، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والشروط اللازم توافرها لاعتبار علاقة العمل منتظمة. ٤\_ المشتغلون بالأعمال المتعلقة بخدمة المنازل، فيما عدا من يعمل منهم داخل المنازل وتحددهم اللائحة التنفيذية لهذا القانون. ٥\_ أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعملون لديه ويعولهم فعلاً، بشرط توافر الشروط المنصوص عليها في البند(٣)"(١).

ب: **النطاق الخاص:** تطرق قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ إلى نطاق تطبيق تأمين البطالة مستبعدة أغلب الفئات المدرجة بالمادة الثانية المذكورة سائفاً، والذي نص على ما يلي: "تسري أحكام هذا الباب على المؤمن عليهم المنصوص عليهم في البنود (٢،٣)، من أولاً من المادة (٢) من هذا القانون، ويستثنى من ذلك العاملون الذين يستخدمون في أعمال عرضية أو مؤقتة، وعلى الأخص عمال المقاولات، وعمال التراحيل، والعمال الموسميون، وعمال الشحن والتفريغ، وعمال النقل البري، وعمال الزراعة، وعمال الصيد، ويشترط للانتفاع بهذا التأمين ألا يتجاوز سن المؤمن عليه الستين"(٢).

نستنتج مما سبق أن قوانين التأمينات الاجتماعية المصرية المتعاقبة المشار إليها أعلاه تستثني العديد من الحالات من نطاق تأمين البطالة، أبرزها:

١- **العاملون بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة:** ويقصد بهم الأشخاص الطبيعيون الذين يعملون في الوزارات الحكومية والمصالح التابعة لها ووحدات الحكم المحلي وغيرها، وأشار البعض إلى استبعاد هذه الفئة من تأمين البطالة بسبب تميزها بالثبات الوظيفي حتى في أوقات الأزمات الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية (٣)؛ لذلك،

(١) انظر المادة (٢) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- والهدف من التطرق إلى النطاق العام هنا وضع صورة كاملة لقانون التأمينات الجديد والاستعانة به عند الحاجة عن طريق الإشارة إلى موضعه، خاصة بالنسبة إلى عمال المنازل وأفراد أسرة صاحب العمل وغيرهم.

(٢) انظر المادة (٨٥) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(٣) عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ١٩٦، إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٦١، رجب سيد صميذة - المرجع السابق - ص ٣٦١ وهامشها.

تتسم هذه الفئة بثبات واستقرار وظيفي عن غيرها من الفئات الأخرى، ومن ثم استبعدت من تأمين البطالة.

٢-: **أفراد أسرة صاحب العمل:** مرت هذه الفئة بمراحل متعددة من خلال قوانين التأمينات المصرية آنفة الذكر، حيث تناولها القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بشكل عام ولم يحدد أفراد أسرة صاحب العمل، فكانت أفراد أسرة صاحب العمل حينها تشمل جميع الأشخاص الذين ينتمون إليه، بغض النظر عن درجتهم، سواء كانت قرابة بالدم أو بالمصاهرة لعموم النص. بينما حدد القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ أفراد أسرة صاحب العمل حتى الدرجة الثانية، وبذلك قصر هذا القانون أفراد أسرة صاحب العمل حتى الدرجة الثانية، ومع ذلك أثارت هذه الفئة تساؤلاً لدى البعض حول الدرجة الثانية: هل هي القرابة بالدم فقط دون مصاهرة، أم كلاهما معاً؟ ومن هنا جاء قانون التأمينات الجديد لوضع حدًا للجدال الذي كان قائمًا في ظل القانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بإطلاق النص وعدم تحديد فئات معينة، أو تحديده بالدرجة الثانية في القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥، ومن ثم حدد هذا القانون أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعملون لديه ويعولهم فعلاً، وبذلك تكون الإعالة من خلال هذا القانون نوعان، الإعالة القانونية: وتشمل الأبناء والبنات والزوجة حتى ولو لم يكن ينفق عليهم فعلاً، والإعالة الفعلية: وتشمل الإخوة والأخوات مع توافر شروط الإعالة طبقاً لهذا القانون<sup>(١)</sup>، ومع ذلك، عاد واستبعد هذه الفئة من نطاق تطبيق تأمين البطالة.

٣-: **العمال العرضيين والمؤقتين والموسميين:** استتنت قوانين التأمينات الاجتماعية المتعاقبة هذه الفئات من تأمين البطالة بسبب عدم الاستقرار الوظيفي، ورغم اختلاف

- وستناولها بشيء من التفصيل لاحقاً في نطاق التطبيق.

(١) انظر المادة (٢٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

- وتنص على ما يلي: "يشترط لاستحقاق الإخوة والأخوات توفر شروط استحقاق الأبناء والبنات بحسب الأحوال، بالإضافة إلى شروط الإعالة الآتية: ١- ألا يكون أي من أولاد المؤمن عليه أو صاحب المعاش سبق استحقاقه في المعاش. ٢- ألا يكون للأخ أو الأخت دخل من أي مصدر يعادل قيمة نصيبه في المعاش أو يزيد عليه ولا تعتبر المساعدة الضمانية من قبيل الدخل. ٣- ألا يكون للأخ أو الأخت والد أو ابن أو بنت متوسط دخولهم جميعاً من أي مصدر يعادل قيمة معاش المؤمن عليه أو صاحب المعاش أو يزيد عليه، ولا يعتبر من هذا الدخل المعاش المستحق من قبل الغير".

مسمياتها، حيث إن العمل العرضي هو العمل الذي لا يدخل في مجال نشاط صاحب العمل ولا يستغرق إنجازه أكثر من ستة أشهر، والعمل المؤقت الذي يدخل في نطاق عمل صاحب العمل وينتهي بانتهائه، والعمل الموسمي الذي يتم في موسم معين من السنة. إلا أن هذه الفئات اتفقت على طبيعة التوقيت، فهي أعمال مؤقتة، ومن ثم يصعب التأمين عليها نظراً لعدم استقرار أوضاعها الوظيفية من ناحية، وعدم انتظامها في تمويل هذا النظام من ناحية أخرى<sup>(١)</sup>.

٤-: الذين بلغوا سن الشيخوخة: أصبح كل من بلغ سن الشيخوخة لم يعد بحاجة إلى العمل، وينبغي أن يخلد إلى الراحة ويستحق التعويض أو المعاش المنصوص عليه في هذا القانون حسب مدة خدمته السابقة<sup>(٢)</sup>.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول إن تأمين البطالة بدأ ضيقاً في معايير العمل الدولية والعربية، والقانون المقارن، والقانون المصري، لأسباب عديدة منها - على سبيل المثال - أسباب إدارية وفنية ومالية. كما كان بمثابة تحدي من قبل المجتمع الدولي للنظام الرأسمالي الاحتكاري. لم يدم الوضع طويلاً وسرعان ما توسعت هذه المستويات ولكن بنسب متفاوتة، كما سنرى في المطلب الثاني.

(١) أحمد شوقي المليجي - المرجع السابق - ص ٨٣ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ص ٣٦٤ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ٢٠٠، إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٧٣ وما بعدها.

- وسنتناولها بشيء من التفصيل في نطاق التطبيق لاحقاً.

(٢) عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - نفس الإشارة السابقة - ص ١٩٩.

## المطلب الثاني

### التوسع التدريجي لإدخال فئات جديدة

بمجرد أن بدأ تأمين البطالة ضيق النطاق، أصبح التوسع التدريجي لهذا النظام في معظم المستويات المختلفة أمرًا ضروريًا، حيث ساعد هذا التأمين في حماية العاملين واستقرارهم النفسي داخل العمل؛ لأنهم أدركوا في حال ترك الخدمة، لن يبقوا دون دخل، بل سيكون هناك دخل بديل لحين حصولهم على عمل آخر، على عكس الحال قبل نظام التأمين ضد خطر البطالة، فقد كان العامل في حالة عدم استقرار نفسي؛ لأنه كان يشغل جزءًا من تفكيره فيما سيحدث إذا ما فقد عمله، وغالبًا ما يكون هذا العمل مصدر الدخل الوحيد. وعليه سنتناول توسع التغطية في كل من معايير العمل الدولية والعربية والقانون المقارن والقانون المصري على النحو التالي:

#### أولاً: التوسع التدريجي في نطاق تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية:

##### ١- تدرج نطاق تأمين البطالة في معايير العمل الدولية:

لا تكمن أهمية تأمين البطالة في حماية العامل فحسب، بل أيضًا في حماية الدولة وأصحاب الأعمال؛ لأنه يؤدي إلى الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في البلاد. لذلك، جاء التوسع التدريجي في معايير العمل الدولية، حيث بدأت التوسع التدريجي في نطاق التغطية الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).<sup>(١)</sup> والتي نصت على ما يلي: "يشمل الأشخاص المحميون: فئات مقررّة من المستخدمين تشكل ما لا يقل عن ٥٠٪ من مجموع المستخدمين، جميع المقيمين الذين لا تتجاوز مواردهم أثناء الحالة الطارئة حدودًا مقررّة وفقًا لمتطلبات المادة ٦٧". ويتضح من هذه الاتفاقية تمثل خطوة جيدة نحو توسيع نطاق تأمين البطالة من خلال تحديد حد أدنى للتغطية لا يقل عن ٥٠٪ من جميع العاطلين عن العمل.

في حين جاءت الاتفاقية الدولية (النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ بعد أن توسعت الدول في نطاق التغطية، ومن ثم كانت هناك حاجة ماسة

(١) انظر المادة (٢١/أ،ب) من الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).



للتوسع على النطاق الدولي، خاصة وأن بعض الدول - غالبًا المتقدمة- سبقت المزايا المقررة فيها، لذلك توسعت هذه الاتفاقية بشكل كبير في التغطية<sup>(١)</sup>، والتي نصت على "يتضمن الأشخاص المحميون فئات معينة من العمال الذين يشكلون ما لا يقل عن ٨٥٪ من إجمالي العمال، بما في ذلك موظفو الخدمة العامة والمتدربون".

كما لعبت معايير العمل الدولية دورًا رئيسيًا في حماية العمال، ومن ثم أدركت أن الحماية لا بد أن تكون لجميع العمالة الظاهرة، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك، وبسطت الحماية لتشمل بعض الفئات المهمشة، مثل عمال خدم المنازل، من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٧٧ لسنة ١٩٩٦<sup>(٢)</sup>، والتي عملت على حماية هذه الفئة؛ لأنها من إحدى الفئات

(١) انظر المادة (١١) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).  
- لم تقف هذه الاتفاقية عند حماية الأشخاص العاطلين، بل أدخلت فئات جديدة لم يسبق لهم العمل، ولم يتم إدراجهم ضمن العاطلين عن العمل، وهذا ما نصت عليه المادة ٢٦ منها: "تضع الدول الأعضاء في اعتبارها أنه توجد فئات عديدة من الأشخاص الباحثين عن عمل الذين لم يُعترف بهم من قبل كعاطلين أو توقف اعتبارهم كذلك، أو الذين لم ينتموا أبدًا إلى نظم الحماية من البطالة، أو لم يعودوا ينتمون إليها. ومن ثم يجب أن تتلقى إعانات اجتماعية بالشروط والطرئق المقررة، ثلاث على الأقل من فئات الأشخاص الباحثين عن عمل العشرة التالية: الشباب الذين أنهوا تدريبهم المهني- الشباب الذين أنهوا دراساتهم- الشباب الذين أنهوا الخدمة العسكرية الإلزامية- الأشخاص الذين قضوا فترة خصصت لتربية طفل أو رعاية شخص مريض أو معوق أو مسن- الأشخاص الذين تُوفي أزواجهم حين لا يكون لهم حق في إعانة الورثة- الأشخاص المطلقون أو المنفصلون- المسجونون الذين أُطلق سراحهم- الكبار، بما فيهم المعوقون الذين أنهوا فترة تدريب- العمال المهاجرون بعد عودتهم إلى بلادهم الأصلية، مع مراعاة حقوقهم المكتسبة بموجب تشريع آخر بلد عملوا فيه- الأشخاص الذين عملوا من قبل لحسابهم الخاص".

(٢) انظر المادة (٣) من الاتفاقية الدولية رقم ١٧٧ لسنة ١٩٩٦ (بشأن العمل في المنزل) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٨٣- ٤ حزيران / يونيه ١٩٩٦- عدد الدول المصدقة إحدى عشرة دولة- لم تصدق أية دولة عربية - دخلت حيز التنفيذ في ٢٢ نيسان / إبريل ٢٠٠٠. لم تصدق مصر عليها. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312322](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312322)

- كما تشير المادة (٤) من هذه الاتفاقية إلى مزيد من الحماية للعمال المنزليين، حيث نصت المادة الرابعة على ما يلي: "تعزز السياسة الوطنية بشأن العمل في المنزل - بقدر الإمكان- المساواة في المعاملة بين العمال في المنزل وغيرهم من العمال بالأجر، مع مراعاة السمات الخاصة للعمل في المنزل، وعند الاقتضاء مراعاة الشروط السارية على نوع العمل المطابق أو المماثل الذي يؤدي في المنشأة. تعزز المساواة في المعاملة بوجه خاص فيما يتعلق بما يلي: حق العمال في المنزل في إنشاء المنظمات التي يختارونها أو الانضمام إليها، والمشاركة في أنشطة هذه المنظمات- الحماية من التمييز في الاستخدام والمهنة- الحماية في مجال السلامة والصحة المهنيين- الحماية=

المحجوبة عن الأنظار. حيث نصت المادة الثالثة من هذه الاتفاقية على ما يلي: "تعتمد كل دولة عضو صدقت على هذه الاتفاقية سياسة وطنية بشأن العمل في المنزل ترمي إلى تحسين وضع العمال في المنزل، وتنفذ هذه السياسة وتعيد النظر فيها دوريًا بالتشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال، ومع المنظمات المعنية بالعمال في المنزل، ومنظمات أصحاب عمل العمال في المنزل (إن وُجِدَت)".

## ٢:- التدرج النسبي لنطاق التغطية في معايير العمل العربية:

حاولت الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية). توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بشكل عام، بما في ذلك تأمين البطالة. ومع ذلك، لم يكن ذلك بنسبة محددة، كما فعلت معايير العمل الدولية من خلال الاتفاقيتين الدوليتين رقم ١٠٢ و ١٦٨، إنما عبر إدراج فئات معينة، حيث نصت هذه الاتفاقية في مادتها الخامسة على ما يلي: "تتعهد هذه الأطراف المتعاقدة باتخاذ جميع الإجراءات بصورة تدريجية لتغطية الفئات الآتية، بقدر الإمكان: الفئات المشار إليها في المادة الرابعة- العاملون لحسابهم، وأصحاب الحرف والمهن الحرة- أصحاب الأعمال أنفسهم"<sup>(١)</sup>.

وخلاصة القول لم تكن معايير العمل العربية عند المستوى المأمول في بسط الحماية التأمينية لجميع العاملين، بما فيهم العاطلون عن العمل، بل وضعت قواعد عامة لجميع فروع التأمينات الاجتماعية، بما في ذلك تأمين البطالة، على عكس معايير العمل الدولية التي توسعت في بسط نطاق التطبيق تدريجياً؛ حتى وصلت إلى حماية ما يقرب من ٨٥٪ من جميع العمال العاطلين عن العمل.

=القانونية في مجال الضمان الاجتماعي- الحصول على التدريب- الحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام أو العمل- حماية الأمومة".

(١) انظر المادة (٥) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

- كما عملت هذه الاتفاقية على عدم التمييز بين العرب وغيرهم من المواطنين العرب والأجانب على النحو المنصوص عليه في المادة السادسة منها، والتي نصت على أنه: "يجب عند تغطية أية فئة عدم التفرقة بين: الرعايا العرب، والوطنيين، والأجانب، بشرط المعاملة بالمثل".

**ثانياً: الشمول النسبي للفئات الأخرى في التشريعات المقارنة:**

لم تكن التشريعات المقارنة بعيدة عن ذلك، فلقد توسعت التغطية في معظم الدول المتقدمة وبعض الدول النامية، مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي على الرغم من عدم تصديقها على الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، شملت العديد من الجوانب بعد تعديلات أعوام ١٩٨٤، و١٩٩٣، و١٩٩٧، حيث بسطت الحماية التأمينية لجميع العاملين في القطاع الخاص، والعمال المهاجرين دون تمييز بسبب الجنس، أو التجنس، أو اللون، أو العقيدة، وما إلى ذلك<sup>(١)</sup>، كما غطى المشرع الأمريكي الموظفين المدنيين والفيديراليين والعسكريين السابقين في القوات المسلحة تحت نظام تأمين البطالة من قبل الحكومة الفيدرالية، على أن يتم دفعها وفقاً لأحكام قوانين الولاية المتواجدين فيها. وتطبق قوانين منفصلة على عمال السكك الحديدية<sup>(٢)</sup>. وبنهاية عام ١٩٩٥، تم تغطية ما يقرب من ١١٣ مليون عامل بتأمين البطالة<sup>(٣)</sup>.

كما تطور الوضع في فرنسا مع صدور مرسوم بقانون في ٢٨ أكتوبر ١٩٣٥، والذي حدد نطاق التطبيق ليشمل كل من يؤدي عملاً بأجر لدى صاحب عمل، وهو الأخذ بفكرة التبعية الاقتصادية<sup>(٤)</sup>. وبإقرار القانون ١٩٥٨ أصبح النطاق أشمل؛ لأنه تضمن - وفقاً للتعديلات التي أجراها - العديد من الأفراد، مثل المقيمين في فرنسا أو مقاطعة موناكو، وكذلك المتدربين، وخدم المنازل، ومقدمي الرعاية للأطفال، وغيرهم، وفي عام ٢٠١٦، تمت تغطية أكثر من ٢٤،٣ مليون عامل بتأمين البطالة، أي ما يقرب ٧٠ في المائة من القوى العاملة في ذلك الوقت<sup>(٥)</sup>.

(١) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٤٧.

(2) SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, et al. Fast Facts and Figures about Social Security 2013. Government Printing Office, 2013.pp 35-39.

(3) SSP- The United States - op - cit ,p.26.

(٤) إسماعيل فهيم الخشن - نفس الإشارة السابقة - ص ٢٦١.

(5) Social security programs throughout the world: Europe ,September ,2018. p ،127,

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>

Bruno Coquet: Secteur Public: l'assurance chômage qui n'existe pas-Les Notes - Chercheur affilié à l'OFCE, & IZA- N° 59/2 mars 2016-p.1.

لم تكن الدول المتقدمة هي الوحيدة التي توسعت في الحماية التأمينية لبسط التغطية للعاطلين عن العمل، بل شاركت الدول العربية أيضًا، كما هو الحال في نظام الحماية البحريني الذي أصبح من أفضل الأنظمة العربية؛ لأنه تضمن جميع العمال المواطنين وغيرهم، وشمل فئة لم يسبق لها العمل من قبل، كالباحثين عن عمل لأول مرة، وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم ٧٨ لعام ٢٠٠٦<sup>(١)</sup>، الذي نص على ما يلي "يسري التأمين ضد التعطل طبقًا لأحكام هذا القانون على الفئات التالية:

- ١- الموظفين المدنيين العاملين لدى الحكومة، والأشخاص الاعتبارية العامة الذين تشملهم أحكام التأمين عن إصابات العمل طبقًا لأحكام قانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.
- ٢- عمال القطاع الأهلي الذين تشملهم أحكام قانون التأمين عن إصابات العمل طبقًا لأحكام قانون التأمين الاجتماعي.
- ٣- الباحثين عن عمل لأول مرة".

وعلى نفس منوال المشرع البحريني كان المشرع السعودي<sup>(٢)</sup>، حيث كان حديثًا نسبيًا وشمل نطاق التغطية جُل السعوديين بموجب المرسوم الملكي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ، ونصت المادة (١/٣) من هذا المرسوم على ما يلي: "يطبق النظام بصورة إلزامية على جميع العمال السعوديين دون أي تمييز في الجنس، بشرط أن تكون سن العامل عند بدء تطبيق النظام عليه دون التاسعة والخمسين".

في الربع الأول من عام ٢٠٢٤، تم تسجيل ٦.٢ مليون باحث عن عمل لدى وكالة العمل الفرنسية. من بين هؤلاء، كان ٣.٧ مليون مستفيدًا من التأمين ضد البطالة، ومنهم ٢.٧ مليون حصلوا على إعانات والتدريب ويتم تسجيلهم بطلب وظيفة في نهاية كل شهر ويتم تقسيمهم إلى فئات. راجع في ذلك:

[https://www.unedic.org/storage/uploads/2025/01/24/COMMUNIQU-DE-PRESSE-SERIE-DOCUMENTAIRE-UNEDIC-21.01.25\\_uid\\_67935d71302de.pdf](https://www.unedic.org/storage/uploads/2025/01/24/COMMUNIQU-DE-PRESSE-SERIE-DOCUMENTAIRE-UNEDIC-21.01.25_uid_67935d71302de.pdf)

(١) انظر المادة (٢) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) انظر المادة (١/٣) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

ومن خلال هذا النص نلاحظ أن المشرّع السعودي ميّز بين العمال المواطنين وغيرهم، وكان من الممكن تعميم الحماية بشكل عام، كما هو الحال في النظام البحريني، إلا أن المشرّع السعودي فضل حماية المواطنين فقط<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: الجمود النسبي لنطاق التغطية في القانون المصري:

بعد أن وضع المشرّع المصري القواعد الخاصة بتأمين البطالة بموجب القانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤، وأدرك أنه لا يمكن تغطية جميع العمال، لذلك وضع نصاً في هذا القانون للمساعدة في توسيع التغطية، كلما أمكن ذلك لإدخال فئات جديدة من خلال الفقرة الأخيرة من المادة ٦٤ منه، والتي نصت على ما يلي "يجوز لرئيس الجمهورية بقرار يصدره تنظيم شروط وأوضاع انتفاع الفئات المشار إليها بمزايا هذا التأمين على أن يبين في هذا القرار طريقة حساب الأجر بالنسبة إليهم"<sup>(٢)</sup>. وعلى الرغم من ذلك، ظل مجرد نص، ولم تتم إضافة أي حالات جديدة بموجب هذا القانون. ومع إقرار القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥، كان المأمول أن يكون هناك توسع في التغطية على غرار تلك الموجودة في الدول الأخرى، مثل فرنسا وغيرها، إلا أن المشرّع المصري عاد واكتفى بفقرة مماثلة للفقرة التي كانت موجودة بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤، والتي تسمح لرئيس الجمهورية بإضافة حالات جديد، وذلك من خلال الفقرة الأخيرة بموجب المادة ٩١ من هذا القانون. ثم جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، الذي حدد الحالات المستبعدة من تأمين البطالة<sup>(٣)</sup>، من خلال مادته ٨٥ وقيد إضافة فئات جديدة بحذف الفقرة التي تسمح بذلك، على الرغم من أن

(١) حيث إن التأمين ضد التعطل في السعودية يمول من جانب أطرافه فقط (العامل وصاحب العمل)، ومن ثم لم تكن الدولة مساهماً فيه ولا تتفق مع الشرع السعودي في عدم حماية المقيمين وفق ظوابط يضعها المشرع يلائم الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلاد.

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٥٨، علي العريف - المرجع السابق - ص ٩ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ص ٣٦٤ وهامشها.

(٣) عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ٣١ وما بعدها، منير فريد الدكمي - شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - المرجع السابق - ص ٢١٠ وما بعدها.

فقرة إضافة فئات جديدة التي كانت موجودة في ظل القانون ٦٣ في مادته ٦٤ الفقرة الأخيرة<sup>(١)</sup>، والقانون ٧٩ بموجب مادته ٩١ الفقرة الأخيرة<sup>(٢)</sup>.

(١) تنص المادة (٦٤) من هذا القانون على "تسري أحكام هذا الباب على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما ما عدا الفئات الآتية:

- أ. العاملون الذين يستخدمون في أعمال عرضية ومؤقتة، وعلى الأخص عمال المقاولات وعمال الترحيل والعمال الموسميون وعمال الشحن والتفريغ،
- ب. أفراد أسرة صاحب العمل،
- ج. خدم المنازل والخاضعين ومن في حكمهم،
- د. العاملون الذين تجاوزوا سن الستين.

ويجوز لرئيس الجمهورية بقرار يصدره ينظم شروط وأوضاع انتفاع الفئات المشار إليها وبمزايا هذا التأمين، على أن يبين هذا القرار طريقة حساب الأجور بالنسبة إليهم"

(٢) وتنص المادة ٩١ من هذا القانون على "تسري أحكام هذا الباب على المؤمن عليهم الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا الفئات الآتية:

١. الموظفون بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة.
  ٢. أفراد أسرة صاحب العمل في المنشآت الفردية حتى الدرجة الثانية وكذلك الشركاء الذين يعملون بأجر في شركاتهم.
  ٣. العاملون الذين يبلغون سن الستين.
  ٤. العاملون الذين يستخدمون في أعمال عرضية أو مؤقتة وعلى الأخص عمال المقاولات وعمال الترحيل والعمال الموسميون وعمال الشحن والتفريغ.
- ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية تنظيم شروط وأوضاع انتفاع الفئات المشار إليها بمزايا هذا التأمين على أن يبين في هذا القرار طريقة حساب الأجور بالنسبة إليهم".

## ملخص البحث

أدركت كافة المستويات المختلفة (الدولية والإقليمية والمحلية) أهمية تأمين البطالة، لكن الوضع تطلب في بداية الأمر التأمين على فئات محددة لعوامل عديدة، منها عوامل مالية وإدارية وفنية وغيرها، لذلك استبعدت العديد من الفئات الأخرى. ثم أصبح توسيع نطاق التغطية وإدخال فئات جديدة إلى تأمين البطالة مسألة ضرورية لا غنى عنها على كافة الأصعدة، وذلك مواكبة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والأوضاع السياسية المتوترة، وأوصت الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بتغطية ٨٥٪ من جميع العمال. ومع ذلك سمحت للدول ذات الظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة بتخفيض النسبة إلى ٥٠٪، والتي نصت على: "فئات مقررّة من العاملين تشكل نسبة لا تقل عن ٥٠٪ من مجموع العاملين"<sup>(١)</sup>، لذلك يمكن أن تستفيد منها الدول النامية في حالة التصديق على هذه الاتفاقية، بما في ذلك مصر، بالإضافة إلى العمل على حماية خدم المنازل، حيث أفردت لها منظمة العمل الدولية العديد من الاتفاقيات، مثل الاتفاقية الدولية ١٧٧ لسنة ١٩٩٦ (بشأن العمل في المنزل) وغيرها، على عكس معايير العمل العربية التي اكتفت باستبعاد تلك الفئات من تأمين البطالة مع حثّ الدول العربية على توسيع التغطية كلما أمكن ذلك.

ويعتبر النظام البحريني من أفضل الأنظمة العربية التي تبسط الحماية ضد خطر البطالة لكافة العاملين دون تمييز بين موظفي الحكومة والخاص، أو بين المواطنين والمقيم، على عكس النظام السعودي الذي حمى المواطن فقط. كما أدخل النظام البحريني فئة لم تكن ضمن المؤمن عليهم، وهي فئة الباحثين عن عمل أول مرة على الرغم من أن البحرين لم تصادق على الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)<sup>(٢)</sup>.

وأخيراً، نطاق تأمين البطالة المصري، حيث بدأ من خلال القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بالتوسع تدريجياً بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ٦٤ منه، والتي تسمح لرئيس

(١) انظر المادة (١١/٣/أ) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٢) انظر المادة (٢) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

الجمهورية بإضافة حالات جديدة بعد دراستها إكتوارياً، استمر العمل بهذا القانون حتى تم إلغاؤه بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، ولم يتم إضافة فئات جديدة إلى تأمين البطالة. اتبع القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ نفس المسار، لكن الأمور أصبحت أكثر صعوبة عندما ألغى قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ الفقرة التي كانت تسمح بإضافة حالات جديدة؛ مما جعل القانون الحالي جامداً، لذلك كان التشريع البحريني أفضل من التشريع المصري بسبب شمول التغطية، وأيضاً التشريع السعودي الذي رغم حصر الحماية للسعوديين فقط، إلا أنه شمل جميع العاملين المواطنين على اختلاف قطاعاتهم<sup>(١)</sup>.

---

(١) انظر المادة (١/٣) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).



## المبحث الثالث

### تطور مزايا تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

بعد أن بدأ نطاق التغطية ضيقاً في معايير العمل الدولية والعربية والتشريعات المقارنة، ثم توسع تدريجياً كما سبقت الإشارة، سارت مزايا تأمين البطالة على نفس المنوال، حيث تدرجت في معايير العمل الدولية والقانون المقارن. وقد أثيرت عدة تساؤلات حول كيفية تحديد هذا التعويض؟ وما العوامل المؤثرة فيه؟ وما مصادر تمويله؟ لذا، نجيب عن هذه التساؤلات من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

- **المطلب الأول: كيفية تحديد مزايا تأمين البطالة.**
- **المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في حساب تعويض البطالة.**
- **المطلب الثالث: مصادر تمويل تعويض البطالة.**

## المطلب الأول

### كيفية تحديد تعويض البطالة

تكمن مزايا تأمين البطالة في عنصرين: قيمة التعويض، ومدته. فبالنسبة إلى قيمة التعويض تختلف التشريعات المقارنة في تحديد قيمته؛ لأنه نظام حديث نسبياً، ولم يظهر هذا التأمين إلا بعد تنظيم فروع التأمينات الاجتماعية الأخرى<sup>(١)</sup> مثل الشيخوخة والعجز والوفاة وما إلى ذلك، بالإضافة إلى صعوبة تبنيه بسبب الإحصائيات التي يحتاجها هذا النظام.

لذلك يمكن أن يتخذ هذا التعويض شكلاً موحداً محدد مسبقاً ك مبلغ ثابت، دون تفریق بين عامل وآخر. كما تعتمد بعض التشريعات الأخرى في تحديد قيمة التعويض كنسبة مئوية حسب سلم الأجور، وتقسّم الأجور إلى شرائح يستحق العامل تعويضه حسب شريحة أجره، وهكذا، وأما بالنسبة لمدة تعويض البطالة<sup>(٢)</sup> فغالباً ما كانت الدول المختلفة في بداية الأمر تمنح تعويضاً قصيراً نسبياً، حيث كانت بعض التشريعات المقارنة تمنح تعويضاً يومياً، والبعض الآخر يمنحه أسبوعاً، ونحو ذلك. ومن ثمّ لم تكن مزايا تأمين البطالة -المتمثلة في فترة استحقاقه وقيمته- ثابتة في بداية الأمر؛ وإنما تدرجت في معظم المستويات المختلفة حتى أصبح هذا النظام يقاس به رخاء الدول واستقرارها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من عدمه.

وبناءً على ما تقدم؛ نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو التالي:

- الفرع الأول: تطور مزايا تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية.
- الفرع الثاني: تدرج التعويض في التشريعات المقارنة.
- الفرع الثالث: التدرج النسبي للتعويض في القانون المصري.

(١) علي العريف - المرجع السابق - ص ٣-٤.

(٢) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٠٠.

## الفرع الأول

### تطور مزايا تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية

تطورت مزايا تأمين البطالة بشكل واضح في معايير العمل الدولية، وبالمقابل معايير العمل العربية التي تطورت بشكل جزئي، ولم تصل إلى القدر المأمول، وسوف نتناول موقف ومعايير العمل الدولية والعربية تباعاً.

#### أولاً: تدرج التعويض في معايير العمل الدولية:

أ: قيمة التعويض: لعبت معايير العمل الدولية دوراً بارزاً في تطور مزايا تأمين البطالة على المستوى الدولي من خلال الاتفاقيات الدولية، حيث تناولت الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).<sup>(١)</sup> قيمة التعويض وحددت نسبته بموجب مادتها ٦٧ ب ٤٥٪ من الأجر للعاطل عن العمل وزوجته وطفليه.

ثم أصبحت هناك حاجة ملحة لزيادة نسبة التعويض، خاصة أن هناك العديد من الدول - خاصة الدول المتقدمة- تخطت النسبة الموجودة في الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، فكانت الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)<sup>(٢)</sup>، والتي حددت نسبة تعويض البطالة ب ٥٠٪. ومع ذلك، لم تكن النسبة هي العامل الأساسي فقط، وإنما كانت هناك عوامل أخرى لا بد منها جنباً إلى جنب مع النسبة،

(١) انظر المادة (٦٧) من الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).

Çolak, A. (2017). The evolution of unemployment insurance in Turkey. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3(4) pp 1381.ets.

<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/318347>

Olivier, M., Dupper, O., & Govindjee, A. (2011). Redesigning the South African Unemployment Insurance Fund: selected key policy and legal perspectives. *Stellenbosch Law Review*, 22(2), pp 396.ets.

<https://scholar.sun.ac.za/server/api/core/bitstreams/fb2242950f584a1d9212d763e68b1d44/content>

KIM, Wonik. The ratification of ILO conventions and the provision of unemployment benefits: An empirical analysis. *International Social Security Review*, 2010, 63.1: 37-55.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-246X.2009.01353.x> .

(٢) انظر المادة (١٥/أ،ب) من الاتفاقية الدولية ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

ألا وهي الاعتبارات الشخصية للعامل العاطل عن العمل، وأصحاب الدخل الضعيفة، وما إلى ذلك، حيث نصت على ما يلي: "تُدفع الإعانات في حالة البطالة الكاملة وحالة توقف الكسب بسبب وقف مؤقت للعمل دون إنهاء علاقة العمل، وإذا كان الاحتمال الأخير مغطى في شكل مدفوعات دورية تحسب كما يلي: عندما تكون هذه الإعانات محددة على أساس الاشتراكات التي دفعها الشخص المحمي أو دُفعت باسمه، أو على أساس كسبه السابق، تحدد بنسبة لا تقل عن ٥٠٪ من الدخل السابق الذي يجوز أخذه في الاعتبار إلى حد أقصى يربط مثلاً بأجر عامل مؤهل أو بمتوسط أجر العمال في المنطقة المعنية. عندما تكون هذه الإعانات غير محددة على أساس الاشتراك أو على أساس الكسب السابق؛ تحدد بنسبة لا تقل عن ٥٠٪ من الأجر الأدنى القانوني، أو من أجر العامل اليومي العادي، أو بالقدر الأدنى الضروري لتغطية النفقات الأساسية للمعيشة، أيهما أعلى".

ويتضح مما سبق أن معايير العمل الدولية عملت على تدرج وترسيخ قيمة التعويض حماية للعاطل عن العمل من جانبين:

١- تحديد نسبة معينة في النظام الدولي وجعلها الحد الأدنى من أجل حماية العاطل عن العمل وأسرته.

٢- بعد تثبيت النسبة في الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، قررت زيادة النسبة من خلال الاتفاقية ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ مع استمرار العمل بالنسبة المدرجة بالاتفاقية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، للوصول إلى هذا المعدل بالنسبة للدول النامية التي لم تصل إليها بعد. ولكن نظراً لاختلاف الأجور بين العمال واختلاف الحالة الاجتماعية، فكان لا بد من مراعاة هذه العوامل عند احتساب قيمة التعويض، حيث تختلف قيمة تعويض البطالة لأصحاب الدخل الضعيفة عن المرتفعة، ولأعزب عن المتزوج أو المتزوج ويعول.

ب- فترة الاستحقاق: نظراً لأن تمويل تعويض البطالة يعتمد إلى حد كبير على أطرافه، على عكس المساعدات الاجتماعية التي يكون مصدرها الرئيسي الدولة في شكل ضرائب. ولما كانت فترة الاستحقاق محددة المدة من جانب الدول الأعضاء، وضعت معايير العمل الدولية مدة استحقاق كحد أدنى ثم تدرجت بها.

حيث بدأ الأمر من خلال الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) <sup>(١)</sup> التي حددت إلى مدة التعويض بموجب المادة الحادية عشرة منها، حيث أشارت إلى أنه: يجوز أن يقتصر الحق في التعويض أو المساعدة على فترة محددة، والتي يجب ألا تقل في العادة عن ١٥٦ يوم عمل في السنة، ولا يجوز تحت أي ظرف من الظروف أن تقل هذه الفترة عن ٧٨ يوم عمل في السنة.

يتضح من هذه الاتفاقية أن مدة التعويض أو الإعانة محددة ب(١٥٦) يوماً، أي ما يعادل ٢٢ أسبوعاً، ولا يمكن أن تقل قيمة التعويض أو الإعانة عن (٧٨) يوماً، أي ما يعادل ١١ أسبوعاً. وبموجب هذه الاتفاقية، يحق للعاطل عن العمل الحصول على بدل يومي، مما قد يصعب على جهة صرف التعويض إدارياً، وربما هذا ما دفع المشرع الدولي إلى الانتقال من حساب التعويض بشكل يومي إلى حسابه أسبوعياً مع بقاء دفع التعويض اليومي <sup>(٢)</sup>. فالأسبوع هو عبارة عن فترة تتيح للعاطل عن العمل الحصول على التعويض دون عناء الذهاب يومياً للحصول عليه، مما يترتب عليه استعادة اقتصادية له وللجهة

(١) انظر المادة (١٢) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم)،

COLESNICOVA, Tatiana; DOGA, Valeriu. International experience concerning the special instruments in unemployment assistance. In: Creșterea economică în condițiile globalizării. 2022. [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/p-260-265\\_0.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-260-265_0.pdf)

(٢) اتخذت العديد من الدول نظام صرف التعويض بشكل يومي، كما كان الحال في اليونان، حيث كانت مدة الاستحقاق من ٧٨ يوماً حتى ١٢٦ يوماً، وفي بولندا ما بين ٩٠ يوماً إلى ١٨٠ يوماً وغيرها، وربما كان هذا ممكناً لبعض الدول بسبب قدرتها الإدارية والفنية، لكن بالنسبة لبعض الدول الأخرى كان أمراً صعباً. راجع في ذلك: محب الدين محمد - المرجع السابق - ١٤٢ وما بعدها.

- مما دفع المشرع الدولي إلى تقديم خيارات أخرى مثل الصرف الأسبوعي، ومن ثم يكون للصرف الأسبوعي ميزة أن يحصل العامل على الدخل البديل الأسبوعي دون تكرار التردد اليومي. ومع ذلك يعيب نظام الدفع الأسبوعي أنه في حال عمل المتعطل خلال الأسبوع الذي حصل على إعانته تعود بعض الدول باسترداد المبالغ منه اعتباراً من يوم استلام العمل واعتبار هذه المبالغ صرفت دون وجه حق.. نسوق مثال على ذلك، بفرض أن مؤمّن عليه عاطل حصل على التعويض في بداية الأسبوع السبت ثم حصل على عمل الثلاثاء، ومن ثم أصبح مديناً لجهة صرف التعويض بجزء من التعويض غير المستحق اعتباراً من يوم الثلاثاء وحتى انتهاء الأسبوع. على العكس من ذلك، نظام الدفع اليومي، حيث كان يحصل عليه يومياً؛ ومن ثم لا وجود لصرف مبالغ دون وجه حق.

الإدارية الملتزمة بصرف التعويض، ومن ثم ونظرًا للصعوبات التي واجهتها الدول في صرف التعويض اليومي رأى المشرع الدولي الاستعانة بنظام الصرف الأسبوعي لتعويض البطالة هذا من جهة، والتوسع في فترة الاستحقاق بسبب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من جهة أخرى. لذا كانت الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).<sup>(١)</sup>، حيث نصت على ما يلي: "تمنح الإعانة المحددة في المادة ٢٢ طوال فترة الحالة الطارئة، على أنه يجوز - استثناءً - قصر مدة منحها: على ١٣ أسبوعًا خلال كل فترة من ١٢ شهرًا إذا كانت فئات من المستخدمين محمية. على ٢٦ أسبوعًا خلال كل فترة من ١٢ شهرًا إذا كان جميع المقيمين - الذين لا تتجاوز مواردهم أثناء الحالة الطارئة حدودًا مقررًا - محميين. إذا كانت القوانين أو اللوائح الوطنية تنص على اختلاف مدة منح الإعانة تبعًا لطول مدة الاشتراك/ أو لمقدار الإعانة الملقاة سلفًا خلال فترة مقررًا، وتعتبر أحكام الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ مستوفاة إذا بلغ متوسط مدة منح الإعانة ١٣ أسبوعًا على الأقل خلال كل فترة من ١٢ شهرًا".

### ونلاحظ من هذه الاتفاقية ما يلي:

- ١- وضعت هذه الاتفاقية إطارًا عامًا هو حماية العاطل عن العمل طيلة فترة التعطل، ومع ذلك حددت حدًا أدنى لفترة التعويض أو المساعدة لا يقل عن ١٣ أسبوعًا متى كان له مدة خدمة ١٢ شهرًا.
- ٢- تشمل المواطنين والأجانب مع مراعاة الحالة المادية للأجانب؛ خاصة إذا كانت الدولة أحد أطراف التمويل، بالإضافة إلى إمكانية استخدام شرط المعاملة بالمثل.
- ٣- قد تتطلب بعض التشريعات المقارنة مدة خدمة تقل أو تزيد عن ١٢ شهرًا، لذلك وضعت متوسط لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يقل عن ١٣ أسبوعًا خلال كل فترة تعطل.

(١) انظر المادة (٢٤/١/أب) من الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).

ANIFALAJE, Kehinde. Implementation of the right to social security in Nigeria. African Human Rights Law Journal, 2017, 17.2: 413-435.

<https://www.scielo.org.za/pdf/ahrlj/v17n2/04.pdf>

Boswell, R., & Boswell, B. (2009). Motherhood deterred: Access to maternity benefits in South Africa. Agenda, 23(82), 76-85. <https://doi.org/10.1080/10130950.2009.9676277>

أصبحت الحاجة ماسة إلى تمديد فترة الاستحقاق بسبب الأزمة التي مر بها الاقتصاد العالمي في سبعينيات القرن الماضي<sup>(١)</sup>، ولما أوجدته من تضخم في حجم البطالة، فكانت الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)<sup>(٢)</sup>، حيث تناولت مدة الاستحقاق، والتي نصت على ما يلي: "تدفع الإعانات في حالة البطالة الكاملة وحالة توقف الكسب بسبب وقف مؤقت للعمل دون إنهاء علاقة العمل طوال مدة هاتين الحالتين الطارئتين. على أنه يجوز في حالة البطالة الكاملة: أ- أن تقصر المدة الأولى لدفع الإعانات المذكورة في المادة ١٥ على ٢٦ أسبوعاً في كل حالة بطالة، أو على ٣٩ أسبوعاً خلال كل فترة من ٢٤ شهراً. ب- إذا امتدت البطالة إلى ما بعد انقضاء المدة الأولى للإعانة أن تقصر مدة دفع الإعانات التي يمكن أن تحسب على ضوء موارد المستفيد وأسرته وفقاً لأحكام المادة (١٦) على فترة مقررة. إذا كان تشريع دولة عضو ينص على اختلاف المدة الأولى لدفع الإعانات المذكورة في المادة (١٥) باختلاف المدة المؤهلة، فإن متوسط المدد المقررة لدفع الإعانات لا يقل عن ٢٦ أسبوعاً. يجوز في حالة نفاذ إعلان أرسل بموجب المادة (٥)، أن تقتصر مدة دفع الإعانات على ١٣ أسبوعاً خلال فترة من ١٢ شهراً أو على ١٣ أسبوعاً وسطياً إذا كان التشريع ينص على اختلاف المدة الأولى لدفع الإعانات باختلاف المدة المؤهلة. تبذل كل دولة عضو جهودها، في الحالة المذكورة في الفقرة ٢(ب) أعلاه لكي تمنح مساعدة إضافية مناسبة للأشخاص المعنيين بغية السماح لهم بالعثور على عمل منتج يحتاجونه بحرية، وخاصة باللجوء إلى التدابير المحددة في الجزء

كانت هناك أزمة في سبعينيات القرن الماضي سميت بأزمة الطاقة، وقد واجهت هذه الأزمة العديد من الدول (1) الصناعية، لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وأستراليا وغيرهم، مما نتج عنه ارتفاع حاد في الأسعار وزيادة معدلات البطالة، مما اضطر بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية إلى البحث عن مصادر للطاقة في أماكن أخرى حتى تتدارك هذه الأزمة وإعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي داخل البلاد. انظر إلى [https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9\\_%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A7%D9%82%D8%A9\\_%D9%81%D9%8A\\_%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A8%D8%B9%D9%8A%D9%86%D8%A7%D8%AA](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A7%D9%82%D8%A9_%D9%81%D9%8A_%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A8%D8%B9%D9%8A%D9%86%D8%A7%D8%AA).

(٢) انظر المادة (١٩) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) .

- صلاح الدين علي - المرجع السابق - ص ٤٣٣ وما بعدها،

BRINO, Vania. ILO Convention 168 Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168). In: International and European Labour Law. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018. p. 427-431.

CHANDOEVWIT, Worawan. A Review of Unemployment Insurance in Thailand after Nine Years of Implementation. TDR Quarterly Review, 2012, 27.4.

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ssrn-2211365%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ssrn-2211365%20(1).pdf)

الثاني. يجوز دون إخلال بأحكام الفقرة ٢(ب) أعلاه تكييف مدة دفع الإعانات للعمال الموسمين مع ظروف نشاطهم المنهي".

### ونلاحظ من هذه الاتفاقية الآتي:

- ١- وضعت حدًا أدنى للتعويض أو الإعانة يقدر ب ٢٦ أسبوعًا عن كل حالة تعطل، وبعد أقصى ٣٩ أسبوعًا عن كل حالة تعطل متى توافرت مدة خدمة ٢٤ شهرًا.
- ٢- أدركت أن نظام تأمين البطالة هو نظام ممول ومؤقت وينتهي بانتهاء مدته، بغض النظر عما إذا كان العاطل حصل على عمل أم لا، لذلك تركت للدول الأعضاء الحرية في إمكانية تحويل العاطل من نظام التعويض باعتباره حق بعد انتهاء مدته إلى نظام المساعدات الاجتماعية باعتبارها منحة، ومن ثم مراعاة الموارد المالية للعاطل وأسرته.
- ٣- بالرغم من فترات الاستحقاق المشار إليها آنفًا؛ إلا أن هناك بعض الدول التي لم تتمكن من توسيع مزايا التأمين، بسبب الظروف الاقتصادية لها، كما هو الحال في أغلب الدول النامية ومن بينها مصر. لذا أعطت الاتفاقية لهذه الدول رخصة، تُستحق هذه الرخصة بعد إعلان أمين العام المنظمة بذلك. ومن ثم يعتبر هذا عاملاً مساعدًا وحافزًا للدول النامية، ومن ضمنها مصر التي لم تصل إلى المزايا المقرر في الاتفاقية للمصادقة على هذه الاتفاقية، والاستفادة من هذه الرخصة لحين تحسن الوضع الاقتصادي، ثم التوسع التدريجي على نفس منوال التشريعات المقارنة الأخرى.
- ٤- نظرًا للصعوبات التي تواجه العديد من الدول في حماية العمال الموسمين، لذلك تركت الاتفاقية الأمر للدول الأعضاء لتحديد فترة استحقاقهم وفقًا لظروف كل بلد.

### ثانيًا: الثبات النسبي للتعويض في معايير العمل العربية:

حاولت معايير العمل العربية السير على درب معايير العمل الدولية من أجل حماية العاطلين عن العمل من جهة، والحد من انتشار ظاهرة البطالة في الدول العربية من جهة أخرى<sup>(١)</sup>. لذلك حددت الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية)<sup>(٢)</sup> نسبة التعويض والتي أشارت إلى أنه ينبغي أن يحوي تأمين البطالة تقرير

(1)ASSAAD, Ragui. Making sense of Arab labor markets: the enduring legacy of dualism. IZA Journal of Labor & Development, 2014, 3: 1-25.

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1186/2193-9020-3-6.pdf>

(٢) انظر المادة (٤٣) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

- وقد نصت هذه المادة على ما يلي " يجب أن يتضمن تعويض التأمين ضد البطالة تقرير معونة مالية، لا تقل عن ٤٥% من الأجر، ويحدد التشريع الوطني تاريخ استحقاقها، بحيث لا يجاوز أسبوعًا من تاريخ الانتفاع".



مبلغ مالي لا يقل عن ٤٥٪ من الأجر، ويحدد التشريع الوطني تاريخ الاستحقاق على ألا يتجاوز أسبوعًا واحدًا من تاريخ الاستحقاق.

كما تناولت الاتفاقية نفسها (١) مدة استحقاق التعويض حيث نصت على ما يلي: "يجب ألا تقل مدة الانتفاع بمعونة البطالة عن: - ١٣ أسبوعًا، أو ثلاثة أشهر بالنسبة لمن قضوا سنة اشتراك في التأمين سابقة على تاريخ التعطل. - مدة أطول من ذلك تحسب على أساس مدة الاشتراك في التأمين".

**ونلاحظ هذه الاتفاقية الآتي:**

- ١- وضعت هذه الاتفاقية معدل تعويض يقدر بـ ٤٥٪ من الأجر، شريطة أن يتم صرفه خلال أسبوع واحد كحد أقصى من ترك الخدمة، إلا أنها لم تعالج العوامل الأخرى الخاصة بالعاطل عن العمل، مثل الحالة الاجتماعية أو ذوي الدخل المنخفض، كما فعلت معايير العمل الدولية.
  - ٢- كما حددت فترة استحقاق لا تقل عن ١٣ أسبوعًا أو ثلاثة أشهر، وهي فترة ضعيفة نسبيًا مقارنة بالفترات الموجودة في الاتفاقيات الدولية مثل الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).
  - ٣- تركت للدول الأعضاء تحديد مدة الاستحقاق وفقًا لطول مدة الاشتراك، وهذا يعكس عدم رغبة الدول العربية في المصادقة على هذه الاتفاقية نظرًا لمحدودية أحكامها في التأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص (٢).
- وخلاصة القول: حددت معايير العمل الدولية والعربية نسبة معينة اعتبرت كافية لحماية المتعطل وأسرتهم من البطالة، ثم تدرجت هذه النسبة في معايير العمل الدولية، على عكس معايير العمل العربية التي اكتفت بالنسبة الواردة في الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ المذكورة آنفًا. كما حددت كل من معايير العمل الدولية والعربية متوسط فترة تعويض نسبي في البداية، ثم توسعت معايير العمل الدولية تدريجيًا دون المعايير العربية، تاركة الأخيرة للدول الأعضاء وضع معدل وفقًا لمدة الخدمة، بحيث تتسع متى امتدت مدة الخدمة، وتزداد مدة التعويض.

(١) انظر المادة (٤٤) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

(٢) حيث صادق على هذه الاتفاقية سبع دول عربية فقط.

## الفرع الثاني

### تدرج مزايا تأمين البطالة في التشريعات المقارنة

تدرجت مزايا تأمين البطالة في التشريعات المقارنة، وسوف نشير لهذه المسألة في القانونين الأمريكي والفرنسي على النحو التالي.

#### ١- تدرج تعويض البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية

سعى المشرع الفيدرالي إلى حدث الولايات من أجل تمرير قوانين تأمين البطالة<sup>(١)</sup>، من خلال تقديم حافز ضريبي بموجب قانون الضمان الاجتماعي عام ١٩٣٥<sup>(٢)</sup>. حيث تُفرض ضريبة وطنية موحدة على أصحاب العمل الصناعيين والتجاربيين الذين لديهم ثمانية عمال أو أكثر في ٢٠ أسبوعًا أو أكثر خلال السنة الواحدة. ومن ثم، يمكن لأصحاب العمل الذين دفعوا ضرائب الولاية بموجب قانون تأمين البطالة الحصول على تخفيض في ضريبة الولاية يصل إلى ٩٠٪ من هذه الضريبة مقابل الضريبة الفيدرالية. وهذا يعني أن أصحاب الأعمال في الولايات التي ليس لديها قانون لتأمين البطالة لن يتمتعوا بميزة التنافس مع الشركات المماثلة في الولايات الأخرى التي لديها مثل هذا القانون؛ لأنهم لا يزالون خاضعين لضريبة الرواتب الفيدرالية، ولا يحق لموظفيهم الحصول على تعويض البطالة<sup>(٣)</sup>.

بدأ معدل الضريبة الفيدرالية في البداية عند ١ بالمائة وزاد من ٢ بالمائة إلى ٣ بالمائة، على النحو المنصوص عليه في الباب التاسع من قانون الضمان الفيدرالي لسنة ١٩٣٥، والتي أشارت إليه المادة (SEC-901) تفرض ضريبة انتقائية سنوية على كل صاحب عمل (وفقًا للمادة 907 sec) على الأجور المدفوعة للعاملين لديه، على أن تكون هذه الضريبة مستحقة الدفع سنويًا بمعدل ١ في المائة من إجمالي الأجور المستحقة (كما نصت عليه المادة 907 sec) خلال عام ١٩٣٦؛ مما يعني أن الضريبة تقاس بالأجور مستحقة

(1)Holmlund, B. (1998). Unemployment insurance in theory and practice. *Scandinavian Journal of economics*, 100(1) pp. 113 ets.

NICHOLSON, Walter. The evolution of unemployment insurance in the United States. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 2008, 30: 123..

<https://www.amherst.edu/media/view/121748/original/NicholsonArticle30-1.pdf>

(٢)إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٢٧٠.

(3)Unemployment Insurance Program Description and Legislative History  
<https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/unemployment.html>

الدفع كأجر عن الخدمة التي تؤدي خلال هذه السنة، بغض النظر عن الوقت الذي تم فيه الدفع الفعلي، على أن يتم رفع معدل الضريبة تدريجياً، بحيث يبدأ من ١ بالمائة لعام ١٩٣٦، و ٢ في المائة لعام ١٩٣٧، ثم ٣ في المائة بعد ذلك.

“Section 901: An annual excise tax is imposed on each employer (as defined in sec. 907) on the privilege of having individuals in his employ. His tax, payable annually, will be at a rate of 1 percent of the total wages payable by him with respect to employment (as defined in sec. 907) in the calendar year 1936. This means that the tax is measured by wages which are payable as remuneration for services performed during that calendar year, regardless of the time when the actual payment is made. The rate of tax, after being 1 percent for the year 1936, shall increase to 2 percent for 1937, and 3 percent thereafter”.

وعليه، صدر قانون الضمان الاجتماعي الأمريكي في ١٤ أغسطس ١٩٣٥. وتضمن آلية إنشاء نظام تأمين البطالة في جميع الولايات، ووردت أحكامه في البابين الثالث والتاسع من القانون، وتم فرض ضريبة الرواتب على أصحاب العمل المشمولين، وبدأت هذه الضريبة عام ١٩٣٦ بنسبة ١٪ من أجور عمالهم، ثم زادت إلى ٢٪ في عام ١٩٣٧، حتى وصلت إلى ٣٪ عام ١٩٣٨ (١).

وبما أن النظام الفيدرالي عمل في البداية على تكوين احتياطي حتى يتمكن هذا النظام من دفع المزايا، لذا كانت بداية دفع التعويضات بعد مرور عامين من تأسيس تأمين البطالة بالنسبة لكل ولاية، ومن ثم لم يتم دفع التعويض مباشرة، وهذا ما أشارت إليه المادة (2-903-a-sec) بأنه: لا يمكن دفع أي تعويض فيما يتعلق بأي يوم بطالة يحدث قبل انقضاء سنتين بدءاً من الفترة الأولى التي تتطلب تكوين احتياطي، فعلى سبيل المثال: إذا كان ١٥ مارس ١٩٣٦، هو بداية أول اشتراك فيما يتعلق بالمساهمات المطلوبة بموجب قانون الولاية، فلا يتم دفع تعويضات عن أي حالة بطالة تحدث قبل ١٥ مارس، ١٩٣٨ (٢).

(1) Social Security Bulletin, October 1985IVol. 48, No. 10

<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v48n10/v48n10p22.pdf>

(٢) انظر قانون الضمان الاجتماعي الفيدرالي الأمريكي لسنة ١٩٣٥- الباب التاسع: كما تشير المادة sec902 إلى يكون لدافعي الضرائب التقيد بالمقابل الضريبي للمبلغ الإجمالي للاشتراكات التي يتم دفعها لصناديق تعويضات البطالة الحكومية وفقاً لقوانين تعويضات البطالة للولاية. ولا يتم الإقرار بالخصم من ضريبة الأجر مستحقة الدفع إلا فيما =

(SEC-903-A-2) No compensation shall be payable with respect to any day of unemployment occurring before the expiration of 2 years after the first day of the first period with respect to which contributions are required. For example, if March 15, 1936, is the beginning of the first period with respect to which contributions are required under the State law, then no compensation may be paid for any day of unemployment occurring before March 15, 1938".

أقرت ولاية ويسكونسن أول برنامج لتأمين البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية، بموجب قانونها عام ١٩٣٢، وقدمت تعويضات بنسبة ٥٠٪ من الأجر، ومع ذلك كانت لفترة قصيرة نسبيًا بحد أقصى ١٠ أسابيع، وذلك لأنه كان نظامًا ممولًا من خلال ضريبة الرواتب المفروضة على أصحاب العمل، هذا من ناحية، ولتكوين احتياطي في بداية الأمر وتقييم تجربة قدرة النظام على الاستمرار من ناحية أخرى (١). ثم أصدرت العديد من الولايات قوانينها الخاصة في الفترة من عام ١٩٣٢ إلى ١٩٣٧ (٢).

استخدمت الغالبية العظمى من قوانين الولايات معادلة حساب التعويضات الأسبوعية كجزء صغير من الأجر في ربع واحد أو أكثر من فترة الأساس، وكان الأكثر شيوعًا هو أخذ جزء أجر الربع الأعلى؛ لأن هذا الربع يعكس تقريبًا العمل بدوام كامل، وفي معظم الحالات تم استخدام نفس المعادلة على جميع مستويات الإعانات، كما استخدمت قوانين الولايات الأخرى جدولًا مرجحًا يعطي نسبة أكبر، وذلك من خلال صرف التعويض على أجر الربع الأعلى الذي حصل عليه العامل ذوي الأجر المنخفضة مقارنة بأولئك الذين يحصلون على أجر مرتفعة (٣).

=يتعلق بالاشتراكات المستحقة عن العمل التي تم دفعها خلال هذه السنة (أي قبل تاريخ تقديم الإقرار الضريبي بموجب هذا النظام لهذه السنة). ويجب ألا يزيد إجمالي الائتمان الذي يجوز لدافعي الضرائب المطالبة به مقابل ضريبتهم لأي سنة عن ٩٠ في المائة من قيمة الضريبة - على سبيل المثال - إذا كانت الضريبة ١٠٠ دولار، فإن إجمالي الائتمان الذي يمكن المطالبة به ينبغي ألا يزيد بأي حال من الأحوال عن ٩٠ دولارًا.

(1) LINDNER, Stephan. How do unemployment insurance benefits affect the decision to apply for social security disability insurance?. *Journal of Human Resources*, 2016, 51.1: 62-94.

Nelson, D. (1967). The origins of unemployment insurance in Wisconsin. *The Wisconsin Magazine of History*, pp. 109-121. <https://www.archives.gov/milestone-documents/social-security>

(2) S S PT W: the Americas- 2019- P – 269, Daniel N. Price- Unemployment Insurance 'Then and Now', 1935- 85- Social Security Bulletin, October, 1985 / Vol. 48. No. 10- p 23.

(3) <https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/unemployment.pdf>

لذلك أصبحت فترة الاستحقاق من يوم إلى ٢٦ أسبوعًا، حيث يتلقى العاطلون عن العمل في الولايات المتحدة الأمريكية ما يعادل ٥٠٪ من الأجر، ويمكن أن ترتفع النسبة إلى ٥٥٪، و٧٧٪، وحتى ٩٠٪ في بعض الولايات، كل ذلك حسب الزواج الاقتصادي لكل ولاية<sup>(١)</sup>. ومن ثم، يختلف الحد الأقصى الأسبوعي لتعويض البطالة من ولاية إلى أخرى - على سبيل المثال - الحد الأقصى الأسبوعي للتعويض في ولاية مسيسيبي (Mississippi) قدره ٢٣٥ دولارًا<sup>(٢)</sup>، بينما أصبح الحد الأقصى الأسبوعي اعتبارًا من ٢ أكتوبر ٢٠٢٢، في ولاية ماساتشوستس (Massachusetts) نحو ١٠١٥ دولارًا أمريكيًا<sup>(٣)</sup>.

لم يكتفِ المشرع الفيدرالي بحماية العمال العاطلين عن العمل من خلال القانون الفيدرالي أو قوانين الولايات فحسب، بل أقرت العديد من التشريعات الفيدرالية لحماية العاطلين عن العمل خلال فترات الأزمات وارتفاع معدلات البطالة، ويشير الجدول رقم (٢)<sup>(٤)</sup> إلى أبرز الفترات التي تم تمديد تعويض البطالة فيها من جانب الحكومة الفيدرالية كحماية لجميع عمال الولايات دون استثناء.

(١) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٤٠١.

(2) <https://mdes.ms.gov/unemploymentclaims/benefitinformation/benefiteligibilityrequirements/>

(3) Mass.gov How your unemployment benefits are determined <https://www.mass.gov/info-details/how-your-unemployment-benefits-are-determined#calculating-your-weekly-benefit-amount>

(4) Congressional Research Service (October 1, 2014). "Extending Unemployment Compensation Benefits During Recessions". *www.everycrsreport.com*. Retrieved July 30, 2020. Whittaker, Julie; Isaacs, Katelin (February 12, 2014). "Unemployment Insurance: Programs and Benefits". *Federal Publications*. Whittaker, J. M., & Isaacs, K. P. (2014). *Unemployment insurance: Programs and benefits*. Washington, DC Congressional-Research-Service.

- ويتضح من هذا الجدول أن القانون الأمريكي يقدم مزايا سخية عن غيره من الأنظمة الأخرى، حيث لم يعرف المشرع المصري أسلوب تمديد المزايا خلال فترات الأزمات. كما يتلقى العاطل أيضًا بدل إعالة من ١ دولار إلى ١٥٤ دولارًا في الأسبوع، يتم دفعها لكل طفل مؤهل. راجع في المعنى:

Social security programs throughout the world :The Americas 2019-march ,2020.-p-269.

- لم يكتفِ المشرع الأمريكي بالبرامج السابقة، بل أنه خلال جائحة كوفيد-١٩ في عام ٢٠٢٠، أنشأ قانون CARES ثلاثة برامج أدت إلى توسيع نطاق مزايا تأمين البطالة بشكل كبير. حيث قام البرنامج الفيدرالي لتعويض البطالة - بسبب الوباء - (FPUC) بزيادة مبلغ الإعانة بمقدار ٦٠٠ دولار بالإضافة إلى المبلغ المخصص من قبل الولاية. وقام برنامج تعويض البطالة في حالات الطوارئ الوبائية (PEUC) بتمديد فترة الاستحقاق إلى مدة ١٣ أسبوعًا = لأولئك الذين استنفدوا مزاياهم. وأخيرًا، قام برنامج مساعدة البطالة الوبائية (PUA) بتوسيع أهلية تأمين البطالة مؤقتًا لتشمل أي فرد عاطل عن العمل بسبب الوباء، بما في ذلك العاملين السابقين لحسابهم الخاص والعمالة بعقد والعمالة المؤقتة وغيرهم. راجع في هذا المعنى:

اسم البرنامج	تاريخ سريانه	مدة التمديد
تعويض مؤقت (TUC)	يونيو ١٩٥٨ - يونيو ١٩٥٩	أقل من ٥٠ في المائة أو ١٣ أسبوعًا
تعويض مؤقت (TEUC)	أبريل ١٩٦١ - مارس ١٩٦٢	أقل من ٥٠ في المائة أو ١٣ أسبوعًا
تعويض البطالة الطارئ (قانون ماغنوسون)	يناير ١٩٧١ - مارس ١٩٧٣	أقل من ٥٠ في المائة أو ١٣ أسبوعًا
المزايا التكميلية الفيدرالية (FSB)	يناير ١٩٧٥ - يناير ١٩٧٨	يصل حتى ٢٦ أسبوعًا
التعويض التكميلي الفيدرالي (FSC)	سبتمبر ١٩٨٢ - سبتمبر ١٩٨٥	من أسبوعين حتى ١٦ أسبوعًا
تعويض البطالة الطارئ (EUC)	نوفمبر ١٩٩١ - أبريل ١٩٩٤	من ٦ أسابيع حتى ٢٦ أسبوعًا
تعويض البطالة الطارئ لعام ٢٠٠٨ (EUC0)	يوليو ٢٠٠٨ - ديسمبر ٢٠١٣	بدأ ١٣ أسبوعًا، ووصل حتى ٥٣ أسبوعًا

### ثانياً: تطور مزايا تأمين البطالة في فرنسا

بدأ نظام التأمين الإجباري ضد خطر البطالة<sup>(١)</sup> بموجب اتفاقية العمل الجماعية المبرمة بين النقابات العمالية ونقابات أصحاب الأعمال في ديسمبر سنة ١٩٥٨<sup>(٢)</sup> ومنذ ذلك الحين، أصبح هناك نظام المساعدات الاجتماعية الذي تديره الدولة، ونظام تأمين البطالة الذي تديره المنظمات النقابية حتى عام ١٩٨٤. هذا العام الذي تم فيه دمج شقي

[https://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment\\_insurance\\_in\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment_insurance_in_the_United_States)

(1)DHONT-PELTRAULT, Estelle. L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes. Économie et Prévision, 2017, 1: 137-146..

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lindemnisation-du-chomage-en-franceauregarddespratiques-europeennes.pdf>

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٨٢.

الحماية (المساعدات الاجتماعية وتأمين البطالة) تحت إدارة النقابات كما سبق الإشارة؛ وبذلك أصبحت الاتفاقات المبرمة على هذا المنوال هي الأساس القانوني لأى تعويضات مستقبلية تقدر بثلاث سنوات تالية، وهذا ما أشار إليه قانون العمل الفرنسي بموجب مادته: (L5422-20-1) قبل التفاوض على الاتفاق المشار إليه في المادة 5422-20 L. الذي توشك الموافقة عليه أو الموافقة على الاتفاقية المشار إليها في المادة 5422-25 L.، وذلك بعد التشاور بين نقابات العمال والمنظمات المهنية لأصحاب الأعمال الممثلين على المستوى الوطني أو المهني، كما يمكن أن يرسل رئيس الوزراء إلى هذه المنظمات وثيقة إيطارية يحدد من خلالها أهداف التفاوض فيما يتعلق بالمسار المالي، والفترة التي يفضل أن تختتم فيها هذه المفاوضات، وعند الضرورة، أهداف تطوير قواعد نظام تأمين البطالة على أن تحال هذه الوثيقة إلى البرلمان.

ويتم توضيح الافتراضات الاقتصادية الشاملة التي يقوم عليها المسار المالي، وكذلك المبلغ المقدر خلال السنوات المالية الثلاث القادمة، من عائدات الضرائب أو أي نوع من الأنواع الأخرى المنصوص عليها في البند (5) من المادة 5422-9 L.، دون الإخلال بأحكام قوانين المالية التالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي، ويحدد ذلك بموجب مرسوم صادر عن الدولة لتطبيق أحكام هذه المادة.

L -5422-20-1) Préalablement à la négociation de l'accord mentionné à l'article L. 5422-20 dont l'agrément arrive à son terme ou à celle de l'accord mentionné à l'article L. 5422-25 et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et inter-professionnel, le Premier ministre transmet à ces organisations un document de cadrage. Ce document est transmis concomitamment au Parlement. Ce document précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Il détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit des impositions de toute nature mentionnées au 5° de l'article L. 5422-9, sans préjudice des dispositions des prochaines lois d fi-

nances et lois de financement de la sécurité sociale. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article”<sup>(1)</sup>.

لذلك يجتمع الشركاء (نقابات الموظفين وأصحاب الأعمال) كل ثلاث سنوات؛ ليتفقوا على اتفاقية جديدة تحدد بشكل أساسي المساهمات المخصصة لنظام تأمين البطالة، والمزايا التي يتعين دفعها للمطالبين خلال السنوات الثلاث القادمة، وبمجرد اتفاق الشركاء، ينبغي على الحكومة تمرير هذه الاتفاقية في شكل مرسوم يمنحها قوة القانون. وعلى الرغم من أن هذا النظام يدار بشكل مستقل عن الدولة، إلا أن إيرادات وتكاليف هذا النظام تعتبر جزءاً من الإيرادات والنفقات العامة، ومن ثم تضمن الدولة أي عجز ينشأ عن هذا النظام<sup>(2)</sup>.

من خلال ما سبق يتبين لنا أن مزايا تأمين البطالة في فرنسا مرت بمرحلتين: المرحلة الأولى تعويض فترة الأساس، والمرحلة الثانية التعويض الإضافي. وذلك على النحو التالي:

١- **مرحلة فترة الأساس:** يعتمد تعويض فترة الأساس في حسابه على عنصرين: السن، حيث يحدد سنًا معينًا لاستحقاق التعويض بشرط ألا يتجاوز السن القانونية للتقاعد والتي تقدر بسن الخامسة والستين وفقًا لما قرره المشرع الفرنسي اعتبارًا من أول كانون الثاني (يناير) ١٩٦٤؛ لذلك يحق لكل من بلغ سن الستين الحصول على تعويض التعطل حتى بلوغه سن التقاعد<sup>(3)</sup>. وفترة الخدمة التي يتطلبها القانون قبل الحصول على التعويض، بحيث تبلغ مدة الخدمة ستة أشهر خلال الـ ١٢ شهرًا السابقة على التعطل (التعويض الكامل)، أو مدة خدمة ٩١ يومًا خلال الـ ١٢ شهرًا السابقة على التعطل (التعويض المنخفض)؛ وعليه، فإن قيمة التعويض الكامل بداية من أول يناير سنة ١٩٨٨ بلغت ٤٦,٣٢ فرنكًا فرنسيًا، على أن تراعى هذه المبالغ في ضوء المستوى العام للأسعار، ويحسب دخل العامل السابق بنسبة ٤٠٪ من الأجر اليومي، وقد تصل هذه النسبة إلى ٥٧٪ متى

(1) انظر قانون العمل الفرنسي، كما أشارت المادة (L5422-21) إلى أن الموافقة على أحكام الاتفاقية تجعلها ملزمة لجميع أصحاب العمل والعمال الموجودين داخل النطاق المهني والإقليمي لهذه الاتفاقية. وتكون ملزمة لأطرافها طوال مدة سريانها، ثم تعرض الاتفاقية على رئيس الوزراء ليقوم بنشرها كمرسوم من مراسيم الدولة، وتتجدد مرة تلو الأخرى على هذا النحو.

(2) Marianne Arens, Françoise Thull *The reform of France's unemployment benefits scheme* 13 December 2000- <https://www.wsws.org/en/articles/2000/12/uned-d13.html>

(3) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٨٢.



كان ذلك أفضل للعاطل. ومن ثم أصبح الحد الأدنى الرقمي للتعويض الكامل مبلغ قدره ١١١.٥٠ فرنكًا فرنسيًا والحد الأقصى النسبي ٧٥٪ من الأجر اليومي التي يتم على أساسه حساب التعويض. بينما أصبحت قيمة التعويض المنخفض (١) ٣٤/٧٤ فرنكًا فرنسيًا ونسبة ٣٠٪ من الأجر اليومي، شريطة ألا يقل هذا التعويض عن الحد الأدنى الرقمي، قدره ٨٢,١١ فرنكًا، وبما لا يتجاوز الحد الأقصى النسبي ٥٦,٢٥٪ (٢).

كما قام المشرع الفرنسي بعدة تغييرات في أعوام ١٩٦٤ و ١٩٩٥ و ١٩٩٦؛ قرر من خلالها زيادة معدل تعويض البطالة بنسبة ٧٠٪، على أن يتم تخفيضه بنسب متفاوتة من الأجر الأخير في حال استمرار العاطل عن العمل في التمتع به طوال فترة البطالة حتى حصوله على وظيفة أخرى. لذلك يعد نظام تأمين البطالة في فرنسا من الأنظمة طويلة الأمد (٣)؛ لأنه يوفر تعويضات لفترة طويلة نسبيًا، لكنها تقتصر على ٣٦٥ يومًا.

ثم زادت هذه الفترة حسب سن المؤمن عليه وعدد سنوات الخدمة، ومن ثم أصبح استحقاق التعويض لمدة تصل إلى ٢٤ شهرًا، ويتم زيادة المدة إلى ٣٦ شهرًا إذا كان سن العاطل عن العمل ٥٣ عامًا، شريطة عدم تجاوز الحد الأقصى الرقمي الذي يحسب على أساسه التعويض المقدر ب ١٣٢٤٤ يورو (٤).

٢- **التعويض الإضافي:** بعد انتهاء فترة الأساس آفة الذكر تزداد فترة التعويض بمدة إضافية حماية للعاطلين عن العمل، حيث يحصل كل شخص دون سن الخمسين على شهرين إضافيين، ويحصل من تجاوز سن الخمسين على ستة أشهر. ومع ذلك، وبسبب الحاجة إلى تحقيق التوازن المالي لهذا النظام، يتم تخفيض التعويض بنسبة ١٥٪ لمن هم دون سن الخمسين، وتخفيضه بنسبة ١٠٪ لمن تتراوح أعمارهم بين ٥٠ و ٥٥ عامًا، على ألا يتم تخفيضه لمن تجاوز سن الخامسة والخمسين (٥). بالإضافة إلى ذلك، هناك ما يسمى

(1) Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2020- Insee Référence [file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ECRT2020\\_F2-4.pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ECRT2020_F2-4.pdf)

(٢) رجب سيد صميده - المرجع السابق - ص ٣٥١ وما بعدها.

(٣) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٤٠٢.

(4) SSPTW: Europe – op – cit- p ،128, The French Social Security System V-Unemployment insurance [https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_5.html](https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_5.html)

(٥) رجب سيد صميده - نفس الإشارة السابقة - ص ٣٥٢ - ٣٥٣.

بالتقاعد المبكر، الذي يمول من جانب العامل بنسبة ٢٪، حيث يحصل العاطل عليه في حالة استفاده مدد التعويض متى كان سنه ٦٠ سنة، ويستحق هذا التعويض (الناقص) من سن الستين حتى بلوغ سن التقاعد، ثم يحول إلى نظام التعويض الكامل<sup>(١)</sup>.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول بدأت مزايا تأمين البطالة في الولايات المتحدة كنظام فيدرالي يعتمد في تمويله على ضرائب أصحاب الأعمال، على أن يكون لكل ولاية قانونها الخاص الذي يكون مسؤولاً عن دفع الإعانات فقط، تاركاً المصاريف الإدارية وحالات العجز للقانون الفيدرالي. ومنح القانون الفيدرالي قدرًا كبيرًا من الحرية للولايات في سن وتعديل قوانينهم، طالما أن الهدف منها المساهمة في دفع التعويضات؛ لذلك تختلف قيمة التعويض الأسبوعي ومدته من ولاية إلى أخرى. كما تطورت مزايا تأمين البطالة في فرنسا، حيث مرت بمرحلتين. المرحلة الأولى هي فترة الأساس، والتي يستحق خلالها تعويض بطالة متوسط نسبيًا وفقًا لمستوى الأسعار السائدة. ولم تتوقف فرنسا عند هذا الحد، بل أدخلت العديد من التعديلات على هذا النظام بحيث يحصل العاطل عن العمل على مدد تصل إلى ٢٤ شهرًا. والمرحلة الثانية هي التعويض الإضافي. ويحق للعاطل عن العمل الحصول على أشهر إضافية إذا استفد مدة استحقاقه لتعويض فترة الأساس.

تغير السن اعتبارًا من أول يوليو ٢٠١١ إلى ٦٢، وتحاول الحكومة الفرنسية في الوقت الراهن رفع السن إلى ٦٤ عامًا. (1)  
 BERGERON, A. Assurance-chômage: le récit d'André Bergeron. Les Etudes sociales et syndicales, Institute Superior du Travail, Paris. En línea: <http://www.istravail.com/article193.html> (Consulta: marzo 2009), 2004.

<https://31.force-ouvriere.org/Andre-BERGERON>

<https://web.archive.org/web/20120403121957/http://www.istravail.com/article193.html>

### الفرع الثالث

#### تطور مزايا تأمين البطالة في القانون المصري

تعد البطالة من أشد المخاطر الاجتماعية التي تؤثر على نفسية العاطل؛ لأنها تؤدي إلى فقدان مصدر دخله الوحيد، وتعتبر أيضاً من المخاطر الاقتصادية، حيث تسبب نوعاً من الركود الاقتصادي في الدولة وتقلل القوة الشرائية للعاطلين عن العمل، ومن ثم نظراً لعدم جدوى المنح والمساعدات كما سبق الإشارة<sup>(١)</sup> فكان من الطبيعي أن تتدرج مزايا تأمين البطالة في القانون المصري حماية للطبقة العاملة العاطلة.

أ-: **تدرج قيمة التعويض:** ساهمت العديد من العوامل في تبني تعويض البطالة بسبب تفاقم ظاهرة البطالة على كافة المستويات - بما في ذلك المستوى المحلي - ونتيجة لارتفاع معدلات البطالة في العالم بشكل عام، والدول النامية بشكل خاص. لذا حاول المشرع المصري تفعيل تأمين البطالة من خلال القانون ٩٢ لسنة ١٩٥٩، لكنه ظل نصاً معطلاً حتى صدور القانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤. تضمن القانون الأخير قيمة تعويض البطالة من خلال<sup>(٢)</sup> مادته ٢/٦٨ والتي أشارت إلى يدفع تعويض البطالة للمؤمن عليه بنسبة ٥٠٪ من الأجر المسدد عليه الاشتراكات.

ومما سبق يتضح لنا أن معدل التعويض في هذا القانون كان متوسطاً نسبياً مقارنة بمعايير العمل الدولية والعربية في ذلك الوقت، باعتبار أن النسبة المشار إليها في الاتفاقية الدولية ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ كانت ٤٥٪، وفي الاتفاقية العربية رقم ٣ سنة ١٩٧١ كانت أيضاً ٤٥٪ من الأجر. ومع ذلك لم يراع المشرع المصري الظروف الاجتماعية للعاطل، حيث إن هذا المعدل إن كان يصلح للأعزب، فهو ليس كذلك للمتزوج أو المتزوج ويعول، بالإضافة إلى أصحاب الدخل المنخفضة.

أدت التغيرات الدولية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية إلى سعي الدول للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة، وبما أن عصب الاستقرار لأي دولة هو الاستقرار الاجتماعي من خلال حماية العاطلين عن العمل، ونظراً لتبني الحكومة المصرية

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٩٨.

(٢) محب الدين محمد - نفس الإشارة السابقة - ص ٢٢١.

منذ سبعينيات القرن الماضي سياسة التعيين ثم أدركت بعد ذلك عدم قدرتها على الاستمرار في سياسية تعيين كل المتعلمين، مما اضطرها إلى اللجوء لنظام الخصخصة الذي أدى إلى تشريد العديد من العمال<sup>(١)</sup>. لذا كان على المشرع المصري العمل على زيادة الحماية للعاطلين عن العمل من خلال رفع نسبة التعويض بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، بموجب المادة ٩٤ من هذا القانون، والتي أشارت إلى أنه يحق للمؤمن عليه الحصول على تعويض البطالة بنسبة ٦٠٪ من أجره الأخير<sup>(٢)</sup>.

ومن خلال هذا القانون نلاحظ أنه رفع نسبة التعويض من ٥٠٪ في ظل القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ إلى ٦٠٪ في هذا القانون، ويعد هذا إدراكاً من المشرع المصري لأهمية زيادة نسبة التعويض ومسايرة للتطورات والتغيرات الدولية والإقليمية والمحلية. ومع ذلك، عاد هذا القانون بنفس المبدأ المنتقد في ظل قانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤، وهو تجاهل العوامل الأخرى للعامل العاطل عن العمل، مثل الظروف الاجتماعية، وأصحاب الدخول الضعيفة، ونحو ذلك.

صاحب القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ العديد من الانتقادات طوال فترة تطبيقه، منها - على سبيل المثال - ضعف نسبة التعويض وضيق نطاق التغطية، مما دعا البعض إلى بذل المزيد من الجهود لدمج قوانين التأمينات الاجتماعية في قانون واحد، بحيث يحدث نوع من التيسير على المخاطبين بأحكام قوانين التأمين الاجتماعي، ولضمان عدم وجود تفاوت كما كان الوضع بين قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وقانون ١٠٨ لسنة ١٩٧٦. لذا جاء

(١) سعاد محمد محمد المصري: متطلبات سوق العمل للخريجين وفقاً لبرنامج الإعلام التربوي في ظل ثقافة الجودة الشاملة في التعليم الجامعي-المجلة العلمية لبحوث العلاقات العامة والإعلان- المجلد ٢٠١٦ - العدد ٧ - يوليو ٢٠١٦ - ١٩١ - ٢٥١، خديجة سعيد نادر وعلا سالم الحسني: مواءمة مخرجات التعليم المهني للبنات لسد حاجة سوق العمل في صناعة الملابس. مجلة بحوث التربية النوعية- جامعة المنصورة - الجزء الأول - العدد ٢٣ - أكتوبر ٢٠١١ - ٥١٥ - ٥٣٥، الهلالي الشربيني الهلالي: مستقبل السياسة التعليمية في مصر بعد جائحة كورونا. مجلة بحوث التربية النوعية- جامعة المنصورة - مجلد ٢٠٢١ - العدد ٦٢ - أبريل ٢٠٢١ - ٢٥ - ٢٥، فاطمة صبري الدسوقي ومحمد إبراهيم الدسوقي وأحمد الجبوشي فتوح: فاعلية بيئة تعلم إلكترونية تكيفية لتنمية القدرات المهنية لخريجي الثانوي العام بكلليات التعليم الصناعي. مجلة الجمعية المصرية لنظم المعلومات وتكنولوجيا الحاسبات- مجلد ٢٨ - العدد ٢٨ - يوليو ٢٠٢٢ - ٢٠ - ٣٥.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣٢٨ وما بعدها، ص ٣٤٤ وما بعدها، ص ١٠١٤ وما بعدها.

قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ (١) كقانون شامل، هذا من ناحية، واتخذ مسار التدرج في نسبة تعويض البطالة مثل القوانين المقارنة كما هو الحال في فرنسا وغيرها من ناحية أخرى، حيث نص على ما يلي: "يقدر تعويض البطالة للمؤمن عليه خلال مدة التعطل وفقاً للنسب الآتية من أجر الاشتراك الأخير: ٧٥٪ للأربعة أسابيع الأولى - ٦٥٪ للأربعة أسابيع الثانية - ٥٥٪ للأربعة أسابيع الثالثة. - ٤٥٪ لباقي الأسابيع".

ونلاحظ من خلال هذا القانون أن المشرع المصري رفع النسبة من ٦٠٪ في القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ إلى ٧٥٪ في ظل القانون الحالي، حيث إن الحد الأقصى للنسبة هو ٧٥٪، والحد الأدنى ٤٥٪، ومع ذلك انخفض بشكل كبير في الحد الأدنى لنسبة التعويض. لذلك، كان من الأنسب أن تكون النسبة من ٦٠ إلى ٧٥ في المائة، أو نسبة مماثلة للنسبة الموجودة في النظام الفرنسي من ٥٧ إلى ٧٥ في المائة، أو على الأقل الاكتفاء بنسبة ٥٥٪ كحد أدنى. بالإضافة إلى ذلك، فقد سلك قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ مسلك القانونين السابقين (٧٩ و ٦٣) من خلال عدم مراعاة الظروف الاجتماعية للعاطل عن العمل، مثل الأعباء العائلية وغيرها.

**ب-: الثبات النسبي لفترة الاستحقاق في القانون المصري:** فترة الاستحقاق لها أهمية كبيرة؛ لأن طول هذه الفترة أو قصرها يدل على مدى سخاء النظام التأميني من عدمه، لذلك تناولها المشرع المصري من خلال القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ (٢) بموجب مادته ٦٨ الفقرة الأخيرة، والتي نصت على ما يلي "يستمر صرف التعويض له إلى اليوم السابق لتاريخ التحاقه بعمل أو لمدة ١٦ أسبوعاً، أيهما أسبق. وتمتد هذه المدة إلى ٢٨ أسبوعاً إذا كانت مدة الاشتراك في هذا التأمين تتجاوز ٣٦ شهراً متصلة".

ومن خلال هذا القانون، نلاحظ أن الحد الأدنى لفترة الاستحقاق يقدر ب ١٦ أسبوعاً عندما تكون هناك فترة خدمة مدتها ١٢ شهراً، ويقدر الحد الأقصى لاستحقاق التعويض ب ٢٨ أسبوعاً متى بلغت مدة اشتراك المؤمن عليه السابقة على التعطل ٣٦ شهراً متصلة. وعلى الرغم من أن هذه المدد متوسطة نسبياً مقارنة بالتشريعات المقارنة والدولية، إلا أن

(١) انظر المادة (٨٩) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(٢) محب الدين - المرجع السابق نكوه- ص ٢٢٤.

إدراك المشرع المصري بأهمية حماية العمال من خطر البطالة في ذلك الوقت ميزة تحسب له، حيث لم يكن لدى معظم تشريعات الدول العربية تأمين البطالة آنذاك.

وفي ضوء التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المستويات الدولية والإقليمية والمحلية، كان لا بد من توسيع الحماية التأمينية على المستوى الدولي بشكل عام والمستوى المحلي بشكل خاص، وذلك بسبب الظروف التي مرت بها مصر خلال فترة ستينات القرن الماضي، والحروب التي أثرت على الطبقة العاملة خلال السبعينيات، لاسيما في الفترة التي سبقت حرب ٧٣ وخلالها عندما تأثرت الطبقة العاملة بشدة؛ ومن ثم بعد أن وضعت الحرب أوزارها كان على المشرع المصري النظر إلى الحماية الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص<sup>(١)</sup>. لذا جاء القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ لحماية العاملين من خطر البطالة، حيث تناول مدة التعويض بموجب مادته ٩٣<sup>(٢)</sup>، والتي نصت على ما يلي "يُستحق تعويض البطالة ابتداءً من اليوم السابق لتاريخ التحاق المؤمن عليه بعمل أو لمدة ١٦ أسبوعاً، أيهما أسبق، وتمتد هذه المدة إلى ٢٨ أسبوعاً إذا كانت مدة الاشتراك في هذا التأمين تتجاوز ٢٤ شهراً".

ونلاحظ أن هذا القانون لم يأتِ بجديد، بل كان عكس المأمول، حيث ظل الحد الأدنى لاستحقاق التعويض عند ١٦ أسبوعاً، كما كان الحال في القانون السابق رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤، وبعد أقصى ٢٨ أسبوعاً متى توافرت مدة اشتراك تتجاوز ٢٤ شهراً. ومع ذلك، اختلف عن القانون السابق رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ من زاويتين، الأولى: أنه قلص مدة الاشتراك في الحد الأقصى من ٣٦ شهراً إلى ٢٤ شهراً، والثانية: عدم اشتراط أن تكون مدة الحد الأقصى متصلة، بحيث يمكن أن تكون الـ ٢٤ شهراً متقطعة، ومن ثم عند توافر هذه المدة - متصلة أو متقطعة - يحق له الحصول على تعويض البطالة.

كنا نأمل أن يواكب المشرع المصري التشريعات المقارنة ويزيد من فترة الاستحقاق، خاصة أنها مدة قصيرة نسبياً، ولكن يكتفِ قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨

(١) هند مرسي محمد على: سياسات تحرير سعر الصرف وأثرها على الفقر وتوزيع الدخل في مصر. مجلة السياسة والاقتصاد - جامعة بني سويف - مجلد ١٠ - عدد ٩ - يناير ٢٠٢١ - ١ - ٣٧.

(٢) السيد محمد السيد: الموجز في أحكام التأمينات الاجتماعية - جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق - ١٩٩٣ - ص

لسنة ٢٠١٩ بثبات مدة الاستحقاق كما فعل القانون السابق رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، لكنه خفض مدة الحد الأدنى من ١٦ أسبوعًا إلى ١٢ أسبوعًا<sup>(١)</sup>، وأوجد قاعدة لم تكن موجودة من قبل في ظل القانونين السابقين (رقم ٦٣ و ٧٩)، وهى عدم استحقاق مدة الحد الأقصى إلا لمرة واحدة؛ لذا مهما كانت مدد العاطل تساوي الحد الأقصى أو تزيد عنه، فلا يحق له الحصول عليها إلا مرة واحدة طيلة حياته الوظيفية. وهذا ما نص عليه "يستمر صرف التعويض إلى اليوم السابق لتاريخ التحاق المؤمن عليه بعمل أو لمدة ١٢ أسبوعًا، أيهما أسبق، وتمتد هذه المدة إلى ٢٨ أسبوعًا عند تعطل المؤمن عليه للمرة الأولى إذا كانت مدة الاشتراك في هذا التأمين تجاوز ٣٦ شهرًا".

وفي ختام هذا العرض يمكن القول تدرجت مزايا تأمين البطالة في القانون المصري من خلال عنصرها: قيمة التعويض، ومدته. فقيمة التعويض تدرجت نسبيًا من خلال قوانين التأمين الاجتماعي المتعاقبة سالفه الذكر، ويعد هذا أمرًا جديرًا بالثناء. إلا أنه يعاب على هذه القوانين بشكل عام والقانون الحالي بشكل خاص، أنه لم يأخذ تفاوت أجور العمال وحالتهم الاجتماعية (كما فعلت التشريعات المقارنة) في الحسبان. كما أنه انخفض بشكل كبير في نسبة الحد الأدنى (٤٥٪) للتعويض. وكان من الأنسب أن تكون النسبة من ٦٠ إلى ٧٥ في المائة، أو نسبة مماثلة للنسبة الموجودة في النظام الفرنسي من ٥٧ إلى ٧٥ في المائة، أو على الأقل الاكتفاء بنسبة ٥٥٪. وأما بالنسبة لمدة التعويض، فقد كانت مدة ثابتة نسبيًا من خلال القانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤ والقانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ حتى جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ الذي قلص مدة الحد الأدنى من ١٦ أسبوعًا إلى ١٢ أسبوعًا، بل وجمّد فترة الحد الأقصى لتعويض البطالة، حيث كان يحق له خلال القوانين السابقة متى توافرت مدة الاستحقاق تكرار صرف تعويض مدة الحد الأقصى، خلافًا للقانون الحالي الذي اشترط استحقاق فترة الحد الأقصى للعامل المتعطل للمرة الأولى فقط، وهذا يتنافى مع مبدأ الحماية الاجتماعية<sup>(٢)</sup> للعمال العاطلين عن العمل.

(١) انظر المادة (٨٨) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(2) LESTER, Richard A. The economic significance of unemployment compensation, 1948-1959. The Review of Economics and Statistics, 1960, 349-372. <https://www.jstor.org/stable/1925687>

## المطلب الثاني

### العوامل المؤثرة في حساب تعويض البطالة

يحدد تعويض البطالة في غالبية الدول بنسبة مئوية معينة كمرحلة أولى، وتأخذ بعض الدول بعين الاعتبار عوامل أخرى في تحديده حمايةً للعاطل عن العمل - مثل الظروف الاجتماعية وغيرها- لضمان حد أدنى لمستوى المعيشة؛ لأن تدرج الأجور إذا كان يخدم أصحاب الأجور الكبيرة فهو ليس كذلك بالنسبة إلى أصحاب الأجور المنخفضة؛ لذا كان من الضروري أن تتدخل الدولة مراعاة للظروف الاجتماعية وأصحاب الدخول الضعيفة وما إلى ذلك. وعليه نتناول أبرز العوامل في النقاط التالية:

#### أولاً: اشتراط توافر مدة اشتراك:

تعتبر الاشتراكات من أهم العوامل المؤثرة في التعويض، حيث تتطلب كافة المستويات فترة اشتراك سابقة على التعطل؛ لأنه نظام ممول ومؤقت. وهذا ما أشارت إليه الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم)، حيث تضمنت بأن يكون الحق في التعويض أو المساعدة مشروطاً باستكمال فترة تأهيل تشمل: دفع عدد محدد من أقساط الاشتراك خلال الفترة السابقة للمطالبة بالتعويض أو قبل بدء فترة التعطل، أو التشغيل الذي تغطيه هذه الاتفاقية لفترة محددة تسبق المطالبة بالتعويض أو الإعانة أو قبل بدء فترة التعطل، أو شكلاً يمزج بين كلا البديلين السابقين<sup>(١)</sup>.

ومن خلال هذه الاتفاقية يتضح أنها تركت قدرًا كبيرًا من الحرية للدول في تبني نظام تأمين البطالة باعتباره نظامًا ممولًا؛ لذا فإن تحديد مدة اشتراك سابقة على التعطل هو حماية للنظام من أجل استمرار وانتظام مزاياه، هذا من ناحية، واشتراط بعض الشروط الأخرى مثل عدم الاستحقاق في حالة الاستقالة الاختيارية هو أيضًا حماية للقوى العاملة، بحيث لا يتسبب ذلك في تركهم للخدمة من جهة أخرى. كما سمحت للدول الأعضاء باشتراط مدة سابقة على استحقاق الإعانة للعاطلين عن العمل، لجدية التعطل ومساعدة الدول، خاصة النامية منها، في منح الإعانات لفترة طويلة أو قصيرة حسب الرواج الاقتصادي للدولة، وذلك

(١) انظر المادة (٦/أ،ب،ج) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).



بسبب اختلافها عن تعويض البطالة الذي ما يكون غالبًا محدد المدة، مما يصعب استمراره طوال فترة التعطل، وإنما ينتهي بانتهاء فترة استحقاقه؛ لأن المنح والمساعدات توفر الحماية لفترة قد تكون غير محددة، بالإضافة إلى جواز الجمع بين النظامين السابقين (التعويض والمساعدات) لما لهما من مزايا أفضل وأطول للعاطلين عن العمل، وهذا ما أخذت به أغلب الدول المتقدمة، مثل فرنسا وغيرها. ونأمل أن يعمل المشرع المصري على ذلك وفق جدول زمني آخذًا في الاعتبار الظروف الاقتصادية الحالية للبلاد.

لذا تتطلب التشريعات المقارنة توافر مدة خدمة قبل التعطل، كما هو الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تتطلب معظم الولايات حدًا أدنى من الأرباح خلال فترة الأساس<sup>(١)</sup>، والتي غالبًا ما تكون مساوية أو أعلى مما يتلقاه العاطلون عن العمل، بينما تتطلب بعض الولايات الأخرى عددًا معينًا من أسابيع العمل خلال فترة من ١٨ أسبوعًا إلى ٢٠ أسبوعًا، في حين يتطلب البعض الآخر عددًا معينًا من ساعات العمل<sup>(٢)</sup>. كما تقدم بعض الولايات مساعدة الدخل للعمال العاطلين عن العمل الذين ليس لديهم فترات كافية من العمل المغطى، أو الذين استنفدوا استحقاقات إعانات البطالة الخاصة بهم شريطة أن يشاركوا في برامج تدريب مقررة.

أما بالنسبة إلى المشرع المصري يتطلب أيضًا من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ مدة الاشتراك سابقة على التعطل والذي يضمن لكل مؤمن عليه الحق في الحصول على تعويض البطالة إذا كان لديه مدة اشتراك في هذا التأمين لا تقل عن سنة، شريطة أن تكون الأشهر الستة السابقة على البطالة متصلة<sup>(٣)</sup>. إلا أنه لم يتبنَّ نظام المساعدات الاجتماعية الموجود في بعض التشريعات المقارنة مثل النظامين الأمريكي والفرنسي وغيرهما.

(١) فترة الأساس هي عبارة عن عام واحد من العمل والأجور - أربعة أرباع تقويمية ويتكون الربع الواحد من ثلاثة أشهر - ويجب أن يكون المتعطل حصل على أجور معينة خلال هذه المدة حتى يكون مستحقًا لتأمين البطالة.  
- كما سنرى لاحقًا بالتفصيل في الأحكام العامة لتعويض البطالة.

(2) SSPTW The American -op-cit- p.269.

(٣) انظر المادة (١/٨٧) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .

**ثانياً: الظروف الشخصية والاجتماعية للمتعلل:**

تعتبر الظروف الشخصية والاجتماعية للعاطلين عن العمل من بين العوامل الرئيسية التي تؤثر في تحديد مزايا التعويض. حيث حددت معايير العمل الدولية من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ نسبة ٤٥ بالمائة للعاطل المتزوج الذي لديه طفلان من أجره السابق كحد أدنى للضمان الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص. كما يعد سن العاطل عن العمل عاملاً أساسياً، حيث تحدد معظم الدول سن الستين باعتباره سن التقاعد، بينما تحدد فرنسا - على سبيل المثال - سن ٦٥ كسن تقاعد، ومن ثم يحق للعاطل عن العمل الحصول على التعويض طبقاً للمشرع الفرنسي حتى سن ٦٥<sup>(١)</sup>، ويفترض أن يكون كذلك في القانون المصري طبقاً للمادة ٤١ منه، والتي ستوحد السن في سنة ٢٠٤٠ إلى سن ٦٥، حيث حددت المادة ٨٥ منه سن الشيخوخة لعدم استحقاق تعويض البطالة. ومن ثم جاءت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بموجب المادة ٣/١٩٠ منها، والتي أشارت إلى خضوع المؤمن عليهم العاملين في القطاعين العام والخاص لأحكام تأمين البطالة بشرط عدم تجاوز سن الشيخوخة<sup>(٢)</sup>، إلا أن المشرع المصري لم يأخذ بعين الاعتبار الظروف الشخصية والاجتماعية للعاطل عند حساب التعويض كما فعلت التشريعات المقارنة الأخرى.

**ثالثاً: الظروف العادية والاستثنائية:**

لا تقل الظروف العادية والاستثنائية عن غيرها من العوامل المؤثرة في تحديد مزايا تأمين البطالة، حيث تختلف مدة التعويض في كثير من الأحيان في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية بسبب زيادة معدلات البطالة خلال فترات الأزمات الاقتصادية والسياسية وغيرها. ففي الولايات المتحدة الأمريكية -على سبيل المثال- يستحق العاطل تعويضاً بنسبة ٥٠٪ من يوم إلى ٢٦ أسبوعاً، وذلك في ظل الظروف العادية كما سبقت الإشارة. بينما

(١) أصبح سن التقاعد ٦٢ عاماً، وتحاول الحكومة الفرنسية رفعه إلى ٦٤. كما يسمح المشرع الفرنسي لكل من بلغ سن الستين بالاختيار بين الحصول على التعويض أو الحصول على المساعدة. بالإضافة إلى عدم تخفيض التعويض الإضافي في حالة استحقاقه لكل من بلغ سن الخامسة والخمسين فأكثر.

(٢) انظر المادة (٣/١٩٠) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٤٣٧ لسنة ٢٠٢١ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية المصري والمعاشات الصادر بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - الجريدة الرسمية - العدد ٣٨ مكرر (ب) في ٢٨ سبتمبر سنة ٢٠٢١.

يختلف الوضع في ظل الظروف الاستثنائية، حيث يزيد القانون الفيدرالي هذه الفترة بمقدار ١٣ أسبوعاً أخرى إذا كانت معدلات البطالة مرتفعة، في حالات عجز الولاية عن تغطية النفقات في حالات الأزمات أو الضرورة أو القوة القاهرة، ويجوز لوزير العمل المحلي إحالة الأمر إلى وزير العمل الفيدرالي لتكرار صرف تعويض البطالة مرة أخرى في حالات الأزمات واستمرار ارتفاع معدلات البطالة، وهو بدوره يرفع الأمر إلى لجنة متخصصة لعرض الأمر على مجلس النواب، والذي غالباً ما يقبله، وكذلك لرئيس الولايات المتحدة أن يكرر صرف تعويض البطالة بعد عرضه على البرلمان في مواجهة الأزمات والكوارث وغيرها للمرة الثالثة. لذلك يعتبر هذا النظام من الأنظمة التي تمنح تعويض البطالة لمدة طويلة نسبياً لمساعدة المتعطلين على مواجهة أعباء الحياة المعيشية، ولكي يتمكنوا من الالتحاق بعمل آخر وهم آمنون على نويهم<sup>(١)</sup>. بالإضافة إلى ذلك، أصدر المشرع الفيدرالي العديد من التشريعات حماية للعاطلين عن العمل خلال فترات الأزمات، وارتفاع معدلات البطالة، منها - على سبيل المثال - تعويض البطالة الطارئ لعام ٢٠٠٨ (EUC08)، الذي وصلت مدته إلى ٥٣ أسبوعاً<sup>(٢)</sup>. كما كان لأزمة (الرهون العقارية) عام ٢٠٠٨ تأثير كبير على جميع الاقتصادات الدولية<sup>(٣)</sup> والبلدان النامية على وجه الخصوص.

(١) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٤٠١.

(2) COIBION, Olivier; GORODNICHENKO, Yuriy; WEBER, Michael. Labor markets during the COVID-19 crisis: A preliminary view. National Bureau of economic research, 2020.

[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w27017/w27017.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27017/w27017.pdf)

19 crisis: A preliminary view (No. w27017). National Bureau of economic research, Hertel-Fernandez, A., & Gould-Werth, A. (2020). Labor Organizations and Unemployment Insurance: A Virtuous Circle Supporting US Workers' Voices and Reducing Disparities in Benefits. *Washington Center for Equitable Growth*

. <https://equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2020/10/100920-ui-workerpower-ib.pdf>.

Rothstein, J. (2011). *Unemployment insurance and job search in the Great Recession* (No. w17534). National Bureau of Economic Research, [equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2020/10/100920-ui-workerpower-ib.pdf](https://equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2020/10/100920-ui-workerpower-ib.pdf).

(3) COLEMAN, Nicholas; FELER, Leo. Bank ownership, lending, and local economic performance during the 2008–2009 financial crisis. *Journal of Monetary Economics*, 2015, 71: 50-66.

<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5605152/pdf/nihms866626.pdf>

WOLTERS, Mark Edward; BARBOSA DO COUTO, Eduardo; FELÍCIO, José Augusto. The effects of the global financial crisis on Brazilian banking efficiency. *Innovar*, 2014, 24.53: 23-40.

لذلك، حاولت معظم الدول المتقدمة وبعض الدول النامية حماية العمال من خلال تمديد التعويض لفترة مؤقتة حماية للعاطلين كما كان الحال في البرازيل، حيث يحصل المؤمن عليه العاطل على تعويض البطالة في ظل الظروف العادية لمدة ثلاثة أشهر إذا كانت مدة خدمته بين 6 و 11 شهراً خلال الـ 36 شهراً السابقة على التعطل، وأربعة أشهر في حال كون مدة خدمته لا تقل عن 12 شهراً ولا تجاوز 23 شهراً خلال الـ 36 شهراً السابقة على التعطل، وخمسة أشهر إذا كانت مدة خدمته لا تقل عن 24 شهر خلال الـ 36 شهراً السابقة على التعطل. بينما اختلف الوضع في ظل الظروف الاستثنائية، فقد قرر المشرع البرازيلي في ظل الأزمة العالمية عام (2008) إضافة شهرين اعتباراً من مارس 2009 للفئات الأكثر تضرراً مثل العاملين في مجال التعدين والصلب، وغيرهم من الفئات الأخرى الأكثر تضرراً<sup>(1)</sup>، بينما كان هذا غائباً في القانون المصري.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول أثرت الاشتراكات، والظروف الاستثنائية، والعوامل الاقتصادية، والظروف الاجتماعية، وغيرها، في تحديد تعويض البطالة، كما هو الحال في معظم الدول المتقدمة وبعض الدول النامية. ومع ذلك، توجد بعض الدول الأخرى التي لم تأخذ ذلك بعين الاعتبار، كما هو الوضع لدى المشرع المصري الذي لم يأخذها في الحسبان عند حساب مزايا التأمين، وذلك ربما لأن تمويل التعويض في نظام التأمين المصري أحادي الجانب، حيث يعتمد في تمويله على أحد أطرافه - تحديداً صاحب العمل فقط دون العامل أو الدولة- مما يدل على ضعف الاشتراكات، خاصة في ظل القانون التأمينات الجديد - بنسبة واحد بالمائة- بالإضافة إلى عدم تبني نظام المساعدات الاجتماعية؛ وهو ما يفسر لنا سبب ضيق نطاق التغطية وضعف المزايا.

<http://www.scielo.org.co/pdf/inno/v24n53/v24n53a03.pdf>

(1) ILO- Notes on the Crisis- Janine Berg- BRAZIL UNEMPLOYMENT INSURANCE- 4 Article November, 2010- p 2.

## المطلب الثالث

## مصادر تمويل تعويض البطالة

تتفق معظم التشريعات على أن الاشتراكات هي المصدر الرئيسي لتأمين البطالة، فهو نظام يعتمد في تمويله على شركائه الاجتماعيين، لكنها تختلف من حيث أطراف التمويل من تشريع إلى آخر<sup>(١)</sup>. وبسبب أهمية تمويل هذا النظام، تركت معايير العمل الدولية تحديد أطراف التمويل للدول الأعضاء لتحديد نسب مساهمة الشركاء الاجتماعيين وتحديد أطرافهم<sup>(٢)</sup>.

بينما اختلف الوضع بالنسبة لمعايير العمل العربية، حيث نصت صراحة على إمكانية مشاركة المؤمن عليه مع صاحب العمل من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية)، والتي أشارت إلى يجوز للمشرع الوطني تحديد نسبة مساهمة العامل في تمويل تأمين البطالة<sup>(٣)</sup>. ولعل الحكمة من هذا

(١) التمويل: هو العمود الفقري لتأمين البطالة. ومع ذلك، توجد بعض الدول التي لديها أنظمة مختلفة في تمويل التأمين الاجتماعي ككل، بما في ذلك تأمين البطالة، على سبيل المثال، نيوزيلندا، حيث اعتمدت في التمويل على الضرائب فقط؛ لأن وضعها يختلف إلى حد ما عن الدول الأخرى، حيث إنها دولة زراعية؛ لذا كانت أقل تأثرًا بنظام العولمة والتقدم التكنولوجي من غيرها، على عكس الدول الصناعية التي تضررت بشدة، مما تسبب في فقدان العديد من العمال لوظائفهم. للمزيد انظر إلي:

\_Law, D. (2021). Unemployment insurance: a recipe for more unemployment? FTER, A. New Zealand Adopts Unemployment Insurance  
<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/UnemploymentInsuranceArecipeformoreunemployment.pdf>

MARITZ, Alex. New Zealand necessity entrepreneurs. International Journal of Entrepreneurship and Small Business, 2004, 1.3-4: 255-264.  
[https://www.researchgate.net/profile/AlexMaritz/publication/247833000\\_New\\_Zealand\\_necessity\\_entrepreneurs/links/580574a308aef87fbf3bbf67/NewZealandnecessityentrepreneurs.pdf](https://www.researchgate.net/profile/AlexMaritz/publication/247833000_New_Zealand_necessity_entrepreneurs/links/580574a308aef87fbf3bbf67/NewZealandnecessityentrepreneurs.pdf)

(2) DOOKA, Tshepo M. A critical evaluation of the Unemployment Insurance Act (part II): analyses. SA Mercantile Law Journal, 2003, 15.2: 250-255.  
<https://journals.co.za/doi/epdf/10.10520/EJC54040>

WANG, Cheng; WILLIAMSON, Stephen. Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy. In: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. North-Holland, 1996. p. 1-41.  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=4b9dded25b3dc9fc936ab76daef18327ba1dcdde>

(٣) انظر المادة (٤٧) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

النص هي رغبتها في تبني الدول العربية لفروع التأمينات الاجتماعية بما في ذلك تأمين البطالة.

لذلك، اعتبرت معظم التشريعات المقارنة أن مشاركة المؤمن عليه وصاحب العمل ضرورية لتمويل نظام تأمين البطالة، هذا من جهة، ولسخاء المزايا الممنوحة من جهة أخرى. كما هو الحال في فرنسا، حيث يرى المشرع الفرنسي أنه من الضروري أن يساهم المؤمن عليه مع صاحب العمل<sup>(١)</sup>، ومن ثم يمنح المشرع الفرنسي بداية من أول يوليو ٢٠٢٢ مدد تعويض على النحو التالي:

- (١) ٧٣٠ يومًا (أي بما يعادل ٢٤ شهرًا) للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن ٥٣ عامًا في تاريخ انتهاء عقد العمل.
- (٢) ٩١٣ يومًا (أي ما يساوي ٣٠ شهرًا) للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٣ و ٥٤ عامًا في تاريخ انتهاء خدمتهم.
- (٣) وأخيرًا ١,٠٩٥ يومًا (أي ما يقارب ٣٦ شهرًا) للأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ٥٥ عامًا أو أكبر وقت تركهم الخدمة. ويكون الحد الأدنى للأجر المرجعي اليومي ٣٠,٤٢ يورو، وبما لا يتجاوز ٧٥٪ (الحد الأقصى النسبي للتعويض)<sup>(٢)</sup>.

بينما يرى المشرع البحريني ضرورة مساهمة جميع الشركاء (الدولة والعمال وصاحب العمل) الاجتماعيين في التمويل. ومن ثم قرر مدة استحقاق متوسطة نسبيًا في المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦<sup>(٣)</sup>، والذي حدد مدة التعويض بستة أشهر، بموجب

- ونصت على ما يلي "يجوز أن يحدد التشريع الوطني نسبة ما يساهم به العامل في تمويل التأمين ضد البطالة".  
(١) تغيير الوضع في النظام الفرنسي، حيث إنه اعتبارًا من عام ٢٠١٩ أصبح ممولو تأمين البطالة صاحب العمل والدولة التي حلت محل العامل. كما سنرى في طرق التمويل.

(2) The French Social Security System V Unemployment insurance  
[https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_5.html](https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_5.html)

- بلغ عدد الحاصلين على تعويض البطالة في فرنسا عام ٢٠٢٣ نحو ٢,٦ مليون عاطل، في حين بلغ عدد المشتركين فيه ما يربو على ٢٠,٩ مليون. راجع في ذلك:

FINANCIAL SITUATION OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE FOR 2024-2027  
20 February 2024  
[https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/02/27/UndicFinancialSituationofUnemploymentInsurancfor2024202720240220\\_uid\\_65ddaefb9ca3c.pdf](https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/02/27/UndicFinancialSituationofUnemploymentInsurancfor2024202720240220_uid_65ddaefb9ca3c.pdf)

(٣) انظر المادة (١٥) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

مادته ١٤ التي أشارت إلى أن المدة القصوى لصرف التعويض ستة أشهر، سواء كانت متصلة أو متقطعة عن كل مرة من مرات الاستحقاق المنصوص عليها في المادة ١٥ من هذا القانون. وفي جميع الأحوال تكون المدة القصوى لصرف التعويض ستة أشهر خلال كل أربعة وعشرين شهرًا متصلة، على أن تبدأ من تاريخ أول صرف يتم خلال هذه المدة. ثم زادت المدة إلى تسعة أشهر، حيث يتم صرف تعويض التعطل للعمال البحرينيين والوافدين شهريًا بواقع ٦٠٪ من أجر المؤمن عليه على أساس متوسط أجره الشهري خلال الاثني عشر شهرًا السابقة على التعطل، ويتراوح هذا التعويض من ٢٠٠ دينار بحريني كحد أدنى شهريًا، و ١٠٠٠ دينار بحريني كحد أقصى لمدة لا تتجاوز تسعة أشهر<sup>(١)</sup>.

ونلاحظ مما سبق أن المزايا في النظام الفرنسي أكثر سخاء منها في النظام البحريني، رغم أن الأخير يساهم في تأمين البطالة لجميع الشركاء الاجتماعيين، بينما يساهم طرفان فقط في فرنسا. ولعل ذلك يرجع إلى حداثة النظام البحريني وقلة عدد المساهمين فيه. وعلى النقيض من ذلك، اعتبر المشرع المصري، من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، أن عبء التمويل يقع على عاتق صاحب العمل وحده، على عكس التشريعات المقارنة المشار إليها. ومن هنا يتضح لنا أن الأنظمة ثنائية المصدر وثلاثية المصدر - مثل فرنسا والبحرين - تتمتع بمزايا سخية، بينما النظام المصري، نظام أحادي المصدر، ويتجلى ذلك في ضعف مزايا التأمين - على سبيل المثال - مدة الحد الأدنى للتعويض المنصوص عليها في هذا القانون، والتي حددت ب ١٢ أسبوعًا بعد ١٦ أسبوعًا في القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥<sup>(٢)</sup>.

- كما سنرى لاحقًا بالتفصيل في الأحكام العامة لتعويض البطالة.

(١) المصدر: <https://www.mlsd.gov.bh/home/faq>

(٢) كما سنرى لاحقًا في الأحكام العامة لتعويض البطالة.

## ملخص الفصل

أدركت معايير العمل الدولية أهمية تأمين البطالة، لكن الوضع تطلب في بداية الأمر التأمين على فئات محددة لعوامل عديدة، منها عوامل مالية وإدارية وفنية وغيرها، لذلك استُبعدت العديد من الفئات الأخرى. ثم أصبح توسيع نطاق التغطية وإدخال فئات جديدة إلى تأمين البطالة مسألة ضرورية لا غنى عنها. على عكس معايير العمل العربية التي اكتفت باستبعاد العديد من الفئات من نطاق تأمين البطالة، مع حث الدول العربية على توسيع التغطية كلما أمكن ذلك<sup>(١)</sup>. كما تميزت الدول المتقدمة بتدرجها النسبي في التغطية والمزايا، مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، مع مراعاة الظروف الاستثنائية والعوامل الاقتصادية والظروف الاجتماعية وغيرها، في تحديد تعويضات البطالة<sup>(٢)</sup>. أما بالنسبة للدول العربية فلم تأخذ هذه العوامل بعين الاعتبار، كما هو الحال مع المشرعين البحريني والسعودي عند حساب تعويضات البطالة. إلا أن النظام البحريني يعتبر من أفضل الأنظمة العربية التي تبسط الحماية من خطر البطالة إلى جميع العاملين دون تمييز بين موظفي الحكومة والخاص، أو بين المواطنين والمقيم، على عكس النظام السعودي الذي يحمي المواطن فقط. كما أدخل النظام البحريني فئة لم تكن من المؤمن عليهم، وهي فئة الباحثين عن عمل لأول مرة، رغم أن البحرين لم تصدق على الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)<sup>(٣)</sup>. وفي المقابل، فإن المشرع المصري، من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، والذي رغم أنه لم يفرق بين المواطن والمقيم مثل المشرع البحريني، وسع الاستثناءات. بل أصبحت الأمور أكثر صعوبة عندما ألغى الفقرة التي كانت تسمح بإضافة حالات جديدة؛ مما جعل القانون الحالي جامداً. وعليه نرى أن التشريع البحريني أفضل من التشريع المصري بسبب شموله، وكذلك التشريع السعودي الذي رغم الحماية المقصورة على السعوديين فقط، إلا أنه شمل جميع العمال المواطنين بغض النظر عن قطاعهم.

(١) انظر المادة (٥) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

(2) ILO- Notes on the Crisis- Janine Berg- BRAZIL UNEMPLOYMENT INSURANCE- 4 Article November, 2010- p 2.

(٣) انظر المادة (٢) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).



## **الفصل الثالث**

### **أسباب انتشار تأمين البطالة**

## الفصل الثالث

### أسباب انتشار تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

لم يصل تأمين البطالة إلى المرحلة التي وصل إليها الآن إلا لأسباب مختلفة، دفعت العديد من الدول إلى السعي إليه والتشبه به والعمل على ترسيخه، سواء كان ذلك من خلال معايير العمل الدولية، أو معايير العمل العربية، أو القانون المقارن، أو القانون المصري. حيث كان لهذا الانتشار العديد من الأسباب منها - على سبيل المثال - أسباب اقتصادية واجتماعية وغيرها.

وبناءً على ما تقدم، نقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث على النحو التالي:

- **المبحث الأول: الأسباب الاقتصادية لاستقرار وانتشار تأمين البطالة.**
- **المبحث الثاني: الأسباب الاجتماعية لانتشار تأمين البطالة.**
- **المبحث الثالث: الأسباب السياسية لانتشار تأمين البطالة.**
- **المبحث الرابع: الأسباب الصحية لانتشار تأمين البطالة (كوفيد ١٩).**

## المبحث الأول

### الأسباب الاقتصادية لانتشار تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

تعتبر الأسباب الاقتصادية من أهم الأسباب التي أدت إلى إيجاد وترسيخ وانتشار تأمين البطالة في كل من المستوى، الدولي والإقليمي والمحلي<sup>(1)</sup>، لأن البطالة تعد إهداراً للثروة البشرية الوطنية، حيث تؤدي إلى إقصاء جزء من الأيدي العاملة القادرة على عملية الإنتاج، فينخفض الناتج القومي حسب معدل البطالة مما كان يمكن أن يكون عليه لو استطاعت الدول توظيف كافة الأيدي العاملة القادرة على العمل، بل إن انتشار البطالة - بما يترتب عليه من تناقص في الناتج القومي ومن ثم الموارد المتاحة- يؤدي أيضاً إلى انخفاض الإنتاج يقلل من فرص إعادة الاستثمار في تجديد الآلات، واستخدام الوسائل الفنية، وغيره<sup>(2)</sup>. ومن ثم سيتم الإشارة إلى بعض الأزمات التي حدثت عالمياً للوقوف على حجم تأثيرها على الاقتصاد العالمي ومردودها السلبي على القوى العاملة.

وعليه؛ نتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: أثر أزمة الكساد الكبير في انتشار تأمين البطالة (١٩٢٩).**

- **المطلب الثاني: أثر أزمة الرهون العقارية في انتشار تأمين البطالة (٢٠٠٨).**

(1) PAILHÉ, Ariane. Effet attendu de la crise économique actuelle sur les naissances: quelques hypothèses. Revue des politiques sociales et familiales, 2010, 100: 97-103.

<https://hal.science/hal-02078713/document>

(2) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣٠٨ وما بعدها.

## المطلب الأول

### أثر أزمة الكساد الكبير في انتشار تأمين البطالة (١٩٢٩)

كانت أحداث الكساد الكبير (Great Depression) (١) - التي وقعت في الفترة من ١٩٢٩ إلى ١٩٣٣ - من أهم العوامل التي أثرت في تغيير فكر ووعي العالم بشكل عام، والدول الرأسمالية بشكل خاص، لأنها كانت أسوأ أزمة اقتصادية عالمية طاحنة في تاريخ النظام الرأسمالي خلال القرن المنصرم (٢)، ولم تسلم أية دولة في العالم من آثارها السيئة، باستثناء الاتحاد السوفييتي (٣). وعليه نتناول هذه الجزئية في النقاط التالية:

#### أولاً: لمحة تاريخية عن أزمة الكساد الكبير:

إن الصورة القاتمة والحادة التي عرفها العالم عن هذه الأزمة لا ترجع فقط إلى عنف هذه الأزمة وطغيانها المدمر، لكن أيضاً لأنّ العالم عرف قبل اندلاعها مباشرة، بضع سنوات مزدهرة في الفترة من ١٩٢٤ إلى ١٩٢٨. كان التحول السريع من الازدهار اللامع إلى الكساد المظلم ملحوظاً ومفاجئاً، فما جاء خريف ١٩٢٩ إلا وبدأت بوادر الأزمة في الظهور، فكانت البداية ما حدث يوم ٢٤ أكتوبر من هذا العام بمدينة نيويورك، هذا اليوم الذي عُرف بـ(الخميس الأسود)، حيث كانت هناك كميات ضخمة من الأسهم والسندات المباعة في البورصة في ذلك اليوم تمثل معظم رؤوس أموال الشركات الكبرى، وانخفضت أسعارها بشكل حاد، وخسر الكثير والكثير من الأفراد ثرواتهم ومدخراتهم في غضون سوياعات قليلة، وتبع ذلك تراجع شديد في الأسعار، وموجات طاغية من الذعر وعدم الثقة، الأمر الذي دفع الأفراد إلى سحب ودائعهم من البنوك وطلب استبدال الأوراق النقدية بالذهب، ولما كانت هناك كميات كبيرة من التداول النقدي ما يقرب من ٦٠% لم يقابلها غطاء ذهبي، أصبح اندفاع الأفراد إلى تبادل الذهب عبئاً ثقيلاً على البنوك وعجزاً صارخاً

(1) Kenneth Matziorinis: The Causes of the Great Depression: A Retrospective-Montreal-April- 2007- p p.1- 4.

(2) Calomiris, Charles W. "Financial factors in the Great Depression." *Journal of Economic Perspectives* 7.2 (1993): 61-85.

<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257%2Fjep.7.2.61>

(٣) رمزي زكي - الاقتصاد السياسي - المرجع السابق - ص ٢٨٨.

أدى إلى إفلاس العديد منهم<sup>(١)</sup>. فقد بلغ عدد البنوك التي أغلقت أبوابها في عام ١٩٣٠ ما يقرب ١٣٢٥ بنكاً، وارتفع هذا العدد إلى ٢٢٩٤ بنكاً في ١٩٣١، وفي عام ١٩٣٢ وحده أفلس أكثر من ١٤٥٦ بنكاً. وخلال هذا الوضع المتأزم، لم تجد الحكومة الأمريكية سبيلاً سوى الإعلان في ٢٦ مارس ١٩٣٣ عن وقف تداول الذهب، الأمر الذي تطلب من جميع المواطنين الذين يمتلكون أكثر من مائة دولار من الذهب تسليم ما لديهم إلى الخزنة مقابل منحهم أذونات حكومية، مما ترتب عليه انخفاض حاد في حجم الطلب والأسعار والنواتج المحلي، وانخفض معدل الاستثمار، مما أدى إلى مزيد من الانخفاض في مستوى الدخل القومي<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: الآثار السلبية للأزمة على الوضع الاجتماعي والاقتصادي:

كان لهذه الأزمة العديد من الآثار السلبية على الوضع الاجتماعي والاقتصادي في العالم بشكل عام<sup>(٣)</sup>، والولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص، فقد تراكمت البضائع في المحلات التجارية والمخازن ولم تجد أي تفرغ، وما زاد الأمر صعوبة هو أن السوق العالمي الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسوق المحلي، شهد أيضاً انخفاضاً حاداً، لذلك أصبح من الطبيعي أن تتفاقم ظاهرة البطالة، حيث وصل عدد العاطلين عن العمل في الولايات المتحدة عام ١٩٣١ اثني عشر مليوناً، وانخفضت قيمة الأجور المدفوعة في عام واحد (١٩٢٩)

(١) رمزي زكي - الاقتصاد السياسي - المرجع السابق - ص ٢٨٨.

Daniel N. Price- Unemployment Insurance, Then and Now, 1935- 85- Social Security Bulletin, October, 1985 / Vol. 48. No. 10- p 22.

Herbig, B., Dragano, N., & Angerer, P. (2013). Health in the long-term unemployed. *Deutsches Ärzteblatt International*, 110(23,24),413.

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/Health in the Long-Term Unemployed.pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/Health%20in%20the%20Long-Term%20Unemployed.pdf)

(٢) رمزي زكي: التاريخ النقدي للتخلف: دراسة في أثر نظام النقد الدولي على التكون التاريخي للتخلف بدول العالم الثالث - عالم المعرفة - الكويت - العدد ١١٨ - أكتوبر ١٩٨٧ - ص ١٠٧، محمود محمد صبحي: الأزمة الاقتصادية العالمية وتأثيرها على ألمانيا (١٩٢٩-١٩٣٣)، مجلة التاريخ والمستقبل - كلية الآداب - جامعة المنيا، مجلد ٣٤ - عدد ٦٨ - يوليو ٢٠٢٠ - ١٣٣-١٤٩.

(٣) انخفض حجم الإنتاج القومي في البلدان الصناعية بنسبة تتراوح ما بين ٤٠٪ و ٦٠٪، مما أدى إلى إفلاس مئات الآلاف من الشركات الصناعية والتجارية والمالية. وحدثت بطالة على نطاق واسع تقدر بحوالي ١٠٠ مليون عاطل في مختلف بلدان العالم. كما أن الدمار الذي حدث في السلع المنتجة خلال فترة الكساد الكبير فاق الدمار الناتج عن الحرب العالمية الأولى، وانهارت قيم عملات ٥٦ بلداً رأسمالياً، وحدث تدهور كبير في التجارة العالمية، نتج عن ذلك، انهيار نظام النقد الدولي. رمزي زكي - الاقتصاد السياسي - نفس الإشارة السابقة - ص ٢٨٨.

بنسبة ٦٠%، واكتظت المدن بالعمال العاطلين والجوعى والمفلسين الذين جابوا بحثاً عن الخبز بأيّة وسيلة، وحدث تكالب شديد على أيّة فرصة عمل، مما دعا البعض للقول بقدم ثورة اجتماعية لا محالة، بل وصف البعض الآخر الولايات المتحدة الأمريكية في الأزمة الاقتصادية بأنها (أسوأ تردي وصل إليه المجتمع الأمريكي في ذلك الوقت)، حيث كان بائعو السندات السابقين على أرصفة الشوارع يحاولون بيع التفاح، بينما كان الكتبة السابقون يتجولون في الأحياء بحثاً عن المال ليعيشوا على تلميع الأحذية ومسحها، وأصبح المتعطلون والمشردون يرحبون بالقبض عليهم بتهمة التشرّد؛ رغبة منهم في الحصول على الدفء والطعام في السجن، وبسبب شدة الأزمة، طلب بعض العمال الأمريكيين العمل في الاتحاد السوفييتي<sup>(١)</sup>.

لم يسلم الريف الأمريكي من هذه الأزمة، حيث ساد البؤس والبلاء، وعانى المزارعون والمستأجرون وملاك الأراضي من الانهيار الحاد الذي حدث في أسعار المنتجات الزراعية، مما أدى إلى زيادة مصادرة الأراضي المرهونة، وتم بيع العديد من الأراضي بأبخس الأثمان في المزادات العامة وفاءً للديون المتراكمة<sup>(٢)</sup>، وكان هذا أيضًا حال دول أوروبا وغيرها من البلدان الأخرى<sup>(٣)</sup>.

(١) رمزي زكي - الاقتصاد السياسي - المرجع السابق - ص ٢٨٨؛

MISHKIN, Frederic S. The household balance sheet and the Great Depression. The Journal of Economic History, 1978, 38.4: 918-937.

<https://doi.org/10.1017/S0022050700087167>

(٢) ونتيجة لذلك، تركزت آلاف أرباب القمح دون حصاد في الحقول بسبب سعرها الزهيد الذي لا يتناسب مع تكاليف الحصاد، وأصبحت محاصيل التفاح تالفة على أشجارها في الحدائق، ولم يبقَ منها صالحًا سوى ما يقرب من الربع، في الوقت الذي لم يتذوق ملايين الأطفال طعم التفاح بسبب سوء ظروف آبائهم، بل وتضررت الحيوانات أيضًا، حيث دُبح آلاف الخراف الصغيرة لأنها لم تأت بتكاليف نقلها إلى السوق. راجع في المعنى: رمزي زكي - الاقتصاد السياسي - نفس الإشارة السابقة - ص ٢٨٩.

(3) SCHUMPETER, Joseph A. Business Cycles McGraw-Hill. New York, 1939, p. 90, MCCONNELL, Brue. Ekonomiks: printsypy, problemy i polityka [McConnell, Brue, Economics: Principles, Problems, and Policies]. KHAHAR-DEMOS. Kyiv, Ukraine, 1993. p. 135,

- لم يختلف الوضع في دول أوروبا الصناعية عما كان عليه في الولايات المتحدة الأمريكية إبان سنوات الكساد الكبير، إلا أن تأثير الأزمة في دول أوروبا كان ثقيلًا للغاية، وضاعف من هذا الأمر الترابط الذي كان قائمًا بينها وبين الولايات المتحدة خلال نظام المدفوعات الخارجية الجائر الذي تمخضت عنه الحرب العالمية الأولى =

**ثالثاً: تدخل الدولة خلال الأزمة:**

وفي ضوء مواجهة هذه الأزمة، لم تقف الحكومة الأمريكية مكتوفة الأيدي، على الرغم من استمرار التتديد بالتدخل في النشاط الاقتصادي من جانب النيو كلاسك<sup>(١)</sup>، والذي يعد بدوره أول اعتراف من قبل البعض بحق الدولة في التدخل لإعادة التوازن الاجتماعي الاقتصادي. بدأ رئيس الولايات المتحدة، روزفلت، في تنفيذ برنامجه<sup>(٢)</sup> (العقد الجديد) أو (النهج الجديد New Deal)، مما أدى إلى سلسلة من السياسات والاتجاهات الجديدة، مثل خفض قيمة الدولار الأمريكي، وزيادة في حجم الإنفاق العام الموجه إلى الأشغال العامة (بناء الطرق والجسور والمطارات، الخ)، واعتماد سياسة عجز الموازنة العامة لزيادة حجم الطلب الكلي، كل هذه السياسات أدت إلى خفض معدل البطالة وقادت الاقتصاد الأمريكي إلى أوضاع أفضل<sup>(٣)</sup>. وعلى نفس المنوال، تدخلت دول كثيرة، مثل بريطانيا وألمانيا وغيرها؛

=نتيجة لتسوية الديون وتعويضات الحرب، حيث خرجت معظم دول أوروبا من الحرب وهي دائنة ومدينة في نفس الوقت، دائنة لألمانيا بقيمة التعويضات، ومدينة للولايات المتحدة بقيمة القروض التي أخذتها منها إبان سنوات الحرب. لذلك، بمجرد حدوث الشرارة الأولى للكساد الكبير في الولايات المتحدة، لمع ضياؤها بقوة وسرعة في سماء أوروبا، والبلاد النامية التي كانت في ذلك الوقت مجرد مستعمرات وشبه مستعمرات والبلاد التابعة التي كانت تربطها بالبلاد الاستعمارية الرأسمالية علاقات تبعية وترابط شديد في المجالات التجارية والنقدية، مما جعلها تتأثر أيضاً بأحداث الكساد الكبير. راجع في المعنى: رمزي زكي - الاقتصاد السياسي - المرجع السابق - ص ٢٨٩ وما بعدها.

(1) Joan Robinson: Economic Heresies, Some Old-Fashioned Questions in Economic Theory, Macmillan Press, Ltd, London, 1971, p. vii & ix.

- النيوكلاسك: هي مدرسة اقتصادية كلاسيكية جديدة ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر، تمثل فكرًا اقتصاديًا جديدًا من حيث المحتوى والمنهجية عندما ظهرت نتائج أبحاث ثلاثة اقتصاديين في أماكن مختلفة دون معرفة مسبقة ببعضهم البعض. وهم رواد المدرسة الكلاسيكية الجديدة: ستانلي جيفون (١٨٣٥-١٨٨٢)، الذي يمثل الهامشية النفعية في كامبريدج بإنجلترا؛ ووالرز (١٨٣٤-١٩١٠)، الذي يمثل الهامشية الرياضية في لوزيانا؛ وكارل مانجر (١٨٤٩-١٩٢١)، الذي يمثل الصيغة النفسية (النفسية) للهامشية في فيينا؛ وألفريد مارشال (١٨٤٢-١٩٢٤). ورغم أن الكثيرين يعتبرون المدرسة الكلاسيكية الجديدة امتدادًا للمدرسة الكلاسيكية، خاصة فيما يتعلق بمبدأ الليبرالية، إلا أن المدرستين تختلفان من حيث الموضوع والمنهجية. راجع في المعنى:

BORDO, Michael; JAMES, Harold. The Great Depression analogy1. Financial History Review, 2010, 17.2: 127-140.

<https://doi.org/10.1017/S0968565010000193>

(٢) جون كينيث جال بريث: الانهيار الكبير ١٩٢٩- ترجمة: حمدي أبو كيلة- المركز القومي للترجمة- العدد ٢٣٢١- الطبعة الأولى ٢٠١٤ - ص ١٢.

(٣) رمزي زكي - الاقتصاد السياسي- نفس الإشارة السابقة - ص ٢٩٣.

حفاظًا على أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية<sup>(١)</sup>. ومن هنا ظهرت فكرة قانون الضمان الاجتماعي؛ لحماية المواطنين وتوفير الدخل البديل نتيجة هذه الأزمة في ١٤ أغسطس ١٩٣٥ والذي تضمن فروع التأمينات الاجتماعية بما في ذلك تأمين البطالة،

كما حاولت أيضًا الحكومة المصرية التخفيف من حدة هذه الأزمة من خلال عدة إجراءات مهمة، منها - على سبيل المثال- التدخل الحكومي في سوق القطن عن طريق شراء الفائض، والتسليف على المحاصيل الزراعية، وتقليل الفائدة، وتأجيل سداد الديون والأقساط، وإنقاذ بعض الأراضي الزراعية من البيع الجبري<sup>(٢)</sup>.

وخلاصة القول إن أزمة الركود العظيم لم تترك دولة أو منطقة دون تأثير؛ لأنها كانت أزمة صناعية زراعية حدثت آثارها السيئة على الجميع، وانخفضت الدخول والرواتب في جميع البلدان ولجميع الأفراد. لذا كان من الضروري أن تتدخل الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي من خلال استحداث أنظمة حماية للعاطلين عن العمل، كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كان من أهم نتائج هذه الأزمة ظهور فكرة الضمان الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص. وتحقيق التوازن الاقتصادي عبر تسهيلات مالية للبنوك المتعسرة، وغيرها من الإجراءات الأخرى.

(١) تدخلت بريطانيا لإنقاذ الجنيه الإسترليني، وزاد تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي وآليات السوق، وتوسعت في منح المعونات للتخفيف من آثار البطالة والفقر. كما تدخلت ألمانيا، التي عانت أكثر من غيرها من نقشي البطالة ونقص السلع وأعباء الديون والتعويضات، وازداد تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي، خاصة بعد تولي هتلر وحزبه النازي مقاليد الحكم في عام ١٩٣٣، فقد قام بتنفيذ برنامج تسليح ضخم وضح الكثير من الأموال في مجال الأشغال العامة والبنية التحتية، وتنفيذ برنامج السنوات الأربع للاكتفاء الذاتي، وزادت قبضة الدولة على دوائر الأعمال والبنوك، وفتحت الحكومة بذلك أبوابًا واسعة للعمل أمام العاطلين. راجع في المعنى: رمزي زكي - الاقتصاد السياسي- المرجع السابق - ص ٢٩٣.

(٢) رمزي زكي - الاقتصاد السياسي- نفس الإشارة السابقة - ص ٣٠٧ وهامشها.



## المطلب الثاني

### أزمة الرهون العقارية في انتشار تأمين البطالة (٢٠٠٨)

شهد العالم في القرن الحالي أزمة اقتصادية<sup>(١)</sup> تعد من أشد الأزمات التي لم نشهدها منذ أزمة الكساد الكبير<sup>(٢)</sup>، حيث أثرت سلبيًا على الدول بشكل عام والعمال بشكل خاص، وهو ما انعكس أيضًا على الوضع الاقتصادي، فارتفعت معدلات البطالة وأغلقت العديد من المصانع أبوابها، أو على الأقل قلصت حجم العمالة. لذلك، اضطرت الدول إلى التدخل لخلق نوع من التوازن الاقتصادي الاجتماعي داخل البلاد<sup>(٣)</sup>. ومن ثم نتناول هذا المطلب من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: الآثار التي خلفتها الأزمة:

خلفت هذه الأزمة العديد من الآثار السلبية على جميع المستويات (الدولية والإقليمية والمحلية). فعلى المستوى العالمي، انخفض معدل نمو الناتج العالمي من ٥.٢٪ عام ٢٠٠٧ إلى ٣٪ عام ٢٠٠٨، وفي عام ٢٠٠٩ كان هناك انخفاض بنسبة ١.١٪، تلاه نوع من التعافي البطيء عام ٢٠١٠ بمعدل نمو ١.٣٪. كما كان الوضع كذلك بالنسبة لمجموعة الدول الصناعية الثمانية (الولايات المتحدة وألمانيا وفرنسا وإيطاليا وإسبانيا واليابان وبريطانيا وكندا)، حيث سجل معدل النمو الاقتصادي انخفاضًا بدأ من ٢.٧٪ عام ٢٠٠٧، ووصل إلى أدنى مستوى له عام ٢٠٠٨ عند ٠.٦٪، ليعود عام ٢٠٠٩ بنسبة ما يقرب من ٣.٤٪. ولم تسلم مجموعة دول شرق آسيا الناهضة التي يطلق عليها "الاقتصادات الآسيوية الصناعية" من هذه الأزمة، حيث انخفض فيها معدل النمو الاقتصادي من ٥.٧٪ عام ٢٠٠٧ إلى ١.٥٪ عام ٢٠٠٨، وتعافي بشكل جزئي في عام ٢٠٠٩ بنسبة تقدر بـ ٢.٤٪،

(1) SHAIKH, Anwar. The first great depression of the 21st century. Socialist register, 2011, 47.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/titusland,+14330-33580-1-CE.pdf>

(2) International Labor Organization, International Institute for Studies – THE Financial And Economic Crisis; A Decent Work Response – first published 2009 – p, 7

– عبد الستار عبد الحميد محمد: الأزمة المالية العالمية الحالية وأسبابها الأساسية (٢٠٠٨) – مصر المعاصرة – القاهرة – العدد ٤٩٣ – يناير ٢٠٠٩ – ص ٥٣-٧٧.

(٣) صندوق النقد الدولي: التقرير الدوري السنوي – مكافحة الأزمة العالمية – ٢٥ سبتمبر – ٢٠٠٩، ص. ١١ وما بعدها، التقرير العربي الثاني – المرجع السابق – ص ١٠.



**أ- تدخل الدولة لإعادة التوازن الاقتصادي:**

دفعت هذه الأزمة العديد من الدول - المتقدمة والنامية على حد سواء - إلى التدخل والتعامل معها من أجل الحفاظ على الاقتصاد الوطني عبر اتخاذ حزمة من الإجراءات الاقتصادية التي من شأنها أن تساعد في الحد من تأثيرها على الاقتصاد القومي، بما في ذلك - على سبيل المثال - الولايات المتحدة الأمريكية. حيث شرعت الحكومة في خطة إنقاذ بقيمة تريليون دولار تقريبًا للمؤسسات المالية والمصرفية في أواخر عام ٢٠٠٨، وقد انعكس ذلك في التزام الحكومة بتقديم اقتراح شامل إلى الكونجرس للحصول على تفويض بإنفاق مبلغ يتراوح بين ٧٠٠ و ٩٠٠ مليار دولار حفاظًا على الاقتصاد القومي. وبالمثل، خصصت الصين ما يقرب من ٥٨٦ مليار دولار أمريكي للإنفاق العام على مدار عامين، من أجل الحفاظ على مستوى الأسعار وحماية الاقتصاد القومي والحد من تفاقم ظاهرة البطالة<sup>(١)</sup>.

كما نفذت الحكومة المصرية حزمة من السياسات الاقتصادية للتخفيف من تأثير الأزمة على الاقتصاد القومي، معلنة أن البنك المركزي المصري سوف يثبت سعر الفائدة لطمأنة المودعين بعدم وجود نية لخفض سعر الفائدة على الودائع المصرفية، ثم خفض بشكل طفيف مع زيادة الإنفاق على مشروعات البنية الأساسية لإعطاء إشارة للعمل على توفير المزيد من فرص العمل، وكذلك استئناف المحادثات بشأن تعديل السياسات المالية بما يتناسب والوضع الراهن، والعمل على تشجيع المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر<sup>(٢)</sup>.

**ب- تدخل الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي:**

لم تتدخل الدول في الجانب الاقتصادي للتعامل مع الأزمة فحسب<sup>(٣)</sup>، ولكن كان من الضروري أيضًا التعامل مع الجانب الاجتماعي؛ حفاظًا على الحماية الاجتماعية للعمال

(١) صندوق النقد الدولي - المرجع السابق - ص. ١١ وما بعدها؛ التقرير العربي الثاني - المرجع السابق - ص ٨٦.  
(٢) صندوق النقد الدولي - نفس الإشارة السابقة - ص. ١١ وما بعدها؛ التقرير العربي الثاني - نفس الإشارة السابقة - ص

(3) WHITTAKER, Julie M.; ISAACS, Katelin P. Extending unemployment compensation benefits during recessions.

[https://www.everycrsreport.com/files/20130502\\_RL34340\\_6628259692bd6581469d90138ba120c752367d6d.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20130502_RL34340_6628259692bd6581469d90138ba120c752367d6d.pdf)

NICHOLSON, Walter; NEEDELS, Karen; HOCK, Heinrich. Unemployment compensation during the great recession: Theory and evidence. National Tax Journal, 2014, 67.1: 187-217.

العاطلين عن العمل، كما كان الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال نظام تعويض البطالة الطارئ (EUCO8) لعام ٢٠٠٨، وهو برنامج مزايا اتحادي طارئ يُصرف للفئات الآتية: الأفراد الذين استنفدوا جميع حقوق التعويضات الأساسية المتعلقة بسنة المزايا التي انتهت في أو بعد ١ مايو ٢٠٠٧. والأفراد الذين لا يحق لهم الحصول على التعويض الأساسي أو المزايا الموسعة. (EB) والأفراد الذين لا يتلقون تعويضات بموجب قانون تعويض البطالة الكندي (EUC)، بشرط أن يكون لدى العاطلين حد أدنى من العمل لا يقل عن ٢٠ أسبوعًا من العمل، أو ما يعادله من الأجور، خلال فترة الأساس<sup>(١)</sup>. بينما كان هذا غائبًا في النظام التأميني المصري.

[https://www.researchgate.net/profile/HeinrichHock/publication/276392695\\_Unemployment\\_Comon\\_During\\_the\\_Great\\_Recession\\_Theory\\_and\\_Evidence/links/600c7ba092851c13fe320ba0/Unemployment-Compensation-During-the-Great-Recession-Theory-and-Evidence.pdf](https://www.researchgate.net/profile/HeinrichHock/publication/276392695_Unemployment_Comon_During_the_Great_Recession_Theory_and_Evidence/links/600c7ba092851c13fe320ba0/Unemployment-Compensation-During-the-Great-Recession-Theory-and-Evidence.pdf)

(١) يُدار هذا البرنامج من خلال اتفاقيات طوعية بين الولايات ووزارة العمل الأمريكية الفيدرالية ويُدفع للعمال العاطلين عن العمل في الأسبوع الذي يلي الأسبوع الذي تم فيه توقيع الاتفاقية. وينقسم هذا البرنامج إلى أربعة مستويات على النحو التالي:

- **المستوى الأول:** يوفر هذا المستوى - بموجب قانون ٣٠ يونيو لسنة ٢٠٠٨ - مدة تعويض تصل إلى ١٣ أسبوعًا من التعويض الممول اتحاديًا بنسبة تقدر ب ١٠٠٪ للأفراد المؤهلين في جميع الولايات. وتمت زيادة مدة الاستحقاق إلى ٢٠ أسبوعًا اعتبارًا من ٢١ نوفمبر ٢٠٠٨ بموجب القانون العام رقم ١١٠-٤٤ (PL).
- **المستوى الثاني:** قام هذا المستوى أيضًا بتمديد فترة الاستحقاق لمدة ١٣ أسبوعًا إضافية على المستوى الأول؛ للأشخاص المؤهلين لهذا البرنامج بموجب القانون العام رقم ١١٠-٤٤٩ (PL) للولايات ذات معدلات البطالة المرتفعة.
- **المستوى الثالث:** مدد القانون العام رقم ٩٢-١١١، (PL) الذي صدر بتاريخ ٦ نوفمبر ٢٠٠٩ فترة الاستحقاق، وزاد الحد الأقصى لاستحقاق المستوى الثاني من ١٣ أسبوعًا إلى ١٤ أسبوعًا لجميع الولايات، دون الاعتماد على نسبة البطالة في الولاية كما كان الوضع في المستوى الثاني. ومع ذلك، زاد هذا المستوى فترة الاستحقاق لفترة إضافية لمدة تصل إلى ١٣ أسبوعًا) بإجمالي يصل إلى ٤٧ أسبوعًا بالنسبة للولايات التي يبلغ معدل البطالة فيها ٤ % على الأقل، أو متوسط معدل بطالة لمدة ثلاثة أشهر بنسبة لا تقل عن ٦٪.
- **المستوى الرابع:** زاد هذا المستوى أيضًا مدة الاستحقاق لما يصل إلى ٦ أسابيع إضافية (إجمالي يصل إلى ٥٣ أسبوعًا)، وذلك بالنسبة للولايات التي يبلغ معدل البطالة فيها ٦ % على الأقل، أو متوسط معدل بطالة لمدة ثلاثة أشهر بنسبة لا يقل عن ٨.٥ % . راجع في ذلك:

ISAACS, Katelin P.; WHITTAKER, Julie M. Emergency unemployment compensation (EUCO8): status of benefits prior to expiration. Washington, DC: Congressional Research Service, 2014.

<https://sgp.fas.org/crs/misc/R42444.pdf>

وفي ختام هذا العرض، وبعد أن انتهينا من مناقشة الأسباب الاقتصادية بشكل عام، وأزمتي الكساد الكبير والرهون العقارية بشكل خاص، يمكن القول إنهما أثرا في انتشار تأمين البطالة بشكل كبير، حيث تدخلت الدول اقتصادياً من خلال ضخ المزيد من الأموال للبنوك المتعسرة، وذلك بالنسبة لأغلب الدول مثل أمريكا والصين، ومصر<sup>(١)</sup>. كما تناول المشرع الأمريكي الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل إبان هذه الأزمة من خلال صرف تعويضات استثنائية خلال فترات الأزمات. وعلى العكس من ذلك، فإن المشرع المصري لم يتناول الجانب الاجتماعي في فترات الأزمات. بل بقي استحقاق تأمين البطالة خلال فترات الظروف الاستثنائية كالظروف العادية.

(١) أكد ريتشارد بانكس المدير الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط في مؤسسة يوروموني أن مصر نجحت في التغلب على أكبر أزمة مالية شهدها العالم منذ الحرب العالمية الثانية مقارنة باقتصادات أخرى. وجاءت تصريحات بانكس خلال مؤتمر صحفي عقده قبل يوم من انطلاق فعاليات الدورة الخامسة عشرة لمؤتمر يوروموني السنوي الذي عقد يومي ٢٩ و ٣٠ سبتمبر/أيلول في العاصمة المصرية لمناقشة آفاق الاقتصاد المصري تحت عنوان "الابتكار في التمويل والأسواق في مصر". وقال بانكس إن العالم شهد منذ النصف الثاني من عام ٢٠٠٨ "أكبر أزمة مالية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية"، مضيفاً أن "مصر نجحت في التغلب على الأزمة". وأشار إلى أن نموذج النمو الاقتصادي القائم على عودة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر لم يعد فعالاً في ظل الظروف الاقتصادية الحالية، حيث انخفض الاستثمار المباشر بنحو ٥٠ إلى ٦٠ في المائة سنوياً خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، وبالتالي كان الغرض من مؤتمر اليوروموني هو التركيز على أنماط جديدة للتنمية الاقتصادية على المستوى العالمي ومحاولة تبني بعض تلك الأنماط للاقتصاد المصري. للمزيد انظر:

<https://web.archive.org/web/20191210233605/https://www.alittihad.ac/article/31282/2009/%d9%8a%d9%88%d8%b1%d9%88%d9%85%d9%88%d9%86%d9%8a%d9%85%d8%b5%d%b1%d8%aa%d8%ae%d8%b7%d8%aa%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b2%d9%85%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%a7%d9%84%d9%8a%d8%a9%d8%a7%d9%84%d8%b9%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%8a%d8%a9>

## المبحث الثاني

### الأسباب الاجتماعية لانتشار تأمين البطالة

لا تقل الأسباب الاجتماعية أهمية عن الأسباب الاقتصادية، فهي أيضًا عامل مشترك وأساسي أدى إلى انتشار وتدعيم تأمين البطالة، عالميًا وإقليميًا ومحليًا، لأن البطالة تحرم المؤمن عليه من دخله، مما ينتج عنه انخفاض في مستوى معيشة العامل وأسرته. فهي تجعل الشخص عاطلاً وهو بكامل قوته البدنية وقدرته على العمل، مما يسبب له آلامًا نفسية يصعب تداركها<sup>(١)</sup>. كما تترك البطالة آثارًا سيئة على العامل، حيث يصبح الفرد غير مستقر في وظيفته، لأنه يعلم أنه إذا ترك العمل - دون أي دخل بديل - فلن يجد غيره بسهولة. عندها لن يشعر بالاطمئنان في حياته، بل يسودها القلق والاضطراب، ولن تكون نظرتة للحياة نظرة صائبة. ومما لا شك فيه أن الوضع لن يؤدي إلى رفاهية المجتمع؛ لأن العامل ليس وحده الذي سيشعر بالاضطراب والقلق، بل لن يطمئن المستثمرون وأصحاب الأعمال إلى هذا الوضع أيضًا، نتيجة احساس العمال بعدم الاستقرار الوظيفي ومن ثم عدم التفرغ الكامل للعمل، وسيتوقعون ركودًا عامًا في نشاطهم الاقتصادي، وسيخصصون جزءًا من تفكيرهم لمحاولة التعامل مع آثار البطالة، وبالتالي لن ينصب مجمل تفكيرهم على عرض مشاريعهم بالشكل المرغوب<sup>(٢)</sup>. لذلك توجد العديد من الآثار الاجتماعية التي تؤثر سلبيًا على عاطلين عن العمل، كإحباط فرص الحصول على عمل، حيث لا تفضل معظم الشركات توظيف الأشخاص الذين ظلوا عاطلين عن العمل لفترة طويلة، على الرغم من أنهم يمتلكون المهارات والمؤهلات التي تتناسب احتياجات العمل. بالإضافة إلى انتشار الجريمة والعنف والتطرف بين الشباب وتغيير منظومة القيم، وتعاطي المخدرات، وضعف

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣٠٨.

(٢) صلاح علي علي - المرجع السابق - ص ٣٣٢.

الانتماء، والتفكك الأسري، وما إلى ذلك<sup>(١)</sup>. وهكذا يصبح العاطل عن العمل الذي لا يجد عملاً بعد فترة قصيرة قنبلة موقوتة على وشك الانفجار في أي وقت. لذا كان لا بد من وجود نظام للحماية من خطر البطالة.

(١) علي ليلة: النظرة الاجتماعية المعاصرة دراسة لعلاقة الإنسان بالمجتمع- سلسلة علم الاجتماع المعاصر، الكتاب التاسع والثلاثون، دار المعارف، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٣٥، سامية حسن الساعاتي: الجريمة والمجتمع، بحوث في علم الاجتماع الجنائي، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٨٢ ص ١٧٧ وما بعدها، كمال دسوقي: علم الاجتماع ودراسة المجتمع وتكنولوجيا العلوم الاجتماعية، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٦ ص ٣٩٩ وما بعدها، محمد عاطف غيث: المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافي، المكتبة الاجتماعية، دار المعارف، القاهرة، بدون تاريخ- ص ١١٠ وما بعدها، نصر سميحة: "العنف في الحياة اليومية في المجتمع المصري". المجلة الجنائية القومية ٤٦.٢ (٢٠٠٣) - ص ٩٦ وما بعدها.

## المبحث الثالث

## الأسباب السياسية لانتشار تأمين البطالة

لم تكن الأسباب الاقتصادية والاجتماعية وراء انتشار تأمين البطالة فحسب، بل كانت الأسباب السياسية حاضرة وبقوة خلال اندلاع العديد من الحروب في العالم، مثل الحربين العالميتين: الأولى والثانية، حيث كانت إحدى نتائج الحرب العالمية الأولى أزمة الكساد الكبير، التي خلفت الكثير من الاضطرابات السياسية، وجعلت العمال ينظمون اعتصامًا أمام البيت الأبيض؛ لأنهم فقدوا وظائفهم وطعامهم ومساكنهم، مما ترتب على ذلك التفكير في إنشاء نظام للحماية من خطر البطالة، كما سبق ذكره في الأسباب الاقتصادية.

كما شهد الوضع السياسي على المستوى الإقليمي خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين صراعات عديدة، كان من أهمها الحرب العراقية الكويتية، والحرب العراقية الإيرانية، والاضطرابات الداخلية في اليمن والجزائر وتشاد والصحراء المغربية وغيرها. مما أدى إلى عودة الأيدي العاملة الوافدة إلى بلادهم<sup>(١)</sup>. بالإضافة إلى ذلك، ثورات الربيع العربي التي كان لها تأثير كبير على معدل النمو الاقتصادي والاستثمار الأجنبي والأسعار المحلية، وما إلى ذلك<sup>(٢)</sup>.

(١) إسماعيل فهيم الخشن-المرجع السابق- ص ١٠٠، سيد عوض-المرجع السابق- ص ١٣٨ وما بعدها.  
- تأثرت مصر بالصراع العراقي الكويتي، وتأثرت أوضاعها الاقتصادية سلبيًا. حيث عاد عدد كبير من العمال المصريين العاملين في الكويت والعراق بسبب الصراع، وقد كان عددهم حوالي نصف مليون عامل مصري حتى منتصف ديسمبر ١٩٩٠. كما اضطرت الحكومة الكويتية إلى دفع ١٢٠٠ جنيه مصري لكل عائد من الكويت لديه عقود واضحة مع صاحب عمل في الكويت كانت سارية قبل حدوث هذا النزاع. راجع في هذا المعنى: عامر التميمي: الغزو العراقي للكويت (ندوة بحثية) عالم المعرفة- عدد ١٩٥ - ١٩٩٥، ص ٢٤٩ وما بعدها.  
(٢) بلغ معدل النمو المحلي الإجمالي للدول العربية قبل ثورات الربيع العربي بنحو ٤.٤٪ في عام ٢٠١٠، بينما انخفض إلى ٣.٥٪ في عام ٢٠١١، كما تأثر النمو في مصر، حيث بلغ معدل النمو في عام ٢٠١٠ ٥.١٪، بينما انخفض إلى ١.٨٪ في ٢٠١١. فكان لهذا أيضًا تأثير سلبي على التوظيف. فقد بلغ معدل البطالة ٨.٩٪ في عام ٢٠١٠، بينما وصل إلى ١١.٩٪ في عام ٢٠١١. راجع في هذا المعنى: - منظمة العمل العربية: التقرير العربي الثالث حول التشغيل والبطالة في الدول العربية- القاهرة- سبتمبر ٢٠١٢ - ص ٤٤ وما بعدها،

Ducoudré, B., & Madec, P. (2020). Évaluation au 6 mai 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement sur le marché du travail en France. *OFCE Policy brief*, 67(6)  
Alberio, M., & Tremblay, D. G. (2021). Covid 19: Quels effets sur le travail et l'emploi? *Revue Interventions économiques.Papers in Political Economy*, (66). <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/interventioneconomiques-12805.pdf>



علاوة على ذلك، الحرب السعودية اليمنية، والحرب الروسية الأوكرانية والعدوان الإسرائيلي على غزة ولبنان وغيرها من الصراعات الدولية والإقليمية الأخرى. لذلك، فإنه من الطبيعي إذا كانت البطالة منتشرة؛ أن تكون سبباً في الاضطرابات السياسية داخل البلدان (١). ليأتي دور تأمين البطالة في حماية العمال في هذه الأوقات. وأخيراً في مصر، حيث ظهرت أهمية هذا التأمين عقب حرب الخامس من يوليو سنة ١٩٦٧، إذ لعب تأمين البطالة دوره بارزاً في تأمين العمال الذين تعرضوا لخطر البطالة نتيجة توقف النشاط في المنشآت التي يعملون بها، خاصة في بعض المحافظات التي تعرضت لذلك؛ ومن ثم فإن تأمين البطالة يهدف إلى الحفاظ على العمال أثناء فترات الأزمات والحروب (٢).

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣٠٨، محمد علي محمد: قضايا الشباب، رؤية نظرية وواقعية، مجالات علم الاجتماع المعاصر، أسس نظرية ودراسات واقعية، سلسلة علم الاجتماع المعاصر، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٥١٦.

(٢) راجع في ذلك: أحمد البرعي ورامي البرعي - نفس الإشارة السابقة - ص ٩٩٣ وما بعدها.

## المبحث الرابع

### الأسباب الصحية التي أدت إلى انتشار تأمين البطالة (كوفيد ١٩)

استيقظ العالم صباح يوم الأربعاء ١١ مارس ٢٠٢٠ على خبر من منظمة الصحة العالمية يشير إلى وجود وباء عالمي يسمى فيروس كورونا (coronavirus)، ويجب على جميع دول العالم التعامل معه على هذا الأساس، ظهرت تداعياته قبل ذلك الإعلان بعدة أيام، وتحديداً يوم ٥ مارس، عندما تراجعت البورصات العالمية بشكل حاد، وهو ما لم يحدث خلال السنوات العشر الماضية، كما تراجع الاقتصاد الصيني، والذي يعتبر مسؤولاً عن إنتاج ثلث المواد المصنعة على مستوى العالم بمختلف أنواعها واستخداماتها، بما يقرب من ١٦٪ من ناتج الاقتصاد العالمي. لذلك، تأثرت كافة البلدان وتراجعت المعدلات الصناعية العالمية في العديد من الدول، وتوقفت العديد من الرحلات السياحية والترفيهية في الكثير منها، خاصة إسبانيا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، كل ذلك أدى إلى تراجع حاد في قطاع السياحة العالمي، مما أثر على العديد من الدول والشركات والأفراد الذين يعتمدون على السياحة كمصدر رئيسي للدخل، وتم إغلاق العديد من المصانع والشركات المحلية والدولية؛ لأنه بعد انتشار هذا الفيروس، لجأت الدول إلى الحفاظ على القوة البشرية من خلال إغلاق الدول حدودها البرية والجوية والبحرية، وقد نتج من ذلك فصل العديد من العمال في معظم دول العالم، أو على الأقل خفض أجورهم بما يربو على ٥٠٪. وقد قدر بعض المراقبين الخسائر الاقتصادية بأزمة ٢٠٠٨، في حين قدر البعض الآخر الخسائر الاقتصادية في ظل انتشار واستمرار هذا الوباء بأزمة الكساد الكبير (١٩٢٩)<sup>(١)</sup>. لم يقتصر تأثير الوباء على الدول الكبرى فحسب، بل امتد أيضاً إلى الدول النامية، ومنها مصر، حيث ارتفعت معدلات البطالة إلى ٩.٦٪ في الربع الثاني من عام ٢٠٢٠ بسبب جائحة كورونا، مقارنة بـ ٧.٥٪ في عام ٢٠١٩، وبلغ عدد القوى العاملة ٢٦.٦٨٩ مليون فرد، مقابل ٢٩.٠٠٨ مليون

(١) أشارت منظمة العمل الدولية إلى أن لوباء كوفيد-١٩ تأثير كبير على القوى العاملة على مستوى العالم. حيث فقدت القوى العاملة أكثر من ٨.٨٪ من ساعات العمل مقارنة بالربع الأخير من عام ٢٠١٩، أي ما يعادل ٢٥٥ مليون وظيفة دائمة، وقدرت الخسائر في عام ٢٠٢٠ بأربعة أضعاف أزمة عام ٢٠٠٨. كما أشار البنك الدولي في أحد تقاريره إلى أن هذا الوباء تسبب في دخول نحو ١٠٠ مليون شخص إضافي في براثن الفقر المدقع في عام ٢٠٢٠. للمزيد انظر: البنك الدولي: دعم البلدان في أوقات لم يسبق لها مثيل - التقرير الدولي السنوي ٢٠٢٠ - ص ٣.

بانخفاض ٨٪، في حين بلغ عدد عاطلين عن العمل ٢.٥٧٤ مليون في الربع الثاني من ٢٠٢٠، بزيادة ٤٨٠ ألف عاطل مقارنة بالربع المماثل له من عام ٢٠١٩ (١).

وعليه، فقد حثت منظمة العمل الدولية الدول على تمديد إعانات البطالة حيثما وجدت، لتشمل العمال الذين يعانون من فقدان دخلهم بسبب البطالة والبطالة الجزئية، أو تعليق أو انخفاض الدخل بسبب التوقف المؤقت عن العمل، وتقليل معايير الاستحقاق لأجل الحصول على هذه المزايا، وزيادة مدة الاستحقاق، وينبغي على الحكومات أيضًا الاستثمار في إنشاء صناديق طوارئ؛ لحماية جميع العمال من خطر البطالة قدر الإمكان (٢).

ونخلص إلى القول أدت الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والصحية وغيرها إلى انتشار أنظمة تأمين البطالة بشكل واسع في معظم دول العالم، نتيجة آثارها السيئة على القوى العاملة، حيث ترتفع معدلات البطالة بشكل كبير، الأمر الذي يتطلب تدخل الدولة بهدف حماية العاطلين إبان فترات الأزمات، والعمل على الاستقرار الاجتماعي

(1) <https://al-ain.com/article/the-unemployment-rate-in-Egypt-rises>

(٢) منظمة العمل الدولية - كوفيد ١٩: وقفة على سوق العمل واستجابة السياسات العامة في الدول العربية- مذكرة موجزة ومجموعة من الأسئلة والأجوبة - أيار/ مايو ٢٠٢٠، ص ٩.

T. Obokata, F. Ramezankhah, R. Al Saba, S. Gougsa” Good practice in protecting people from modern slavery during the Covid-19 pandemic” june 2021-p-23.

- منذ أن بدأت جائحة فيروس كورونا ٢٠١٩ (كوفيد-١٩)، فقد أكثر من ٥٤ مليون مقيم في الولايات المتحدة وظائفهم، ويعيش معظم هؤلاء الأفراد في أسر منخفضة الدخل. وقد أدى فقدان الدخل إلى ترك العديد من سكان الولايات المتحدة عرضة لانعدام الأمن الغذائي. حيث أدى انعدام الأمن الغذائي إلى سوء الصحة العامة والرفاهية والاكنتاب والقلق والتفكير في الانتحار. بالإضافة إلى الضغوط والتحديات الشخصية، والأمراض المزمنة، والنتائج السلبية لنمو الطفل. كما تضاعف انعدام الأمن الغذائي خلال جائحة كوفيد-١٩ وازداد بشكل أكبر في الأسر التي لديها أطفال. ومن ثم تم توسيع نطاق تأمين البطالة (UI) خلال جائحة كوفيد-١٩. فأجاز قانون المساعدات والإغاثة والأمن الاقتصادي الفيدرالي لمكافحة فيروس كورونا منح مبلغ إضافي فيدرالي قيمته ٦٠٠ دولار أمريكي أسبوعيًا حتى نهاية يوليو ٢٠٢٠. ثم توسع هذا قانون في مدة المزايا حتى ديسمبر ٢٦ ديسمبر ٢٠٢٠. وفي ٢٧ ديسمبر ٢٠٢٠، واصل الكونجرس التمويل الفيدرالي لتوسيع مدة المزايا الفيدرالية الأسبوعية بقيمة ٣٠٠ دولار حتى ١٤ مارس ٢٠٢١. راجع في هذا المعنى:

RAIFMAN, Julia; BOR, Jacob; VENKATARAMANI, Atheendar. Association between receipt of unemployment insurance and food insecurity among people who lost employment during the COVID-19 pandemic in the United States. JAMA network open, 2021, 4.1: e2035884-e2035884. January 29, 2021 1/13

والاقتصادي والسياسي داخل الدولة. كما هو الحال بالنسبة للمشرع الأمريكي الذي عمل على حماية العاطلين عن العمل إبان أزمة الكساد الكبير من خلال سن قانون الضمان الاجتماعي عام ١٩٣٥ من أجل الحماية الاجتماعية بشكل عام والعاطلين عن العمل بشكل خاص. وفي أزمة الرهون العقارية من خلال صرف تعويضات استثنائية. وفي المقابل، المشرع المصري الذي سن أول قانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ حماية للعاطلين عن العمل، لكنه لم يتناول صرف تعويضات استثنائية في فترات الأزمات كأزمة الرهون العقارية وغيرها، بل بقي استحقاق تأمين البطالة خلال هذه الظروف مثل الظروف العادية.

# **الباب الثاني**

## **النظام القانوني لتأمين البطالة**

## الباب الثاني النظام القانوني لتأمين البطالة

### تمهيد وتقسيم:

يعتبر تأمين البطالة من أهم أنظمة الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل؛ لأنه يعمل على حمايتهم خلال فترة تعطلهم من أجل توفير مستوى معيشي لائق لهم ولأسرهم. ومن ثم فإن هذا التأمين تنظمه مجموعة من القواعد العامة، ك نطاق تطبيقه الذي قد يضيق ويتسع وفقاً للنظام التأميني للدولة، مع مراعاة العديد من العوامل الاقتصادية والفنية والإدارية ونحو ذلك. بالإضافة إلى أن هذا النظام ممول ومحدد بفترة مؤقتة. وعليه، فإن كافة التشريعات تضع الشروط اللازمة حفاظاً على استمراره في منح مزاياه، هذا من ناحية، وجدية العاطل في الحصول على التعويض من ناحية أخرى. كما يعتمد هذا النظام في تمويله على كل أو بعض الشركاء الاجتماعيين، حيث تختلف أطرافه من نظام إلى آخر، فقد يساهم كافة الشركاء الاجتماعيين - الدولة والعمال وصاحب العمل - في تمويله، وقد يُكتفى بصاحب العمل فقط، أو هو والعمال معاً. ويعد المرجو من هذا التأمين والمتمثل في التعويض بعنصريه (قيمة التعويض ومدته) هو الهدف الأساسي الذي يسعى العاطل للحصول عليه؛ لذلك تختلف هذه المزايا في التشريعات المقارنة من نظام إلى آخر<sup>(1)</sup>.

وبناءً على ما تقدم؛ نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

- **الفصل الأول: نطاق تطبيق تأمين البطالة.**
- **الفصل الثاني: شروط استحقاق تعويض البطالة وطرق تمويله.**
- **الفصل الثالث: الأحكام العامة لمزايا تأمين البطالة.**

(1)TABIN, Jean-Pierre; TOGNI, Carola. L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982). Antipodes, 2013.

CAMPEAU, Georges; LANG, Nicole. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi. L'histoire du régime canadien et de son détournement. The Canadian Historical Review, 2002, 83.4: 631.

[https://www.proquest.com/openview/2cfa7ddd2d96dbfec385123c92c39258/1?pqorigsite=gsc\\_holar&cbl=48794](https://www.proquest.com/openview/2cfa7ddd2d96dbfec385123c92c39258/1?pqorigsite=gsc_holar&cbl=48794)

HAIRAULT, Jean-Olivier. Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements. Rue d'Ulm, 2012. Publié le 29 mars 2013

Rueff, J. "L'ASSURANCE CHOMAGE, CAUSE DU CHOMAGE PERMANENT." Revue d'économie Politique, vol. 97, no. 6, 1987, pp. 813-53. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24699181>. Accessed 1 Feb. 2025.

## **الفصل الأول**

### **نطاق تطبيق تأمين البطالة**

## الفصل الأول

### نطاق تطبيق تأمين البطالة

يهدف تأمين البطالة إلى تغطية جميع العمال ضد خطر البطالة، ولكن هناك اعتبارات كثيرة تمنع المشرع من إطلاق هذا الحق<sup>(١)</sup>، حيث يتم أخذ العديد من العوامل في الاعتبار عند تحديد نطاق تطبيقه لمعرفة مدى إمكانية بسط مظلة التغطية لحماية العمال من خطر البطالة أم لا، ومن بين هذه العوامل: العوامل المالية والإدارية وغيرها.

#### أولاً: مد مظلة الحماية التأمينية لكافة العاطلين:

يهدف تأمين البطالة إلى حماية جميع العمال لدى الغير -في معظم التشريعات المقارنة- ضد خطر البطالة؛ لذلك من المنطقي إعطاء الأولوية للمهن والصناعات الأكثر عرضة للبطالة، والتي يكون العامل فيها أقل استقراراً من غيره، ومن ثم يفترض الأخذ بمبدأ الحاجة لكافة العاملين<sup>(٢)</sup>؛ لأن الاعتبارات الإدارية والمالية اللازمة لحصر بعض أنواع العمالة غالباً ما تحول دون تطبيق نظام تأمين البطالة عليهم<sup>(٣)</sup>.

#### ثانياً: الاعتبارات التمويلية:

يُعرف نظام التأمين الاجتماعي بأنه (تجميع المخاطر وإعادة توزيعها على المشتركين)، ومن ثم إذا أخذنا بمبدأ الحماية التأمينية لكل العمال دون اعتبارات أخرى، كما سبق ذكره في مد مظلة التأمين؛ لترتب على ذلك عدم استبعاد أية فئة من العمال، سواء أكانت عمالة مستقرة نسبياً وأقل تعرضاً لخطر البطالة، أو عمالة أقل استقراراً وتحتاج إلى الحماية من البطالة. ومع ذلك، وبسبب عدم استقرار الفئة الأخيرة من العمال الذين يحتاجون إلى تأمين البطالة أكثر من غيرهم، مما يجعلهم لا يساهمون بشكل فعال نتيجة عدم

(١) صلاح علي - المرجع السابق - ص ٣٣٧.

(٢) مبدأ الحاجة لا يعد ماثلاً لكافة العاملين؛ لأنه إذا صلح للعمال الأكثر تأثراً، الأقل استقراراً في العمل، والعمال المستقرة نسبياً أصحاب الأجور الضعيفة، فهو ليس كذلك بالنسبة لأصحاب الأجور المرتفعة؛ لأنه بناء على مبدأ الحاجة لا تستحق الفئة الأخيرة التعويض، على الرغم من أنها أحد ممولي النظام في كافة التشريعات. علاوة على ذلك، إن تعويض البطالة حق وليس منحة؛ لذلك لا يرتبط بحاجة العاطل، بعكس المساعدات الاجتماعية التي يكون العامل الرئيسي فيها حاجة العامل الاجتماعية.

(٣) صلاح علي - نفس الإشارة السابقة - ص ٣٣٧.



الاستقرار الوظيفي، ومن ثم عدم تدفق الاشتراكات بشكل منتظم، مما يؤثر سلبيًا على النظام التأميني ككل، حتى في حالة المشاركة، فهم أكثر تعطلًا من غيرهم، ويستفيدون أكثر من غيرهم، الأمر الذي يؤدي<sup>(١)</sup> إلى زيادة أعباء النظام وتكاليفه على مزاياه. وعليه؛ وفي ضوء الاعتبارات المالية والتوازن بين الاشتراكات المدفوعة والمزايا الممنوحة، قد تستثني بعض الدول العمال الأقل استقرارًا في وظائفهم، مثل العمالة المؤقتة والموسمية من تأمين البطالة، أو تضع شروط استحقاق مختلفة لهم عن غيرهم من العمال الآخرين، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم استقرارهم الوظيفي وكثرة تعطلهم<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: الامتبارات الفنية:

على الرغم من العمل على مد مظلة التأمين لجميع العمال باعتباره حقًا مقررًا في الدساتير والقوانين الوطنية، إلا أن هناك صعوبات إدارية وتنظيمية تحول دون ذلك، مثل عدم إمكانية تحديد الأجر الذي يقوم على أساسه تحصيل الاشتراكات<sup>(٣)</sup>، وتحديد فترات العمل التي يحدث خلالها التعطل الموجب لاستحقاق تعويض البطالة، بالإضافة إلى نقص البيانات اللازمة، خاصة بالنسبة للعمال الأكثر تنقلًا والأقل استقرارًا<sup>(٤)</sup>.

ومع ذلك، فقد تضيق وتتسع هذه الاعتبارات وفق قدرات الدولة. ففي الدول المتقدمة تكون أكثر شمولية في تغطية معظم العمال، بما في ذلك العمالة المؤقتة والموسمية، حيث تتوافر لديها قواعد بيانات عامة (databases)، خاصة للعمال الأقل استقرارًا. وفي المقابل الدول

(١) رغم أن هذه الفئة هي الأشد احتياجًا لتعويض البطالة؛ إلا أنها تحتاج إلى شقي الحماية: تأمين البطالة والمساعدات الاجتماعية، خاصة في الدول النامية، بما في ذلك مصر، حيث لا تستطيع التأمينات الاجتماعية بمفردها تغطية ذلك، وإنما تحتاج إلى أنظمة متعددة، وخاصة في ظل الأزمات كما هو الحال في ظل كوفيد ١٩.

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٥٦ وما بعدها، صلاح علي علي - المرجع السابق - ص ٣٣٨.

(٣) تغلبت معظم الدول في حال عدم معرفة الأجر الحقيقي بوضع حد أدنى لأجر الاشتراك، ومنها مصر - على سبيل المثال - حيث حددت الحد الأدنى لأجر الاشتراك اعتبارًا من أول يناير ٢٠٢٠ قدره ألف جنيه يزداد كل سنة ١٥ بالمائة لمدة سبع سنوات، ثم يتم ربط الزيادة بالأسعار؛ لذا في حالة استحقاق التعويض وحدوث تنازع على الأجر يصرف التعويض على أساس الحد الأدنى حتى يتم التأكد من الأجر الصحيح الذي يصرف الفرق بناءً عليه إن وجد.

(٤) علي العريف - المرجع السابق - ص ٤ - ٥، صلاح علي علي - نفس الإشارة السابقة - ص ٣٣٨.

الأخرى مثل أغلب الدول النامية، والتي لا تتوافر لديها مثل هذه البيانات، بما في ذلك مصر؛ لذلك تتوسع فيها الاستثناءات كما سنرى لاحقاً.

وبناءً على ما سبق نتناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

- **المبحث الأول: تأمين البطالة من حيث النطاق الشخصي.**
- **المبحث الثاني: تأمين البطالة من حيث نوعية التعطل.**

## المبحث الأول

### النطاق الشخصي لتأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

منذ بداية نشأة تأمين البطالة، كان هدفه مساعدة العمال الذين فقدوا وظائفهم لأسباب خارجة عن إرادتهم<sup>(١)</sup>، وأصبح الأصل أن كل من توافرت فيه الشروط المقررة - بموجب أنظمتهم الخاضعين لها - له الحق في الحصول على التعويض<sup>(٢)</sup>. ومع ذلك، فإن استبعاد بعض الفئات لأسباب تتعلق بالاعتبارات المالية والإدارية والاقتصادية المذكورة آنفًا كانت السمة الغالبة، سواء في معايير العمل الدولية أو العربية أو القانون المقارن أو القانون المصري<sup>(٣)</sup>.

وبناءً على ما سبق؛ نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: قاعدة شمولية تأمين البطالة.**
- **المطلب الثاني: الفئات المستبعدة من تأمين البطالة.**

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٣٣، السيد عيد نايل - الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي طبقاً لأحدث

التعديلات التشريعية - المرجع السابق - ص ٢٧٣، عادل فليح العلي - المرجع السابق - ص ٣١٧.

(٢) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة

٢٠١٩" المرجع السابق - ص ٣٦٦ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع

السابق - ص ٢٠٢ وما بعدها.

(٣) انظر هذه الرسالة ص ٨٤ وما بعدها.

## المطلب الأول

### قاعدة شمولية تأمين البطالة

لعبت معايير العمل الدولية والعربية دورًا بارزًا في الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل، حيث استهدفت معايير العمل الدولية حماية جميع الأشخاص<sup>(١)</sup> وتمديد مظلة تأمين البطالة طوال فترة التعطل حتى يحصل العاطل على فرصة عمل أخرى، وذلك من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)، والتي لم تكتف بحماية العاملين لدى الغير فحسب، وإنما تطرقت إلى فئات أخرى مثل العاملين السابقين لحسابهم الخاص، والباحثين عن العمل لأول مرة، وغيرهم<sup>(٢)</sup>. في حين اكتفت منظمة العمل العربية بالإشارة إلى حماية العاملين لدى الغير بموجب المادة (١/٤) في الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١، دون التطرق إلى أية فئات أخرى، مما يشير إلى تميّز وشمول نطاق معايير العمل الدولية عن العربية. لذلك، حاولت التشريعات المقارنة بسط الحماية للعاطلين عن العمل من خطر البطالة، ولكن كان هناك تفاوت في الحماية، حيث توجد بعض التشريعات المقارنة التي تبسط الحماية من خطر البطالة لجميع العاملين، ومع ذلك تكتفي بحماية المواطن دون المقيم كما هو الحال في المملكة العربية السعودية. بينما تذهب بعض التشريعات الأخرى إلى بسط الحماية للكافة (جميع العاملين في القطاعات المختلفة ودون تفرقة بين المواطن والمقيم) كما هو الحال في البحرين، وأخيرًا هناك بعض

(1) GREBER, Pierre-Yves; UNIVERSITÉ DE GENÈVE. DÉPARTEMENT DE DROIT DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE; UNIVERSITÉ DE LAUSANNE. INSTITUT DE RECHERCHES SUR LE DROIT DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET DES ASSURANCES. L'assurance-chômage en Suisse: du droit international et européen applicable au champ d'application personnel. pp. 123-150

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/41\\_greber\\_123%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/41_greber_123%20(1).pdf)

CAHUC, Pierre; CARCILLO, Stéphane; LANDAIS, Camille. Repenser l'assurance chômage: règles et gouvernance. Notes du conseil danalyse economique, 2021, 61.1: 1-12.

<https://shs.cairn.info/revue-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2021-1-page-1?lang=fr>

CAILLETEAU, Clément. La réforme du régime de l'assurance chômage: durcissement des conditions d'indemnisation et ouverture à de nouveaux bénéficiaires. Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2019, 3: 200-205.

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/rdctss-1521%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/rdctss-1521%20(1).pdf)

KERSTENNE, Louise, et al. La protection sociale des travailleurs indépendants pendant la crise de la Covid-19 en Belgique et en France. 2022.

[https://matheo.uliege.be/bitstream/2268.2/15708/4/KERSTENNE%20Louise\\_TFE.pdf](https://matheo.uliege.be/bitstream/2268.2/15708/4/KERSTENNE%20Louise_TFE.pdf)

(٢) انظر المادة (٢٦) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

التشريعات التي تفرق بين قطاعات الدولة، حيث تبسط الحماية للقطاعين العام والخاص دون القطاع الحكومي، ولكن دون تفرقة بين المواطن والمقيم كما هو الحال في النظام المصري، ومع ذلك رغم ضيق النطاق فيه، عاد المشرع المصري وتوسع في الاستثناءات، كما سنرى في المطلب الثاني.

## المطلب الثاني

### الفئات المستبعدة من تأمين البطالة

رغم قاعدة بسط الحماية الاجتماعية المذكورة آنفاً؛ إلا أن هناك العديد من الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة (خاصة في بعض الدول النامية، ومنها مصر)، ومع ذلك لم تكن هذه الاستثناءات على قدم المساواة. حيث تتفق التشريعات المقارنة على استبعاد فئات معينة من التغطية، مثل القُصّر المعالين من الأسرة، أو أولئك الذين تعرضوا لإصابة عمل، ومن ثم يحق لهم الحصول على معاش وفقاً لتأمين إصابة العمل، أو من بلغ السن القانونية ولم يعد بحاجة إلى هذا التأمين، في حين تختلف التشريعات المقارنة بالنسبة للفئات الأخرى، مثل العمالة المؤقتة وعمال الزراعة وخدم المنازل وغيرهم<sup>(١)</sup>. لذلك نتناول أبرز هذه الفئات؛ لنتلمس مدى إمكانية بسط التغطية التأمينية من خطر البطالة في التشريعات المقارنة، هذا من ناحية، والاستفادة من هذه الأنظمة للنظام التأميني المصري من ناحية أخرى. وبناءً على ما تقدم؛ نقسم هذا المطلب إلى سبعة فروع على النحو التالي:

- الفرع الأول: العاملون في الحكومة والقطاع العام والخاص.
- الفرع الثاني: عمال الزراعة.
- الفرع الثالث: أفراد أسرة صاحب العمل.
- الفرع الرابع: العاملون لحساب أنفسهم.
- الفرع الخامس: العمال العرضيون والموسميون والمؤقتون.
- الفرع السادس: خدم المنازل ومن في حكمهم.
- الفرع السابع: بلوغ السن الشيخوخة.

(١) محب الدين - المرجع سابق - ص ٤٤،

GAUTIER-SAUVAGNAC, Denis. Réflexions sur le système de l'assurance-chômage des intermittents du spectacle. Commentaire, 2004, 27.3: 737-740.

<https://shs.cairn.info/revue-commentaire-2004-3-page-737?lang=fr>

BAUGARD, Dirk. Le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle. Droit Social, 2015, 11: 915.

<https://www.proquest.com/openview/af7a61f4fa07152af7def912a6d59f52/1?pqorigsite=gscholar&cbl=396456>

WILLMANN, Christophe. La modulation des cotisations d'assurance chômage, un nouvel instrument des politiques de l'emploi?. Droit social, 2013, 10: 778.

<https://www.proquest.com/openview/dbf1e26709537a91a5c3accec5e160f6/1?pqorigsite=gscholar&cbl=396456>

## الفرع الأول

### العاملون في القطاع الحكومي والعام والخاص

يحدد قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ المقصود بهذه الفئات من خلال مادته الثانية، حيث تنص الفقرة الأولى من هذه المادة على أن موظفي الحكومة، يقصد بهم "العاملون المدنيون بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لأي من هذه الجهات". وتنص الفقرة الثانية منها على أن العاملين بالقطاع العام يقصد بهم "العاملون بوحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام وغيرها من الوحدات الاقتصادية التابعة لها، بما في ذلك رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المنتدبون في شركات القطاع العام". وأخيراً تنص الفقرة الثالثة منها على أن العاملين بالقطاع الخاص يقصد بهم "العاملون بالقطاع الخاص الخاضعون لأحكام قانون العمل، مع مراعاة أن تكون علاقة العمل التي تربط المؤمن عليه بصاحب العمل منتظمة". وبموجب المادة ٨٥ من هذا القانون، تسري أحكام تأمين البطالة على المؤمن عليهم في القطاعين العام والخاص بدون القطاع الحكومي. لذلك، سنكتفي هنا بتناول الفئة الأولى (العاملون في الجهاز الإداري للدولة) باعتبارها الفئة المستثناة من تأمين البطالة.

تستثنى بعض تشريعات الدول المختلفة موظفي الحكومة والهيئات العامة من مجال تطبيق نظام تأمين البطالة، لكونهم عمالة مستقرة نسبياً، بدعوى عدم وجود توازن بين ما تدفعه هذه الفئة من اشتراكات وما تحصل عليه من مزايا، لاسيما أنها نادراً ما تتعطل<sup>(١)</sup>.

ويمكن الرد على هذا الاتجاه من ناحيتين: الأولى، الاستقرار الوظيفي هو استقرار نسبي، خاصة في ظل التقلبات الاقتصادية الحالية في جُل الدول النامية، بما في ذلك مصر، وتوسع نظام الخصخصة. والثانية: أن تناسب المزايا مع التعطل قياس مع الفارق؛ لأن التأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص يهدف إلى تحقيق التوازن بين إجمالي الاشتراكات وإجمالي المدفوعات، وليس كل فرد أو فئة على حدة. ومع ذلك، يمكن مراعاة نسب الاشتراكات قياسياً على اشتراكات إصابة العمل.

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٤٧ وما بعدها.

لذلك انتقد البعض هذا الاستثناء، وقدموا بعض المبررات التي تحت المشرع على بسط مظلة تأمين البطالة لهذه الفئة، وكان أبرزها:

- ١- عدم وجود بطالة لهذه الفئة على قدم المساواة مع الفئات الأخرى - مثل القطاعين العام والخاص في مصر - لا يمنع من تغطية هذه الفئة من الناحية الإنسانية، حتى لو كانت قليلة التعطل، مع مراعاة معدلات الاشتراكات بينها وبين الفئات الأخرى<sup>(١)</sup>.
- ٢- أدى استبعاد هذه الفئة من تأمين البطالة إلى الإبقاء على الموظف الذي تبين عدم صلاحيته داخل الجهاز الإداري للدولة، مما جعله من أكبر الأجهزة الإدارية في العالم<sup>(٢)</sup>. وقد شكل هذا أحد أهم أسباب خلل الجهاز الحكومي في مصر<sup>(٣)</sup>. لذا من الأفضل العمل على خضوع هذه الفئة بتأمين البطالة ومحاسبة المقصر.
- ٣- يؤدي التوسع في التغطية وإدراج هذه الفئة إلى زيادة الموارد المالية لهذا الفرع، مما يساعد في التوازن المالي، وينتج عنه زيادة المزايا الممنوحة كلما أمكن ذلك<sup>(٤)</sup>.

تباينت التشريعات المقارنة في تغطية هذه الفئة؛ حيث شملها المشرع الأمريكي بمظلة تأمين البطالة<sup>(٥)</sup>، وشملها أيضًا المشرع البحريني من خلال المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ بالتأمين ضد التعطل<sup>(٦)</sup>، في حين اختلف الوضع في القانون المصري، حيث

(١) حسام الدين الأهواني- أصول قانون التأمين الاجتماعي- دار أبو المجد للطباعة- القاهرة- ١٩٩٢-١٩٩٣- ص ٣٠٩.

(٢) منير فريد الدكمي - الوجيز في التأمينات الاجتماعية شرح مفصل لأحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المكملة له - المرجع السابق- ص ٩٣ وما بعدها، منير فريد الدكمي -قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩-٢٠٢٣ المرجع السابق - ص ٢١٠.

(٣) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" جامعة القاهرة - كلية الحقوق- ٢٠٢٤-٢٠٢٥- ص ٣٥٩.

(٤) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٩٩٦، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" ٢٠٢٣- نفس الإشارة السابقة- ص ٣٦٦- ٣٦٧.

(5)SSPTW -The Americas-op - cit- 269

(٦) انظر المادة (١/٢) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).



استُبعدت هذه الفئة من تأمين البطالة بموجب قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩<sup>(١)</sup>.

ومن خلال ما سبق، يتضح لنا أن التشريعات المقارنة تعمل على حماية هذه الفئة تحت مظلة تأمين البطالة، على عكس المُشرِّع المصري الذي استبعدها من الحماية؛ وعليه نرى أنه من الأولى بسط التغطية لهذه الفئة للأسباب التي ذُكرت ولأسباب الآتية:

١- ضرورة حماية العمال المؤقتين في هذا القطاع ضمن هذه الفئة<sup>(٢)</sup>. حيث تشير المادة (٢) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ على أن تسري أحكام هذا القانون على العاملين المؤقتين والعرضيين والموسميين في الجهات المشار إليه في البندين (١، ٢) من هذه المادة.

٢- كما أن بعض الفقهاء يرى أن تتناسب الاشتراكات مع نسب التعطل<sup>(٣)</sup>؛ ومن ثم على نحو استرشادي نرى أنه من الممكن أن يتحمل المؤمن عليه في القطاع الحكومي ٠.٥٪، وفي القطاع العام ١٪، وفي القطاع الخاص من ١٪ إلى ١.٥٪ وفقاً لتكرار التعطل، وبذلك تتوازن نسب الاشتراكات مع نسب التعطل.

٣- تفعيل دور التكافل الاجتماعي بين العاملين على اختلاف فئاتهم، وخاصة في ظل انتشار كوفيد ١٩ الذي حرم الكثير من العاملين من وظائفهم، لا سيما العاملين في القطاع الخاص<sup>(٤)</sup>؛ مما يثقل كاهل صندوق التأمينات الاجتماعية.

(١) انظر المادة (٨٥) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(٢) انظر المادة (٢/٢) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .

- حيث تنص المادة الثانية البند الثاني من قانون التأمينات الحالي رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ على ما يلي: "تسري أحكام هذا القانون على العاملين المؤقتين والعرضيين والموسميين بالجهات المنصوص عليها في البندين (٢،١)". حيث يشير البند الأول إلى العاملين بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة، بينما يشير البند الثاني إلى العاملين بوحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام.

(٣) كما يرى أ. د/ أحمد البرعي وآخرون التوسع في المساهمة بين الشركاء الاجتماعيين لتمويل تأمين البطالة.

(٤) للمزيد انظر هذه الرسالة (الأسباب الصحية لانتشار تأمين البطالة)، ص ١٥١ وما بعدها.

## الفرع الثاني

### عمال الزراعة

تشكل الزراعة جزءًا مهمًا في الاقتصاد الدولي بشكل عام والمصري بشكل خاص، حيث كانت مصر تلقب بسلة غذاء العالم قديمًا<sup>(١)</sup>، وقد أرجع البعض الحكمة من عدم بسط التغطية التأمينية من خطر البطالة لعمال الزراعة لعدة أسباب مختلفة، أبرزها<sup>(٢)</sup>:

١- يعتبر عمال الزراعة من أصحاب الدخول المتنوعة، فعلى الرغم من أن الزراعة هي المهنة الأساسية، إلا أن هناك مهنة تكميلية بجانب هذه المهنة، مثل قطع الأشجار، وتربية المواشي، وغيرها. ونختلف مع ذلك، لأن عامل الزراعة برغم كل هذه المهن؛ إلا أنه قد لا يملك الحد الأدنى لمتطلبات المعيشة، مما دفع العديد من عمال الزراعة إلى التخلي عن مهنتهم الأصلية التي قضاها فيها طيلة حياتهم بسبب عدم جدواها، والذهاب إلى المدن، ونتيجة لذلك، ارتفع معدل البطالة في الحضر، وحدث عدم التوازن بين العرض والطلب.

٢- صعوبة تطبيق نظام تأمين البطالة بسبب قلة الإمكانيات المالية والإدارية ووقت عائقًا أمام المُشرِّع لتغطية هذه الفئة. ونرى أنه إذا كان ذلك مبررًا في الماضي بسبب حادثة تأمين البطالة عن غيره من فروع التأمينات الأخرى، فلا يمكن أن يكون كذلك في الوقت الحالي؛ لأن هناك العديد من الدول - المتقدمة والنامية - ممن بسطت الحماية لهذه الفئة من خطر البطالة.

(١) يمثل قطاع الزراعة والغابات والصيد جزءًا مهمًا من قطاعات الاقتصاد القومي المصري، حيث يعمل بهذا القطاع ما يقرب من ٢٠.١٪ من إجمالي القوى العاملة (عام ٢٠٢٠)، ويساهم بنسبة تقترب من ١٢.١٪ من إجمالي الناتج المحلي للعام نفسه، كما تبلغ إجمالي مساحة الأرض المنزرعة في مصر - وفقًا للتقرير الإحصائي الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء في ديسمبر ٢٠٢١ - ٩.٥ مليون فدان، وهذا يبين سبب أهمية الزراعة في مصر.

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٤٥، كامل عباس: تأمين البطالة - مجلة جامعة القاهرة بالخرطوم - جامعة القاهرة - مكتب شؤون فرع الخرطوم - العدد ١ - ١٩٧٠ - ص ٢٠٩.

٣- ضعف الوعي الثقافي لدى عاملي ومالكي وحائزي الأراضي الزراعية بهذا التأمين، وعدم معرفة أهميته بالنسبة لهم<sup>(١)</sup>.

ونتفق مع ذلك، حيث تنتشر قلة الوعي غالبًا في بعض الدول النامية ومنها مصر، ولذلك نحن بحاجة إلى زيادة التوعية التي تساعدنا بشكل كبير، خاصة في مصر؛ لإمكانية التدرج في تغطية هذه الفئة حتى نصل إلى نسبة معقولة تبعًا. ومع ذلك، فقد رأى البعض أنه متى أمكن التغلب على هذه الصعوبات آنفة الذكر من خلال تنظيم التسجيل في الريف مع دراسة ذلك إكتوارياً ومالياً قبل تطبيق التأمين على تلك الفئة، فسيكون هناك مبرر قانوني ومالي وفني للتغطية<sup>(٢)</sup>. وفي ضوء المعوقات المذكورة آنفاً، تباينت معايير العمل الدولية والعربية في تغطية عمال الزراعة، حيث على الرغم من استبعاد الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانة للعاطلين رغم إرادتهم) لهذه الفئة من نطاق تغطية خطر البطالة بموجب مادتها (٤/٢) والتي أشارت إلى أن هذه الاتفاقية لا تنطبق على عمال الزراعة وفقاً لتعريفها في القوانين والأنظمة الوطنية لكل دولة عضو<sup>(٣)</sup>. ومع ذلك خصصت معايير العمل الدولية بعض الاتفاقيات الدولية الأخرى حمايةً لعمال الزراعة، منها- على سبيل المثال- اتفاقية الحد الأدنى للسن رقم ١٠ لسنة ١٩٢١،<sup>(٤)</sup> والاتفاقية الدولية رقم

(١) أحمد البرعي - التأمينات الاجتماعية في مصر- محاولة لحصر المشاكل واجتهاد لبيان الحلول - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠٠٦ - ص ١٥.

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٤٦. ونؤيد هذا الرأي.

(٣) انظر المادة (٤/٢) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانة للعاطلين رغم إرادتهم).  
- والتي تنص على "لا تطبق هذه الاتفاقية على البحارة أو الصيادين البحريين أو عمال الزراعة طبقاً لتعريف هذه الفئات في القوانين أو اللوائح الوطنية".

(٤) انظر المادة (١) من الاتفاقية الدولية رقم ١٠ لسنة ٢٠٢١ (الحد الأدنى للسن التي يجوز فيها استخدام الأحداث في الزراعة) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٣- ٢٥ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٢١- عدد الدول المصدقة ٤ - عدد الدول العربية لا يوجد- دخلت حيز التنفيذ ٣١ أغسطس ١٩٢٣- ص ١. ولم تصدق مصر على هذه الاتفاقية. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312155](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312155)

- نصت المادة الأولى منها على أنه: "لا يجوز استخدام أو تشغيل الأحداث الذين تقل سنهم عن أربعة عشرة عاماً في أية منشأة زراعية عامة كانت أو خاصة أو في أي فرع من فروعها"

١٢ السنة ١٩٢١ (التعويض عن حوادث الزراعة لسنة ١٩٢١) (١). بينما اكتفت معايير العمل العربية من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية) باستبعادها من فروع التأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، دون تخصيص أية اتفاقيات أخرى لها على غرار معايير العمل الدولية (٢). وبالرغم من ذلك، كان هذا الاستثناء إيجابياً في شقين، الشق الأول: رأت معايير العمل العربية أن هناك ضرورة لاستبعاد هذه الفئة حينئذ بسبب الصعوبات الاقتصادية والإدارية والفنية لدى معظم الدول العربية، والشق الثاني: أن يكون ذلك في المراحل الأولى فقط، بحيث يتم تغطية هذه الفئة في جُل فروع التأمينات الاجتماعية - بما فيها تأمين البطالة - متى توافر ذلك للدول العربية.

لذلك تباينت التشريعات المقارنة في بسط الحماية التأمينية من خطر البطالة للعاطلين عن العمل لهذه الفئة، حيث توجد بعض التشريعات المقارنة التي تبسط الحماية التأمينية لكافة العاملين، بما في ذلك عمال الزراعة، كما هو الحال في نيوزيلندا، بينما تذهب بعض التشريعات الأخرى إلى بسط الحماية لمعظم هذه الفئة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية. فقد بدأ الوضع تدريجياً في تغطية عمال الزراعة، وتم وضع حد أدنى للعمال في المزارع، ومن ثم أجاز القانون الأمريكي خضوع هذه الفئة لتأمين البطالة الذين يعملون في المزارع بحد أدنى ١٠ عمال فأكثر لدى صاحب عمل في غضون ٢٠ أسبوعاً في السنة الواحدة (٣).

(١) انظر المادة (٢٠١) من الاتفاقية الدولية رقم ١٢ لسنة ١٩٢٣ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٣ - ٢٥ تشرين

الأول/ أكتوبر ١٩٢١ - عدد الدول المصدقة ٧٦ - عدد الدول العربية ٤ - دخلت حيز التنفيذ ٢٦ فبراير ١٩٢٣ -

ص ١. ولم تصدق مصر على هذه الاتفاقية. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100::::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312157](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100::::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312157)

- أعطت هذه الاتفاقية العمال الحق في الحصول على تعويض عن حوادث العمل، حيث نصت مادتها الأولى على ما يلي: "تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تصدق هذه الاتفاقية بأن توسع نطاق قوانينها ولوائحها التي تنص على تعويض العمال عن إصابتهم في حوادث تقع بسبب العمل أو أثناء أداءه، لتشمل كل العمال الزراعيين والأجراء".

(٢) لم يخصص المشرع الإقليمي العربي اتفاقية مستقلة لتأمين البطالة، ولكن غطت هذه الاتفاقية كافة مخاطر التأمين الاجتماعي، بما في ذلك تأمين البطالة، من خلال المواد من ٤٢ إلى ٤٧ منها.

(3) SSP- The United States – op – cit -p27.

ثم توسع المُشرِّع حتى وصل إلى ما يقرب من ٤٠٪ من عمال النشاط الزراعي<sup>(١)</sup>، إلى أن وصل إلى غالبية عمال النشاط الزراعي، أي ما يقرب من ٧٥٪، إلا أنه استبعد الجزء الذي يصعب التأمين عليه لأسباب قد تكون مالية أو إدارية أو غير ذلك<sup>(٢)</sup>.

وعلى النقيض من ذلك، عمل المُشرِّع المصري على استبعاد كل من يعمل بالزراعة بشكل مباشر أو غير مباشر في قوانين التأمينات الاجتماعية المتعاقبة - سواء كانت أعمالاً زراعية بحتة<sup>(٣)</sup> أو أعمالاً إدارية وكتابية تتعلق بالزراعة<sup>(٤)</sup> - من تأمين البطالة. ورغم توسع المُشرِّع المصري من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ في بسط التغطية لهذه الفئة لتشمل فروع التأمينات الأخرى مثل تأمين الشيوخوخة والعجز والوفاء...، إلا أنه عاد واستبعدها من تأمين البطالة<sup>(٥)</sup>.

ولا نؤيد توجه المُشرِّع في عدم بسط الحماية التأمينية من خطر البطالة لهذه الفئة، كما لا نقلل من التحديات الإدارية والفنية والاقتصادية التي تواجه الدولة والتأمينات الاجتماعية في ظل الظروف الراهنة، ولكن لا بد من العمل على حماية هذه الفئة من خطر البطالة. ونرى أنه من الممكن الاستعانة بالنظام الأمريكي، خاصة في المزارع الكبيرة والأديرة، وما أكثرها اليوم، حيث يعمل العمال فيها بشكل دائم وليس مؤقتاً، على أن يكون ذلك وفق الحد الأدنى لأجر الاشتراك، وأن تكون التغطية اختيارية حتى تتمكن من استكشاف إلى أي مدى

(1) SSPTW –The Americas-op – cit - p 269

(2) Social security programs throughout the world: the Americas- march 2009- p,187. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/20082009/americas/ssptw09americas.pdf>

(٣) ويقصد بعمال الفلاحة البحتة: هم الذين يقومون بأعمال بدنية داخل الحقول، ومن ثم، فإن مشرف الزراعة والكتاب والحارس ومن يقومون بأعمال مماثلة لا يعتبرون ضمن عمال الفلاحة البحتة.

(٤) سعيد أحمد شعله - قضاء النقض في التأمينات الاجتماعية - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - منشأة المعارف بالإسكندرية- ١٩٩٨ - ص ١٣٩.

(٥) انظر المادة (٨٥) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- نظم قانون التأمينات الجديد الحماية الاجتماعية للعمال غير المنتظمة بشكل عام والمؤقتين في الزراعة بشكل خاص، حيث أشارت المادة السابعة من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات البند الثامن إلى بسط التغطية التأمينية لكافة العاملين المؤقتين في الزراعة، سواء في الحقول والحدائق والبساتين، أو في مشروعات تربية الماشية أو الحيوانات الصغيرة أو الدواجن، أو في المناحل، أو في أراضي الاستصلاح والاستزراع... انظر المادة (٨/٧) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

يمكن التوسع في تغطية هذه الفئة من عدمه، كما يمكن أن تكون لها نقابة تضع الشروط والضوابط التي تساعدنا على تغطيتها فيما بعد<sup>(١)</sup>.

---

(١) رندا محمد صميذة: شرح قانون المنظمات النقابية العمالية رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ والمعدل بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠١٩ - الكتاب الثاني - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٢٢ - ص ٣٣٣.

### الفرع الثالث

#### أفراد أسرة صاحب العمل

ويُقصد بأفراد أسرة صاحب العمل هم الذين تربطهم علاقة أسرية بصاحب العمل، أو بمعنى آخر هم الذين يجمعهم أصل مشترك، سواء كانت قرابتهم مباشرة أو قرابة حواشي، ويختلف تحديد درجة القرابة مع صاحب العمل باختلاف التشريع المقارن، وتستثني العديد من الدول هذه الفئة بحجة منع الاحتيايل والفصل الصوري من العمل؛ لأن صلة القرابة أقوى من العلاقة التعاقدية<sup>(١)</sup>.

لذلك تباينت التشريعات المقارنة في تغطية هذه الفئة تحت مظلة تأمين البطالة. على سبيل المثال تشمل فرنسا هذه الفئة بالحماية بشكل عام<sup>(٢)</sup>، بينما يختلف الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية لهذه الفئة ضمن تأمين البطالة<sup>(٣)</sup>، لاسيما في ولاية كاليفورنيا، حيث تشير المادة ٦٣١ من (CUIC) قانون تعويض البطالة لهذه الولاية إلى استبعاد الطفل الذي يقل عمره عن ١٨ عامًا ويعمل لدى والده أو والدته، أو الفرد الذي يعمل لدى ابنه أو ابنته أو زوجته، وذلك اعتبارًا من ١ يناير ٢٠٠٥، ولكن لا يشمل أطفال الزوج أو الزوجة أو الأطفال بالتبني<sup>(٤)</sup> أو الأصهار أو زوجة الابن وما إلى ذلك، كما لا ينطبق ذلك على شركة الأموال، حتى لو كانت جميع أسهم الشركة مملوكة لشخص واحد أو مملوكة بشكل مشترك مع أحد الزوجين؛ لأن تشغيل العامل في هذه الحالة يكون من جانب الشركة، وليس من جانب المساهمين، وبالمثل الشركة ذات المسؤولية المحدودة<sup>(٥)</sup>. ومع ذلك، يسمح المشرع الأمريكي

(١) الصياد وليلي الوزيري - المرجع السابق - ص ١٠، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق- ٢٠٢٣ ص ٣٦١-٣٦٢.

- فالقرابة المباشرة، تشمل قرابة أصل كالأم والأب أو قرابة فرع كالابن والبنات، أما قرابة الحواشي تشمل الأخ والأخت. راجع في المعنى: عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق- ٢٠٢٤ ص ٣٥٩ وما بعدها.

(2) SSPTW-Europe - op - cit - p. 127.

- بشرط توافر حد أدنى من أيام العمل، أو حد أدنى من ساعات العمل كما سنرى لاحقًا.

(3)SSPTW -The Americas-op - cit - p187.

(٤) لا تعترف مصر بالتبني، ومن ثم لا تدخل هذه الفئة ضمن حالات أفراد أسرة صاحب العمل لدى المشرع المصري.

(5) [https://edd.ca.gov/siteassets/files/pdf\\_pub\\_ctr/de231fam.pdf](https://edd.ca.gov/siteassets/files/pdf_pub_ctr/de231fam.pdf)

(ولاية كاليفورنيا) بتغطية أفراد أسرة صاحب العمل وفقاً لنظام اختياري (SDI) إذا وافق كل من العامل وصاحب العمل.

وعلى النقيض من ذلك جاء المُشَرِّع المصري، حيث لم يسر على نهج المُشَرِّع الفرنسي بمد التغطية لهذه الفئة، كما لم يتبع نهج المُشَرِّع الأمريكي (ولاية كاليفورنيا) ويستبعد بعض أفراد الأسرة ثم يسمح لهم بالتغطية تحت مظلة نظام اختياري متى قبل الطرفان - العامل وصاحب العمل - هذا النظام، وإنما استبعد هذه الفئة من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، واكتفى بحماية القطاعين العام والخاص دون غيرهما، وهذا محل نقد من جانبنا وجُلُّ الفقه<sup>(١)</sup>. إلا أن القانون الحالي تميّز بتوحيد المفاهيم القانونية، حيث نص على استبعاد أفراد أسرة صاحب العمل الذي يعولهم فعلاً، وبذلك يتوافق مع قانون العمل<sup>(٢)</sup>. وهكذا أضع هذه الرؤية أمام المُشَرِّع المصري لإمكانية الاستفادة من المُشَرِّع الفرنسي والمُشَرِّع الأمريكي (ولاية كاليفورنيا)، حيث يمكن الاستفادة من النظام الاختياري حتى الوصول إلى التغطية الشاملة.

(١) إلا أن المشرع المصري، من خلال هذا القانون، أنهى حالة الجدل التي كانت سائدة حول تحديد هذه الفئة، حيث تناولها القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤؛ لكن دون تحديدها تحديداً نافياً للجهالة، مما جعل المشرع يتدخل من خلال القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ ليحددها حتى الدرجة الثانية، ومع ذلك عاد الفقه ليحاول تفسير رؤية المشرع فيما إذا كانت الدرجة الثانية تشمل القرابة بالدم فقط، أم القرابة بالدم والمصاهرة معاً. إلى أن جاء القانون الحالي رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ ليستبعد أفراد صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً من فروع التأمينات الاجتماعية. ومن ثم يكون المشرع قد اكتفى بنوعين من الإعالة، هما: الإعالة القانونية: وهي الإعالة التي يلتزم المؤمن عليه بموجبها بالإنفاق على فئة أو فئات معينة، حتى وإن لم تتواجد معه في مسكن واحد، مثل الأرملة، والأبناء، والبنات. والإعالة الفعلية: هي التي تستلزم توافر شروط معينة، بحيث إذا انتفى أحدهما انتفت معها الإعالة، وتشمل هذه الفئة: الإخوة والأخوات، إلا أنه عاد واستبعدهما من تأمين البطالة، راجع في هذا المعنى: صلاح الدين رياض، أصول التأمينات الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون تاريخ، ص ١٧٩، حسام الدين كامل، الحماية التأمينية للمرأة في ظل قانون التأمين الاجتماعي المصري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الثاني، يوليو ١٩٩٤، ص ٤٧٦، أحمد محمد الرفاعي، أحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٠٧. عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق- ٢٠٢٤ ص ٣٥٩ وما بعدها

(٢) - راجع في ذلك: رندا محمد صميذا: قانون العمل - المرجع السابق - ص ٢٠ وما بعدها.  
- إلا أن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات، يختلف عن قانون العمل، حيث تكون الإعالة ضمن فئات المستحقين من جدول ٧ المرافق للقانون، (الأرمل-الأرملة-الابن-الابنت-الوالد-الوالدة-الأخ-الأخت) في حين يطبق قانون العمل على المستحقين وغيرهم لعموم النص.



## الفرع الرابع

### العاملون لحسابهم الخاص

أصبح استبعاد فئة العاملين لحسابهم الخاص<sup>(١)</sup> من أنظمة تأمين البطالة شائعاً تقريباً في غالبية تشريعات الدول المختلفة، نظراً لوجود العديد من الصعوبات في تغطيتها بهذا النظام، وقد ساق البعض العديد من الصعوبات التي تحول دون حمايتها من خطر البطالة، أبرزها:

- ١- صعوبة تسجيل بطالة العاملين لحسابهم الخاص، ومن ثم استحالة المتابعة لمعرفة مدى استمرار تعطّلهم من عدمه، وفي تلك الحالات لا بد من الاعتماد على بعض المظاهر المادية الخارجية التي تعد مبرراً قانونياً لاستمرار الحق في التعويض، مثل إغلاق مكان العمل، أو إيداع مهام وأدوات العمل في مكان معين، بحيث يستبعد معها كل احتمال لمزاولة النشاط بشكل أو بآخر خلال فترة الانتقال بمزايا تأمين البطالة<sup>(٢)</sup>.
- ٢- تعذر تقدير أجور المشتغلين لحساب أنفسهم، ومن ثم صعوبة تقدير تعويضاتهم<sup>(٣)</sup>. ولا نتفق مع هذا السبب؛ لأن معظم تشريعات الدول تضع حدًا أدنى لا يجوز أن تقل عنه الاشتراكات، وحدًا أقصى لا يمكن تجاوزه، ولكن بسبب الاختلاف بين تأمين البطالة وتأمين الشيخوخة؛ حيث غالبًا ما يكون تأمين البطالة اختياريًا في أغلب التشريعات المقارنة لهذه الفئة؛ لذا يمكن الاعتماد على الشريحة التي يختارها العامل لحسابه الخاص في هذا التأمين لحساب تعويضه بموجبها.
- ٣- يعتبر البعض أن هذه الفئة لا تستحق الحماية، وهناك من هو في أمس الحاجة إلى الحماية - أي من يعمل لدى الغير - خاصة في ظل وجود الأنظمة الرأسمالية. وعلى

(1) OECD, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020: crise du covid-19 et protection des travailleurs », OECD Publishing, 2020, p.p 17.ets.

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٤٩.

(٣) انظر المادة (٩/١) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- حيث نصت المادة الأولى البند التاسع من القانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات على الآتي: "دخل الاشتراك: الدخل الذي يختاره المؤمن عليه من الفئات المنصوص عليها في البندين ثانيًا وثالثًا من المادة (٢) من هذا القانون للاشتراك عنه، وبما لا يقل عن الحد الأدنى لأجر الاشتراك ولا يزيد عن الحد الأقصى له".

الرغم من وجاهة هذا السبب، إلا أن أزمة (كوفيد ١٩) أثبتت أن الجميع بحاجة إلى الحماية، بما في ذلك العاملون لحسابهم الخاص، وهذا ما أكدته معايير العمل الدولية، من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بموجب مادتها ٢٦/ي، والتي أشارت إلى إمكانية حماية العاملين لحسابهم الخاص عن طريق تلقي إعانات اجتماعية -بالشروط والطرائق المقررة- للأشخاص الذين عملوا من قبل لحسابهم الخاص<sup>(١)</sup>. وعلى النقيض من ذلك، معايير العمل العربية التي لم تتطرق إلى حماية هذه الفئة من خطر التعطل<sup>(٢)</sup>.

لذلك تباينت التشريعات المقارنة في مد مظلة الحماية التأمينية لهذه الفئة من خطر البطالة، فقد نهجت معظم التشريعات المختلفة على استبعاد هذه الفئة من الحماية، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية والبحرين وغيرها، بينما مد البعض الآخر مظلة الحماية لهذه الفئة لتأمين البطالة، كما هو الوضع في فرنسا<sup>(٣)</sup>، حيث أعطى المشرع الفرنسي العاملين لدى حسابهم الخاص الحق في الحصول على تعويض البطالة<sup>(٤)</sup> وفقاً لشروط معينة، أبرزها: أن يكون العامل لحسابه الخاص قد مارس نشاطاً لمدة عامين على الأقل

(١) انظر المادة (٢٦/ي) الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٢) انظر المادة (٤،هـ) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

(٣) CHARPIN, J. M., et al. Ouverture de l'assurance Chômage Aux Travailleurs Indépendants. IGAS N, 2017.

[https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/filesspip/pdf/RapportAssurance\\_chomage\\_independants.pdf](https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/filesspip/pdf/RapportAssurance_chomage_independants.pdf)

CADORET, Clément; CAUSSAT, Laurent; ROBERT, Ève. L'assurance chômage est-elle en voie d'universalisation?. Revue française des affaires sociales, 2018, 4: 223-226.

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lassurancechomageestelleenvoieduniversalisation%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lassurancechomageestelleenvoieduniversalisation%20(1).pdf)

POMMET, Sophie; SATTIN, Jean-François. Faut-il assurer les entrepreneurs? Assurance chômage, liquidation judiciaire et rebond entrepreneurial. Revue de l'Entrepreneuriat, 2020, 2: 43-65.

<https://shs.cairn.info/revue-de-l-entrepreneuriat-2020-2-page-43?lang=fr>

CÉLÉRIER, Sylvie; RIESCO-SANZ, Alberto; ROLLE, Pierre. Une indépendance équivoque: les nouveaux statuts des indépendants espagnols et français. Revue française de socio-économie, 2016, 2: 21-41.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/une-independance-equivoque-les-nouveaux-statuts-des-independants-espagnols-et-francais.pdf>

(٤) انظر قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي المادة 2-16-135 R مضافة بالمرسوم رقم ٢٠١٩-٧٩٦ المؤرخ في ٢٦

دون استخدام أي عامل؛ وأن يكون توقف النشاط بسبب تصفية قضائية أو شيء من هذا القبيل من الأسباب التي لا يكون له يد فيها؛ وأن يبادر إلى التسجيل في مكتب العمل المختص مع توافر فيه الجدية في البحث عن العمل؛ وألا يقل دخله السنوي عن ١٠ آلاف يورو سنويًا للسنتين السابقتين على التعطل؛ وألا يكون لديه دخل شخصي يزيد على ٥٦٥.٣٤ يورو شهريًا للفرد الواحد<sup>(١)</sup>. وعلى نفس المنوال، جنوب أفريقيا التي أخضعت بعض هذه الفئة لتأمين البطالة وفق شروط معينة<sup>(٢)</sup>.

في حين اختلف الوضع في مصر، حيث كان المُشرع قبل صدور قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ ينظم الحماية التأمينية لهذه الفئة بموجب القانون المصري رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦<sup>(٣)</sup>، ومع ذلك لم يشمل هذا القانون تأمين البطالة. ثم جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ ليضم العديد من الفئات، بما فيهم العاملين لحسابهم الخاص، وقد توسع هذا القانون في تغطية هذه الفئة بموجب مادته الثانية لفروع التأمينات الأخرى، مثل الشيخوخة والعجز وإصابة العمل. الخ<sup>(٤)</sup>. إلا أنه عاد واستبعدها من نطاق تأمين البطالة.

(1) Site of service public fr- Is a self-employed person entitled to unemployment insurance?

<https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23994?lang=en>

(2) Social security programs throughout the world: The Africa – September 2019- p,242. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/20182019/africa/ssptw19africa.pdf>

(٣) انظر قانون التأمين الاجتماعي على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم الصادر بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته والقرارات المنفذة له - نسخة صادرة من صندوق تأمينات القطاع الحكومي - الطبعة الثانية - مايو ٢٠١٣. نشر في الجريدة الرسمية - العدد ٣٧ (تابع) في سبتمبر سنة ١٩٧٦.

(٤) انظر المادة (٢) ثانيًا من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .

- والتي نصت على "تشمل أصحاب الأعمال ومن في حكمهم من الفئات الآتية: الأفراد الذين يزاولون لحساب أنفسهم نشاطًا تجاريًا أو صناعيًا أو زراعيًا، والحرفيون وغيرهم ممن يؤدون نشاطًا أو خدمات لحساب أنفسهم، ويشترط لخضوعهم أن تنظم أنشطتهم قوانين خاصة، أو يلزم لمزاوتها الحصول على ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة. الشركاء المتضامنون في شركات الأشخاص، وشركات التوصية بالأسهم، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، والأعضاء المنتدبون في الشركات المساهمة بالقطاع الخاص، والمديرون في الشركات ذات المسؤولية المحدودة. ملاك شركات الشخص الواحد. المشتغلون بالمهن الحرة وأعضاء النقابات المهنية، ويحدد تاريخ بدء انتفاع كل مهنة بأحكام هذا القانون بقرار من رئيس الهيئة. الأعضاء المنتجون في الجمعيات التعاونية الإنتاجية الذين يشتغلون لحسابهم أنفسهم. مالكو الأراضي الزراعية التي تبلغ مساحتها فدانًا فأكثر. حائزو الأراضي الزراعية التي تبلغ مساحتها فدانًا فأكثر، سواء كانوا ملاكًا أو مستأجرين بالأجرة أو المزارعة أو كليهما معًا. ملاك العقارات المبنية الذين لا يقل نصيب =

ومن ثم يتضح من ذلك أن المُشرِّع المصري توسع في تغطية أصحاب الأعمال بشكل كبير في ظل هذا القانون عن القانون الملغي رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦، إلا أنه عاد واستبعد هذه الفئة من تأمين البطالة. ومع ذلك، فقد رأى البعض أنه يمكن خضوع هذه الفئة لتأمين البطالة وفق شروط وأوضاع خاصة بهم، مع تحديد قيمة التعويض ومدة استمرار صرفه لهم، ويمكن أن يكون هذا النظام اختياريًا في بداية الأمر<sup>(١)</sup>.

ونؤيد هذا الرأي؛ حيث يمكن محاولة تغطية هذه الفئة بتأمين البطالة باعتبار أن القانون التأمينات الجديد يشمل هذه الفئة وغيرها من الفئات الأخرى، شريطة أن تحدد تغطية هذه الفئة وفق الشروط والأحكام التي يحددها رئيس الهيئة، والتي من خلالها سيحدد الإجراءات المتعلقة بها بعد دراسة مالية وعملية وفنية وإدارية وافية، كما نقترح ما يلي:

- ١- أن يشمل أصحاب الأعمال الذين يستخدمون عمالاً لا يزيد عددهم عن خمسة.
- ٢- أن يعتمد في هذا التأمين على شريحة الدخل التي يختارها صاحب العمل لنفسه كأساس لتعويض البطالة في حال تعطله، وبما لا يقل عن الحد الأدنى لأجر الاشتراك ولا يتجاوز الحد الأقصى له. على اعتبار أنه نظام اختياري يختلف عن تأمين الشيخوخة الإجباري الذي لا يقل اشتراكه فيه عن أجر أعلى عامل لديه.
- ٣- كما يمكن الاعتماد في إثبات التعطل بسحب ترخيص المؤمن عليه العامل لحسابه الخاص، أو إشهار إفلاسه، أو لأسباب أخرى لا تدع مجالاً للشك بوجوده في حالة تعطل.

- ٤- بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة من نظام الحسابات الذي كان موجود في ظل القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠، حيث يمكن أن يتضمن تأمين البطالة بموجب قانون التأمينات

=كل منهم من الدخل السنوي عن الحد الأدنى لأجر الاشتراك، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون شروطاً وقواعد للخضوع لهذا البند. وأصحاب وسائل النقل الآلية للأشخاص أو البضائع، بما في ذلك وسائل النقل البري والنهري والبحري والجوي. الوكلاء التجاريون. أصحاب مراكب الصيد الميكانيكية والشرعية. العمدة والمشايخ. المرشدون والأدلاء السياحيين وقصاصو الأثر. الأدباء والفنانون. ورثة أصحاب الأعمال في المنشآت الفردية، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون شروط الخضوع. أصحاب الصناعات المنزلية والبيئية والريفية والأسرية. المأذونون الشرعيون والموتقون المنتدبون من غير الرهبان".

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٥٠.

الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - حسابين، الأول: حساب شخصي للمؤمن عليه العامل لحسابه الخاص، بحيث إذا وجد به رصيد وتوافرت شروط الاستحقاق في المؤمن عليه المعني استحق التعويض، والثاني: حساب تكافلي يشمل جميع أصحاب الأعمال، هذا الحساب قائم على نظام التكافل؛ لأنه في حال عدم وجود رصيد في الحساب الشخصي للعاطل يمكن السحب من هذا الحساب، شريطة أن يتم استرداد هذه المبالغ من الحساب الشخصي للعاطل المعني عندما يكون لديه رصيد، ومن ثم في حالة عدم وجود رصيد حتى توافر حالة من حالات الاستحقاق - المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة - يتم خصم هذه المبالغ من المستحقات لصالح الحساب التكافلي.

٥- صرف الحساب الشخصي في حالات صرف الحقوق التأمينية للمؤمن عليه بسبب الشيخوخة أو العجز أو الوفاة أو ما إلى ذلك. وهذا هو تطبيق قاعدة الغنم بالغرْم؛ لأن المؤمن عليه المعني يخصم منه ما تم صرفه من الحساب التكافلي، لذلك في حالة توافر مبالغ في حسابه الشخصي يتم صرفها له.

وفي ختام هذا العرض، يمكننا القول إن معظم التشريعات المقارنة استبعدت هذه الفئة من تأمين البطالة، في حين شملتها بعض التشريعات الأخرى بالحماية - مثل فرنسا وغيرها - وفق شروط معينة، وعليه نرى إمكانية الاستفادة من النظام التأميني الفرنسي، وذلك بتغطية هذه الفئة بتأمين البطالة وفقاً لما سبق الإشارة إليه، شريطة أن يكون النظام اختياريًا في البداية حتى يمكن تقييمه.

## الفرع الخامس

### العمال العرضيون والموسميون والمؤقتون

نظرًا لحاجة هذه الفئات للحماية الاجتماعية بشكل عام ولتأمين البطالة بشكل خاص<sup>(١)</sup>؛ فقد حرصت معايير العمل الدولية على حمايتها، ولكن لأن حمايتها تحمل في جعبتها العديد من الصعوبات الفنية والإدارية والمالية، لذلك تركت كيفية تغطيتها للدول، من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي). بموجب مادتها (٤/٢٤)، والتي أوصت بجواز مد التغطية لتشمل العمال العرضيين والمؤقتين، مع تكييف مدة دفع الإعانة وفترة الانتظار وفقًا لظروف استخدامهم الخاصة<sup>(٢)</sup>، وأيضًا الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) من خلال مادتها (٢/١٧)، والتي نصت على ما يلي: "تبذل كل دولة عضو جهودها لتكييف المدة المؤهلة مع ظروف المنشأة المهنية للعمال الموسميين"<sup>(٣)</sup>. وعلى النقيض من ذلك كانت معايير العمل العربية، حيث استبعدت هذه الفئات من فروع التأمينات الاجتماعية بما في ذلك تأمين البطالة من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).<sup>(٤)</sup> بموجب مادتها (٤/ز)، والتي نصت على استبعاد الفئات التالية "العمال الذين يؤدون أعمالًا عرضية، أو موسمية، أو مؤقتة". ومع ذلك، تركت توسيع التغطية لهذه الفئات وفئات أخرى حسب إمكانية الدول الأعضاء.

(1) MARGOLIS, David; FOUGÈRE, Denis. Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage: les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis. Cahiers de la Maison des Sciences Economiques, 1999.

<https://shs.hal.science/halshs-03592503/file/Bla99022.pdf>

THWAITES, James D.; GIASSON, Guylaine. Travail et emploi/Work and Employment: Sources essentielles/Essential Sources. Presses de l'Université Laval, 2021.

[https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=h0pFEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Isabelle,+F.+\(1943\).+L%27Assurancech%C3%B4mage+\(Doctoral+dissertation,+University+of+Ottawa+\(Canada\).+&ots=Wr9Epm4gPq&sig=GRYuEmGCH5\\_8HP5o7SMHxFnS5Yw&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=h0pFEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Isabelle,+F.+(1943).+L%27Assurancech%C3%B4mage+(Doctoral+dissertation,+University+of+Ottawa+(Canada).+&ots=Wr9Epm4gPq&sig=GRYuEmGCH5_8HP5o7SMHxFnS5Yw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

(٢) انظر المادة (٤/٢٤) من الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).

- والتي نصت على "يجوز، في حالة العمال الموسميين، تكييف مدة دفع الإعانة وفترة الانتظار مع ظروف استخدامهم".

(٣) انظر المادة (٢/١٧) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٤) انظر المادة (٤/ز) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

وبناءً على ما تقدم نتناول هذا الفرع من خلال النقاط التالية:

### **أولاً: تحديد المقصود بالعمال المؤقتين والموسميين والعرضيين، وموقف المشرع المصري من حمايتهم من خطر البطالة:**

يختلف مفهوم العامل المؤقت والموسمي والعرضي في قانون العمل عن قانون التأمينات الاجتماعية، حيث يميّز الأول بين مفهوم كل منهما عن الآخر، في حين يعتبرهم قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات عمالاً مؤقتين طالما كانت المدة أقل من ستة أشهر، ومن ثم يستبعدهم من نظام تأمين البطالة.

### **أولاً: مفهوم العامل المؤقت والموسمي والعرضي:**

نتناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ المقصود بهذه الأعمال، من خلال لائحته التنفيذية، حيث حددت مفهوم العمالة المؤقتة بشكل عام، والتي نصت على ما يلي: "يقصد بالعمال المؤقتين من تقل مدة عمالتهم لدى صاحب العمل عن ستة أشهر متصلة، أو كان العمل الذي يزاولونه لا يدخل بطبيعته فيما يزاوله صاحب العمل من نشاط"<sup>(١)</sup>.

ونلاحظ من خلال هذا النص أنه لم يفرق بين العامل الموسمي أو العرضي أو المؤقت، ومن ثم لم يُعرّف أي منهم، بل وضع ضوابط معينة للقول بأنه عمل مؤقت أم لا من خلال الشروط التالية:

١- ألا تقل مدة الخدمة عن ستة أشهر لدى صاحب العمل.

٢- وأن تكون هذه المدة متصلة.

٣- ألا يكون عمالاً عرضياً.

وبما أن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ لم يتناول المقصود بهذه الأعمال، فكان لابد من الرجوع إلى قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، لمعرفة المقصود بالعمل المؤقت والموسمي والعرضي من خلال النقاط التالية:

(١) انظر (٨/٧) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

**أ) العمال العرضيين:**

تناول المشرع في قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ تعريف العمل العرضي من خلال مادته (١/هـ) والتي أشارت إلى يُقصد بالعمال العرضيين هم أولئك الذين يؤدون أعمالاً عرضية ذات طبيعة مختلفة عن نشاط المنشأة التي يعملون فيها، والتي لا يستغرق إنجازها أكثر من ستة أشهر. ومن ثم يشترط في هذا العمل شرطين لاعتباره عملاً عرضياً، الأول: ألا يدخل في النشاط الأصلي للمنشأة، فعلى سبيل المثال: إذا كان نشاط المنشأة هو الاستيراد والتصدير؛ وكلفت هذه المنشأة مهندساً بتشطيب مقر جديد لها، فإن هذا العمل الذي يقوم به المهندس هو عمل عرضي، والثاني: ألا يتجاوز هذا العمل ستة أشهر، ومن ثم إذا استغرق العمل المذكور أكثر من ستة أشهر، لا يعتبر عملاً عرضياً.

وبالنظر إلى المادة ٧ من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المذكورة آنفاً، نجد أنها اتفقت مع الشرط الأول ألا يدخل بطبيعته فيما يزاوله صاحب العمل من نشاط، في حين أنها لم تتطرق إلى الشرط الثاني ألا يتجاوز العمل أكثر من ستة أشهر<sup>(١)</sup>.

**ب) العمال المؤقتين:**

ويقصد بالعمال المؤقتين هم الذين يتم توظيفهم لأداء عمل معين، فتنتهي علاقة العمل بانتهاء هذا العمل حتى لو تجاوز ستة أشهر، كأن تتعاقد شركة مقاولات مع مقاول لبناء مدينة سكنية، ثم تنتهي العلاقة ببناء تلك المدينة<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر المادة (٤/٣) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- والتي نصت على الآتي " تسري أحكام القانون على فئة العاملين لدى الغير التالي بيانهم.....٤- العاملين بالقطاع الخاص الخاضعين لأحكام قانون العمل، ومع مراعاة ما يأتي:

أ- أن يكون المؤمن عليه ١٨ سنة فأكثر.

ب- أن تكون علاقة العمل التي تربط المؤمن عليه بصاحب العمل منتظمة، وتعتبر علاقة العمل منتظمة إذا كان العمل الذي يزاوله العامل يدخل بطبيعته فيما يزاوله صاحب العمل من نشاط أو كان يستغرق ستة أشهر على الأقل. ويستثنى من هذا الشرط عمال المقاولات وعمال الشحن والتفريغ وعمال الصيد وعمال النقل البري"

(٢) محب الدين محمد، المرجع السابق، ص ٦٩ وما بعدها، علي العريف، المرجع السابق، ص ١١، إسماعيل فهيم الخشن، المرجع السابق، ص ٣٧٣ وما بعدها.



لذلك، حدد المشرع في قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ مدة العمل المؤقت بانتهاء العمل، حتى ولو زادت عن ستة أشهر، على أن ينتهي العمل بإتمامه، وهذا ما درجت عليه أحكام محكمة النقض، حيث إن العمل بصفة مؤقتة أو عارضة لا يغير صفة العمل المؤقت إلى دائم بطول المدة<sup>(١)</sup>؛ ومن ثم لا يتحول إلى عقد دائم، وإنما ينتهي عقد العامل المؤقت بانتهاء العمل الذي استُخدم من أجله<sup>(٢)</sup>.

### (ج) العمال الموسميون:

ويقصد بالعمال الموسميون هم الذين يؤدون أعمالاً معينة في أوقات دورية ومواسم معينة من السنة، مثل عمال القصب أو البنجر، والحصاد، والصيد، وما إلى ذلك، ومن ثم فإن المدة ليست عاملاً أساسياً فيها، سواء كانت أقل من ستة أشهر أو أكثر.

وخلاصة القول: يتفق العمال المؤقتون والموسميون والعرضيون في أن جميع أعمالهم تتم بشكل مؤقت، وليس بشكل دائم، ومع ذلك فإن العمل العرضي يختلف عن العمل المؤقت والموسمي، حيث إن العمل العرضي لا يدخل بطبيعته فيما يزاوله صاحب العمل من نشاط، ومن ثم قد لا يتكرر هذا العمل. على عكس العمل المؤقت الذي يدخل في النشاط الذي

(١) طعن مدني رقم ١٥٩٦ لسنة ٧١ ق - ج ٥ يناير - ٢٠٠٣، مكتب فني (سنة ٥٤، قاعدة ٢١، صفحة ١٢٨، موقع

محكمة النقض الإلكتروني <https://www.cc.gov.eg>

- "إن المعول عليه إذن في اعتبار العمل المسند إلى العامل مؤقتاً أو عرضياً هو أن يكون تعيينه في غير الوظائف الدائمة الواردة بجدول المقررات الوظيفية للبنك والموصوفة بجدول توصيف الوظائف الخاص به والمرتببة في الفئات المالية المبينة بالجدول الملحقة باللائحة ولا عبرة في هذا المقام بنوع العمل الذي يسند إلى عامل معين على غير الوظائف الدائمة ولو كان له مسمى فيها ولا بالزمن الذي يستغرقه عمله مهما طال ولا بمدة عقد عمله ولو كان غير محدد المدة لأن استئالة خدمة العامل المعين بالبنك بصفة مؤقتة أو عارضة لا يغير صفة العمل المؤقت إلى دائمة".

(٢) طعن مدني رقم ١٣٣ لسنة ٤٤ ق - ج ٣١ مايو، ١٩٨٠، مكتب فني (سنة ٣١، قاعدة ٣٠٠، صفحة ١٦١١، موقع

محكمة النقض الإلكتروني <https://www.cc.gov.eg>

- "الثابت من الحكم المطعون فيه أن الطاعن قد التحق بالشركة التي تقوم بعملية استصلاح أراض جمهورية مصر العربية بمقتضى عقد عمل مؤرخ ١/ ١/ ١٩٦٣ وأن العقد المذكور تضمن أن العملية التي تقوم بها الشركة هي =عملية موقوتة باستصلاح مساحة معينة من الأراضي لحساب جمهورية مصر العربية وقد جدد هذا العقد وتضمن العقد المؤرخ ١/ ٦/ ١٩٦٥ أن ما تقوم به الشركة موقوت وينتهي بانتهاء إصلاح الأراضي المتفق عليها، ومؤدى ذلك أن الطاعن كان يعمل في مقاوله مؤقتة تقوم بها الشركة لاستصلاح مساحة معينة من الأراضي وبانتهاء إصلاحها ينتهي عقد المقاوله وينتهي عقد عمل الطاعن باعتباره عقد عمل مؤقت ينتهي بانتهاء العمل الذي استخدم من أجله".

يمارسه صاحب العمل، ومن ثم يمكن تكراره. وأخيرًا العمل الموسمي الذي يتسم بصفة التكرار؛ لأنه يتم في مواسم دورية معينة من السنة.

### ثانياً: موقف المُشرِّع المصري من حماية هذه الفئات من خطر البطالة:

استبعد المُشرِّع المصري العمال العرضيين والمؤقتين والموسمين من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، حيث لم ينتهج نهج المُشرِّع الأمريكي باستبعاد بعض هذه الفئات وتغطية البعض الآخر، بالرغم من أن ذلك محل نقد من جانبنا، أو وضع قواعد عامة تطبق على الجميع كما هو الحال في فرنسا. كما سنرى لاحقاً، وإنما استبعد المُشرِّع المصري هذه الفئات، والذي نص على ما يلي: "يستثنى من ذلك العاملون الذين يستخدمون في أعمال عرضية أو مؤقتة، وعلى الأخص عمال المقاولات وعمال التراحيل والعمال الموسمين وعمال الشحن والتفريغ وعمال النقل البري وعمال الزراعة وعمال الصيد"<sup>(١)</sup>.

ومن خلال هذا النص نلاحظ أن المُشرِّع ذكر هذه الفئات على سبيل المثال وليس الحصر.

ويثور تساؤل هنا عن سبب استبعاد المُشرِّع التأميني لهذه الفئات من تأمين البطالة. فقد رأى البعض أن الحكمة من عدم تغطيتها هي عدم انتظام عمالتها، ومن ثم استبعدت نظراً لطبيعة العمل المتقطع الذي يرهق صندوق التأمينات الاجتماعية من خلال التعويضات الضخمة، وخاصة في فترات الأزمات، هذا من جانب، واستفادتهم من مزايا هذا التأمين أكثر من غيرهم بسبب كثرة تعطلهم من جانب آخر<sup>(٢)</sup>.

ورد البعض الآخر عليهم بالقول، بأن عدم استقرار عمالتهم هو داعي كبير للحماية، وليس الترك، وإلا فقد تأمين البطالة الهدف المنشود منه (حماية العاطلين عن العمل وأسرهـم اجتماعياً) طالما توافرت فيهم شروط الاستحقاق، كما أنه نظراً لأن هذا النظام ممول، وأن

(١) انظر المادة (٨٥) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(٢) علي العريف، المرجع السابق، ص ٣، صلاح الدين رياض، المرجع السابق، ص ١٩٠.

مزايهم قد تكون أكثر من اشتراكاتهم<sup>(١)</sup> فيمكن الاستفادة من الأنظمة المتقدمة مثل فرنسا وأمريكا وغيرهما.

ونحن من جانبنا نتفق مع الرأي الأخير، ونقترح تطبيق نظام اليومية المطبق في القطاع الحكومي والعام عن طريق حساب أيام العمل إذا كانت خدمة العامل لأيام فقط، أو أيام وأشهر مع هذه الفئات، بحيث يكون هناك عدد من أيام العمل لا يقل عن ٣٦٠ يومًا إذا كان يعمل باليومية، وبنفس العدد إذا كانت مدة الخدمة مختلطة (أيام وأشهر). لذلك لا يخرج تشغيل هذه الفئات وغيرها عن ثلاث افتراضات: الأول: العمل اليومي طوال خدمة العامل، ومن ثم يطبق عليه ٣٦٠ يوم عمل كامل، والافتراض الثاني: مدد مختلطة (أيام وأشهر)، وهو أيضًا يطبق عليه ٣٦٠ يوم عمل، والافتراض الثالث العمل الشهري، وهذا يتطلب ١٢ شهرًا. وسنشير إلى هذه الأنواع على النحو التالي:

#### أولاً: مدد اليومية:

مثال (١): بفرض أن مؤمّن عليه يعمل بشكل يومي اعتبارًا من ١/١/٢٠١٩، واستمر في الخدمة حتى ترك الخدمة في ٣١/١٢/٢٠٢٠، وكانت أيام العمل من خلال الجدول رقم (٣) كالتالي:

الأجر اليومي		٢٠٢٠	الأجر اليومي		٢٠١٩	السنوات
ج	ق	عدد الأيام	ج	ق	عدد الأيام	الشهور
٣٣	٣٣	١٢	٢٥	-	٢٣	يناير
٣٣	٣٣	٢٥	٢٥	-	٢٢	فبراير
٣٣	٣٣	٢٤	٢٥	-	١٢	مارس
٣٣	٣٣	١٦	٢٥	-	١٠	أبريل
٣٣	٣٣	١٨	٢٥	-	٢٥	مايو
٣٣	٣٣	١٤	٢٥	-	٤	يونية
٣٣	٣٣	٦	٢٥	-	١٤	يوليو

(١) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٣ - ص ٣٦٦-٣٦٧، عبد الباسط عبد المحسن، مبادئ التأمينات الاجتماعية، الجزء الأول، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٠٠، محمد حسين منصور، التأمينات الاجتماعية جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف، بدون تاريخ، ص ٢٩٦، حسام الدين الأهواني، أصول قانون التأمين الاجتماعي، المرجع السابق، ص ٣١١.

أغسطس	٨	-	٢٥	١	٣٣	٣٣
سبتمبر	١١	-	٢٥	٠	٣٣	٣٣
أكتوبر	٢	-	٢٥	٢٣	٣٣	٣٣
نوفمبر	٦	-	٢٥	١١	٣٣	٣٣
ديسمبر	٨	-	٢٥	٩	٣٣	٣٣
الإجمالي	١٣٥	-	—	١٥٩	—	—

تم إعداد هذا الجدول من قبل الباحث.

ونلاحظ هذا الجدول الآتي:

١- في حالة تطبيق تأمين البطالة على عامل اليومية المذكور، يتبين أن المؤمن عليه عمل لمدة سنتين.

٢- وبالنظر إلى توافر شرط المدة باعتباره أحد شروط استحقاق تأمين البطالة في ظل قانون التأمينات الجديد، نجد أن الشرط الأول لم يتم استيفاءه، وهو وجود مدة اشتراك سنة على الأقل، لأن المؤمن عليه عمل ١٣٥ يومًا في السنة الأولى (٢٠١٩)، و١٥٩ يومًا في السنة الثانية (٢٠٢٠)، ومن ثم في حالة تجميع هذه الأيام تصير ٢٩٤ يومًا، أي أقل من ٣٦٠ يومًا، في حين توافر الشرط الثاني الستة أشهر الأخيرة متصلة، ولذلك في هذه الحالة لا يستحق المؤمن عليه المعني تعويض البطالة.

مثال (٢): بافتراض في المثال السابق أن المؤمن عليه ترك الخدمة في ٢٠٢١/٦/٣٠، وكانت عدد الأيام عن الستة أشهر من ٢٠٢١/١/١ حتى ٢٠٢١/٦/٣٠ تقدر بـ ٦٦ يومًا، ومن ثم أصبح إجمالي السنوات (٢٠١٩+٢٠٢٠+٢٠٢١=٣٦٠ يومًا)، وعليه توافرت شروط استحقاق تعويض البطالة من سنة اشتراك على الأقل، والستة أشهر الأخيرة متصلة، وبذلك يستحق المؤمن عليه المعني تعويض البطالة.

ثانيًا: المدد الشهرية:

مثال (٣): بفرض أن المؤمن عليه يعمل بالأجر الشهري، ولكن لمدد متقطعة، حيث عمل لدى صاحب عمل لمدة تسعة أشهر، ثم ترك الخدمة واستمر بدون عمل لمدة شهر، ثم

التحق بعد ذلك بعمل لمدة ثلاثة أشهر، ثم ترك الخدمة. وبتطبيق شروط الاستحقاق بشكل عام والمدة بشكل خاص، نجد توافر الشرط الأول مدة اشتراك سنة، ومع ذلك لم يتوافر الشرط الثاني أن تكون الأشهر الستة الأخيرة متصلة، ولذلك لا يستحق تعويض البطالة.

مثال (٤): بافتراض أن المؤمن عليه في المثال رقم (٣) عمل لمدة ثلاثة أشهر ثم ترك الخدمة، واستمر بلا عمل لمدة شهرين، ثم التحق بعمل آخر واستمر في هذا العمل لمدة تسعة أشهر كاملة، وبتطبيق شروط الاستحقاق نجد أنه يحق له تعويض البطالة؛ لتوافر شرط السنة، بالإضافة إلى الستة أشهر الأخيرة متصلة.

### ثالثاً: مدد مختلطة: (أيام وشهور):

(٥) بفرض أن المؤمن عليه عمل بشكل يومي لمدة تسعة أشهر، وبعد حصر اليومية صارت ١٨٠ يوماً، وترك الخدمة لمدة شهر، ثم التحق بعمل آخر لدى صاحب عمل آخر براتب شهري لمدة ستة أشهر، ثم ترك الخدمة، يستحق تعويض البطالة متى كانت الستة أشهر كاملة (خاصة في القطاع الخاص)<sup>(١)</sup>، لأنه توافرت فيه سنة مدة اشتراك، بالإضافة إلى الستة أشهر الأخيرة متصلة.

كما نهيب بالمشرع المصري إجراء تعديل تشريعي لإضافة الفقرة التي كانت في قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والتي تتيح لرئيس الجمهورية إضافة حالات جديدة<sup>(٢)</sup>، مع اختلاف بسيط، هو أن يحل رئيس الوزراء محل رئيس الجمهورية على غرار المادة ٤١ من هذا القانون، ومن ثم يكون النص المقترح كالاتي: "يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالتأمينات تنظيم شروط وأوضاع انتفاع الفئات المشار إليها بمزايا هذا التأمين، على أن يبين في هذا القرار طريقة حساب التعويض ومدته بالنسبة إليهم".

(١) بالنسبة للقطاع الخاص لا بد من مراعاة الآتي: أ - يحسب شهر البداية كاملاً في جميع الأحوال. ب- يهمل شهر النهاية، ما لم يكن كاملاً. ج- إذا كان شهر البداية هو نفسه شهر النهاية يحسب شهراً كاملاً. د- تتوافر هذه المدة لدى صاحب عمل أو أكثر.

(٢) انظر المادة (٩١) من قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الفقرة الأخيرة والتي نصت على مل يلي " ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية تنظيم شروط وأوضاع انتفاع الفئات المشار إليها بمزايا هذا التأمين على أن يبين في هذا القرار طريقة حساب الأجر بالنسبة إليهم".

## ثانياً: موقف التشريعات المقارنة من حماية العمال المؤقتين والموسميين والعرضيين من خطر البطالة:

تباينت التشريعات المقارنة في حماية هذه الفئات من خطر البطالة، حيث ذهبت بعض التشريعات إلى التمييز بين هذه الفئات، فاستبعدت بعضها وغطت الأخرى كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، كأحد الأنظمة ذات المزايا السخية، فقد غطى المُشرِّع الأمريكي العمال الموسميين والمؤقتين، واستبعد العمال الذين يقومون بأعمال عرضية من التغطية<sup>(١)</sup>. وبناءً على ذلك، تمت تغطية العمالة الموسمية والمؤقتة من قبل الولايات، بشرط توافر حد أدنى من ساعات العمل أو حد أدنى من الأجور<sup>(٢)</sup>. بينما اختلف الوضع لدى المُشرِّع الفرنسي الذي بسط التغطية لكافة العاطلين عن العمل بما في ذلك هذه الفئات من خلال تحديد حد أدنى لعدد ساعات العمل يقدر بـ ٦١٠ ساعة، أو عدد أيام عمل لا يقل عن ٨٨ يوماً في غضون الـ ٢٨ شهراً السابقة على البطالة<sup>(٣)</sup>.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول إن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ يستثني العمال المؤقتين والموسميين والعرضيين من تأمين البطالة؛ لأنهم عمال غير مستقرين، مما يؤدي إلى حصولهم على تعويضات أكثر من غيرهم. ولذلك حاولت التشريعات المقارنة التي أدرجتهم تحت الحماية وضعت لهم شروطاً خاصة، مثل فرنسا التي تطلبت توافر عدد معين من أيام العمل أو عدد معين من الساعات. وعليه اقترحنا تطبيق نظام اليومية عليهم، بحيث إذا كان لدى المعطل ٣٦٠ يوم عمل، يستحق تعويض البطالة ما دامت بقية الشروط الأخرى مستوفاة.

(1) SSPTW, The Americas, op. cit, P. 269.

(2) SSPTW, The Americas – op. cit, P. 187.

(3) SSPTW, Europe, op. cit, P. 127,

SOK, Vy, et al. Maintien en emploi dans le milieu du spectacle. Archives des Maladies Professionnelles et de l'Environnement, 2020, 81.5: 540.

<https://doi.org/10.1016/j.admp.2020.03.310>

GESUALDI-FECTEAU, Dalia; COX\*, Rachel. Réforme de l'assurance-chômage et politique d'emploi: contrainte, compétition et mobilité: texte introductif. Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail, 2015, 10.1: 1-7.

<https://www.erudit.org/en/journals/remest/2015-v10-n1-remest02597/1036223ar.pdf>

## الفرع السادس

### خدم المنازل ومن في حكمهم

ويقصد بخدم المنازل هم الأشخاص الذين يؤدون خدمات شخصية وأعمال وثيقة الصلة بمخدوميهم<sup>(١)</sup>، ومن ثم يتمتعون بوضع خاص يميزهم عن سائر الفئات الأخرى، ويقصد بمن في حكمهم أولئك الذين يقومون بعمل مرتبط بمخدوميهم، لكن قد يعملون خارج المنزل، مثل السائقين، وبوابي المنازل الخاصة، وعمال الحدائق وغيرهم<sup>(٢)</sup>.

وقد عرّفت معايير العمل الدولية المقصود بعمال الخدمة المنزلية من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٨٩ لسنة ٢٠١١<sup>(٣)</sup> بأنه: "كل شخص يستخدم في العمل المنزلي في إطار علاقة استخدام". ومن خلال هذا النص يتطلب في العامل المنزلي الشروط الآتية:

١- يجب أن يكون مكان العمل داخل منزل معد للسكن الخاص.

(1) Yeoh, B. S. A., Goh, C., & Wee, K. (2020). Social Protection for Migrant Domestic Workers in Singapore: International Conventions, the Law, and Civil Society Action. *American Behavioral Scientist*, 64(6), 841-858. <https://doi.org/10.1177/0002764220910208>

NESBITT-AHMED, Zahrah. Gender, Paid Domestic Work and Social Protection: Exploring Opportunities and Challenges to Extending Social Protection Coverage among Paid Domestic Workers in Nigeria. UNICEF GRASSP Think Piece Series, 2020, 20.

<https://www.unicef.org/innocenti/stories/gender-paid-domestic-work-and-social-protection>

MASI DE CASANOVA, Erynn; RODRIGUEZ, Leila; ROLDÁN, Rocío Bueno. Informed but insecure: Employment conditions and social protection among paid domestic Workers in Guayaquil. *Latin American Perspectives*, 2018, 45.1: 163-174.

[https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0094582X17717989?casa\\_token=9xP7T9x3UucAAAAA:6WGhQ2M4owNQdriMV7Ej6bHkcbGfxHSCSIoIYH\\_1kGED\\_jNZxd5-g0o829Zo7-TnMTwzC\\_ubf-k](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0094582X17717989?casa_token=9xP7T9x3UucAAAAA:6WGhQ2M4owNQdriMV7Ej6bHkcbGfxHSCSIoIYH_1kGED_jNZxd5-g0o829Zo7-TnMTwzC_ubf-k)

(٢) محب الدين محمد، المرجع السابق، ص ٧٧، - عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون العمل - الجزء الأول - عقد العمل الفردي - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - القاهرة ٢٠٢٢، ص ٨٢ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ١٤٦.

(٣) انظر المادة (١/ب) من الاتفاقية الدولية رقم ١٨٩ لسنة ٢٠١٣ (بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٠، ١ يوليو ٢٠١١، عدد الدول المصدقة: ٣١ دولة، عدد الدول العربية: لا يوجد، دخلت حيز التنفيذ في ٥ سبتمبر ٢٠١٣، ص ٢. لم تصدق مصر عليها. انظر موقع المنظمة:

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:2551460](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551460)

٢- يجب أن يكون العمل الذي يؤدي يدويًا لتلبية الاحتياجات الشخصية لصاحب العمل أو أسرته.

ونستنتج من هذه الشروط أن العامل المنزلي إذا لم يقدّم عمله داخل المنزل فإنه لا يعتبر عامل منزلي، بل يخضع أيضًا للتأمينات الاجتماعية أو إذا لم يقدّم عمله يدويًا وإنما عمل ذهني مثل السكرتيرة أو المعلمة أو غير ذلك<sup>(١)</sup>. أو كان العمل الذي يؤديه عملاً منزليًا بين الحين والآخر، أو الذي لا تكون مهنته الأصلية عاملاً منزليًا، لا يعتبر عاملاً منزليًا.

### أولاً: أسباب استبعاد خدمة المنازل من نطاق تأمين البطالة:

بسبب عمل هذه الفئة الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بصاحب العمل، حيث يسمح لها بالاطلاع على الحياة الشخصية لصاحب العمل؛ لأن عملها داخل المنزل، مما يصعب حمايتها، لذلك ذكر البعض أسباباً عديدة تحول دون تغطية هذه الفئة من خطر البطالة، في معظم الدول بما فيها الدول النامية، أبرزها<sup>(٢)</sup>:

- ١- تعمل هذه الفئة داخل المنازل، ومن ثم يصعب التأكد من قيمة الأجور المستحقة، بالإضافة إلى عدم معرفة مدى بطالتهم من عدمه. لا تؤيد هذا السبب في مجمله، لأن هناك العديد من الدول في الآونة الأخيرة قد وضعت حداً أدنى لأجر الاشتراك، بما في ذلك مصر، ومن ثم يمكن الاعتماد عليه لتقدير قيمة التعويض لهم، لكن تبقى عدم معرفة تعطلهم عائقاً أمام التغطية.
- ٢- تعمل المرأة في المنازل بشكل مؤقت حتى تحصل على عمل أفضل، ومن ثم لا تعتبر هذه مهنتها الأصلية.

(١) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق-٢٠٢٤- ص ٤٦ وما بعدها.

(٢) محب الدين محمد، المرجع السابق، ص ٧٧ وما بعدها.

- الهدف من تأمين البطالة هو حماية جميع العمال لدى الغير - في معظم التشريعات المقارنة- ضد خطر البطالة؛ لذلك من المنطقي إعطاء الأولوية للمهن والصناعات الأكثر عرضة للبطالة بشكل عام، وعمال خدم المنازل بشكل خاص، والتي يكون العامل فيها أقل استقراراً من غيره، ومن ثم يفترض الأخذ بمبدأ الحاجة لكافة العاملين، لكن الاعتبار الإداري والمالية والفنية اللازمة لحصر هذه الأنواع من العمالة غالباً ما تحول دون تطبيق نظام تأمين البطالة عليهم.



٣- هناك العديد من الصعوبات المالية والإدارية والفنية - خاصة في الدول النامية- التي دفعت الدول إلى استبعاد هذه الفئة من تغطية تأمين البطالة. ومع ذلك، تتفاوت هذه الصعوبات من دولة إلى أخرى؛ لأن هناك بعض الدول تحمي هذه الفئة من خطر البطالة، كما سنرى لاحقاً.

ونظراً لتهميش هذه الفئة من قبل العديد من الدول، رأت معايير العمل الدولية أهمية حمايتها بفروع التأمينات الاجتماعية - بما في ذلك تأمين البطالة- من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٧٧ لسنة ١٩٩٦ (بشأن العمل في المنزل) <sup>(١)</sup>، والتي أوصت بتعزيز الحماية الاجتماعية لهذه الفئة من جانب السياسة الوطنية والعمل وفقاً للإمكانيات المتاحة على المساواة في المعاملة بين عمال المنازل وغيرهم من العمال الآخرين، ومع ذلك تركت مساحة للدول مراعاة للسمات الخاصة بهذه الفئة <sup>(٢)</sup>. بينما لم تتطرق معايير العمل العربية إلى حماية هذه الفئة بأي نوع من أنواع التأمينات الاجتماعية.

### ثانياً: موقف التشريعات المقارنة والقانون المصري من حماية هذه الفئة من خطر البطالة:

تباينت تغطية عمال المنازل في القانون المقارن، حيث ذهبت بعض التشريعات المقارنة إلى عدم تغطية هذه الفئة ضد خطر البطالة، كما هو الحال في معظم الدول النامية مثل السودان والأردن وغيرها، بينما ذهبت بعض التشريعات الأخرى إلى مدّ مظلة تأمين البطالة كما هو الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يخضع عمال المنازل الخاصة للقانون الفيدرالي (FUTA) <sup>(٣)</sup>، إذا دفع صاحب العمل أجوراً تبلغ ١٠٠٠ دولار أو أكثر في ربع سنوي، ومع ذلك قد تتخذ كل ولاية إجراءاتها الخاصة تحت مظلة القانون

(١) انظر المادة (٤) من الاتفاقية الدولية رقم ١٧٧ لسنة ١٩٩٦، (بشأن العمل في المنزل).

(٢) تمت مراعاة الصعوبات التي قد تواجه بعض الدول الأعضاء في تغطية هذه الفئة، لذا ترك لهم إمكانية استبعاد بعض فئات عمال المنازل التي تتمتع بطريقة أو بأخرى بحماية مماثلة، أو بعض هذه الفئة الذي يثار بشأنها مشاكل خاصة ذات طبيعة جوهرية، على أن تشير الدولة العضو لهذه الاستثناءات في أول تقرير لها عند تطبيق هذه الاتفاقية.

(3) Federal Unemployment Tax Act.

الفيدرالي<sup>(١)</sup>. وعلى نفس المنوال قامت فرنسا بتغطية هذه الفئة، بشرط توافر حد أدنى من ساعات العمل أو حد أدنى من أيام العمل<sup>(٢)</sup>.

وأما بالنسبة للمُشرِّع المصري، فقد استبعد هذه الفئة من خلال قوانين التأمينات المتعاقبة، حيث استبعدها القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بموجب نص المادة (١/٦٤) والتي نصت على ما يلي: "تسري أحكام هذا الباب على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون فيما عدا: خدم المنازل ومن في حكمهم"<sup>(٣)</sup>، والقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بنص مماثل<sup>(٤)</sup>. في حين اختلف الوضع في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بعض الشيء نظرًا لأنه حل محل العديد من القوانين بما في ذلك القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠، لذا شمل هذه الفئة بفروع التأمينات الاجتماعية الأخرى مثل الشيخوخة وإصابة العمل وغيرها، إلا أنه على غرار القوانين السابقة عاد واستبعدها من نطاق تأمين البطالة<sup>(٥)</sup>.

ولا نؤيد توجه المُشرِّع المصري في استبعاد هذه الفئة، لكن بسبب صعوبة تغطيتها بالكامل في الوقت الحاضر، من الممكن أن تكون التغطية تدريجية؛ لأنها في حاجة ماسة إلى تأمين البطالة، خاصة أنها أشد من غيرها، فهي لا تخضع لأية رقابة، حيث تعمل داخل المنازل الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون عمر بعضهم أقل من ١٨ عامًا، ومن ثم لا يخضعون للتأمين الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص.

(1) SSPTW, The Americas, op. cit, P. 269.

(2) SSPTW, Europe, op. cit, P. 127.

(٣) محب الدين محمد، المرجع السابق، ص ٧٧.

(٤) انظر المادة (٢/ج) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته والقرارات المنفذة له، الطبعة الرابعة، يناير ٢٠١٥، ص ٢٢، نسخة منشورة بواسطة صندوق تأمينات القطاع الحكومي، نسخة يناير ٢٠١٥.

(٥) شمل قانون التأمينات الجديد حماية كافة فئات العاملين في المنازل بفروع التأمينات الاجتماعية (الشيخوخة، والعجز، والوفاة، وإصابة العمل...) ما عدا تأمين البطالة. ومع ذلك، فرق بين مكان العمل ونوعه، حيث أخضع بعضها لفئة العاملين لدى الغير وفقًا للشروط الآتية: ألا يقل سنّ المؤمن عليه (عامل المنزل) عن ١٨ سنة؛ وألا يزاول مهنة العمل داخل منزل معد للسكن الخاص؛ وألا يكون العمل الذي يقوم بمزاويلته يدويًا لقضاء حاجات شخصية للمخدوم أو أحد أفراد أسرته. بينما أخضع البعض الآخر للعمال غير المنتظمة متى توافرت فيهم الشروط الآتية: أن تكون مزاولة المهنة داخل منزل خاص؛ وألا يقل سنه عن ١٨ سنة؛ وأن يكون هذا العمل لقضاء حاجات يدوية لصاحب المنزل أو أحد أفراد أسرته. للمزيد انظر المادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

- وعليه نحتاج في الوقت الحالي إلى بعض الإجراءات حتى تتوافر البيانات الخاصة بها التي تساعدنا في حمايتها من خطر البطالة، أبرزها:
- ١- العمل على تأسيس نقاباتهم الخاصة، ولا ننسى أن فكرة تأمين البطالة خرجت من داخل النقابات العمالية.
  - ٢- تحديد الحد الأدنى لسن العمل في المنازل، والذي ينبغي ألا يقل بأي حال من الأحوال عن ١٨ سنة، حتى يمكن حمايتهم تحت مظلة التأمين الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص.
  - ٣- سنّ التشريعات المنظمة لعمل الخدمة المنزلية على غرار بعض الدول العربية، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية<sup>(١)</sup> وغيرها، لمساعدتنا على تغطيتها فيما بعد.
  - ٤- مساهمة كل من أصحاب المنازل والعمال في هذا التأمين من خلال صندوق داخل النقابة، على أن تدفع الأخيرة للعامل المتعطّل تعويضًا متواضعًا في البداية وفقًا لشروطها الخاصة.
  - ٥- وبعد استقرار اشتراكات كل من العامل وصاحب المنزل وتوافر البيانات اللازمة، يمكن أن تبدأ التأمينات الاجتماعية في حماية هذه الفئة، والعمل تدريجيًا على توسيع التغطية وفق دراسات إكثوارية.

(١) انظر المادة (١) من قرار مجلس الوزراء السعودي رقم ٣١٠ لسنة ١٤٣٤هـ، لائحة عمال الخدمة والمنزلية ومن في حكمهم، صدر في ١٤٣٤/٩/٧هـ.

## الفرع السابع

### استحقاق العاطل التعويض حتى بلوغه سن الشيخوخة

تستثني التشريعات المقارنة كل من بلغ سن الشيخوخة (أو التقاعد) من الخضوع لتأمين البطالة<sup>(١)</sup>؛ لأنه إذا بلغ العامل هذه السن فله الحق في الراحة، وإذا عمل بعد هذه السن وتم تسريحه فلا مبرر لاستحقاقه تعويض البطالة. وقد أشارت معايير العمل الدولية إلى ذلك من خلال الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) والتي قررت ما يلي: "يجوز لكل دولة عضو أن تجري في قوانينها أو لوائحها الوطنية الاستثناءات التي تراها ضرورية بالنسبة لـ: العمال الذين تجاوزوا سنًا مقررًا ويتقاضون معاش تقاعد أو شيخوخة"<sup>(٢)</sup>.

وبالمقابل، لم تتطرق معايير العمل العربية لهذا الاستثناء، ولكن يفهم من هدف تأمين البطالة الذي يحمي العامل حماية مؤقتة حتى الرجوع إلى الحياة العملية مرة أخرى، أو بلوغه سن الشيخوخة وخلوده للراحة، ومن ثم حصوله على معاش أو تعويض دفعة واحدة وفقًا لمدة خدمته.

لذلك، استبعدت التشريعات المقارنة كل من بلغ سنّ التقاعد من تأمين البطالة، لكنها اختلفت في تحديد سن التقاعد. حددت بعض التشريعات سن الستين كسنّ للتقاعد، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية<sup>(٣)</sup>.

(1) ENGEN, Eric M.; GRUBER, Jonathan. Unemployment insurance and precautionary saving. Journal of monetary Economics, 2001, 47.3: 545-579.

[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w5252/w5252.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5252/w5252.pdf)

STAUBLI, Stefan; ZWEIMÜLLER, Josef. Does raising the early retirement age increase employment of older workers?. Journal of public economics, 2013, 108: 17-32.

<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3851570/>

José M. Arranz, Carlos García-Serrano Does unemployment benefit duration affect inflows into unemployment? The impact of a law change for older workers  
Economics of Ageing Volume 17 2020

<https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2020.100278>

(٢) انظر المادة (٢/ز) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).

(٣) انظر المادة (٨/ز) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٣٤٥ هـ (بشأن نظام التأمين ضد التعطل عن العمل).

وكذلك استبعدت هذه الفئة الأردن<sup>(١)</sup> وغيرها، بينما حددت تشريعات أخرى سناً غير الستين (على سبيل المثال: فرنسا<sup>(٢)</sup>)، حيث اشترط المشرع الفرنسي لاستحقاق التعويض عدم بلوغ المؤمن عليه سن ٦٢ عاماً<sup>(٣)</sup>. وفي السياق ذاته، اشترط المشرع الأمريكي ألا يتجاوز سن ٦٦ عاماً من أجل الحصول على إعانة البطالة<sup>(٤)</sup>.

أما قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ فقد استثنى من نطاق تأمين البطالة كل من بلغ سن الشيخوخة بموجب مادته (٢/٨٥)، والتي نصت على ما يلي: "ويشترط للانتفاع بهذا التأمين ألا يتجاوز سن المؤمن عليه الشيخوخة". ومن ثم لا يستحق كل من بلغ سن الشيخوخة الحصول على التعويض ويتدرج الاستحقاق وعدمه بتدرج السن؛ لأن قانون التأمينات الجديد درج السن القانوني حتى سيصل إلى ٦٥ سنة بحلول ٢٠٤٠،<sup>(٥)</sup> بموجب المادة ٤١ من هذا القانون، حيث أشارت هذه المادة إلى توحيد

- حدد هذا المرسوم هذه السن بسن الستين من خلال المادة ٨/ ز وفقاً لشروط استحقاق التعويض، والتي نصت على ما يلي "ألا يكون قد بلغ سن الستين".

(١) كما حدد المشرع الأردني من خلال القانون الضمان الاجتماعي رقم ١ لسنة ٢٠١٤ سن التقاعد بـ ٦٠ سنة، ومع ذلك فرق بين الذكر والأنثى، حيث لا يستحق بدل التعطل كل من بلغ سن ٦٠؛ متى كان ذكراً، بينما لا تستحق هذا البديل كل أنثى بلغت سن ٥٥. انظر المادة ٥٠/١ من هذا القانون. قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم ١ لسنة ٢٠١٤ - الجريدة الرسمية رقم ٥٢٦٧ بتاريخ ٢٨ ربيع الأول سنة ١٤٣٥ هـ، ٢٩/١/٢٠١٤ م.

(٢) قبل عام ١٩٨٣ كان سن التقاعد ٦٥ سنة في فرنسا، ولكن تغيرت هذه السن اعتباراً من ١ أبريل ١٩٨٣، حيث تم تخفيضه إلى سن ٦٠، ثم عاد المشرع الفرنسي مرة أخرى في رفع السن؛ ليكون سن التقاعد ٦٢ اعتباراً من ١ يوليو ٢٠١١، ومن المتوقع أن ترفع الحكومة هذه السن تدريجياً لسن ٦٥ بشكل تدريجي حتى تصل إلى سن ٦٧، كما هو الوضع في بعض الدول الأوروبية. للمزيد انظر:

<https://www.retraite.com/dossier.retraite/age.minimal.de.depart.a.la.retraite.historique.des.re-formes.html>

(3) SSPTW, Europe, op. cit, P. 127.

(٤) تحدد الولايات المتحدة الأمريكية سن التقاعد بسن ٦٦ سنة، وبحلول ٢٠٢٧ سيصل إلى ٦٧ سنة.

(٥) عمل قانون التأمينات الجديد على رفع سن التقاعد بشكل تدريجي، حيث إنه اعتباراً من مواليد ١ يوليو ١٩٧٢ سيكون سن التقاعد ٦١ سنة، ومواليد أول يوليو ١٩٧٤ سيكون ٦٢ سنة، ومواليد أول يوليو ١٩٧٦ سيكون (٦٣)، ومواليد أول يوليو ١٩٧٨ سيكون (٦٤) سنة، وأخيراً مواليد أول يوليو ١٩٨٠ سيكون (٦٥) سنة.

- ونحن من جانبنا لا نؤيد توجه المشرع في رفع سن التقاعد من سن الستين إلى سن الخامسة والستين، وذلك لأسباب عديدة أهمها تقادم البطالة الموجودة في مصر، وزيادة عدد السكان، مما ينتج عن ذلك نسبة عالية من الشباب زيادة حجم القوى العاملة، وأخيراً الوضع الصحي للمؤمن عليهم. ومن ثم إذا كان رفع السن يصلح للدول الأوروبية وبعض الدول العربية، فهو لا يصلح لمصر للأسباب التي عرضناها وغيرها من الأسباب الأخرى.

سن التقاعد - العاملين لدى الغير والعاملين لحسابهم الخاص والعمالة غير المنتظمة والعاملين بالخارج- بحلول يوليو ٢٠٤٠ بناءً على قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء، بعد عرض الوزير المختص بالتأمينات بشأن توحيد سن الشيخوخة تدريجيًا ليكون الخامسة والستين<sup>(١)</sup>، وفي نفس الصدد لأئحته التنفيذية، وذلك من خلال المادة ٣/١٩٠ منها، والتي تشير إلى استبعاد المؤمن عليهم الذين بلغوا سن الشيخوخة من أحكام تأمين البطالة.

ونخلص إلى القول بتفاوتت أنظمة التغطية من خطر البطالة، حيث تميّزت معايير العمل الدولية بشمول التغطية لمعظم العاطلين عن العمل<sup>(٢)</sup> من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بتغطية ما يقرب من ٨٥٪ من العاملين، بل إنها أوصت أيضًا الدول الأعضاء بمد التغطية لتشمل فئات أخرى لم تعمل كمؤمن عليه مثل صاحب العمل السابق، أو الفئات التي لم تعمل مطلقًا كالباحثين عن العمل أول مرة. وبالمقابل، معايير العمل العربية، التي لم تتوسع في التغطية على غرار معايير العمل الدولية؛ وإنما تركت الأمر للدول الأعضاء. كما تميزت التشريعات المقارنة (الدول المتقدمة وبعض الدول النامية)، كما هو الوضع في أمريكا وفرنسا والبحرين وغيرها، ببسط التغطية ضد خطر البطالة. في حين أبقى المشرع المصري على التغطية جامدة عبر قوانين التأمينات الاجتماعية المتعاقبة، إلى أن جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الذي جمد أية إضافات أخرى بإلغاء الفقرة التي تسمح لرئيس الجمهورية بإضافة حالات إلى هذا التأمين بعد دراستها إكتوارياً.

(١) انظر المادة (٨٥) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق-٢٠٢٤- ص ٣٦١ وما بعدها.

(2)Liepmann, H., & Pignatti, C. (2021). Welfare effects of unemployment benefits when informality is high.:[https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS\\_816114/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS_816114/lang--en/index.htm).

## المبحث الثاني

### صور التعطل

#### تمهيد وتقسيم:

يعد التعطل توقف عن العمل<sup>(1)</sup>، ويشمل هذا التعطل أنواعًا عديدة، قد يكون تعطلًا كاملاً، ومن ثم ينتج عنه فقد الكسب بشكل كامل، وعدم القدرة على الحصول على فرصة عمل أخرى تتناسب مع مؤهلات وقدرات العاطل رغم استعداده للعمل وسعيه الجاهد في البحث عنه<sup>(2)</sup>. وقد يكون تعطلًا جزئيًا يؤدي إلى تخفيض ساعات العمل اليومية، وغالبًا ما تلجأ إليه بعض الدول في حالة تعرض بعض المنشآت لظروف اقتصادية صعبة، على أن تساهم الدولة بالفرق بين الجزء المخفض من الأجر وبين كامل الأجر، بما لا يجاوز نسبة معينة<sup>(3)</sup>. لذلك، فإن جميع التشريعات تغطي التعطل الكامل، وتبرر ذلك بانقطاع الأجر بشكل كامل، والذي غالبًا ما يكون مصدر رزقه الوحيد. بينما تذهب بعض التشريعات المقارنة فضلًا عن تغطية التعطل الكلي إلى تغطية التعطل الجزئي، بدعوى أن ترك هذا النوع وعدم تغطية الجزء المفقود من الأجر يمثل نوعًا من عدم المساواة بين التعطل الكامل والتعطل الجزئي.

وبناءً على ما سبق؛ نقسم هذا البحث من خلال مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: التعطل الجزئي.**

- **المطلب الثاني: التعطل الكامل.**

(1) GRÉGOIRE, Mathieu; VIVÉS, Claire; DEYRIS, Jérôme. Quelle évolution des droits à l'assurance chômage?(1979-2020). 2020. PhD Thesis. IRES.

[https://cnam.hal.science/hal-02903138/file/rapport\\_final\\_EVODRAC\\_def\\_V3.pdf](https://cnam.hal.science/hal-02903138/file/rapport_final_EVODRAC_def_V3.pdf)

GRÉGOIRE, Mathieu; VIVÉS, Claire. Combien de chômeurs indemnisés? Un taux de couverture au plus bas occulté par un changement de définition. Notes de l'Institut européen du salariat, 2018, 42: 4.

<https://hal.science/hal-03165962/document>

(2) صلاح علي علي - المرجع السابق - ص ٣٤١.

(3) رجب سيد صميذة - المرجع السابق - ص ٣٤٧ =.

## المطلب الأول

### التعطل الجزئي

ويقصد بالتعطل الجزئي: "تخفيض ساعات العمل، مما يترتب عليه نقص في الأجر". ويختلف التعطل الجزئي عن التعطل الكلي، حيث يعني التعطل الكلي فقدان المتعطل لمصدر رزقه الوحيد، مما يجعله في حاجة ماسة لتخفيف الأضرار الناجمة عن البطالة، في حين يعني التعطل الجزئي تخفيض ساعات العمل، ومن ثم، فإن تضرره ليس بدرجة التعطل الكامل<sup>(١)</sup>. لذلك حرصت العديد من الدول على حماية التعطل الكلي، معتبرة أنه أكثر ضرراً من التعطل الجزئي، بينما اهتمت بعض الدول الأخرى بالتعطل الكلي والجزئي معاً، لوجود الضرر في كليهما، وإن كان بنسب متفاوتة.

شملت معايير العمل الدولية هذا النوع بالحماية من خطر البطالة من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)، والتي تطرقت إلى بسط الحماية للتعطل الجزئي بموجب المادة (١٠/٢/أ)، حيث أشارت بأنه عبارة عن تقليل المعدل الطبيعي لساعات العمل بشكل مؤقت بسبب ظروف طارئة<sup>(٢)</sup>. وفي المقابل، لم تتصد معايير العمل العربية للتعطل الجزئي، بل اكتفت بحماية التعطل الكامل، معتبرة أولوية الحماية ضد خطر البطالة من التعطل الكامل، وليس الجزئي.

وتكمن الحكمة من هذا النوع في أنه بدلاً من تسريح العمال وزيادة عدد العاطلين عن العمل، تلجأ بعض الدول إلى التخفيض الجزئي لساعات العمل، مع تحملها للفرق بين الأجر العادي وبين الجزء المفقود منه بسبب التقليل، وبما لا يزيد عن نسبة التعويض المستحق، على أن يدفعه صاحب العمل، ثم يعود بعد ذلك على الدولة بهذه المستحقات أو تخصم من الاشتراكات المستحقة.

(1) Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur LA SÉCURITÉ SOCIALE-2022.

<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/tout-ce-que-securite-sociale-fr.pdf>.

TCHÉKÉMIAN, Anthony. Être agricultrice en France au XXIe siècle: La reconnaissance du statut d'exploitante agricole. Études rurales, 2014, 61-78.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/etudesrurales-10017.pdf>

(٢) انظر المادة (١٠/٢/أ) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).



وقد تباينت التشريعات المقارنة في حماية التعطل الجزئي؛ حيث اكتفت معظم التشريعات المقارنة بحماية التعطل الكامل، ولم تتطرق إلى هذا النوع كما هو الحال في معظم الدول العربية بما في ذلك مصر، بينما ذهبت بعض التشريعات الأخرى - غالبًا الدول المتقدمة- إلى بسط الحماية لهذا النوع، منها -على سبيل المثال- (١) المُشرِّع الأمريكي (ولاية نيويورك)، الذي يغطي العمل الجزئي.

فبداية من أكتوبر ٢٠١٩، أصبح الحد الأقصى للمزايا الأسبوعية (٥٠٤ دولارًا أمريكيًا) يعادل هذا المبلغ أربعة أيام عمل، لذا إذا عمل المؤمن عليه خلال أي أسبوع يحق له الحصول على التعويض؛ فعليه إبلاغ المكتب المختص، وإلا سيتعرض لفقدان التعويض، بالإضافة إلى المسؤولية المدنية والجنائية إذا اقتضى الأمر، ومن ثم إذا عمل الشخص لمدة ساعة أو أقل فهو ملزم بالإبلاغ، حتى لو لم يتقاض عليها أجرًا؛ لأنها تعتبر يوم عمل. فإذا عمل المؤمن عليه يوم واحد يحق له الحصول على (ثلاثة أرباع معدل الإعانات الأسبوعية)، وإذا عمل يومين يحق له الحصول على (نصف معدل الإعانات الأسبوعية)، وإذا عمل ثلاثة أيام يحق له الحصول على (ربع معدل الإعانات الأسبوعية)، أما إذا عمل أربعة أيام، فلن يكون مؤهلاً للحصول على إعانات هذا الأسبوع، ويكون ذلك لمدة ٢٦ أسبوعًا (مدة الإعانات الأسبوعية)، أو حتى انتهاء عام صرف التعويض (٢)، أو الحصول على عمل، أيهما أسبق.

وفي السياق ذاته، قام المُشرِّع الفرنسي، بتغطية حالات التعطل الجزئي وحمايتها من خطر البطالة، مثل حالات تخفيض ساعات العمل، أو التعطل لفترة مؤقتة بسبب سوء الأحوال الجوية، وفي الحالة الأخيرة يحق للعامل الحصول على بدل خلال فترة تعطله بشرط أن يكون لديه ٢٠٠ ساعة عمل خلال الشهرين السابقين على التعطل، ويصرف له هذا

(١) كتيب التأمين ضد البطالة - وزارة العمل - ولاية نيويورك - ص ٢٠.

[https://dol.ny.gov/system/files/documents/2023/01/tc-318.-3\\_ar-rev-12-22.pdf](https://dol.ny.gov/system/files/documents/2023/01/tc-318.-3_ar-rev-12-22.pdf)

(٢) عام الإعانات: فترة مدتها عام واحد، تبدأ من يوم الاثنين التالي للأسبوع الذي قدم المؤمن عليه المطالبة الأصلية.

انظر كتيب التأمين ضد البطالة بولاية نيويورك- نفس الإشارة السابقة - ص ٤٨.

البدل بمعدل ثلاثة أرباع الراتب، وبما لا يجاوز الحد الأقصى لساعات العمل المقدرة بـ ٩ ساعات في اليوم، والحد الأقصى الأسبوعي المقدر بـ ٤٥ ساعة<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة إلى المُشرِّع المصري فلم يتطرق إلى حماية التعطل الجزئي، ولكن هناك ما يعرف بالفرق بين الدخل من عمل المؤمن عليه - العمل لدى الغير فقط- والتعويض المستحق، حيث يستحق هذا الفرق متى التحق المؤمن عليه بعمل وكان الأجر الذي يتقاضاه من هذا العمل أقل من قيمة التعويض، أما إذا كان الأجر يساوي أو يزيد عليه فلا مجال لصرف الفرق بين التعويض والأجر<sup>(٢)</sup>.

(١) للمزيد انظر إلى قانون العمل الفرنسي من خلال المواد الآتية،-D5424-11 D5424-12, D5424-13, D5424-14, D5424-15, D5424-16.

(٢) تناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات من خلال المادة (٤/٩٢).

- والتي نصت على ما يلي " يوقف صرف تعويض البطالة إذا اشتغل المؤمن عليه لحساب الغير بأجر يقل عن قيمة تعويض البطالة. ويصرف في هذه الحالة ما يعادل الفرق بين تعويض البطالة المستحق والأجر وذلك للمدة الباقية من مدة الاستحقاق". وسنتأوله لاحقاً بشيء من التفصيل في حالات وقف الحصول على التعويض.

## المطلب الثاني

## التعطل الكامل

ويقصد بالتعطل الكامل، التوقف التام للفرد عن العمل وانقطاع مصدر رزقه الوحيد، رغم قدرته على العمل واستعداده له<sup>(١)</sup>. وقد تطرقت معايير العمل الدولية إلى مضمون التعطل الكامل من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) والتي أشارت إلى التعطل الكامل بأنه: "فقدان الدخل بسبب عدم قدرة الشخص على الحصول على عمل مناسب، على الرغم من قدرته واستعداده للعمل والبحث الجاد عنه"<sup>(٢)</sup>.

ونلاحظ أن معايير العمل الدولية اشترطت في التعطل الكامل عدة شروط، أبرزها:

- ١- فقدان الأجر بشكل كامل: ومن ثم، يُستبعد من ذلك التعطل الجزئي، أو التوقف غير المُنهى لعقد العمل، أو غير ذلك من حالات التعطل الأخرى.
  - ٢- يمكن أن يكون العاطل عن العمل مؤمناً عليه، أو باحثاً عن العمل لأول مرة، أو غير ذلك، حيث تم استخدام مصطلح "الشخص العاطل عن العمل" ليشمل المؤمن عليه وغيره.
  - ٣- القدرة على العمل والبحث عنه، ومن ثم يخرج من ذلك العاجز عن العمل بشكل جزئي لحين استرداد عافيته، والعاجز بشكل كامل، وكذلك المتواكل والمتكاسل، وغيره.
- وفي السياق ذاته، تطرقت معايير العمل العربية إلى التعطل الكامل من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية)، والتي أشارت إلى التعطل الكامل بأنه: كل مؤمن عليه يصبح عاطلاً عن العمل بسبب ظروف خارجة عن إرادته<sup>(٣)</sup>. ومن ثم نلاحظ أن معايير العمل العربية كانت ضيقة النطاق، حيث اكتفت بالعامل

(1) PÉRON, Françoise. Qu'est-ce qu'une population insulaire aujourd'hui? Le cas d'Ouessant (What is an island's population to-day? The case of Ushant). Bulletin de l'Association de Géographes Français, 1988, 65.3: 241-255.

[https://www.persee.fr/doc/bagf\\_0004-5322\\_1988\\_num\\_65\\_3\\_1437](https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1988_num_65_3_1437)

(٢) انظر المادة (١/١٠) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٣) انظر المادة (٢/٤٢) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

الذي ترك الخدمة لأسباب لا يد له فيها دون الإشارة إلى غيره من الفئات الأخرى مثل الباحثين عن عمل أول مرة، أو أولئك الذين عملوا كأصحاب أعمال، أو ما إلى ذلك.

تضمنت جميع التشريعات المقارنة تغطية التعطل الكامل، ومع ذلك، اختلفت حماية التعطل الكامل من فئة إلى أخرى. فقد اتفقت معظم التشريعات المقارنة على حماية العاملين لدى الغير، في حين ذهبت بعض التشريعات الأخرى (بالإضافة لحماية العاملين لدى الغير) إلى حماية فئة العاملين السابقين لحسابهم الخاص، كما هو الوضع لدى المشرع الفرنسي الذي غطى العامل العاطل عن العمل لدى الغير متى ترك الخدمة لسبب غير راجعاً إليه،<sup>(١)</sup> بينما وضع للعاطل العامل لحسابه الخاص شروطاً معينة لاستحقاق التعويض، مثل عدم استخدام عمالة، وألا يقل الدخل السنوي عن ١٠ آلاف يورو سنوياً للسنتين السابقتين على التعطل، وغيره من الشروط الأخرى. وعلى نفس المنوال، المشرع الأمريكي الذي بسط التغطية للعامل لدى الغير بشكل عام، بشرط أن يكون التعطل بسبب خارج عن إرادته، وبعض العاملين لحسابهم الخاص وفق شروط معينة<sup>(٢)</sup>.

بينما اكتفت معظم تشريعات الدول العربية بحماية العاملين لدى الغير فقط، مثل المشرع السعودي والبحريني والأردني وغيرهم، إلا أن المشرع البحريني اختلف عن جُل التشريعات العربية، حيث شملت حماية الباحثين عن العمل لأول مرة<sup>(٣)</sup>.

(1) SSPTW-Europe – op – cit – p 127,

PATTIEU, Sylvain. Laura Lee Downs Histoire des colonies de vacances de 1880 à nos jours Paris, Perrin, 2009, 433 p. In: Annales. Histoire, Sciences Sociales. Cambridge University Press, 2010. p. 1563-1565.

<https://www.cambridge.org/core/journals/annales-histoire-sciences-sociales/article/abs/downs-laura-lee-histoire-des-colonies-de-vacances-de-1880-a-nos-jours-paris-perrin-2009-433-p/2313E7104B278E291776767C37B65EB2>

(2) SSPTW- The Americas – op – cit – p 269.

(٣) يتكون النظام في البحرين من جزئين، أحدهما مخصص للمؤمن عليه ليتم تمويله من خلال الاشتراكات، والجزء الآخر هو الدعم المقدم للباحثين عن عمل غير المؤمن عليهم. وينظم هذا المرسوم الفئة الأخيرة من خلال المواد التالية: المادة ١٧ (استحقاق الإعانة) أ- تمنح الإعانة للباحث عن عمل لأول مرة إذا توافرت في شأنه الشروط التالية: ١- أن يكون بحريني الجنسية. ٢- ألا يقل عمره عن ثماني عشرة سنة ميلادية. ٣- أن يلتزم بتعليمات المكتب التي يصدر بتحديداتها قرار من الوزير. ٤- ألا يزاول عملاً تجارياً أو مهنيًا لحسابه الخاص. ٥- أن يكون قادرًا على العمل. ٦- أن يكون راغبًا في العمل. ويعد الباحث عن العمل لأول مرة راغبًا في العمل إذا بادر بعد اجتياز بنجاح التدريب المقرر إلى طلب قيد اسمه في السجل الذي يعده المكتب لهذا الغرض، على أن يحضر بنفسه بعد القيد في المكتب مرة على الأقل كل أسبوع وكلما طلب منه المكتب ذلك. ٧- أن يبحث بجدية عن العمل، وذلك =

اختلف وضع المُشرِّع المصري عن التشريعات المقارنة؛ حيث اتفق المُشرِّع المصري مع التشريعات المقارنة في بسط التغطية للعاملين لدى الغير دون غيرهم من الفئات الأخرى، لكنه اختلف في جانب آخر، فقد استبعد العديد من هذه الفئات مثل موظفي الحكومة، والعمال العرضيين، والعمال المؤقتين، والعمال الموسميّين، وهو محل نقد من جانبنا وجانب العديد من الفقه كما سبق ذكره. لذلك نحتاج إلى حماية هذه الفئات وغيرها من خطر البطالة، خاصة في ظل تفشي البطالة في مصر التي تظهر جلياً من خلال الجدول رقم (٤).

- = وفقاً للأوضاع والضوابط التي يصدر بشأنها قرار من الوزير . ٨- ألا يكون قد بلغ سن التقاعد وفقاً للقانون . ٩-
- أ- يلتحق بالتدريب المقرر وينتظم فيه ويجتازه بنجاح.
- ب- مع عدم الإخلال بأحكام المادة (١٩) من هذا القانون؛ تمنح الإعانة للمؤمّن عليه الذي تقل مدة اشتراكه في التأمين ضد التعطل عن المدة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة ١٥ من هذا القانون إذا توافرت في شأنه باقي الشروط المنصوص عليها في المادة ١٠ من هذا القانون. ج- لا تستحق الإعانة طبقاً لأحكام هذا القانون إلا بعد مضي ستة أشهر من تاريخ العمل بأحكامه.
- كما حددت المادة ١٨ من هذا المرسوم بقانون مقدار الإعانة، والتي أشارت إلى ما يلي: تكون إعانة المتعطلين من ذوي المؤهلات الجامعية بواقع ١٥٠ ديناراً شهرياً وبواقع ١٢٠ ديناراً شهرياً للمتعطلين من غير هؤلاء، وإذا كانت مدة التعطل تضم جزءاً من الشهر فإن الإعانة المستحقة عنها تحسب على أساس يومي بتقسيم مبلغ الإعانة الشهري على ٣٠. ووضعت المادة (١٩) المدة القصوى لصرف الإعانة، حيث نصت على ما يلي "المدة القصوى لصرف الإعانة ستة أشهر خلال مدة اثني عشر شهراً متصلة، وفي حالة تقديم المستفيد مطالبة بإعانة تعطل لأكثر من مرة خلال اثني عشر شهراً تصرف خلالها الإعانة لمدة أقصاها ستة أشهر".
- وأشارت المادة (٢٠) من هذا المرسوم على بدء سريان استحقاق الإعانة، والتي نصت على: "يستحق المتعطل الذي تتوافر في شأنه الشروط المنصوص عليها في المادة ١٧ من هذا القانون الإعانة اعتباراً من اليوم الثامن لتاريخ طلب قيد اسمه في التسجيل، بشرط أن يتم هذا الطلب خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة ٢١ من هذا القانون".
- ونلاحظ جود تشابه بين شروط التعويض وشروط الإعانة، باستثناء أن يكون بحرينياً، لأن الإعانة تعد منحة من الدولة، بعكس التعويض الذي يعتبر حقاً يحصل عليه المواطن والمقيم على حد سواء.

حيث يشير إلى نسبة البطالة وعدد العاطلين عن العمل في مصر عن الفترة (٢٠٠٩-٢٠٢١)<sup>(١)</sup>.

السنوات	معدل البطالة	عدد العاطلين	السنوات	معدل البطالة	عدد العاطلين
٢٠٠٩	٩,٤%	٢,٤ مليون	٢٠١٠	٩,٠%	٢,٤ مليون
٢٠١١	١٢,٠%	—	٢٠١٢	١٢,٧%	٣,٤ مليون
٢٠١٣	١٣,٢٠%	٣,٦ مليون	٢٠١٤	١٣,٠%	٣,٦ مليون
٢٠١٥	١٢,٨%	٣,٦ مليون	٢٠١٦	١٢,٥%	٣,٦ مليون
٢٠١٧	١١,٨%	٣,٤ مليون	٢٠١٨	٩,٩%	٢,٨ مليون
٢٠١٩	٧,٩%	٢,٢ مليون	٢٠٢٠	٧,٩%	٢,٢ مليون
٢٠٢١	٧,٤%	٢,١ مليون	—	—	—

من خلال هذا الجدول نلاحظ ارتفاع معدل البطالة وعدد العاطلين عن العمل كما هو موضح أعلاه. ومع ذلك، لا يمكن الاعتماد على هذه البيانات بشكل أساسي، بل بشكل استرشادي، للأسباب التالية:

١- ظل عدد العاطلين عن العمل مستقرًا للأعوام (٢٠١٣، ٢٠١٤، ٢٠١٥، ٢٠١٦) عند ٣,٦ مليون عاطل عن العمل؛ بالرغم من تغير معدل البطالة لنفس السنوات. فقد بلغ معدل البطالة ١٣,٢٠% في عام ٢٠١٣، و١٣% عام ٢٠١٤، و١٢,٨% عام ٢٠١٥، و١٢,٥% عام ٢٠١٦.

٢- ثبات عدد العاطلين في عام ٢٠١٩، حيث بلغ عدد العاطلين ٢,٢ مليون، بمعدل ٧,٩% وأيضًا في عام ٢٠٢٠. هذا العام، الذي أخذ نفس معدل البطالة ونفس عدد العاطلين، على الرغم من حدوث خلاله الأزمة الصحية العالمية (بكوفيد ١٩). بالإضافة إلى عام ٢٠٢١ الذي تأثر بشدة من هذه الأزمة، ومع ذلك بلغ معدل البطالة خلاله ٧,٤%، بعدد عاطلين قدره ٢,١ مليون<sup>(٢)</sup>.

(١) المصدر موقع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء راجع في ذلك الرابط:

[https://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?Ind\\_id=1118](https://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?Ind_id=1118)

(٢) المصدر: [https://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?Ind\\_id=1118](https://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?Ind_id=1118)

## ملخص الفصل

تفاوتت أنظمة التغطية من خطر البطالة. حيث تميّزت معايير العمل الدولية بشمول التغطية لمعظم العاطلين عن العمل<sup>(١)</sup> من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بتغطية ما يقرب من ٨٥٪ من العاملين، بل إنها أوصت أيضًا الدول الأعضاء بمد التغطية لتشمل فئات أخرى لم تعمل كمؤمن عليه مثل صاحب العمل السابق، أو الفئات التي لم تعمل مطلقًا كالباحثين عن العمل لأول مرة. وبالمقابل، معايير العمل العربية التي لم تتوسع في التغطية على غرار معايير العمل الدولية؛ وإنما تركت الأمر للدول الأعضاء. وتميزت أيضًا التشريعات المقارنة (كما هو الوضع في أمريكا وفرنسا والبحرين وغيرها) ببسط التغطية ضد خطر البطالة. في حين أبقى المشرع المصري على التغطية جامدة عبر قوانين التأمينات الاجتماعية المتعاقبة، إلى أن جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الذي جمّد أية إضافات أخرى بإلغاء الفقرة التي تسمح لرئيس الجمهورية بإضافة حالات إلى هذا التأمين بعد دراستها إكتوارياً. كما اختلفت التشريعات المقارنة في نوعية التعطل المشمولة بالحماية من خطر البطالة، حيث تضمنت بعض التشريعات المقارنة - غالبًا الدول المتقدمة - حماية نوعي التعطل الكامل والجزئي معًا، في حين اكتفت بعض التشريعات المقارنة الأخرى - معظم الدول العربية والدول النامية بما في ذلك مصر - بحماية التعطل الكامل دون الجزئي. وعليه، وبعد الانتهاء من دراسة هذا الفصل. نقترح ادخال بعض التعديلات على هذا القانون حتى يتماشى مع معايير العمل الدولية وما تاخذ به الدول المتقدمة، وأبرز هذه المقترحات ما يلي:

(1)Liepmann, H., & Pignatti, C. (2021). Welfare effects of unemployment benefits when informality is high.:

[https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS\\_816114/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS_816114/lang--en/index.htm).

KOHNERT, Dirk. L'impact du Brexit sur Israël et les États arabes voisins en période de crise du COVID-19 (The Impact of Brexit on Israel and Neighbouring Arab States in Times of the COVID-19 Crisis). Available at SSRN 3901159, 2021.

<http://ssrn.com/abstract=3900189>

BOISSON, Sarah; MADBOULY, Mayada. Être jeune «coincé· e à l'étranger»: le cas des Égyptien· ne· s venu· e· s étudier en France et leur vécu de la crise de la COVID-19. Revue européenne des migrations internationales, 2022, 38.1 et 2: 171-200.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/remi-20642.pdf>

- ١- العمل على الاستفادة من النظام الأمريكي بتغطية العمال الزراعيين في المزارع الكبيرة والأديرة التي يعمل فيها عشرة عمال فأكثر، على أن يكون هذا النظام اختياريًا في البداية<sup>(١)</sup>.
- ٢- العمل على تغطية موظفي الدولة بتأمين البطالة من أجل حماية العاملين المؤقتين والعرضيين والموسميين في هذا القطاع، لأن مساهمة الموظفين في تمويل هذا التأمين تحسن الوضع المالي، بالإضافة إلى حماية الموظفين أنفسهم، حتى لو كانت نسبة بطالتهم منخفضة، مع الأخذ في الاعتبار معدلات مساهمتهم.
- ٣- الاستفادة من النظام الاختياري الموجود في نظام الضمان الاجتماعي الأمريكي (ولاية كاليفورنيا)، الخاص بأفراد أسرة صاحب العمل، إذا وافق العامل وصاحب العمل على ذلك.
- ٤- العمل على تغطية العاملين لحسابهم الخاص بعد الدراسة الإكتوارية، وذلك بإنشاء حساب شخصي لكل مؤمن عليه، وحساب تضامني لجميع المؤمن عليهم من هذه الفئة، ويمكن أن يكون نظامًا اختياريًا في البداية.
- ٥- تطبيق فترة الاشتراك مدة سنة على الأقل، أي ما يعادل ٣٦٠ يومًا على العمال العرضيين والمؤقتين والموسميين، بحيث إذا عمل المؤمن عليه لمدة ٣٦٠ يومًا، أو سنة في حالة حساب المدة بالشهور، يستحق تعويض البطالة.
- ٦- العمل على توسيع النشاط النقابي للعمال المنزليين لكي تتمتع بكافة الصلاحيات، وتحديد ما يلزم لظروف العمال المنزليين كالحد الأدنى للسكن والأجور وغيرها، بالإضافة إلى مساهمة صاحب المنزل والعمال والنقابة من أجل مساعدة العاطلين عن العمل في شكل تعويضات متواضعة. وبعد استقرار اشتراكات كل من العامل وصاحب المنزل وتوافر البيانات اللازمة، يمكن أن تبدأ التأمينات الاجتماعية في حماية هذه الفئة، والعمل تدريجيًا على توسيع التغطية وفق دراسة إكتوارية.
- ٧- نرجو من المُشرِّع المصري إجراء تعديل تشريعي لإضافة الفقرة التي كانت تتيح لرئيس الجمهورية إضافة حالات جديدة، مع اختلاف بسيط، هو أن يحل رئيس الوزراء محل رئيس الجمهورية على غرار المادة ٤١ من هذا القانون.

(1) SSPTW –The Americas-op – cit - p 269,

The United States – op – cit -p27.

Social security programs throughout the world: the Americas- march 2009- p,187

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/americas/ssptw09americas.pdf>.



# الفصل الثاني

## شروط استحقاق تعويض البطالة وطرق تمويله

## الفصل الثاني

### شروط استحقاق تعويض البطالة وطرق تمويله

#### تمهيد وتقسيم

وضعت كافة التشريعات المقارنة بعض الضوابط التي تنظم الحق في الحصول على تعويض البطالة، تختلف هذه الضوابط من تشريع إلى آخر، وتعتمد هذه التشريعات أيضًا على مصادر معينة لتمويل هذا النظام<sup>(١)</sup>. فقد يكون هذا التمويل من كافة الشركاء الاجتماعيين (الدولة والعامل وصاحب العمل)، أو من بعضهم وفقًا لاعتبارات عديدة كما سنرى في موضعه. وبما أنه نظام قانوني ممول، ويُسحق لفترة مؤقتة، تختلف مدتها من نظام لآخر؛ لذا يجب توافر شروط معينة لتلقي المؤمن عليه تعويض البطالة.

وبناءً على ما سبق، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

- **المبحث الأول: شروط استحقاق تعويض البطالة.**

- **المبحث الثاني: طرق تمويل تأمين البطالة.**

---

(1)HOPENHAYN, Hugo A.; NICOLINI, Juan Pablo. Optimal unemployment insurance. Journal of political economy, 1997, 105.2: 412-438.

[https://editorialexpress.com/jrust/econ425/readings/optimal\\_unemployment\\_insurance.pdf](https://editorialexpress.com/jrust/econ425/readings/optimal_unemployment_insurance.pdf)  
BAILY, Martin Neil. Some aspects of optimal unemployment insurance. Journal of public Economics, 1978, 10.3: 379-402.

<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=c7727efa847b4d4505b6da99d84e3d916bc00888>

## المبحث الأول

### شروط استحقاق تعويض البطالة

أخذت معايير العمل الدولية بعين الاعتبار هدف الدول في الحفاظ على استقرار الأيدي العاملة من جانب، والظروف المالية والإدارية والفنية من جانب آخر؛ لذلك تركت للدول الأعضاء حرية وضع شروط لاستحقاق تعويض البطالة أو الإعانة أو البديل من خلال الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) بموجب مادتها الرابعة<sup>(١)</sup>، والتي أشارت إلى إمكانية توافر عدد من الشروط؛ لكي يحصل العاطل على الدخل البديل، منها - على سبيل المثال - القدرة على العمل، والتسجيل في مكاتب استخدام عامة أو خاصة تحددها السلطة المختصة، وغير ذلك من الشروط الأخرى التي تحددها القوانين واللوائح الوطنية؛ متى كان الهدف منها تنظيم الحق لا تقييده<sup>(٢)</sup>. وفي السياق ذاته، حذت معايير العمل العربية حذو المعايير الدولية، حيث أشارت إلى حق الدول الأعضاء في وضع الشروط اللازمة لاستحقاق تعويض البطالة من خلال الاتفاقية العربية ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية). مثل عدم الترك الإرادي للعمل، وتوافر مدة اشتراك سابقة على التعطل، وما إلى ذلك<sup>(٣)</sup>.

لذلك، تباينت التشريعات المقارنة في وضع شروط معينة لاستحقاق تعويض البطالة أو المساعدات الاجتماعية<sup>(٤)</sup>، حيث تتفق التشريعات المقارنة على شروط معينة، منها - على سبيل المثال - التعطل للإرادي من جانب العامل، والقدرة على العمل والرغبة فيه، والتسجيل

(١) انظر المادة (٤) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).  
 (٢) كما تسمح معايير العمل الدولية من خلال هذه الاتفاقية أيضًا باستيفاء أية شروط أخرى تقرها اللوائح والقوانين الوطنية لإثبات الحصول على التعويض أو البديل أو الإعانة، ومن ثم يمكن للدول الأعضاء أن تضع بعض الاستثناءات متى كانت ضرورية ومؤقتة لهذا النظام. للمزيد انظر المادة (٤) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانة للعاطلين رغم إرادتهم).

(٣) انظر المادة (٤٢/أ) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).  
 (4) CAILLETEAU, Clément. La réforme du régime de l'assurance chômage: durcissement des conditions d'indemnisation et ouverture à de nouveaux bénéficiaires. Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2019, 3: 200-205.

<https://journals.openedition.org/rdctss/1521> .

في مكاتب العمل المختصة، وما إلى ذلك. بينما تختلف في بعض الشروط الأخرى مثل الجنسية التي تشترط بعض التشريعات المقارنة (المشرع السعودي) أن يكون المتعطل مواطناً، في حين تبسط بعض التشريعات الأخرى الحماية للعامل المواطن والعامل المقيم على حد سواء كما هو الوضع لدى المشرعين المصري والبحريني. وعليه نتناول هذه الجزئية في النقاط التالية:

### أولاً: الإقامة القانونية للأجانب كأحد شروط استحقاق التعويض:

تشترط بعض التشريعات المقارنة التي لا تفرق بين المواطن والمقيم كشرط للحصول على تعويض البطالة أن تكون الإقامة قانونية، كما هو الحال في المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ بموجب مادته ١٠/١٠، والتي تتطلب أن يكون العامل الأجنبي مقيماً بشكل قانوني في البحرين بغرض البحث عن عمل وفقاً للوائح والقوانين الوطنية، واللائحة التنفيذية رقم ٩٧ لسنة ٢٠٢٢ للمرسوم بقانون الاتحادي الإماراتي رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٢ والتي تشترط تواجد المؤمن عليه في البلاد بشكل قانوني<sup>(١)</sup>، وأخيراً المشرع الفرنسي، من خلال قانون العمل الفرنسي بموجب مادته (R-5421-3) التي تضمنت استعادة العامل الأجنبي من الدخل البديل المنصوص عليه في المادة (L5421-1)<sup>(2)</sup> بنفس الشروط التي يتمتع بها العامل الفرنسي متى كان في وضع قانوني، لاسيما فيما يتعلق بالأحكام التي تنظم نشاطه المهني مقابل أجر.

وأما بالنسبة إلى المشرع المصري فقد تناول هذا الشرط من خلال اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ والتي بينت خضوع الأجانب

(١) راجع في المعنى: انظر المادة (٩/٩) من قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم ٩٧ لسنة ٢٠٢٢ "ضوابط تنفيذ آليات بشأن نظام التأمين ضد التعطل عن العمل" نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ: ١٨ / ربيع الأول / هـ ١٤٤٤. الموافق: ١٤ / أكتوبر / ٢٠٢٢ م.

(2) تشير المادة L. 5421-1 من قانون العمل الفرنسي إلى أنه فضلاً عن التدابير الرامية إلى تسهيل إعادة توزيع العمال أو تدريبهم لتحويلهم من مهنة إلى أخرى، ويحق للأشخاص القادرين على العمل والباحثين عنه الحصول على الدخل البديل وفقاً لشروط مقررة.

للتأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص متى خضعوا لأحكام قوانين التوظيف أو قانون العمل، شريطة ألا يكونوا من الفئات المستثناة وفقاً للقانون (١).

### ثانياً: شرط الجنسية كأحد شروط استحقاق التعويض:

توسعت معايير العمل الدولية في الحماية التأمينية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، وحرصت على شمول التغطية لكافة العاملين - المواطنين والمقيم - من خلال اتفاقيات البطالة: (رقم ٢ لسنة ١٩١٩، ورقم ٤٤ لسنة ١٩٤٣، ورقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨). وفي نفس السياق معايير العمل العربية من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١، في حين تباينت التشريعات المقارنة في هذا الشرط، حيث لم تفرق العديد من التشريعات المقارنة بين المواطن والمقيم طالما توافرت فيه شروط الاستحقاق، مثل فرنسا والبحرين وغيرها. بينما ذهبت بعض التشريعات المقارنة الأخرى للعمل على حماية المواطن فقط، ومنها -على سبيل المثال- المملكة العربية السعودية التي تطرقت إلى هذا الشرط من خلال المرسوم الملكي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ بموجب مادته ١/٨/أ والتي تتطلب في كل من يرغب في الحصول على تعويض التعتل أن يكون سعودي الجنسية. ونحن من جانبنا لا نؤيد توجه المشرع السعودي، خاصة أنه نظام ممول من قبل أطرافه فقط (العامل وصاحب العمل)؛ ومن ثم لم تكن الدولة أحد المساهمين فيه (٢).

وعلى عكس النظام السعودي، تميز المشرع المصري ببسط الحماية للمواطن والمقيم من خلال اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ والتي أشارت إلى خضوع الأجانب للتأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، متى خضعوا لأحكام قوانين التوظيف أو قانون العمل، شريطة ألا يكونوا من الفئات المستبعدة بموجب هذا القانون (٣).

(١) انظر المادة (٥/٣) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- والتي نصت على "تسري أحكام هذا القانون على فئة العاملين لدى الغير الآتي بيانهم. الأجانب الخاضعين لأحكام قوانين التوظيف أو قانون العمل".

(٢) انظر المادة (١/٨/أ) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشأن التأمين ضد التعتل).

- وستناول المساهمة في الأحكام العامة لتعويض البطالة.

(٣) انظر المادة (٥/٣) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

**ثالثاً: عدم ترك الخدمة بشكل إرادي:**

يعتبر هذا الشرط أحد مفاهيم نظام تأمين البطالة؛ لأن هذا النظام وُضع حفاظاً على النظام الاجتماعي بشكل عام وعلى المؤمن عليه العاطل عن العمل بشكل خاص، وليس لتشجيعه على ترك الخدمة، فهذا لا يضر صاحب العمل فحسب، بل بالاقتصاد الوطني بأكمله. لذا، لا بد من حماية جميع الأطراف، وليس لحساب طرف على الآخر. فإذا سمح للعامل بترك الخدمة، فهذا يعني أن العامل سيستمر في العمل لأشهر قليلة، أو على الأكثر لاستكمال المدة المطلوبة لاستحقاق تعويض البطالة، الأمر الذي قد يؤدي إلى استنزاف أموال التأمينات الاجتماعية بسبب استحالة تغطية الكم الهائل من طلبات التعويض، إضافة إلى عدم استقرار الأوضاع داخل المؤسسات والشركات العامة والخاصة على حد سواء، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى الانهيار الكامل لجميع المؤسسات.

لذلك، تستثني التشريعات المقارنة العامل الذي يترك عمله لسبب طوعي من جانبه من الحماية ضد خطر البطالة. ومع ذلك، تتفاوت هذه التشريعات في حرمان المتعطل عمداً بشكل دائم أو مؤقت، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية. حيث إن الأصل عدم حصول العامل العاطل عن العمل على إعانة البطالة متى كان تاركاً للخدمة بإرادته المنفردة<sup>(١)</sup>؛ لأن المشرع الأمريكي يعتمد على إجمالي الأجور خلال فترة الأساس (الأساسية أو البديلة) التي تقدر بأربعة أرباع سنة؛ ومن ثم يُحرم المؤمن عليه من الإعانة إذا كانت الاستقالة بإرادته المنفردة، باستثناء ما إذا كانت هناك فترة بدون استقالة، فيجوز له الحصول على إعانة البطالة في حال توافر الأجور المقررة بعد إهمال الفترة التي انتهت بالاستقالة<sup>(٢)</sup>.

(1) SSPTW –The Americas–op – cit– p,269.

(٢) ذهب المشرع الأمريكي (ولاية نيويورك) إلى استحقاق المتعطل لتعويض البطالة متى ترك العمل بسبب إرادي، إذا كان لدى المؤمن عليه أكثر من فترة من فترة خلال الثمانية عشر شهراً السابقة على التعطل، حيث يحق له الحصول على التعويض إذا حصل على أجر يساوي ١٠ أضعاف معدل الإعانة أو يزيد عليها. نسوق مثلاً على ذلك: بافتراض أن مؤمناً عليه تقدم إلى الجهة المختصة للحصول على الإعانة، وكان معدل الإعانة ٤٠٠ دولار، وكان قد عمل = لدى صاحب عمل لمدة أربعة أشهر، وتقاضى أجوراً تقدر بـ ٦٠٠٠ دولار، ثم ترك هذا العمل، ثم التحق بعمل آخر لمدة ستة أشهر، ولأسباب شخصية قدم استقالته، فيستطيع المؤمن عليه المعني الحصول على الإعانة، لأنه حصل في الوظيفة الأولى على أكثر من عشرة أضعاف معدل الإعانة (٤٠٠×١٠=٤٠٠٠) على أن تستبعد =

كما تمنح بعض الولايات أيضًا إعانة البطالة للمتعمّل بشكل إرادي عندما تكون الاستقالة لسبب وجيه، مثل اضطرار الأم لتترك العمل لرعاية طفلها، أو نقل الزوج أو الزوجة إلى مكان بعيد عن السكن، مما يؤدي إلى الانتقال إلى مكان آخر، فيضطر الزوج/ الزوجة لتترك العمل لمرافقة الشريك<sup>(١)</sup>. وفي السياق ذاته، اعتبرت فرنسا الإطار العام عدم استحقاق الدخل البديل بسبب الاستقالة. ومع ذلك، فإن المُشرّع الفرنسي يضع العديد من الأسباب المشروعة التي من أجلها يحق للعامل العاطل الحصول على التعويض بالرغم من أنه تارك العمل بمحض إرادته<sup>(٢)</sup>، مثل الاستقالة لمرافقة الزوج، أو لرعاية الطفل المعاق، أو لإنشاء مشروع خاص، أو إذا كانت الاستقالة بعد أقل من ٦٦ يوم عمل، أو القاصر الذي يترك العمل لمرافقة والديه أو أحدهما، أو ما إلى ذلك<sup>(٣)</sup>.

وأما بالنسبة للمُشرّع المصري، فقد تناول هذا الشرط من خلال قانون التأمينات الجديد بموجب المادة (١/٨٧) منه، والتي اشترطت ألا يكون المؤمن عليه قد استقال من الخدمة، ويعتبر في حكم ذلك حالات الانقطاع عن العمل<sup>(٤)</sup>، وسناقش رأي المُشرّع المصري في هذا الشرط من خلال النقاط التالية:

#### أولاً مفهوم الاستقالة:

**الاستقالة:** يقصد بها ترك الخدمة من جانب المؤمن عليه بإرادته قبل بلوغه السن القانونية المقررة بموجب الأنظمة والقوانين الوطنية، شريطة ألا تكون مقترنة بمهلة أو معلقة

=أجور المدة التي قدم فيها استقالته من الإعانة. راجع في ذلك: كتيب التأمين ضد البطالة - ولاية نيويورك - المرجع السابق - ص ٢.

(١) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٦٥.

(2) SSPTW: Europe – op – cit- p,127.

(3) Site of service public fr- Un agent public peut-il percevoir l'allocation chômage en cas de démission?

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35382>,

- راجع في ذلك: قانون العمل الفرنسي المواد الآتية (L1237-1-L5422-20 - L5422-1)

-Lisa Guerin,J.D. 'Unemployment Benefits: what if you Quit?.

<https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/unemployment-benefits-when-quit-32450.html>.

(٤) انظر المادة (١/٨٧) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .

على شرط<sup>(١)</sup>. ومن ثم، لا يعتبر التخلي القسري استقالة، حتى ولو اتخذ شكل الاستقالة؛ لذلك يجب أن نفرق بين نوعي الاستقالة: الاختيارية والإجبارية.

أ- **الاستقالة الاختيارية:** هي عبارة عن ترك اختياري من جانب العامل، سواء كان ذلك بموجب اتفاق بين العامل وصاحب العمل أو بإرادته المنفردة. ويرى البعض أن المُشرع وضع هذا الشرط لتثبيت أوضاع العمال، وكنوع من العقاب للعمال المتهورين الذين قد يلجئون إلى أسباب واهية لترك الخدمة، والحفاظ على أموال التأمينات الاجتماعية، واستقرار العمالة داخل المنشآت<sup>(٢)</sup>؛ ومن ثم لا يستحق الشخص المستقيل تعويض البطالة.

ب- **الاستقالة الاضطرارية:** قد تكون الاستقالة الاضطرارية ضمنية، من خلال مخالفة جوهرية من قبل صاحب العمل أو من ينوب عنه لشروط العقد<sup>(٣)</sup>؛ مما يجبر العامل على الاستقالة، أو تعمد صاحب العمل اتخاذ إجراءات جائرة حيال العامل أو غيرها من الأسباب المستترة التي تجبر العمال على الإقدام على الاستقالة<sup>(٤)</sup>، وقد تكون

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٥٢-١٥٣، رندا محمد صميذة: قانون العمل - المرجع السابق - ص ٢٢٨ وما بعدها.

(٢) علي العريف - المرجع السابق - ص ١٦، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق-٢٠٢٤- ص ٣٦٥-٣٦٦.

(٣) يقترح أ.د/ منير فريد الدكي بأن تتضمن حالات الإخلال الجوهري بعقد العمل من جانب صاحب العمل الأسباب المنصوص عليها في المادة ١٢١ من قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، هي التي ينهي فيها العامل علاقة العمل، نتيجة لإخلال صاحب العمل بالتزاماته، مثل وجود غش من جانب صاحب العمل في شروط أو ظروف العمل عند إبرام عقد العمل، أو نتيجة لاعتداء صاحب العمل عليه، أو ما إلى ذلك من الحالات الواردة في هذه المادة. ونؤيد هذا الرأي؛ لأنها تعتبر استقالة اضطرارية ضمنية، وليست استقالة اختيارية. ومع ذلك، توجد بعض الصعوبات التي ستواجهها في بعض هذه الحالات، مما يجعل من الصعب تحديد أهلية استحقاق تأمين البطالة من عدمه، لذلك يترك الأمر للمحكمة العمالية وفقاً للمقترح الذي سنراه لاحقاً.

(٤) طعن مدني رقم ٩٥٦ لسنة ٦٩ ق - ج ٩ مايو ٢٠١٢ - مكتب فني (سنة ٦٣ - قاعدة ١١٣ - صفحة ٧٣١ - موقع

محكمة النقض الالكتروني <https://www.cc.gov.eg>

"وكان البين من الأوراق أن الطاعنة مثلت بوكيل عنها بالجلسة التي نظرت فيها الدعوى أمام محكمة الاستئناف وقدم مذكرة بدفاعها ضمنها الدفع بقبول الاستئناف شكلاً على سند من أن ميعاد الاستئناف أربعين يوماً وبعدم دستورية المادة ٦٦ من قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ فإنه لا تثريب على المحكمة إن هي التقتت عن هذا لطلب =



الاستقالة الاضطرارية صريحة بالإرادة المنفردة من جانب العامل، مثل استقالة الأم التي لديها طفل معاق وتريد العناية به، أو الاستقالة لمرافقة الزوج في حال انتقاله للعمل في مكان آخر، سواء داخل البلاد أو خارجها<sup>(١)</sup>، وما إلى ذلك.

ونلاحظ أن المُشرِّع المصري لم يراعِ الحالات الواردة في النظام الأمريكي أو الفرنسي التي تسمح للعامل بالاستقالة لسبب مشروع، مثل مرافقة الزوج، أو رعاية طفل معاق، أو غيرها من الحالات.

ويثور هنا تساؤل حول حصول المستقيل استقالة اضطرارية على تعويض البطالة من عدمه، ذهب بعض الفقه إلى استحقاق العامل المستقيل اضطرارياً لتعويض البطالة بموجب المادة ٦٩٦ من القانون المدني التي تصف الاستقالة الاضطرارية بأنها ترك إجباري للعمل ولا تأخذ حكم الاستقالة الاختيارية، ومن ثم يستحق الشخص المستقيل اضطرارياً تعويض البطالة<sup>(٢)</sup>، ونؤيد هذا الرأي للأسباب الآتية:

١- الاستقالة الاضطرارية ليست نتيجة أهواء العامل المستقيل كما هو الحال في الاستقالة الحرة، بل نتيجة ظروف طارئة أدت إلى الإقدام عليها، مثل غش صاحب العمل في بنود العقد، أو ما إلى ذلك.

٢- لا تؤدي الاستقالة الاضطرارية إلى أي خلل داخل المنشأة، إذ لا يعاني جميع العمال من ظروف طارئة تجبرهم على ترك العمل، ومن ثم فإن تأثيرها ضئيل مقارنة باستقالة الإرادة الحرة.

=لتضمنه ذات الدفع التي سبق لها إبدائها قبل حجز الاستئناف للحكم واستبان لها عدم جديته إعمالاً لسلطتها التقديرية في ذلك ومن ثم فإن النعي يكون على غير أساس. ولما تقدم يتعين رفض الطعن"  
 (١) حسام الدين الأهواني - المرجع السابق - ص ٣١٢، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٦٥ وما بعدها.  
 - ومع ذلك، يثور هنا تساؤل حول سفر الزوجة إلى مكان عمل الزوج ومدى استحقاقها للتعويض. لا بد أن نفرق بين المرافقة خارج البلاد التي تستبعد منها الحماية من خطر البطالة، وبين المرافقة الداخلية. حيث يغطي النوع الثاني فقط، بشرط أن تسجل اسمها في مكتب العمل المختص؛ ويكون ذلك في مكان العمل الجديد، وأن تكون قادرة على العمل وراغبة فيه، وغيرها من الشروط الأخرى، بحيث إذا انتفى أحدهم سقط حقها في التعويض.  
 (٢) حسام الدين الأهواني - المرجع السابق - ص ٣١٢، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ٢٠٢.

٣- تأخذ العديد من التشريعات المقارنة هذه الحالات بعين الاعتبار وتشملها بالحماية التأمينية من خطر البطالة، مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وغيرهما.

#### ثانياً: الانقطاع عن العمل:

يقصد بالانقطاع عن العمل هو التغيب المتكرر عن العمل وتجاوز المدة المسموح بها قانوناً دون وجود مسوغ قانوني لذلك. أُضيف هذا الشرط بقانون التأمينات والمعاشات الحالي رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، حيث لم يكن موجوداً في ظل القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، وتضمن هذا القانون أيضاً الحماية من خطر البطالة للعاملين في القطاعين العام والخاص دون الحكومي، لذا سنلقي نظرة سريعة على الانقطاع في القطاعين العام والخاص من خلال النقاط التالية:

١- **الانقطاع في القطاع العام:** ينظم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الأحكام المنظمة للعاملين بالقطاع العام بما في ذلك الانقطاع عن العمل وفق المادة ١٠٠ من هذا القانون، والتي تشير إلى أنه في حالة تغيب العامل دون إذن لأكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، ما لم يقدم خلالها ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، أو انقطع بغير إذن لمدة ٣٠ يوماً متقطعاً خلال السنة الواحدة، شريطة أن يخطر صاحب العمل العامل كتابياً بعد انقطاعه لمدة سبعة أيام عن المدة الأولى، وخمسة عشر يوم عن المدة الثانية؛ ومن ثم، فإن المؤمن عليه هو الذي تسبب في ترك الخدمة بإرادته المنفردة، ولا يستحق تعويض البطالة.

٢- **الانقطاع في القطاع الخاص:** ينظم قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ الطبيعة القانونية للعاملين في القطاع الخاص من حيث العقود والجزاءات الخاصة بهم وغيرها. ويمنح هذا القانون صاحب العمل الحق في فصل العامل بموجب المادة ٦٩ / ٤ من هذا القانون في حالة تغيبه عن العمل دون مبرر مشروع لأكثر من ٢٠ يوماً متقطعاً خلال السنة الواحدة، أو أكثر من ١٠ أيام متتالية، بشرط أن يسبق هذا الفصل إنذار كتابي موصى عليه بعلم الوصول من جانب صاحب العمل للعامل بعد تغيبه لمدة

عشرة أيام في الحالة الأولى، وخمسة أيام في الحالة الثانية<sup>(١)</sup>. والمقرر في أحكام محكمة النقض أن الهدف من الإنذار هو إيضاح صاحب العمل مدى إصرار العامل على ترك العمل وعزوفه عنه، وإبلاغه بالإجراءات التي ستتخذ ضده جراء هذا الانقطاع، لأن هذا الإعلان بمثابة فرصة ليتمكن من إبداء عذره قبل اتخاذ أي إجراء، فإذا كان على علم بهذه الإجراءات - الإنذار - من أي مصدر وأتيحت له فرصة إبداء عذر عن الغياب قبل أن ينهي صاحب العمل خدمته تحققت الغاية المرجوة من هذا الإعلان سواء تسلم هذا الإنذار أم لا<sup>(٢)</sup>.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول بأن التشريعات المقارنة والقانون المصري ركزت على استبعاد المؤمن عليه الذي يستقيل اختياريًا، إلا أنهم اختلفوا في الحالات التي يجوز فيها للعامل الاستقالة لسبب مشروع، كمرافقة الزوج، أو رعاية طفل معاق، أو غيرها من الحالات، حيث راعى التشريع المقارن هذه الحالات مثل النظام الأمريكي والفرنسي، بينما لم

(١) رندا محمد صميده: قانون العمل - الكتاب الأول - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٢٢ - ص ١٢٧ وما بعدها، أحمد السيد الشوبري: التكييف القانوني لفيروس كورونا COVID-19 - وآثاره القانونية على الالتزامات التعاقدية، بعقد العمل الفردي في ظل أحكام قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية - مجلد ٣٤ - العدد ١ - يناير ٢٠٢٢ - ص ١-١١، شريف رأفت محمد أحمد: حقيقة الانتهاج التعسفي لعقد العمل في ضوء أحكام قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م (دراسة مقارنة). مجلة البحوث الفقهية والقانونية - مجلد ٣٦ - العدد ١ - إبريل ٢٠٢١، ص ١-٨.

(٢) مجموعة أحكام محكمة النقض الصادرة من الدوائر المدنية والتجارية - السنة الحادية والسبعون من يناير إلى ديسمبر ٢٠٢٠، الطعن رقم ١٣٧٨ لسنة ٨٨ قضائية جلسة ١٩ يناير ٢٠٢٠ - ص ٩٩.pdf

- "المقرر - في قضاء محكمة النقض - أن الغرض من الإنذار أن يستبين لصاحب العمل مدى إصرار العامل على ترك العمل وعزوفه عنه، وكذا إعلانه بما سوف يتخذ قبله من إجراءات حيال هذا الانقطاع حتى يتمكن من إبداء عذره قبل اتخاذ هذه الإجراءات، فإذا توافر للعامل العلم بهذه الإجراءات من أي مصدر وأتيحت له فرصة إبداء عذره عن هذا الغياب قبل قيام صاحب العمل بإنهاء خدمته تحققت الغاية من إجراء إعلانه بإنذار الغياب سواء تسلم هذا الإنذار أو لم يتسلمه".

- ونلاحظ أن الانقطاع والاستقالة اتفقا في جانب واختلفا في الجانب الآخر. حيث يتفق الانقطاع مع الاستقالة من حيث أن كليهما ترك الخدمة طواعية. ولذلك كان هذا هو المبرر القانوني لمشرع التأمينات لاستثنائهم من تأمين البطالة بموجب القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩. في حين اختلفا في أن المستقيل يتخذ موقفاً إيجابياً بالإقدام على الاستقالة، بينما المنقطع يتخذ موقفاً سلبياً بالتوقف عن العمل وتجاوز المدة المسموح بها قانوناً، مما يترتب عليه صدور قرار بفسله من الخدمة.

يراع المُشرِّع المصري هذه الحالات، ونرى أن هذه الحالات تستحق الدراسة الإكثورية لتحديد مدى إمكانية توسيع التغطية لهذه الحالات.

#### رابعاً: ألا يكون ترك العمل راجعاً لسوء سلوك العامل:

يهدف تأمين البطالة عادة إلى استقرار القوى العاملة عن طريق حرمان العاطل عن العمل الذي يبادر بترك العمل، سواء كان هذا الفعل يتضمن سوء سلوك أم لا، ومن ثم يسقط حق العامل في الحصول على التعويض عندما يكون تركه لوظيفته نتيجة سوء سلوكه. تركت معايير العمل الدولية مساحة كبيرة للدول من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بموجب مادتها ٢٠/ب/ج، والتي أشارت إلى حق الدول في (رفض أو الغاء أو وقف أو تخفيض) التعويض أو الإعانة المستحقة للعاطل متى تبين للسلطة المختصة أن ترك الخدمة كان نتيجة مشاركة العامل عمداً، مما أدى إلى فصله من الخدمة أو تركه للعمل دون سبب مشروع<sup>(١)</sup>. وبالرغم من أن التشريعات المقارنة تحرم العامل المعني من التعويض أو المساعدة؛ إلا أن معايير العمل الدولية أخذت بزمام المبادرة من الناحية الإنسانية وتوسعت في الخيارات، نظراً لأهمية حماية الدخل الذي غالباً ما يكون المصدر الوحيد له، ومن ثم فإن معاقبة العامل هنا ليست عقوبة فردية؛ وإنما عقوبة جماعية لأن لديه أسرة يعولها؛ لذلك إذا كان مذنباً فلا ينبغي أن يشمل كل أفراد أسرته.

تكاد التشريعات المقارنة تتفق على حرمان المتعطل من الدخل البديل نتيجة سوء سلوكه، حيث تناول المُشرِّع السعودي هذا الشرط من خلال المرسوم الملكي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ بموجب مادته ٨/ج، والتي تحظر على كل مؤمن عليه تسبب في فصله من تلقى تعويض التعطل، والمُشرِّع البحريني من خلال المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ بموجب مادته ٨/١٥، والتي اشترطت للحصول على التعويض عدم فصل العامل لأسباب تأديبية. وفي نفس السياق، تطلب المُشرِّع الأمريكي توافر هذا الشرط من خلال القانون

(١) انظر المادة (٢٠/ب،ج) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

الفيدرالي، وتلتزم به الولايات بما في ذلك-على سبيل المثال- ولاية نيويورك التي تشترط عدم فصل العامل نتيجة سوء سلوكه<sup>(١)</sup>.

وأما بالنسبة إلى المُشرِّع المصري، فقد تناول هذا الشرط من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب المادة (٢/٨٧) منه، والتي اشترطت ألا تكون خدمة المؤمن عليه قد انتهت نتيجة لحكم نهائي في جناية أو جنحة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة، أو انتحاله شخصية غير صحيحة، أو تقديمه شهادات أو أوراق مزورة<sup>(٢)</sup>. أضاف المُشرِّع الفقرة الأخيرة بمقتضى هذا القانون، حيث اعتبر أن كل من انتحل شخصية غير حقيقية أو قدم شهادات أو أوراق مزورة غير جدير بالحماية التأمينية، ومن ثم لا يستحق تعويض البطالة؛ وعليه سنناقش رأي المُشرِّع المصري في هذا الشرط من خلال النقاط التالية:

(١) ففي حالة ترك المؤمن عليه في (ولاية نيويورك) لوظيفته بسبب سوء سلوكه، يكون على السلطة المختصة مراجعة مستحقاته خلال فترة الـ ١٨ شهرًا السابقة على التعطل؛ لمعرفة ما إذا كان يحق له الحصول على التعويض أم لا. حيث إن الأصل ألا يحق للمؤمن عليه الحصول على التعويض خلال هذه الفترة طالما تم فصله بسبب سوء سلوكه. إلا أنه فقد يستحق تعويض البطالة إذا كان لديه أكثر من فترة عمل لدى أكثر من صاحب عمل خلال فترة الثمانية عشر شهرًا السابقة على الفصل، شريطة أن تكون الأجور التي حصل عليها خلال الفترة التي لم يتم فصله خلالها تقدر بعشر أضعاف معدل الإعالة. وتوجد أيضًا بعض الحالات الأخرى المستبعدة، مثل المشاركة في نزاع عمالي عندما يستمر هذا الإضراب لمدة لا تقل عن ١٤ يومًا. ومع ذلك، يمكن استحقاق التعويض في حالتين: الأولى في حالة انتهاء النزاع العمالي ويصبح المؤمن عليه بلا عمل، والثانية في حالة استبدال صاحب العمل العمال بآخرين لم يشاركوا في الإضراب. فضلًا عن الأفعال الإجرامية، حيث يصبح المتعطل غير مؤهل للحصول على الإعانة لمدة قد تصل إلى ١٢ شهرًا من ترك العمل متى فقد العمل بسبب ارتكاب جناية مرتبطة بالعمل، ومن ثم أصبحت الأجور التي حصل عليها خلال هذه الفترة مستبعدة لارتكابه جرمًا. وأخيرًا إذا نتج عن هذه الجناية السجن فلن يكون مستحقًا لتعويض البطالة لأنه غير قادر على العمل وليس مستعدًا له... للمزيد من الحالات انظر: كتيب التأمين ضد البطالة - ولاية نيويورك - المرجع السابق - ص ٣-٤.

(٢) انظر المادة (٢/ ٨٧) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

١-: ألا تكون خدمة المؤمن عليه قد انتهت نتيجة لحكم نهائي في جنابة أو جنحة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة

تعتبر العقوبة هنا عقوبة تكميلية، حيث أدى ارتكاب الجريمة إلى صدور حكم بحق المؤمن عليه، مما ترتب على ذلك فصله من الخدمة<sup>(١)</sup> كعقوبة أصلية، يليها حرمانه من تعويض البطالة كعقوبة تكميلية، وقد حدد المشرع لهذه الجريمة ثلاثة شروط، هي:<sup>(٢)</sup>

١- يجب أن يكون الحكم نهائياً على المؤمن عليه، لأن مجرد الاتهام أو حتى صدور حكم، لكنه قابل للطعن بالطرق العادية -الاستئناف والمعارضة- لا يقف عائناً أمام استحقاق تعويض البطالة.

٢- أن يكون الحكم النهائي في جنابة: وقد حرص المشرع هنا على استثناء المؤمن عليه من تعويض البطالة لخطورة الجريمة، وبالتالي فإن أي جنابة يرتكبها المؤمن عليه سواء خارج العمل أو داخله تقف عائناً أمام حصوله على تعويض البطالة<sup>(٣)</sup>.

٣- أن تكون الجنحة جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة. وقد اعتمد المشرع على استثناء هذا النوع من الجرائم، كالسرقة والاحتيال وخيانة الأمانة وغيرها؛ لأن مرتكبيها يتعرضون لنوع من الاحتقار المجتمعية والعزلة.

(١) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٥٧-١٥٨، محمد حسين منصور - المرجع السابق - ص ٢٩٩، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ٢٠٤، إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٢١١ وما بعدها.

(٢) منير فريد الدكمي - شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - المرجع السابق - ص ٢١٤، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٦٥.

(٣) يتحقق هذا الشرط لحرمان العاطل عن العمل من تعويض البطالة في هذه الحالة عندما يكون الحكم الصادر ضده جنابة بغض النظر عن نوع الجريمة، فالمعيار الأساسي هو الفعل الذي ارتكبه العامل ينطبق عليه وصف الجنابة ولو حكم عليه بعقوبة جنحة بسبب الظروف المخففة وهي الجنابات التي يطلق عليها (الجنابات المجنحة)، فالفعل الذي ارتكبه العامل ينطبق عليه وصف الجنابة، ولذلك فإن الحكم الصادر في هذه الجنابة لا يعتد به سواء صدر بإحدى العقوبات المقررة للجنابة كالحبس أو بعقوبة جنحة لاستعمال الظروف المخففة إذا توافر أحدهما وفقاً لأحكام المادة ١٧ من قانون العقوبات. راجع في ذلك: عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" نفس الإشارة السابقة - ٢٠٢٤ - ص ٣٦٧.

ونرى أن المُشرِّع استثنى المؤمن عليه الذي ارتكب هذه الجنحة لصعوبة حصوله على فرصة عمل في المستقبل القريب نتيجة ما يتعرض له من احتقار وعزلة مجتمعية، مما يؤدي إلى استقاداته مدة تعويض البطالة كاملة مع استمرار تعطله لفقدان الثقة فيه، ما لم يكن لديه تخصص نادر؛ ومن ثم يصبح تأمين البطالة في هذه الحالة عديم الفائدة.

وعليه فإن الحكم مع النفاذ على العامل في الحالات آنفة الذكر الذي لا لبس فيه ولا غموض، سواء كان من العاملين في القطاع العام أو الخاص أو الحكومي<sup>(١)</sup>؛ لأن الحكم على العامل نهائي في جنائية أو جنحة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة يعد من قبيل الخطأ الجسيم الذي يبزر فصله من الخدمة<sup>(٢)</sup>.

إلا أن الوضع في القطاع الحكومي والقطاع العام يختلف عن القطاع الخاص، حيث قرر المُشرِّع المصري في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ -المنظم للعاملين بالقطاع الحكومي- من خلال مادته ٧/٩٤ التي تشير إلى إنهاء خدمة العامل في حالة الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن الحكم مع إيقاف التنفيذ. وعلى نفس المنوال بنص مماثل في القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ - المنظم للعاملين بالقطاع العام - بموجب المادة ٧/٩٦ من هذا القانون<sup>(٣)</sup>. ومن ثمّ إذا صدر حكم بحق العامل لأول مرة فلا يؤدي ذلك إلى إنهاء

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ١٠٠٢.

(٢) وهذا ما سلكته شركة الإسكندرية الوطنية للتكرير والبتروكيماويات، حينما أوقفت عاملاً عن العمل اعتباراً من ٢٠-٩-٢٠١٣، بسبب صدور حكم بالحبس بحقه، واستندت هذه الشركة في فصل العامل بموجب المادة ٦٩ من قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ انظر: طعن مدني رقم ١٤٧٧٠ لسنة ٨٥ ق - الدوائر العمالية - ج ١٢ أبريل ٢٠١٧ - موقع محكمة النقض الإلكتروني. <https://www.cc.gov.eg>

(٣) أحمد البرعي ورامي البرعي - نفس الإشارة السابقة - ص ١٠٠٣.

- أُلغيت الفقرة الأخيرة من المادة ٧/٩٦ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليها بقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ من خلال المادة ٩/٦٩، التي نصت على ما يلي "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، أو تفقده الثقة والاعتبار". ومن ثمّ يكون المشرع قد أبقى على النص بإيقاف التنفيذ في القطاع العام، بينما تم إلغاؤه في القطاع الحكومي.

الخدمة إلا إذا قررت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب بناءً على أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل (١).

وهنا ثار تساؤل حول مدى استحقاق تعويض البطالة في حال كون الحكم مع إيقاف التنفيذ؛ لأنه في هذه الحالة لا يقع فصل العامل بقوة القانون، وإنما بواسطة شئون العاملين. ذهب بعض الفقهاء إلى استحقاق تعويض البطالة في هذه الحالة؛ مراعاة للناحية الاجتماعية للعامل، وحفاظاً على أسرته باعتباره العائل الوحيد لهم (٢).

بينما ذهب آخرون إلى استحقاق تعويض البطالة في هذه الحالة أيضاً، ولكنهم ربطوا ذلك برصيد الاشتراكات المدفوعة لحساب تعويض البطالة، ورأوا أن العقوبة هنا بمثابة مصادرة للاشتراكات التي يدفعها المؤمن عليه، وهذا يتعارض مع قواعد العدالة والهدف المنشود المتمثل في الحماية التأمينية ضد خطر البطالة (٣).

ويمكن الرد على الرأي الثاني بالقول، إن قياس الاشتراكات التي يدفعها المؤمن عليه بما يحصل عليه من مزايا هو قياس مع الفارق؛ لأنه إذا كان يصلح في التأمين الخاص فهو ليس كذلك في التأمين الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، حيث تهدف جُلّ التشريعات التأمينية المقارنة بما فيهم التشريع المصري إلى تحقيق التوازن بين المدفوعات والاشتراكات بشكل كلي، وليس مجرد كل فرد على حده، مع الأخذ في الاعتبار العديد من العوامل، مثل تمويل الحد الأدنى لتعويض البطالة (خاصة بالنسبة لأصحاب الأجور الضعيفة)، والمصروفات الإدارية اللازمة، والتدريب المهني وغيره. فضلاً عن أن حرمان المؤمن عليه من التعويض في هذه الحالة لا يعتبر مصادرة، وإنما هو بمثابة عقوبة تكميلية، مما يؤدي إلى عدم تشجيع مرتكبي هذه الجرائم على فعل ذلك؛ لأنه يدرك أنه سيفقد كل شيء، بما في ذلك الحماية من خطر البطالة.

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ١٠٠٣.

(٢) ومن ثم، إذا قررت لجنة شئون العاملين إنهاء خدمته وفقاً للاعتبارات الوظيفية على الرغم من الحكم مع إيقاف التنفيذ، فقد انتفى شرط الحكم، وأصبح إنهاء الخدمة لا إرادياً من جانب المؤمن عليه، ويحق له الحصول على التعويض. راجع في المعنى: أحمد البرعي ورامي البرعي - نفس الإشارة السابقة - ص ١٠٠٤ وما بعدها.

(٣) إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٢١٥.



وأما بالنسبة للقطاع الخاص، فنجد أنه إذا اتهم العامل بارتكاب جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة، فإنه يجوز لصاحب العمل وقفه احتياطياً، شريطة أن يتم عرض الأمر على السلطة المختصة خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإيقاف، على أن تقرر هذه اللجنة الموافقة على الإيقاف وصرف نصف أجر العامل، أو عدم الإيقاف وصرف كامل الأجر؛ فإذا رأت السلطة المختصة عدم تقديم العامل للمحاكمة أو قضت المحكمة ببراءته وجب إعادته إلى عمله، وإلا اعتُبر عدم إعادته فصلاً تعسفياً؛ وفي هذه الحالة لا يحرم المؤمن عليه من تعويض البطالة لعدم صدور حكم نهائي بحقه<sup>(١)</sup>، ويكون إنهاء العمل في هذه الحالة فصلاً تعسفياً.

٢- ألا يكون المؤمن عليه قد انتحل شخصية غير صحيحة، أو قدم شهادات أو أوراق مزورة

أضاف المشرع المصري هذا البند من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب المادة ٢/٨٧ منه، علماً بأن هذا البند كان يستحق المؤمن عليه بمقتضاه تعويض بطالة مخفض في ظل القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بموجب مادته ١/٩٥ بنسبة ٣٠٪ من الأجر الأخير، إلا أن المشرع اعتبر أن الحكم بعقوبة جنائية

(١) طعن مدني رقم ٢٣١٧ لسنة ٧٥ ق - ج ٢٣ نوفمبر ٢٠٠٦ - مكتب فني (سنة ٥٧ - صفحة ٧٢٦)، موقع محكمة

النقض الإلكتروني <https://www.cc.gov.eg>

- مفاد نص المادة ١٤٣ من لائحة نظام العاملين بالبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي أن إنهاء خدمة العامل المحكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والأمانة مع وقف تنفيذ العقوبة حق جوازي يختص بإصداره رئيس مجلس إدارة البنك الطاعن، لما كان ذلك، وكان الثابت بالأوراق أن رئيس مجلس إدارة البنك الطاعن وإعمالاً لحكم المادة ١٤٣ سالف الذكر أصدر القرار رقم .... في ٢٠/٣/٢٠٠٢ بإنهاء خدمة المطعون ضده من تاريخ إيقافه عن العمل في ٣/٩/٢٠٠١ للحكم عليه نهائياً بالحبس مدداً تتراوح ما بين ثلاثة أشهر وستين مع وقف تنفيذ هذه العقوبة في الجرح المشار إليها بالنعي الخاصة بجريمة إعطاء شيك بسوء نية لا يقابله رصيد قائم للسحب وكانت هذه الجريمة واردة في الباب العاشر من قانون العقوبات الخاص بالنصب وخيانة الأمانة والمخلة بالشرف والأمانة. فإن قرار البنك بإنهاء خدمة المطعون ضده لهذا السبب يكون بمنأى عن التعسف وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر واعتبر قرار فصل المطعون ضده من العمل مشوباً بالتعسف لوقف تنفيذ العقوبات الصادرة ضده ورتب على ذلك قضاءه بالتعويض فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون".

كانت حال شخصية غير حقيقية أو تقديم شهادات أو أوراق مزورة<sup>(١)</sup>، من حيث العمل الإرادي<sup>(٢)</sup> رغم الفارق الموجود بينهما. حيث يتفق كل من الجريمة الجنائية وانتحال شخصية غير حقيقية في أنهما بإرادة العامل المنفردة، في حين يختلفان في أن الجريمة الجنائية لا بد أن يكون بها حكم نهائي، على عكس انتحال الشخصية الذي لا يشترط صدور أية أحكام قضائية، بل يكفي أن يكون سبباً لترك الخدمة، وذلك لأن عقوبة انتحال الشخصية والحصول على العمل بتقديم مستندات مزورة يعتبر باطلاً لانقضاء الحكمة من التعاقد<sup>(٣)</sup>.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول إن التشريع المقارن والقانون المصري ينصان على توافر هذا الشرط. لأنه لم يكن هدف التعويض أو الإعانة تشجيع العمال على ترك الخدمة، بل هو بمثابة جسر يعبره إلى الحياة العملية مرة أخرى، والاستقرار الحقيقي يكمن في العمل المنتج والمختار بحرية، بالإضافة إلى الاعتبارات التمويلية لهذا النظام؛ لأن أي نظام ناجح يعمل على تحقيق التوازن بين الإيرادات والمصروفات، فضلاً عن رصيد الظروف الطارئة<sup>(٤)</sup>.

(١) ويقصد بانتحال العامل شخصية غير صحيحة، هو إيهام صاحب العمل بأن الأول تتوفر فيه الشروط والصفات المطلوبة للقيام بالوظيفة الشاغرة، أو بأنه شخص آخر، ويقصد بتقديم مستندات مزورة هو عبارة عن إيهام صاحب العمل بأنه العامل المطلوب لشغل هذه الوظيفة، بالرغم من أنه خلاف الحقيقة، مما يؤدي إلى تعاقد صاحب العمل معه على هذا النحو.

(٢) منير فريد الدكمي - شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - المرجع السابق - ص ٢١٤، عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٦٦.

(٣) كأن يكون الهدف من التعاقد مع العامل أنه مهندس برمجيات بناءً على تقديم شهادة مزورة بذلك، ثم يكتشف صاحب العمل خلاف ذلك؛ لذا يحق لصاحب العمل فصل العامل بسبب حالة الاحتيال. ومع ذلك، قد يتغاضى صاحب العمل عن فصله نظراً لحاجته إليه.

(٤) تنشئ التأمينات الاجتماعية بصفة عامة وتأمين البطالة بصفة خاصة احتياطياً للطوارئ، حيث ينبغي إنشاء هذا الاحتياطي للظروف الطارئة كالأزمات والكوارث ونحوه، وقد جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بالإشارة إلى الاحتياطي من خلال لائحته التنفيذية له والتي نصت مادتها الثامنة والعشرين (رابعاً) على يكون حساب تأمين البطالة "احتياطي طوارئ يساوي أربعة وعشرين شهراً من النفقات المتوقعة".

**خامساً: اشتراط مدة اشتراك سابقة على التعطل:**

تمنح معايير العمل الدولية والعربية الدول حرية تحديد فترة الاشتراك في الدخل البديل من حيث عدد الاشتراكات التي يجب دفعها قبل الحق في المطالبة بالتعويض أو الإعانة وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية<sup>(١)</sup>، بشرط ألا تتجاوز المدة المؤهلة للاستحقاق الفترة التي تعتبر ضرورية لتقادي التعسف في استخدام الحق.

لذلك، تتطلب جُلّ التشريعات المقارنة توافر مدة اشتراك سابقة على التعطل، ومع ذلك، تباينت هذه التشريعات في عدد الاشتراكات المطلوبة من تشريع إلى آخر. اشترط المشرّع الأمريكي مدة اشتراك لا تقل عن الحد الأدنى من الأجرور خلال فترة الأساس (الأساسية أو البديلة) والتي بموجبها يتم دفع التعويض، إلا أنه ترك تحديد ذلك للولايات. ومن ثم تتطلب معظم الولايات حدًا أدنى من الأرباح خلال فترة الأساس يساوي مبالغ المزايا الأسبوعية أو أجرور الربع الأعلى، أو إجمالي مبلغ محدد للأجرور في فترة الأساس، في حين تتطلب بعض الولايات الثانية عددًا محددًا من أسابيع العمل، يتراوح من ١٨ أسبوعًا إلى ٢٠ أسبوعًا، بينما تتطلب ولايات أخرى عددًا معينًا من ساعات العمل<sup>(٢)</sup>.

وفي نفس السياق، تناول المشرّع الأردني هذا الشرط من خلال القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٤ بموجب مادته (١/٥٠)، والتي أشارت إلى استحقاق المؤمن عليه تعويض التعطل عن العمل إذا كانت مدة اشتراكه لا تقل عن ٣٦ شهرًا<sup>(٣)</sup>. كما تطلب المشرّع الفرنسي توافر مدة اشتراك لا تقل عن ستة أشهر (أي ما يقرب من ١٣٠ يوم عمل أو ٩١٠ ساعة عمل) خلال الـ ٢٤ شهرًا السابقة على التعطل، أو خلال الـ ٣٦ شهرًا السابقة على البطالة إذا كان سن المتعطل ٥٣ سنة فأكثر، ويتم استيفاء هذا الشرط من خلال العمل لدى صاحب عمل أو أكثر<sup>(٤)</sup>.

(١) إسماعيل فهد الخشن - المرجع السابق - ص ١٤٧.

(2) SSPTW The Americas- op- cit - p269.

(٣) انظر المادة (١/٥٠) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم ١ لسنة ٢٠١٤ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(4) Quelles sont les conditions d'obtention des allocations chômage ? Aujourd'hui nous sommes le 16 mars 2022.

<https://www.unedic.org/indemnisation/vosquestionssurindemnisationassurancechomage/quelles-sont-les-conditions-pour-beneficier-des-allocations-chomage>

وأما المُشرِّع المصري، فقد كانت مدة اشتراكه متوسطة نسبياً بين المُشرِّع الفرنسي الذي تطلب توافر مدة اشتراك ستة أشهر على الأقل، وبين المُشرِّع الأردني الذي تطلب ٣٦ اشتراكاً، حيث تناول هذا الشرط من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب المادة (٣/٨٧) منه، والتي نصت على "يشترط لاستحقاق تعويض البطالة ما يلي: أن يكون المؤمن عليه مشتركاً في هذا التأمين لمدة سنة على الأقل، منها الستة أشهر السابقة على التعطل متصلة". ومن ثم نلاحظ من هذه المادة أنها تتطلب الآتي:

١- أن يكون المؤمن عليه مشتركاً في هذا التأمين مدة لا تقل عن سنة.

٢- أن تكون الستة أشهر السابقة على كل تعطل متصلة.

وبما أن تأمين البطالة في ظل قانون التأمينات الجديد ينطبق فقط على العاملين في القطاعين العام والخاص، لذا سنناقش كيفية تحديد المدة المؤهلة لاستحقاق التعويض في هذين القطاعين، كما سنطرح بعض الأسئلة حول تحديد المقصود بالمدة الواجب توافرها؟ وهل يجب أن تكون مدة فعلية؟ أم يمكن أن تتضمن بعض المدد الأخرى مثل المدة المشتركة والمدة النائبة (بالنسبة للقطاع العام)؟ وهكذا؛ ومن ثم نجيب عن هذه التساؤلات من خلال النقاط الآتية:

١- طريقة حساب المدة التي يجب توافرها للعاملين في القطاع الخاص:

اشترط قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات مدة اشتراك لا تقل عن سنة، على أن تكون الستة أشهر السابقة على التعطل متصلة، وعلى اعتبار أن القطاع الخاص يختلف عن القطاع العام من حيث المدة الواجب توافرها، لأن مدة القطاع العام تحسب بالكامل - أي باليوم - كما سنرى لاحقاً، بينما يجب مراعاة بعض الضوابط في القطاع الخاص<sup>(١)</sup>.

- كما يمنح المشرع الفرنسي المساعدات الاجتماعية بتوافر مدة اشتراك، حيث يشترط أن يكون لدى المتعطل مدة لا تقل عن خمس سنوات من العمل في خلال السنوات العشر الأخيرة السابقة على البطالة، وتُمنح المساعدات للأشخاص الذين لم يعد لهم الحق في الحصول على إعانات البطالة، ومع ذلك يمكن للعاطل الذي يبلغ من العمر ٥٠ عاماً فأكثر، الاختيار بين المساعدات الاجتماعية وتعويض البطالة. راجع في المعنى - Europe - SSPTW- September-2018-p12:

(١) مثال (١) مؤمن عليه في القطاع الخاص التحق بعمل لدى صاحب عمل في ١ مايو ٢٠٢٠ وبتاريخ ٣١ يوليو ٢٠٢٠ قدم استقالته، ثم عاد والتحق بعمل آخر في ١٥ أغسطس ٢٠٢٠ وبتاريخ ٣٠ أبريل ٢٠٢١ ترك الخدمة. نلاحظ من هذا المثال الآتي:

أ- توافر شرط السنة والستة أشهر السابقة على التعطل متصلة.

ب- بالرغم من بداية الشهر الأول في المدة الثانية في منتصفه إلا أنه يحسب شهراً كاملاً.

على نحو ما يلي: (١)

أ- يحسب شهر البداية كاملاً في جميع الأحوال.

ب- يهمل شهر النهاية ما لم يكن كاملاً.

ج- إذا كان شهر البداية هو نفسه شهر النهاية يحسب شهراً كاملاً.

د- تتوافر هذه المدة لدى صاحب عمل أو أكثر.

٢- طريقة حساب المدة الواجب توافرها في عمال القطاع العام: يختلف نظام حساب مدة

الاشتراك في القطاع العام عن القطاع الخاص، وذلك لعدم وجود العوامل السابق

ذكرها في القطاع الخاص مثل حساب شهر البداية أيّاً كان، أو إهمال شهر النهاية ما

لم يكن كاملاً، وما إلى ذلك، حيث يتم حساب المدة كاملاً باليوم. ومع ذلك قد تتوافر

هذه المدة لدى صاحب عمل أو أكثر (٢).

٣- نوعية المدد الواجب توافرها: يتناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم

٤٨ لسنة ٢٠١٩ مدد اشتراك المؤمن عليه في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة،

والتي تنطبق على تأمين البطالة بموجب المادة ٢٣ من هذا القانون والتي تشمل مدد

الاشتراك وفقاً لقوانين التأمينات الاجتماعية السابقة على الانتفاع بأحكام هذا القانون،

لا سيما القانون ٧٩ سنة ١٩٧٥ باعتباره القانون المتضمن لتأمين البطالة، والمدد

التي تبدأ من تاريخ الانتفاع بأحكام هذا القانون، والمدة أو المدد التي يرغب المؤمن

عليه في حسابها ضمن مدة اشتراكه عن طريق الشراء، وأخيراً المدد المضافة بقوانين

أو قرارات خاصة مع تحمل الخزنة العامة باشتراكاتها.

ويثور تساؤل حول تطبيق هذه المدد على تأمين البطالة. فالمدد التي سبقت هذا

القانون -لاسيما القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥- تعتبر ضمن مدة الاشتراك في تأمين

البطالة، ويستفيد بها المؤمن عليه المتعطل، والمدة التي تبدأ من تاريخ الانتفاع بأحكام هذا

ج- الثلاثة أشهر الأولى انتهت بالترك الاختياري، ومع ذلك لا أكن قد توسعت في تطبيق أحكام القانون؛ إذا قلت بتوافر

استحقاق تعويض البطالة في المؤمن عليه المعني، لأن العبرة بانتهاء الخدمة عن المدة الأخيرة، وليس كامل المدد

كما هو الحال لدى المشرع الأمريكي (ولاية نيويورك).

(١) انظر المادة (٣٠٢،١/١٠٣) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(٢) لنفترض أن مؤمناً عليه كان يعمل بالقطاع العام بطلب للحصول على تعويض البطالة، فإذا عمل بتاريخ

٢٠٢٣/١/١ لا يستحق التعويض إلا اعتباراً من ٢٠٢٣/١٢/٣١.

القانون تأخذ حكم المدد السابقة، وتدخل أيضًا ضمن المدة المؤهلة لاستحقاق التعويض. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتعلق بالمدة التي يرغب المؤمن عليه في ضمها لمدة خدمته وفقًا لهذا القانون<sup>(١)</sup>، والتي لا تقل عن سنة كاملة (مدد مشتراة)، والمدد المقررة بقوانين خاصة، وعلى وجه التحديد مدد المناطق النائبة التي تضاف بنسبة ربع المدة، وفترة التجنيد الإلجباري. لذا نجيب عن هذه التساؤلات من خلال ما يلي:

**(أ) المدة المشتركة:** من الواضح أن شرط توافر مدة اشتراك سنة هو من أجل المساهمة في تمويل هذا النظام، وليس مجرد توافر مدة اشتراك مؤهلة للاستحقاق، والدليل على ذلك أن المشرع من خلال هذا القانون اشترط مددًا فعلية في استحقاق المعاش وغيره من المستحقات التأمينية الأخرى. وعليه نرى أن المدة المشتركة لا تدخل ضمن المدد الواجب توافرها لاستحقاق تعويض البطالة، لاعتبارات تمويلية، حتى لا يحدث مثل ما حدث قبل قانون التأمينات رقم ١٢٠ لسنة ٢٠١٤ في المعاش المبكر الذي لم يحدد مددًا فعلية، مما زاد نسبة المعاشات المبكرة عن طريق الشراء.

**(ب) المناطق النائبة:** هي المدد التي تضاف بمقدار ربع المدة التي قضاها في إحدى المناطق النائبة المحددة، وتحملها الخزنة العامة للدولة -على سبيل المثال- إذا قضى مؤمن عليه عامين في الوادي الجديد يضاف له ربع المدة -أي ستة أشهر أخرى- في حالة صرف المستحقات؛ لتكون إجمالي المدد سنتان ونصف. ونرى أنها تأخذ حكم المدة المشتركة؛ لأنها تهدف إلى استقرار العمالة في الأماكن النائبة والمحافظة على أداء

(١) انظر المادة (٢٠) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات والتي نصت على ما يلي "يجوز للمؤمن عليه أن يطلب حساب مدة ضمن مدة اشتراكه في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء إذا توافرت في شأنها الشروط الآتية:

١- أن تكون المدة تالية لسن بداية الخضوع لأحكام هذا القانون.

٢- أن تكون سنوات كاملة.

٣- أن تكون سابقة على مدة الاشتراك الأخيرة وغير خاضعة لنظام التأمين الاجتماعي.

وتقدر تكلفة حساب هذه المدة وفقًا للجدول رقم (٣) المرافق لهذا القانون.

و يكون للمؤمن عليه أداء المبالغ المطلوبة المبالغ منه لحساب المدة وفقًا لإحدى الطرق الآتية:

١- دفعة واحدة خلال سنة من تاريخ طلب الحساب بما لا يجاوز تاريخ انتهاء الخدمة.

٢ بالتقسيط وفقًا للجدول رقم (٤) المرافق لهذا القانون ولا يعتبر المؤمن عليه مشتركًا إلا إذا تم سداد أول قسط للهيئة قبل تاريخ انتهاء الخدمة. وفي جميع الأحوال لا يجوز لأي سبب من الأسباب العدول عن طلب حساب المدة".

الخدمة في هذه الأماكن، ومن ثم فإنهم يستفيدون منها من خلال مدد المعاش، وبالتالي لا تدخل ضمن المدة المؤهلة لاستحقاق تعويض البطالة؛ لأنها تعتبر مدة اعتبارية وليست فعلية.

**(ج) مدة الاشتراك خلال فترة التجنيد:** حرصت معايير العمل الدولية على تحميل الدولة بالاشتراكات خلال فترة التجنيد الإلزامي، وهذا ما أشارت إليه كل من التوصية الدولية رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٣، (بشأن توصية المبادئ العامة للتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة) والتوصية الدولية رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٤ (بشأن تأمين الدخل والرعاية الطبية للمسرحين من القوات المسلحة والإدارات المماثلة والاستخدام الحربي) مع حساب هذه الفترة كمدة فعلية ضمن مدد تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وتأمين البطالة. أثارت مدة اشتراك المؤمن عليه في التجنيد الإلزامي بعض التحفظات لدى جانب من الفقه، حيث يرى أنه من المفترض أن تتحمل الدولة الاشتراكات عن هذه الفترة<sup>(١)</sup>. ونحن جانبنا نؤيد هذا الرأي، خاصة أن المادة ٧٠ في فقرتها الأخيرة من اللائحة التنفيذية لهذا القانون تنص على ما يلي: "يعفى المؤمن عليه وصاحب العمل من الاشتراكات المستحقة عن مدة التجنيد الإلزامي"، وهذا يعني أن التأمينات الاجتماعية هي التي تتحمل الاشتراكات، ويعتبر هذا مخالفًا لنص المادة ١٠٩ من هذا القانون، والتي تشير إلى أن أموال التأمينات الاجتماعية هي أموال خاصة، ويجب على الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وجميع جهات الدولة التعامل معها على هذا الأساس، ومن ثم لا يجوز التصرف فيها إلا للأغراض التي أنشئت من أجلها والمحددة بموجب أحكام هذا القانون. كما ندلل أيضًا على أهمية تحمل الدولة بالاشتراكات عن هذه الفترة بما يلي:

١- لم تعد الدولة مساهمة في نظام تأمين البطالة، كما كان الحال في ظل القانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤، لذلك من الأنسب أن تلتزم بدفع الاشتراكات عن تلك الفترة.

(١) انظر ثالثاً (الموارد المالية) من التوصية الدولية رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٣ "توصية المبادئ العامة للتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة"، انظر ثانياً (تأمين البطالة ومساعداتها) من التوصية الدولية رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٤ "توصية بشأن تأمين الدخل والرعاية الطبية للمسرحين من القوات المسلحة والإدارات المماثلة والاستخدام الحربي"، سامي نجيب: مشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية "دراسة تحليلية مقارنة" الطبعة الأولى - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٧ - ص ٥٣.

٢- أن يسري على مدة التجنيد الإلزامي (خاصة بالنسبة لدفع الاشتراكات) ما يسري على المدد المضافة بالقوانين الخاصة، والتي تتحملها الخزنة العامة للدولة، كما هو الحال بالنسبة للقوانين المتعلقة بالمناطق النائية.

٣- يشير دستور (٢٠١٩ المعدل) إلى أن أموال التأمينات أموال خاصة<sup>(١)</sup>، ومن ثم فهي ليست مملوكة للدولة، بل هي ملك للمؤمن عليهم وأصحاب المعاشات، وعليه لا بد أن تحل الدولة محل صاحب العمل في أداء الاشتراكات، كما يحل صاحب العمل محلها في مدد الاستبقاء والاستدعاء.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول إن القانون المقارن والقانون المصري ينصان على توافر مدة اشتراك قبل طلب الحصول على تعويض البطالة، تختلف هذه المدة من تشريع إلى آخر وفقاً لاعتبارات عديدة، كالاختبارات المالية وغيرها، حيث تعتبر مدة الاشتراك في القانون المصري متوسطة نسبياً بين المشرع الفرنسي الذي اشترط مدة الاشتراك ستة أشهر على الأقل، والمشرع الأردني الذي اشترط ٣٦ اشتراكاً.

#### سادساً: القدرة على العمل والرغبة فيه:

شروط القدرة على العمل والرغبة فيه هو أحد الشروط الجوهرية لتأمين البطالة؛ لأنه بدون القدرة على العمل يصبح تأمين البطالة عديم الفائدة، حيث يكون بمثابة جسر يعبره المتعطل ليعود إلى الحياة العملية مرة أخرى؛ لذلك تشترط التشريعات المقارنة هذا الشرط ضمن شروط استحقاق التعويض. ومع ذلك، فإن التشريعات المقارنة تفرق بين العجز الكامل الذي يحول بشكل كامل بين ممارسة أي عمل آخر. حيث يتم استبعاده من نطاق تأمين البطالة ويدخل في نطاق تأمين المرض أو إصابة العمل متى توافرت شروطه، وبين العجز الجزئي الذي يحول بين قيام العاطل بوظيفته الأصلية، لكنه لا يمنعه من ممارسة أي عمل آخر بعد إعادة تأهيله، ومن ثم تغطي التشريعات المقارنة النوع الثاني بتأمين البطالة.

لذلك، تتطلب التشريعات المقارنة توافر هذا الشرط، حيث يشترط المشرع الأمريكي في المستحق لتعويض البطالة أو المساعدة الاجتماعية القدرة على العمل والرغبة الأكيدة

(١) انظر المادة (١٧) من الدستور المصري، حيث نصت هذه المادة على أن "أموال التأمينات والمعاشات أموال خاصة، تتمتع بجميع أوجه وأشكال الحماية المقررة للأموال العامة، وهي وعوائدها حق للمستفيدين منها، وتُستثمر استثماراً آمناً، وتديرها هيئة مستقلة وفقاً للقانون، وتضمن الدولة أموال التأمينات والمعاشات".



فيه. كما يشترط المُشَرِّع البحريني عبر المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ بأن يكون المتعطل (مؤمناً عليه أو باحثاً عن عمل لأول مرة) قادراً عن العمل وراغباً فيه، ويعتبر راغباً في العمل متى بادر بقبيل اسمه في مكتب العمل المختص<sup>(١)</sup>. بالإضافة إلى المُشَرِّع السعودي من خلال المرسوم الملكي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ والذي تطلب بضرورة توافر القدرة على العمل والبحث الجاد عنه<sup>(٢)</sup>.

وفي المقابل، فإن المُشَرِّع المصري لم يتناول هذا الشرط من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب مادته ٨٧، وربما اعتمد المُشَرِّع على أن شرط القدرة على العمل والرغبة فيه أصبح شرطاً أساسياً يفهم من الهدف الذي من أجله أسس تأمين البطالة، والذي يهدف إلى إعادة العاطل إلى الحياة العملية مرة أخرى<sup>(٣)</sup>.

**ويثور تساؤل حول حالات العجز الجزئي والكلي، ومدى قدرة المؤمن عليه العاجز عن العمل، ورغبته فيه كشرط من شروط استحقاق التعويض؛ لذا نجيب عن هذا السؤال في النقاط التالية:**

**١- العجز الجزئي<sup>(٤)</sup>:** تناول هذا قانون التأمينات الجديد تعريف العجز الجزئي المستديم من خلال المادة الأولى (البند الثالث عشر)، والذي عرفه بأنه: "كل عجز بخلاف حالات العجز

(١) انظر المادة (٥٤/١٥) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) انظر المادة (٨/و٥ط) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٣) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق-٢٠٢٤- ص ٣٧١.

(٤) نظم القانون الحالي حالة الحصول على معاش جزئي لعدم وجود عمل آخر لدى صاحب العمل من خلال المادة ٢١ من هذا القانون، ومن ثم إذا قررت اللجنة الطبية المعنية بالتأمين الصحي ثبوت عجز المؤمن عليه عجزاً جزئياً مستديماً يحول بينه وبين أداء عمله، ولم يكن لدى صاحب العمل عمل آخر يناسب حالة المؤمن عليه التزم = صاحب العمل بعرض المؤمن عليه على اللجنة المنصوص عليها في القانون بموجب المادة ٢١ (اللجنة الخماسية)، على أن يكون ذلك خلال شهر من تاريخ إخطاره بثبوت عجز المؤمن عليه، ويعتبر عدم العرض من جانبه بمثابة إقرار منه بوجود عمل آخر لديه يناسب حالة المؤمن عليه، ويجوز للمؤمن عليه خلال شهرين من تاريخ علمه بقرار اللجنة الطبية طلب عرضه على اللجنة المشار إليها في ذات المادة من هذا القانون، ويعتبر عدم العرض خلال هذه الفترة بمثابة إقرار من المؤمن عليه بقبول العمل الآخر. ويكون قرار اللجنة المختصة ملزماً لكافة الأطراف - صاحب العمل والمؤمن عليه- ومن ثم في حالة عدم تنفيذ صاحب العمل لقرار اللجنة المذكورة بوجود عمل آخر لديه يكون ملتزماً بالأجر المستحق حتى تاريخ التحاق المؤمن عليه بعمل آخر، بشرط أن يكون المؤمن عليه قد بادر بقبيل اسمه في سجل المتعطلين بمكتب العمل المختص، وأن يتردد على هذا المكتب في المواعيد المقررة، ويكون قرار اللجنة باستحقاق المؤمن عليه الأجر بمثابة سند تنفيذي، أما في حال رفض المؤمن عليه =

الكلي من شأنه أن يحول وبصفة مستديمة بين المؤمن عليه وبين عمله الأصلي". لذلك يختلف هذا العجز عن العجز الكلي، حيث يخضع المؤمن عليه في هذا النوع لنوع من التأهيل والتدريب لتمكينه من مزاولة مهنة أخرى، ومن ثم يستحق تعويض البطالة. وفي حالة استحقاقه لمعاش العجز الجزئي (تأمين الشيخوخة والعجز) لابد من تطبيق حدود الجمع بين التعويض والمعاش، بحيث يستحق الفرق متى كان المعاش أقل من التعويض. أما إذا كان المعاش يساوي التعويض أو يزيد عليه فلا يُصَرَف له شيء. وبالمقابل، معاش العجز الجزئي الإصابي (تأمين إصابة العمل) الذي يجمع فيه المؤمن عليه بين معاش العجز الجزئي الإصابي وبين تعويض البطالة بموجب المادة ٦٩ من هذا القانون بدون حدود.

ونحن من جانبنا لا نؤيد توجه المشرع التأميني في منح المؤمن عليه العاجز عجزاً جزئياً مستديماً (تأمين الشيخوخة والعجز) الفرق بين المعاش وتعويض البطالة؛ لأن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات بموجب المادة ٢٤ منه يمنح معاشاً للمؤمن عليه المعني بما لا يقل عن ٦٥٪ من أجر التسوية الأكبر. لذلك لا بد أن نفرق بين من يستحق الحد الأدنى لأجر الاشتراك وغيره، بحيث يطبق هذا الفرق على من يستحق أجر الحد الأدنى دون غيره<sup>(١)</sup>، مع مراعاة عوامل أخرى سيتم عرضها لاحقاً في موضعها.

=استلام العمل وفقاً لقرار اللجنة المذكورة سقط حقه في الأجر. انظر قرار رئيس الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي رقم ٣٤٠١ لسنة ٢٠٢١ المواد (٢-٥).

- ويثور هنا تساؤل حول سبب انتهاء الخدمة، ومدى استحقاق المؤمن عليه تعويض البطالة. إذا قارناً بين هذه الحالة وبين الاستقالة نلاحظ أنهما اتفقا في جانب واختلفا في آخر، حيث إن كلتا الحالتين ترك العمل بالإرادة المنفردة، ولكن الترك في الاستقالة بغير عذر، أما الترك هناك بعذر؛ لأن خطأ اللجنة المذكورة في تقدير حالة المؤمن عليه وارد، ومن ثم يأخذ حكم الفصل ويطبق عليه الشروط الأخرى لاستحقاق تعويض البطالة، ويمكن اللجوء إلى المحكمة العمالية وفقاً لمقترح الباحث.

(١) مثال (١): بفرض أن مؤمناً عليه ترك الخدمة لعجز جزئي متى قررت اللجنة المعنية بذلك، وكان متوسط أجره ٧٠٠٠ جنيه (٧٠٠٠ × ٦٥٪ = ٤٥٥٠)، وبتطبيق تأمين البطالة عليه بعد استيفاءه شروط الاستحقاق أصبح يستحق التعويض، ويكون التعويض بنسبة ٧٥٪ للأربعة أسابيع الأولى (٧٥٠ × ٧٠٠٠ = ٥٢٥٠)، وبتطبيق قاعدة الفرق = (٥٢٥٠ - ٤٥٥٠ = ٧٠٠)، يستحق المؤمن عليه ٧٠٠ جنيه الفرق بين المعاش والتعويض؛ ليصبح إجمالي المستحق ٥٢٥٠ جنيه على الأسابيع الأربعة الأولى ليصير المبلغ الأسبوعي ١٣١٢,٥ جنهما.

- مثال (٢): بفرض في المثال السابق أن المؤمن عليه حصل على الحد الأدنى لأجر الاشتراك ٢٠٠٠ (الحد الأدنى لسنة ٢٠٢٤)، ويستحق معاش عجز جزئي بما لا يقل عن ٦٥٪ من الحد الأدنى لأجر الاشتراك (٦٥٪ × ٢٠٠٠ = ١٣٠٠) وبتطبيق تأمين البطالة عليه بعد استيفاءه شروط الاستحقاق يستحق التعويض عن الأربعة أسابيع الأولى (١٧٠٠ × ٧٥٪ = ١٥٠٠)، وبتطبيق قاعدة الفرق بين المعاش والتعويض (١٥٠٠ - ١٣٠٠ = ٢٠٠)، إذا يستحق الفرق =

ومن ثم؛ أوصينا بتطبيق قاعدة الفرق بين المعاش والتعويض على عمال الحد الأدنى لأجر الاشتراك دون غيرهم، مع توجيه جزء التمويل الموفر من قبل المؤمن عليهم أصحاب الأجور المرتفعة إلى الفئات الأخرى كالعمالة المؤقتة والموسمية، وأصحاب الأجور الضعيفة، والحالات الاجتماعية الأخرى.

٢- العجز الكلي (تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء): كما تناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات مفهوم العجز الكلي المستديم من خلال المادة الأولى (البند الثاني عشر)، والذي نص على ما يلي: "كل عجز من شأنه أن يحول كلياً وبصفة مستديمة بين المؤمن عليه وبين مزاولته مهنته الأصلية أو أية مهنة أو نشاط يكتسب منه". وبذلك يصبح المؤمن عليه غير قادر عن العمل، ومن ثم في هذه الحالة يستبعد من دائرة تأمين البطالة. وعلى نفس المنوال، حالة العجز الكلي الإصابي (تأمين إصابة العمل) بسبب عدم القدرة على العمل والرغبة فيه<sup>(١)</sup>.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول إن القدرة على العمل والرغبة فيه شرط أساسي لبداية استحقاق التعويض، وشرط لاستمراره؛ لذا في حالة عدم قدرته على العمل وقت طلب التعويض لا يحق له الحصول عليه، أو إذا كانت لديه القدرة على العمل وحصل عليه بالفعل، لكنه أصبح عاجزاً أثناء تلقي التعويض، هنا يتوقف التعويض وينتقل المتعطل إلى نظام آخر (تأمين المرض أو تأمين إصابة العمل) متى توافرت شروطه. والرغبة في العمل تعني قبول العمل المناسب عند عرضه عليه من المكتب المختص، ومن ثم في حالة رفض العمل المعروض عليه، يصبح غير مؤهل لتعويض البطالة، كما أن التشريع المقارن لم يتناول الفرق بين المعاش والتعويض، بل أنه وضع حدًا أدنى وحدًا أقصى للتعويض، كما

= ٢٠٠ جنيهاً، ليصبح إجمالي المستحق ١٥٠٠ جنيهاً على الأسابيع الأربعة الأولى، ليكون المبلغ الأسبوعي ٣٧٥ جنيهاً.

(١) طعن مدني رقم ١٢٢٠ لسنة ٦٨ ق- جلسة ٢٠١٢/٢/٥ ص ٣٠ وما بعد.

<https://drive.google.com/file/d/1ueY7HxDf70Xy5-g-5vFyMSKT7EnnLcOC/view>

- "بأن العجز الذي أصابه نتيجة بتر أصابع يده والذي قدره الطبيب الشرعي بنسبة ٤٠٪ يحول بصفة دائمة بينه وبين مزاولته مهنته أو أي عمل من تاريخ حدوثه في ١/٤/١٩٩٢ مما قد تخلف لديه شرط قدره على العمل والرغبة فيه، ولا يستحق من ثم تعويض البطالة المطالب به".

سنرى لاحقاً في سياقها، على عكس القانون المصري الذي لم يحدد حدًا أدنى لتعويض البطالة.

### سابعاً: القيد في مكتب العمل المختص والتردد عليه:

يعتبر القيد في مكتب العمل المختص إجراءً لا غنى عنه في كافة التشريعات المقارنة، حيث تعتمد فاعلية هذا الإجراء على نجاح مكاتب القوى العاملة في القيام بدورها الذي لا يقل أهمية عن التعويضات والمساعدات، فإذا نجحت هذه المكاتب في إيجاد العمل المناسب انقضى الحق في التعويض أو المساعدة<sup>(١)</sup>، حتى لو رفض المؤمن عليه الالتحاق بالعمل، وينتهي الحق في التعويض حتى لو لم يكن هذا العمل الجديد مماثلاً تماماً للعمل السابق على التعطل، أو كان في منطقة أخرى، مما يستلزم معه انتقال المؤمن عليه<sup>(٢)</sup>.

ومع ذلك، لا بد من وجود عدة عناصر في العمل المعروض على المؤمن عليه حتى يمكن القول إنه عمل مناسب، ومن ثم حرمان المؤمن عليه من الحق في تعويض البطالة، مثل مراعاة مؤهلات المؤمن عليه وقدراته الجسدية<sup>(٣)</sup> والأعمال التي كان يقوم بها في العمل السابق، ومدى المخاطر التي يتحملها العامل نتيجة قبوله العمل الجديد، وما إلى ذلك<sup>(٤)</sup>.

لذا تطرقت إليه التشريعات المقارنة، كما هو الحال في المرسوم الملكي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥، والذي يشترط لاستحقاق تعويض البطالة أن يكون المؤمن عليه مقيماً لدى الوزارة المختصة وملتزم بالتعليمات والتوجيهات الصادرة عنها<sup>(٥)</sup>. وفي السياق ذاته، يقضي

(١) عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٧١ وما بعدها

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣١٦، ٣٣٢، ٩٧٦، محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ١٤٨، علي العريف - المرجع السابق - ص ١١، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري - المرجع السابق - ص ٢٠٧.

(3) world socialist web site: M. Arens, F. Thull "The reform of France's unemployment benefits scheme" 13 December 2000:

<https://www.wsws.org/en/articles/2000/12/uned-d13.html>

(٤) سيد عوض - المرجع السابق - ص ٢١٢، عادل فليح العلي - المرجع السابق - ص ٣٢٠.

MIECZYSLAW Kucharski and Zbigniew Pirozynski:op - cit, p.241.

- ومع ذلك تختلف هذه العوامل من نظام إلى آخر، حسب الحالة الاقتصادية للدولة وقدرة مكتب العمل على توافر فرص عمل، وما إلى ذلك.

(٥) انظر المادة (٨/ك) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ (بشأن التأمين ضد التعطل).

المرسوم بقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٦ بضرورة التزام المؤمن عليه بتعليمات المكتب التي يصدر بتحديدھا قرار من الوزير المختص<sup>(١)</sup>.

وأما بالنسبة للمُشرِّع المصري، فقد تناول هذا الشرط من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب المادة (٤/٨٧) منه، والتي اشترطت أن يكون المؤمن عليه قد قيد اسمه في سجل المتعطلين بمكتب القوى العاملة المختص، وأن يتردد على مكتب القوى العاملة المسجل فيه اسمه في المواعيد التي تحدد بقرار من وزير القوى العاملة.

وبذلك، يعتبر مكتب العمل بمثابة وسيط بين العمال وأصحاب الأعمال، وتختلف هذه الوساطة حسب الدور الذي يلعبه المكتب المعني. وقد قسّم البعض هذه الوساطة إلى ثلاثة نماذج<sup>(٢)</sup>، الأول: أن مكتب العمل المختص يلعب دورًا حياديًا، وذلك من خلال تقديم المعلومات للطرفين -العمال وأصحاب الأعمال- بشفافية وحيادية، ويسمى هذا النوع (النموذج الإعلامي). والثاني: يتدخل مكتب العمل فيه بصورة إيجابية عن طريق توجيه العرض والطلب نحو هدف معين مثل تحسين الإنتاجية، وأولوية تشغيل حاملي الشهادات، وما إلى ذلك، ويسمى هذا النوع (النموذج الانتقائي)، والثالث: هو عبارة عن الوساطة التي تقوم على مستوى صياغة عرض فرص العمل أو طلبها بشكل أفضل، كأن يقترح مكتب العمل المعني على صاحب العمل تحديد المواصفات المهنية المطلوبة بدقة، والباحث عن العمل تحديد قدراته ومهاراته، ويسمى هذا النوع (النموذج المهيكلي).

ونرى أنه من الممكن الاستعانة بمكاتب التشغيل الخاصة، خاصة في القاهرة الكبرى والإسكندرية، بشرط أن تكون تحت إشراف وزارة القوى العاملة وفق الأطر القانونية التي وضعتها الاتفاقية الدولية رقم ١٨١ لسنة ١٩٩٧ بشأن وكالات التشغيل الخاصة، حيث يمكن استخدام هذه المكاتب بسبب ارتفاع معدلات البطالة في مصر، وتقوم بدور وسيط بين

(١) انظر المادة (٢/١٠) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) التقرير العربي الرابع - المرجع السابق - ص ٢٧١ وما بعدها.

الباحث عن العمل لأول مرة؛ نظراً لتزايد عدد الباحثين عن عمل (خاصة حملة الشهادات العليا) وبين أصحاب الأعمال فيما يتعلق بالنوع الأخير (النوع المهيكلي)<sup>(١)</sup>.

كما نرى أن يساهم تأمين البطالة بنسبة لا تقل عن خمسة بالمائة ولا تجاوز عشرة بالمائة من إجمالي اشتراكات هذا التأمين، من خلال برنامج بين مكاتب العمل والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي. تهدف هذه المساهمة إلى مساعدة المؤمن عليه في العودة إلى العمل؛ لأن الوضع الحالي في مكاتب العمل لا يمكنه القيام بذلك بمفرده بسبب نقص التمويل، وتساعد على تسريع وتيرة عودة العمال إلى الحياة العملية مرة أخرى، كما هو الحال لدى المُشْرِع الفرنسي، حيث يدعم نظام تأمين البطالة بنسبة ٦,٦ بالمائة من إجمالي مساهمات هذا النظام للعمل على سرعة عودة العامل إلى الحياة العملية مرة أخرى<sup>(٢)</sup>.

(١) كما يمكن عقد ورش عمل أو برامج تدريبية ومهنية ممولة من قبل منظمات أصحاب العمل، والتي تهدف إلى إخراج فرد مؤهل إلى سوق العمل، ومن ثم تكون الفائدة مضاعفة، حيث تساعد في التخفيف من البطالة، خاصة للباحثين عن عمل لأول مرة من جهة، وتقليص الفجوة بين متطلبات سوق العمل والمنتج التعليمي من خلال البرامج التدريبية التي تقوم بها والتي تؤهله لسوق العمل من جهة أخرى. وفي معظم الحالات، قد تضع منظمات أصحاب العمل التي تمول هذه البرامج بعض الضوابط على أولئك الذين ينضمون إليها، مثل اجتياز اختبار معين أو طلب تخصصات معينة، وما إلى ذلك، حتى يتم تقييم هذه التجربة.

(٢) بلغت التعويضات التي دُفعت للعاطلين عن العمل في فرنسا عام ٢٠٢١ ما يقرب من ٣٦,٩ مليار يورو، بينما بلغت نسبة الاشتراكات المحصلة حوالي ٣٩,٨ مليار يورو، وبلغت تعويضات العاملين لبعض الوقت نحو ٢,٦ مليار يورو، كما يدفع هذا النظام إلى مكاتب العمل من أجل مساعدة العمال وعودة إلى العمل مرة أخرى، بمبلغ ٤,٣ مليار يورو، بنسبة تقدر بـ ٦,٦٠٪. انظر إلى موقع: Unedic

<https://www.unedic.org/a-propos/quest-ce-que-lassurance-chomage>

## ملخص البحث

تباين القانون المقارن والقانون المصري في شروط استحقاق تعويض البطالة، حيث تميز المشرع المصري ببسط الحماية للمواطن والمقيم من خلال اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب مادتها (٤/هـ)، والتي أشارت إلى خضوع الأجانب للتأمين الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، متى خضعوا لأحكام قوانين التوظيف أو قانون العمل، شريطة ألا يكونوا من الفئات المستثناة بموجب المادة (٨٥) من القانون<sup>(١)</sup>، على عكس المشرع السعودي الذي اكتفى بحماية المواطن فقط من خطر البطالة. كما اشترط التشريع المقارن والقانون المصري توافر مدة اشتراك قبل طلب الحصول على تعويض البطالة، تختلف هذه المدة من تشريع إلى آخر وفقاً لاعتبارات عديدة، كالاختبارات المالية وغيرها. حيث كانت مدة الاشتراك في القانون المصري متوسطة نسبياً بين المشرع الفرنسي الذي اشترط مدة الاشتراك ستة أشهر على الأقل، والمشرع الأردني الذي اشترط ٣٦ اشتراكاً. بالإضافة إلى ذلك، ركزت التشريعات المقارنة والقانون المصري على استبعاد المؤمن عليه الذي يستقيل اختياريًا. إلا أنهم اختلفوا في الحالات التي يجوز فيها للعامل الاستقالة لسبب مشروع، كمرافقة الزوج، أو رعاية طفل معاق، أو غيرها من الحالات. حيث راعى التشريع المقارن هذه الحالات كالنظام الأمريكي والفرنسي<sup>(٢)</sup>، بينما لم يراع المشرع المصري هذه الحالات. ونقترح ادخال بعض التعديلات على قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ حتى يتماشى مع معايير العمل الدولية وما تاخذ به الدول المتقدمة، أبرز هذه المقترحات ما يلي:

١- العمل على تطبيق قاعدة الفرق بين المعاش والتعويض على عمال الحد الأدنى لأجر الاشتراك دون غيرهم، مع توجيه جزء التمويل الموفر من قبل المؤمن عليهم أصحاب

(١) انظر المادة (٨٥) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(2) Site of service public fr- Un agent public peut-il percevoir l'allocation chômage en cas de démission?

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35382>,

SSPTW: Europe – op – cit- p,127.

- راجع في ذلك: قانون العمل الفرنسي المواد الآتية (1- L5422- L5422-20 - L1237-1)

-Lisa Guerin,J.D. 'Unemployment Benefits: what if you Quit?.'

<https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/unemployment-benefits-when-quit-32450.html>

الأجور المرتفعة إلى الفئات الأخرى كالعائلة المؤقتة والموسمية، وأصحاب الأجور الضعيفة، والحالات الاجتماعية الأخرى، ونحو ذلك.

٢- الاستعانة بمكاتب التشغيل الخاصة، خاصة في القاهرة الكبرى والإسكندرية، بشرط أن تكون تحت إشراف وزارة القوى العاملة وفق الأطر القانونية التي وضعتها الاتفاقية الدولية رقم ١٨١ لسنة ١٩٩٧ بشأن وكالات التشغيل الخاصة، وذلك بسبب ارتفاع معدلات البطالة في مصر؛ لكي تقوم بدور وسيط بين الباحث عن العمل لأول مرة؛ نظرًا لتزايد عدد الباحثين عن عمل (خاصة حملة الشهادات العليا)، وبين أصحاب الأعمال فيما يتعلق بـ (النوع المهيكلي).

٣- نرجو من المشرع المصري إجراء تعديل تشريعي يقضي بمساهمة تأمين البطالة بنسبة لا تقل عن خمسة بالمائة ولا تجاوز عشرة بالمائة من إجمالي اشتراكات هذا التأمين من خلال برنامج بين مكاتب العمل والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي. حيث تهدف هذه المساهمة إلى مساعدة المؤمن عليه في العودة إلى الحياة العملية مرة أخرى؛ لأن الوضع الحالي في مكاتب العمل لا يمكنه القيام بذلك بمفرده بسبب نقص التمويل.



## المبحث الثاني

### طرق تمويل تأمين البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

يعتبر تمويل التأمين الاجتماعي ضد المخاطر المؤمنة ذات أهمية كبيرة في نظام التأمينات الاجتماعية؛ لأن التمويل هو الوسيلة الرئيسة التي تساعد التأمينات الاجتماعية على الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه المؤمن عليهم، لذلك فإن الاشتراكات <sup>(١)</sup> هي العمود الفقري للتأمين الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص. وتجدر الإشارة إلى أن معظم أنظمة التأمينات الاجتماعية - بما في ذلك تأمين البطالة - تقوم على نظام التمويل الذاتي من كل أو بعض أطرافه، والتي تتمثل في الاشتراكات التي يلتزم بها صاحب العمل دون العامل في بعض الأنظمة، أو كليهما معاً، بالإضافة إلى المساهمة العامة للدولة لفاعلية النظام.

وعليه؛ سنتناول هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: أطراف تمويل تأمين البطالة.**
- **المطلب الثاني: المصادر الرئيسية التي يعتمد عليها هذا النظام في التمويل.**

(١) على الرغم من اعتماد معظم الدول على الاشتراكات كمصدر أساسي لتمويل تأمين البطالة، إلا أنها تختلف في تحديد طريقة الاشتراك من دولة لأخرى، فقد تتخذ بعض الدول مبلغاً نقدياً موحداً ثابتاً بالنسبة لجميع المؤمن عليهم، دون الأخذ في الاعتبار الأجر أو الظروف الاجتماعية، أو غيرها من الاعتبارات الأخرى، كما هو الحال في بريطانيا، بينما تتخذ بعض التشريعات الأخرى الاشتراكات وفقاً لتدرج الأجر الذي يحصل عليه العامل، سواء كان الأجر اليومي أو الأسبوعي أو الشهري، كما هو الحال في الولايات المتحدة وفرنسا، وأخيراً قد تحدد الاشتراكات وفقاً لدرجة الخطر بحيث تزيد مع زيادة احتمالته والعكس. راجع في هذا المعنى: محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٨٣ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق ٢٠٢٤ - ص ٣٥٦ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - الاشتراكات كمصدر لتمويل نظام التأمين الاجتماعي - (دراسة مقارنة) كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٦ - ص ٣٢، إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٢٩٨ وما بعدها.

## المطلب الأول

### أطراف تمويل تأمين البطالة

تختلف أطراف تمويل أنظمة التأمين الاجتماعي من دولة إلى أخرى، وحيث إن الاشتراكات<sup>(١)</sup> هي العمود الفقري للتأمين الاجتماعي، بما في ذلك تأمين البطالة، لذلك اختلف الفقه فيمن يتحمل عبء هذا التأمين، ومن ثم فقد حملته البعض لصاحب العمل فقط قياساً على تأمين إصابة العمل، بينما فضل آخرون مساهمة العامل مع صاحب العمل باعتباره المستفيد المباشر من هذا التأمين<sup>(٢)</sup>، بالإضافة إلى مساهمة الدولة باعتبارها مسئولة عن السياسة العامة للدولة<sup>(٣)</sup>.

(١) حدد قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩- من خلال مادته الأولى الفقرة التاسعة - أجر الاشتراك بأنه: المقابل النقدي الذي يحصل عليه المؤمن عليه من الفئات المشار إليها بالبند أولاً من المادة الثانية (موظفو القطاع الحكومي والعام والخاص وعمال خدم المنازل وأفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً) من القانون من جهة عمله الأصلية، والتي حصرت في العناصر التالية: الأجر الوظيفي - الأجر الأساسي - الأجر المكمل - الحوافز - العمولات - الوهبة، متى توافرت فيها الشروط الآتية: أن يكون قد جرى العرف على دفعها، وأن توضع في صندوق المنشأة بهدف توزيعها على عمالها، وأن تكون قد اكتسبت قاعدة ثابتة بين العمال وصاحب العمل - البدلات مثل بدل التمثيل - الأجور الإضافية - التعويض عن الجهود غير العادية - إعانة غلاء المعيشة - العلاوات الاجتماعية - العلاوات الاجتماعية الإضافية - المكافآت والمنح الجماعية - ما زاد عن الحد الأقصى للأجر الأساسي - العلاوات الخاصة التي لم يتم ضمها للأجر الأساسي. إلا أن المشرع راعى بعض البدلات لظروف خاصة؛ لذلك استبعدها من أجر الاشتراك، مثل بدل الانتقال، وبدل السفر، وبدل حضور الجلسات، وغيرها من البدلات التي تصرف للمؤمن عليه مقابل ما يتكفله من أعباء تقتضيها أعمال وظيفته - وأيضاً بدل السكن، وبدل الملابس، وبدل السيارة، وغيرها من البدلات التي تصرف مقابل مزايا عينية - والبدلات التي تستحق نتيجة ندب المؤمن عليه بعض الوقت داخل جهة عمله الأصلية أو خارجها - والبدلات التي تستحق للمؤمن عليه لمواجهة أعباء المعيشة خارج البلاد. ومع ذلك فقد حسن فعل المشرع عندما وضع نسبة معينة لا يجوز تجاوزها، حيث أشارت المادة ٥٣ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون بعدم تجاوز مجموع البدلات المستبعدة نسبة (٣٠٪) من أجر اشتراك المؤمن عليه. نسوق مثلاً على ذلك: بفرض أن مؤمناً عليه من فئة العاملين لدى الغير، إجمالي أجره في يناير ٢٠٢٤ (٧٠٠٠) عبارة عن: ١- عناصر أجر الاشتراك (٣٥٠٠)، ٢- البدلات المستبعدة من أجر الاشتراك (٣٥٠٠)، ومن ثم بتطبيق المادة المذكورة (٣٠٪×٣٥٠٠=١٠٥٠)، إذن يكون أجر الاشتراك ٣٥٠٠ + ٢٤٥٠ = ٥٩٥٠، وبذلك تكون البدلات المستبعدة هي ١٠٥٠ جنيهاً فقط.

(٢) ابراهيم يوسف البيطار، الاشتراكات كمصدر لتمويل التأمينات الاجتماعية (دراسة تحليلية مقارنة) رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠١٣ - ص ٧٣.

(٣) كامل عباس - المرجع السابق - ص ٢٠٩.

وعليه نتناول هذه التساؤلات من خلال ثلاثة فروع على النحو التالي:

- **الفرع الأول: مساهمة المؤمن عليه في تمويل تأمين البطالة.**
- **الفرع الثاني: ضرورة مساهمة العامل أو الدولة مع صاحب العمل.**
- **الفرع الثالث: مساهمة الدولة في هذا التأمين.**

## الفرع الأول

### مساهمة المؤمن عليهم في تمويل تأمين البطالة

أثارت مساهمة المؤمن عليه في تأمين البطالة جدلاً واسعاً بين المؤيدين - باعتبار أنه ليس مسؤولية صاحب العمل وحده، ومن ثم ينبغي مساهمة الشركاء الاجتماعيين ( العامل والدولة) معه - والمعارضين؛ لأن هذا التأمين يعتبر جزءاً من مخاطر العمل، لذا ينبغي أن يتحملة صاحب العمل فقط دون العامل، وقد ساق كلا الفريقين حججهما. وعليه سنتناول المبررات التي طرحها الرأي المؤيد لمساهمة المؤمن عليه، والحجج التي اعتمد عليها الرأي الثاني القائل بعدم مساهمة المؤمن عليه.

#### أولاً: أهمية مساهمة المؤمن عليه في تأمين البطالة:

يرى البعض أهمية مساهمة المؤمن عليه في تأمين البطالة باعتباره أحد الشركاء الاجتماعيين والمستفيد الأول منه، وذكروا عدة أسباب، أبرزها: (١)

١- لا تشكل مساهمة المؤمن عليه في تمويل التأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص عبئاً على دخله، بل هي نوع من أنواع توزيع الدخل. ونتفق مع الفقرة الأولى، لكن نختلف مع الفقرة الثانية، لأن دخل العامل لا يقارن بغيره كما هو الحال بالنسبة إلى أصحاب الأعمال، ومن ثم يمكن القول بذلك في مساهمة صاحب العمل، وليس في مساهمة العامل. كما أن مساهمة المؤمن عليه في التأمين هي شكل من أشكال الاحتياطي الجماعي، بحيث إذا تعرض المؤمن عليه للخطر المؤمن ضده يجد ما يلبي احتياجاته، بخلاف ما كان يحدث قبل التأمينات الاجتماعية بشكل عام، وتأمين البطالة بشكل خاص، حيث كان الفرد يدخر بمفرده لحمايته من خطر ما، فغالباً ما يقع الخطر ولا يجد ما يلبي احتياجاته.

ونرى أن مشاركة المؤمن عليه هي نوع من أنواع تكوين الاحتياطي الجماعي للحماية من خطر البطالة، ولكن بسبب التفاوت في الأجور والحالة الاجتماعية للعمال، حيث

(١) محمد طه عبيد: التمويل في نظم التأمينات الاجتماعية (دراسة مقارنة) - مجلة المال والتجارة - نادي التجارة العدد ١٠٣ - نوفمبر ١٩٧٧ - ص ٦٢، عبد الباسط عبد المحسن - الاشتراكات كمصدر لتمويل نظام التأمين الاجتماعي - المرجع السابق - ص ٣٢ وما بعدها، محمد الصياد: التأمينات الاجتماعية (تطبيقات عملية) تمويل التأمينات الاجتماعية - سبتمبر ٢٠٠٢ - ص ١٥، إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٢٨٦.

كان هناك بعضهم غير قادر على الادخار، لذا هي ليست قاعدة مطلقة؛ وإلا لما وُجد تأمين البطالة.

٢- بالإضافة إلى أن المؤمن عليه هو المستفيد الأول من هذا التأمين، فكيف لا يساهم المستفيد المباشر في هذا التأمين؟ لا بد أن نفرق بين المؤمن عليه باعتباره مستفيداً وبين مساهمته في هذا التأمين؛ وإلا كان الوضع كذلك بالنسبة إلى تأمين إصابة العمل، فهو المستفيد المباشر أيضاً من هذا التأمين. ومع ذلك هناك اختلاف بين تأمين البطالة وتأمين إصابة العمل من حيث أسبابه، وسنتاوله في مساهمة صاحب العمل.

٣- سمحت معايير العمل الدولية بمشاركة الشركاء الاجتماعيين من خلال الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم)، والتي تشير إلى جواز أن يكون الحق في التعويض أو الإعانة مشروطاً باستكمال فترة مؤهلة، وتتضمن هذه المدة دفع عدد من الاشتراكات خلال فترة تقررها اللوائح والقوانين الوطنية، على أن تسبق المطالبة بالتعويض أو تسبق فترة التعطل<sup>(١)</sup>. لذلك أعطت هذه الاتفاقية الدول الأعضاء الحرية في تحديد من يتحمل الاشتراكات، صاحب العمل فقط دون العامل، أم كلاهما معاً. بينما جاءت معايير العمل العربية بنص صريح حول مشاركة المؤمن عليه من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية)، والتي أشارت إلى مساهمة المؤمن عليه في تأمين البطالة في مادتها ٤٧، وتركت الأمر للتشريع الوطني لتحديد النسبة التي يساهم بها العامل في تمويل تأمين البطالة<sup>(٢)</sup>.

ونرى أن معايير العمل العربية أحسنت بالنص على مساهمة المؤمن عليه حرصاً منها على تبني الدول العربية تأمين البطالة، خاصة الدول النامية منها، وذلك لعدم قدرة بعض الدول العربية على تحمل عبء تأمين البطالة، أو تحميله لصاحب العمل بمفرده.

(١) انظر المادة (٦/أ) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).

(٢) انظر المادة (٤٧) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

**ثانياً: عدم مساهمة المؤمن عليه في تأمين البطالة:**

وعلى عكس الرأي السابق، يرى البعض الآخر ضرورة عدم مساهمة المؤمن عليه في تمويل تأمين البطالة للأسباب التالية: (١)

١- يترتب على مساهمة العمال في التمويل اقتطاع جزء من جانبهم، خاصة إذا كانوا من ذوي الدخل المحدودة (٢)، وفي هذه الحالة يكون العامل غير قادر على إشباع احتياجاته الأساسية من المأكل والمشرب والمسكن، الخ. وقد رد البعض عليهم بالقول بأنه في الحالات التي يكون فيها المؤمن عليه غير قادر على دفع الاشتراكات، يلتزم صاحب العمل بها، كما أن نسب التمويل في التشريعات المقارنة لا تزيد بأي حال من الأحوال عن واحد بالمائة كما سنرى لاحقاً. فضلاً عن أن اقتطاع جزء من أجر المؤمن عليه ليس عاملاً رئيسياً يؤثر على القوة الشرائية للعمال، بل يظل محدوداً في جُلّ الأمور (٣).

٢- بالإضافة إلى أن تأمين البطالة من المخاطر المنهية، فكما أن صاحب العمل هو المستفيد من الربح، فعليه أن يتحمل عبء تأمين البطالة؛ لأنه يدخر جزءاً من ماله لحماية وصيانة الآلات، ويجب أن يكون العامل كذلك. وقد رد البعض بالقول على ذلك بأن تحمل صاحب العمل عبء الاشتراكات قياساً على تأمين إصابة العمل هو قياس مع الفارق؛ لأن هناك العديد من الحالات التي لا يتدخل فيها صاحب العمل، مثل الأسباب الاقتصادية والأزمات، وما إلى ذلك. ونؤيد هذا الرد، وأفضل دليل على ذلك الأزمة الصحية الحالية (كوفيد ١٩).

(١) محمد الصياد - تمويل التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ١٦، إيمان مجدي عاشور - تحسين الكفاءة الاقتصادية لنظام التأمين الاجتماعي في بعض الدول النامية والمتقدمة وإمكانية استعادة مصر منها - (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه - كلية تجارة - جامعة عين شمس - ٢٠٢٠ - ص ١٤.

(٢) راعى المشرع المصري حالة تعذر العاملين دفع الاشتراكات المستحقة وفقاً لأحكام هذا القانون، لذلك جاءت المادة ٦٨ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون، والتي ألزمت أصحاب الأعمال بالقطاع الخاص بالالتزام بدفع الاشتراكات عن المؤمن عليهم في حالة عدم قدرة المؤمن عليهم عن دفع الاشتراكات المستحقة بموجب أحكام هذا القانون، على أن يقتطع صاحب العمل من أجر المؤمن عليه كوفاء للمبالغ التي سددها نيابة عن المؤمن عليه، شريطة ألا تزيد هذه المبالغ عن ١٠٪ من أجره، كما لا يجوز بأي حال من الأحوال حساب أية فوائد عن تلك المبالغ.

(٣) إبراهيم يوسف البيطار - المرجع السابق - ص ٧٣.

وبالرغم من وجهة الرأي الثاني الداعم لعدم مساهمة المؤمن عليه للأسباب التي قدموها، إلا أن الرأي الأول القائل بأهمية مساهمة المؤمن عليه هو ما نرجحه للأسباب التي ساقوها، وكذلك للأسباب التالية:

- ١- إن مساهمة المؤمن عليه تجعله عضواً فاعلاً في هذا النظام من حيث الرقابة على موارده ومزايه (١)، خاصة في الدول النامية (٢) بما في ذلك مصر.
- ٢- تؤدي مساهمته في تمويل تأمين البطالة إلى منح المزيد من المزايا للعاطلين عن العمل.
- ٣- راعى المُشرِّع التأميني المصري، من خلال اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، (٣) حالة عجز المؤمن عليه عن سداد الاشتراكات بشكل عام بما في ذلك اشتراكات تأمين البطالة، حيث يلتزم صاحب العمل بدفعها، على أن يتم خصمها من أجر المؤمن عليه بنسبة لا تزيد عن عشرة بالمائة دون أية فوائد.
- ٤- ألا تزيد نسبة المساهمة في تمويل هذا النظام بأي حال من الأحوال عن ١٪ من أجور المؤمن عليهم بغض النظر عن قطاعاتهم المختلفة، كما سنرى لاحقاً (٤).

---

(١) عبد الباسط عبد المحسن - الاشتراكات كمصدر لتمويل نظام التأمين الاجتماعي - المرجع السابق - ص ٣٥.

(٢) يختلف الوضع في الدول النامية عن الدول المتقدمة، ففي فرنسا - على سبيل المثال - اعتباراً من ٢٠١٩ أصبح المؤمن عليه غير مساهم في هذا التأمين، ومع ذلك يدار هذا النظام من قبل منظمات أصحاب الأعمال والمُعَا.

(٣) انظر المادة (٦٨) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- صاحب العمل هو المسئول أمام الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية، فهو مسئول عن سداد اشتراكاته واشتراكات المؤمن عليه لديه؛ ولذلك تميز قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات من خلال المادة ٦٨ من لائحته التنفيذية، بإلزام صاحب العمل في حالة عجز المؤمن عليه عن سداد الاشتراكات بسداد هذه الاشتراكات عنه، على أن يقوم الأخير برد هذه الاشتراكات للمؤمن عليه دون تحمل أية فوائد تأخير.

(٤) حيث لا تزيد مساهمة المؤمن عليه في التشريعات المقارنة عن واحد بالمائة في تمويل تأمين البطالة - على سبيل المثال - يساهم بنسبة واحد في المائة في التشريع البحريني.

- انظر المادة (٦) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل). بينما يساهم في التشريع الأردني بنسبة نصف في المائة، والمادة (٤٨) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم ١ لسنة ٢٠١٤.

## الفرع الثاني

### مساهمة أصحاب الأعمال

خلافاً لمساهمة المؤمن عليه، كانت مساهمة أصحاب الأعمال في تمويل التأمين الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص، تكاد تكون عليها شبه إجماع من جانب الفقه؛ ومن ثم فقد ذكروا الأسباب الداعمة لمساهمة صاحب العمل<sup>(١)</sup>، أبرزها:

١- معظم المخاطر التي يتعرض لها العامل والتي تغطيها فروع التأمين الاجتماعي بما في ذلك تأمين البطالة، حتى لو لم يكن صاحب العمل هو المسؤول الرئيسي عنها، بل النظام الصناعي، لكنه يستفيد منها في كثير من الأحيان؛ لأن وجود الحماية الاجتماعية يشعر العامل بالاطمئنان تجاه هذه المخاطر بشكل عام وخطر البطالة بشكل خاص، فينتج ويعمل بشكل طبيعي، ومن ثم يفترض أن يساهم صاحب العمل في هذا النظام<sup>(٢)</sup>.

وقد رد البعض بالقول على ذلك بأن البطالة خطر اجتماعي يتحمله الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وليس صاحب العمل وحده. ونؤيد هذا الرد، لأن تدخل الدولة جعلها بلا شك مسؤولة عن النظام الاقتصادي، مما لا يترك لأصحاب الأعمال حرية القيام بذلك؛ لذلك ليس من الأنسب أن يتحمل صاحب العمل عبء تمويل تأمين البطالة بالكامل، بل لا بد من مشاركة العامل أو الدولة أو كليهما معاً.

٢- إعادة استثمار أموال التأمينات على نحو يعود بالفائدة على الجميع، بما في ذلك صاحب العمل؛ لأنه يؤدي إلى نوع من الرخاء الاقتصادي، ومن ثم لن يكون هناك

(١) محمد الصياد - تمويل التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ١٦،

CAHUC, Pierre; CARCILLO, Stéphane; LANDAIS, Camille. Repenser l'assurance chômage: règles et gouvernance. Notes du conseil danalyse economique, 2021, 61.1: 1-12.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/repenser-lassurance-chomage-regles-et-gouvernance.pdf>

COQUET, Bruno. L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi?. OFCE Notes du Blog, 2016, 58: 1-28.

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459376/file/2016-coquet-l-assurance-chomage-doit-elle-financer-le-service-public-de-l-emploi.pdf>

(٢) حسام الدين الأهواني - المرجع السابق - ص ٣٠٨، عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية

والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" - ٢٠٢٤ - المرجع السابق - ص ٣٥٥ وما بعدها.



ركود اقتصادي ينتج عنه انخفاض المعروض من السلع، مما يترتب عليه خسارة صاحب العمل جزءًا من أرباحه.

٣- في بعض الحالات، قد يكون صاحب العمل هو المتسبب في البطالة من خلال فصل العمال، على أساس العمالة الزائدة عن الحاجة، أو العمالة غير الماهرة، أو نتيجة سوء الإدارة التي تؤدي إلى سحب الترخيص، أو ما إلى ذلك؛ ومن ثم يتحمل صاحب العمل عبء التمويل.

بينما يرى آخرون ممن نتفق معهم أنه من الضروري أن يساهم العامل أو الدولة أو كليهما معًا، في تمويل تأمين البطالة إلى جانب صاحب العمل، وذكروا أسبابهم، نشير إلى أبرزها على النحو التالي<sup>(١)</sup>:

١- إن تحمل صاحب العمل فقط باشتراكات تأمين البطالة دون العامل أو الدولة يؤدي إلى محاولة التهرب من هذا التأمين، عن طريق عدم إخضاع بعض العاملين لديه لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية، مما يؤدي إلى عدم خضوع العمال لكل أنواع التأمينات الاجتماعية الأخرى<sup>(٢)</sup>.

ونؤيد هذا الرأي، حيث يحاول صاحب العمل التهرب الدائم متى شكلت الاشتراكات عبئًا عليه. ومع ذلك يتفاوت التهرب التأميني من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر، فالعبرة بقدرة النظام على سهولة اكتشافه من خلال الوسائل القانونية المتاحة لهذه الأنظمة، كما سنراه في الضمانات القانونية لاحقًا. فالدول النامية - ومن ضمنها مصر -

(1)STONE, Chad; CHEN, William. Introduction to unemployment insurance. Center on Budget and Policy Priorities, 2014, 30: 1-11.

<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/12-19-02ui.pdf>

VODOPIVEC, Milan. Introducing unemployment insurance to developing countries. IZA journal of labor policy, 2013, 2: 1-23.

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1186/2193-9004-2-1.pdf>

(٢) عبد الباسط عبد المحسن - الاشتراكات كمصدر لتمويل نظام التأمين الاجتماعي - المرجع السابق - ص ٣٥ وما بعدها، شيماء محمد ياسين: تطوير النظام المصري للتأمين الاجتماعي في ظل الكفاءة الاقتصادية والتأمينية (دراسة تطبيقية) رسالة دكتوراه - كلية التجارة - جامعة المنصورة - ٢٠٢٢ - ص ١٢.

يكثر بها التهرب التأميني بسبب عوامل كثيرة، مثل عدم وجود ثقافة تأمينية، أو غير ذلك؛ لذلك أصبح التهرب التأميني ظاهرة داخل المجتمع المصري<sup>(١)</sup>.

٢- نتيجة تحمل صاحب العمل وحده تأمين البطالة دون أي شخص آخر<sup>(٢)</sup> - المؤمن عليه أو الدولة - إما عدم توسيع نشاطه الخاص بسبب تكلفة الاشتراكات، أو تقليل ساعات العمل أو تخفيض العمالة، أو اللجوء إلى تعويض الربح عن طريق زيادة أسعار المنتجات، مما يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للعمال، ومن ثم يتحملها العامل بشكل مباشر من خلال انخفاض أجره، أو بشكل غير مباشر من خلال سعر السلعة أو الخدمة.

وخلاصة القول: إن العامل أو الدولة، أو كليهما معاً، يجب أن يشاركا في تمويل تأمين البطالة إلى جانب صاحب العمل، حتى لا يقف عبء الاشتراكات عائناً أمامه في توسيع استثماراته، أو يحمله للعامل بشكل مباشر من خلال تقليل ساعات العمل، أو بشكل غير مباشر من خلال سعر السلعة أو الخدمة.

---

(١) صلاح محمد أحمد: "المنظومة القانونية للاشتراكات التأمينية" رسالة دكتوراه (دراسة مقارنة) جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠٢٤ - ص ٥٠١.

(٢) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" - ٢٠٢٤ - المرجع السابق - ص ٣٥٥ وما بعدها.

### الفرع الثالث

#### مساهمة الدولة في تمويل تأمين البطالة

أثارت مساهمة الدولة في تمويل تأمين البطالة بعض الاعتراضات بين مؤيدي مساهمة الدولة كشريك اجتماعي، وبين معارضين لذلك باعتباره نظامًا مستقلًا، وينبغي الاعتماد في تمويله على العامل وصاحب العمل دون الدولة<sup>(١)</sup>. وعليه سنتناول هذا التساؤل من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: عدم مساهمة الدولة في تمويل تأمين البطالة:

يرى جانب من الفقه ضرورة عدم مساهمة الدولة في تمويل تأمين البطالة، وقد ذكروا الأسباب المؤيدة لموقفهم، من أبرزها ما يلي:

١- تلقي مساهمة الدولة في تأمين البطالة بعبء على الدولة من ميزانيتها العامة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى اقتطاع جزء من المبالغ المخصصة لخدمات أخرى للمساهمة في هذا النظام، مما يؤثر على الخدمات العامة ويهرق الدولة ماليًا<sup>(٢)</sup>. ولا نتفق مع ذلك؛ لأن وجود تأمين البطالة في حد ذاته رفع عبئًا كان من المفترض أن تتحمله الدولة.

٢- إن مساهمة الدولة في هذا النظام تجعله غير مستقل عن الدولة، بحيث تتجه الدول- خاصة في فترات الأزمات- إلى صناديق التأمينات الاجتماعية بدعوى أنها أحد

(١) أحمد البرعي - الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة: خطة قومية للعلاج - المرجع السابق - ص ١٣ وما بعدها، صلاح علي علي - المرجع السابق - ص ٣٧٣ - ٣٧٤، كامل عباس - المرجع السابق - ص ٢٠٩، محمد الصياد- تمويل التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ١٧؛

CAMPEAU, Georges; LANG, Nicole. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi. L'histoire du régime canadien et de son détournement. The Canadian Historical Review, 2002, 83.4: 631.

<https://www.proquest.com/openview/2cfa7ddd2d96dbfec385123c92c39258/1?pqorigsite=gsholar&cbl=48794>

FREYSSINET, Jacques. L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982). 2015. <https://www.jstor.org/stable/43497982>

(٢) عبد الباسط عبد المحسن - الاشتراكات كمصدر لتمويل نظام التأمين الاجتماعي - المرجع السابق - ص ٣٦ وما بعدها، منير فريد الدكمي - الوجيز في التأمينات الاجتماعية شرح مفصل لأحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المكمله له - المرجع السابق - ص ٩٠-٩١.

ممولي هذا النظام. ونتفق مع ذلك، خاصة في بعض الدول النامية بما في ذلك مصر. إلا أن عدم الاستقلال المالي للنظام التأميني عن الدولة، يختلف من دولة إلى أخرى، حيث يعود إلى الاستقرار القانوني داخل الدولة وقدرتها الاقتصادية؛ لأن هناك دولاً تمويل هذا النظام عن طريق الضرائب، ولا تدير شقي الحماية الاجتماعية-المساعدات الاجتماعية وإعانات البطالة- وإنما تقوم بذلك منظمات أصحاب الأعمال والعمال، كما هو الحال في فرنسا.

### ثانياً: أهمية مساهمة الدولة في التمويل:

بينما يرى فريق آخر من الفقه أهمية مساهمة الدولة، وقد ذكروا الأسباب التي تدعم موقفهم<sup>(١)</sup>، أبرزها:

- ١- لا تعتبر مساهمة الدولة في تأمين البطالة عبئاً عليها، بل هي في الحقيقة مسئولية الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، بما في ذلك مصر التي عملت على التوسع في سياسة التعيين في سبعينيات القرن الماضي؛ الأمر الذي أدى إلى وجود بطالة صارخة داخل الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام، مما أجبر الدولة على الاستغناء عن عدد كبير من العمال دون دراسة معمقة، بالإضافة إلى السياسات المتبعة في النظام التعليمي، والتي لا تؤدي بأي شكل من الأشكال إلى التوظيف الأمثل للعمالة، وتوفير متطلبات سوق العمل.
- ٢- تخفف مزايا التأمينات الاجتماعية بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص من الآثار الاجتماعية والاقتصادية السيئة للبطالة؛ وهذا بدوره يرفع عبئاً ملقى على عاتق الدولة؛ لأنه في حال عدم وجود هذا النظام كانت الدولة ستتحمل المسئولية الكاملة.

(١) أحمد البرعي - الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة خطة قومية للعلاج - المرجع السابق - ص ١٣ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - دور التأمينات الاجتماعية في الحد من عمالة الأطفال - المرجع السابق - ص ١٦٩، صلاح على على - المرجع السابق - ص ٣٦٧، كامل عباس - المرجع السابق - ص ٢٠٩، إسماعيل فهيم الخشن - المرجع السابق - ص ٢٤٣ وما بعدها.

٣- علاوة على ذلك، فإن الدولة مسئولة عن سياسة الاستخدام<sup>(١)</sup>، وقد تكون أحد العوامل الرئيسية المسببة للبطالة من خلال سياستها المالية والنقدية، أو لأسباب سياسية كقطع العلاقات الاقتصادية مع الدول الأخرى، والذي يكون له مردود على الحالة الاقتصادية الداخلية. ونتفق مع هذا السبب، خاصة في ظل الظروف الراهنة، وخير دليل على ذلك الحرب الروسية الأوكرانية<sup>(٢)</sup>، والعدوان الإسرائيلي على غزة ولبنان، وغيرها من الصراعات الدولية والإقليمية الأخرى.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول تباين الفقه في أطراف - الدولة أو صاحب العمل أو المؤمن عليه- تمويل تأمين البطالة. حيث اتفق على تمويل تأمين البطالة من قبل صاحب العمل، إلا أنهم اختلفوا في تحمله العبء بمفرده، في حين أشار آخرون إلى ضرورة مشاركة الدولة في هذا التمويل باعتبارها المسؤولة عن السياسات العامة للدولة، كالسياسات الاقتصادية والسياسية وغيرها، بالإضافة إلى مساهمة العامل كمستفيد مباشر من هذا التأمين. ومن ثم قد تكون مصادر هذا التأمين أحادية أو ثنائية أو ثلاثية كما سنرى في المطلب التالي.

(١) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة

٢٠١٩" - ٢٠٢٤ - المرجع السابق - ص ٣٥٥ وما بعدها،

- تضع الدولة النظام القانوني للعاملين في القطاع الخاص أو العام من خلال القوانين والأنظمة الوطنية، والتي يجب على كل من صاحب العمل والعامل وغيرهم الالتزام بها.

(٢) من الواضح أن هذه المنطقة تواجه (منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) تأثيرات شديدة من ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة وظروف مالية عالمية أكثر صرامة؛ بسبب الحرب الروسية الأوكرانية. فعلى سبيل المثال، تستورد مصر ٨٠٪ من قمحها من روسيا وأوكرانيا، وهما أيضًا وجهة سياحية لها، ومن ثم أدت السياسات الرامية إلى احتواء التضخم كزيادة الدعم الحكومي إلى فرض ضغوطًا على الحسابات المالية الضعيفة. فضلاً عن تدهور الظروف المالية الخارجية، مما نتج عنه زيادة الأسعار وتفاقم التوترات الاجتماعية، وقلّة الوظائف، وارتفاع معدلات البطالة. راجع في هذا المعنى: تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٤/٨/٩.

<https://www.imf.org/ar/Blogs/Articles/2022/03/15/bloghowwarinukraineisreverberating-across-worlds-regions-031522>

## المطلب الثاني

### مصادر تمويل تأمين البطالة

توجد العديد من مصادر تمويل تأمين البطالة في التشريعات المقارنة<sup>(١)</sup>. فقد يكون التمويل من جانب الدولة من خلال الضرائب، ويكون ذلك في الغالب من خلال المساعدات الاجتماعية أو في الأنظمة التأمينية لبعض الدول، أو التمويل من خلال الاشتراكات فقط، وهذا فيما يتعلق بالتأمين الاجتماعي بشكل عام وتأمين البطالة بشكل خاص في أغلب الدول، وأخيراً التمويل من خلال الضرائب والاشتراكات معاً. ومن ثم نتناول هذه المصادر من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: المصدر الأحادي لتمويل تأمين البطالة:

أخذت بعض التشريعات المقارنة في تمويل فروع التأمينات الاجتماعية، بما في ذلك تأمين البطالة بنظام المصدر الأحادي عن طريق الضرائب فقط، دون أن يتحمل صاحب العمل أو العامل أية اشتراكات<sup>(٢)</sup>. في حين اختلف الوضع لدى بعض التشريعات الأخرى التي اعتبرت أن تأمين البطالة هو أحد المخاطر المهنية التي يجب على صاحب العمل تحملها بمفرده<sup>(٣)</sup> كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يحتمل المشرع الأمريكي صاحب العمل وحده طبقاً لقانون ١٩٣٥ عبء اشتراكات إعانة البطالة، والذي

(1) VROMAN, Wayne; WOODBURY, Stephen A. Financing unemployment insurance. National Tax Journal, 2014, 67.1: 253-268.

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.17310/ntj.2014.1.08>

VROMAN, Wayne, et al. A comparative analysis of unemployment insurance financing methods. 2017.

<https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1084&context=externalpapers>

(2) Social security programs throughout the world :Asia and the Pacific- 2018- p 193.

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/asia/ssptw18asia.pdf>

- كما هو الحال بالنسبة إلى المشرع النيوزيلاندي بموجب القانون الحالي (١٩٦٤)، حيث تحملت الدولة عبء كامل فروع التأمينات الاجتماعية، بما في ذلك تأمين البطالة، عن طريق الضرائب التي تفرض على الجميع حسب دخولهم.

(3) SSPTW: Europe – op – cit - p,35.

- كما هو الحال في التشريع الألباني، حيث إنه وفقاً للقانون الحالي لعام ١٩٩٣ يساهم صاحب العمل بنسبة ٠,٩٪ من إجمالي أجور المؤمن عليهم لديه.

يعتمد بشكل أساسي على مهنته، ومع ذلك، توجد بعض الولايات التي تشرك المؤمن عليه في تأمين البطالة، مثل (نيو جيرسي وبنسلفانيا وألاسكا)<sup>(١)</sup>.

وأما بالنسبة للمُشرِّع المصري، فقد حمل صاحب العمل عبء تمويل تأمين البطالة باعتباره مسؤولاً عنه، وذلك من خلال القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بموجب المادة ٩٠ من هذا القانون، والتي نصت على أن يُموَّل تأمين البطالة من "الاشتراكات الشهرية التي يلتزم بها صاحب العمل بواقع ٢٪ من أجور المؤمن عليهم"<sup>(٢)</sup>. في حين اختلف الوضع قليلاً في قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، حيث لم يكتفِ المُشرِّع بعدم مشاركة المؤمن عليه والدولة وتحميل صاحب العمل بمفرده فحسب، بل خفض نسبة الاشتراك من ٢٪ في القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ إلى ١٪ في هذا القانون، بموجب مادته ٨٦ والتي تنص على تمويل تأمين البطالة من خلال "الحصة التي يلتزم بها صاحب العمل بواقع ١٪ من أجور المؤمن عليهم لديه شهرياً. ريع استثمار أموال هذا التأمين"<sup>(٣)</sup>. ونحن من جانبنا لا نؤيد توجه المشرع المصري بتحميل صاحب العمل وحده مسؤولية تأمين البطالة، وقد اتضح ذلك جلياً من خلال مدة التعويض ونسبته في هذا القانون. وأما لا بد من مشاركة العامل أو الدولة أو كلاهما معه.

(1) SSPTW –The Americas– op – cit- 269,

- يتحمل صاحب العمل في ولاية ألاسكا معدل ضريبة من واحد في المائة إلى ٥،٤٠٪، ويساهم المؤمن عليه أيضاً بنسبة ٠،٥٦٪. انظر إلى:

<https://labor.alaska.gov/estax/newsletters/newsltr0122.pdf>

- انظر قانون ضريبة البطالة الفيدرالي: (3301- 3302-3303-3304) Sec

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع سابق - ص ٩٩٥.

(٣) انظر المادة (٨٦) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .

- أشارت اللانحة التنفيذية إلى إنشاء وإدارة حسابات فروع التأمينات الاجتماعية بما في ذلك تأمين البطالة بموجب المادة ٢٨ منها، والتي حددت البنود الموجودة في حساب تأمين البطالة بالآتي:

١- الاشتراكات والأقساط عن تأمين البطالة التي يؤديها أصحاب الأعمال عن العاملين لديهم.

٢- المبالغ الإضافية المستحقة نتيجة التأخير في سداد الاشتراكات والأقساط عن تأمين البطالة.

٣- حصيلة استثمار أموال هذا الحساب.

٤- ما يخصصه مجلس الإدارة من البنود الآتية: حصيلة المقابل النقدي للخدمات المقررة بموجب هذا القانون. ب-

حصيلة الغرامات المقضي بها عن مخالفة أحكام هذا القانون. ج- الإعانات والتبرعات والهبات التي يقرر مجلس

الإدارة قبولها. د- الموارد الأخرى الناتجة عن نشاط الصندوق".

ومما سبق يمكن القول إن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ أحادي المصدر، ويتجلى ذلك في ضيق نطاقه وضعف مزاياه. ولذلك لا يمكن الاعتماد على المصدر الأحادي، ويفضل الاعتماد على المصدر الثنائي أو الثلاثي، كما لا يمكن مقارنته بالنظام الأمريكي لاختلاف الدولتين في الظروف الاقتصادية والأنظمة التأمينية، ونحو ذلك.

### ثانياً: اشتراكات ثنائية المصدر:

على عكس المصدر الأحادي سالف الذكر، كان نظام المصدر الثنائي، حيث اعتمد على طرفين (صاحب العمل والعامل، أو صاحب العمل والدولة) من الشركاء الاجتماعيين، والذي يؤدي بدوره إلى مشاركة المؤمن عليه في هذا التأمين، باعتبار أن صاحب العمل ليس المسؤول الوحيد عن حدوث البطالة، ولكن هناك أسباب أخرى كالأوضاع الاقتصادية والكوارث والحروب وغيرها، أو صاحب العمل والدولة وفقاً للأسباب سالف الذكر. ومن ثم عملت بعض التشريعات المقارنة على مساهمة كل من المؤمن عليه وصاحب العمل في تأمين البطالة منها -على سبيل المثال- المشرع الألماني، والذي كان من أنصار مشاركة المؤمن عليه مع صاحب العمل في تأمين البطالة<sup>(١)</sup>. فضلاً عن المشرع السعودي من خلال المرسوم الملكي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ بموجب مادته ٧، والتي أشارت إلى تحديد اشتراكات هذا النظام بنسبة ٢٪ من الأجر الخاضع للاشتراكات على أن يدفع صاحب العمل (١٪) واحد في المائة شهرياً، ويدفع المشترك (١٪) واحد في المائة شهرياً<sup>(٢)</sup>.

وعلى نفس المنوال المشرع الأردني الذي أشار إلى مساهمة كل من المؤمن عليه وصاحب في القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٤، بموجب مادته ٤٨، والتي نصت على أن مصادر تمويل تأمين التعطل عن العمل تكون من المصادر الآتية: "الاشتراكات الشهرية التي يؤديها

(1) SSPTW: Europe – op – cit- p,139.

- وفقاً للقانون الألماني الحالي ١٩٩٧، يساهم المؤمن عليه بنسبة ١.٥٪ من إجمالي الأجر الشهرية، ويساهم صاحب العمل بـ ١.٥٪ من إجمالي الأجر الشهرية للعاملين لديه.

(٢) نص معدل (عدلت هذه المادة لتكون بالنص الآتي: "تحدد الاشتراكات في هذا النظام بقرار من مجلس الشئون الاقتصادية والتنمية بناءً على إبداء مجلس الإدارة رأيه وفق آلية تحددها اللائحة بنسبة لا تزيد على ٢٪ من الأجر الخاضع للاشتراكات، ولا تقل عن ٠.٥٪، على أن يدفع صاحب العمل شهرياً نصف الاشتراك المحدد ويدفع المشترك النصف الآخر"، وذلك بموجب المرسوم الملكي السعودي رقم (م/١٦٠) بتاريخ ١١/١١/١٤٤١هـ).



صاحب العمل بنسبة (نصف بالمائة) من أجور المؤمن عليهم لديه، الاشتراكات الشهرية التي يقطعها صاحب العمل بنسبة (واحد بالمائة) من أجور المؤمن عليهم لديه<sup>(١)</sup>. بالإضافة إلى المُشَرِّع الجنوب إفريقي، حيث يشارك كل من المؤمن عليه وصاحب العمل<sup>(٢)</sup>.

بينما ذهبت بعض التشريعات المقارنة الأخرى إلى تمويل تأمين البطالة عن طريق صاحب العمل والدولة كما هو الحال في فرنسا، حيث يتم تمويل إعانات البطالة بشكل رئيسي من المساهمات المفروضة على الأجور، والتي تتمثل في مساهمات أصحاب الأعمال بنسبة ٤,٠٥٪ من إجمالي أجور المؤمن عليهم لديهم، وتشارك الدولة أيضًا في التمويل عن طريق الضرائب، وذلك منذ أول يناير ٢٠١٩، لتحل محل العامل<sup>(٣)</sup>.

وأما بالنسبة إلى المُشَرِّع المصري، فقد تدارك أهمية مساهمة المؤمن عليه في تأمين البطالة، كونه مستفيدًا مباشرًا من هذا النظام، وذلك من خلال القانون الملغي ١٣٥ لسنة ٢٠١٠، بموجب المادة ٤٨ من هذا القانون، والتي نصت على ما يلي: "يُمَوَّل حساب تأمين البطالة من اشتراك شهري يلتزم بأدائه صاحب العمل بنسبة ٢٪ من أجر الاشتراك المؤمن عليهم لديه، وحصّة يلتزم بأدائها المؤمن عليه بنسبة ٠.٥٪ من أجر اشتراكه الشهري"<sup>(٤)</sup>. لكن هذا القانون لم يكتب له التطبيق الفعلي، وألغي بالقانون ٧٩ لسنة ٢٠١٣ كما سبق ذكره. ومع ذلك، نرى إمكانية الاستفادة منه عن طريق مساهمة المؤمن عليه بنسبة تتراوح من ٠,٥٪ حتى ١٪ وفقًا لدرجة التعرض لخطر البطالة<sup>(٥)</sup>.

(١) انظر المادة (٤٨) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم ١ لسنة ٢٠١٤.

(2) SSptw: The Africa –op– cit –p.242,

– حيث يساهم صاحب العمل بنسبة ١٪، والمؤمن عليه بنسبة ١٪.

(٣) ومع ذلك توجد بعض الفئات في فرنسا من المؤمن عليهم الذين يساهمون في تمويل تأمين البطالة: مثل العاملين في

مجال الترفيه والعاملين في موناكو، وبعض العمال المغتربين وغيرهم. للمزيد انظر إلى:

<https://www.unedic.org/a-propos/comprendre-le-financement-de-lassurance-chomage>

(٤) صلاح محمد محمد – المرجع السابق – ص ٣٨١.

(٥) أدرك المشرع المصري أن تأمين البطالة مسؤولية الجميع وليس مسؤولية صاحب العمل وحده؛ لذلك جاء القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠ ليشير إلى مساهمة المؤمن عليه، ونحن من جانبنا ندعم هذا التوجه، لكن المشرع عاد مرة أخرى من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات وألقى عبء الاشتراكات على صاحب العمل بمفرده، دون العامل أو الدولة. ونأمل أن يساهم كل الأطراف الاجتماعيين. كما سنعرض لاحقاً.

**ثالثاً: اشتراكات ثلاثية المصدر:**

على النقيض من المصدر الأحادي والثنائي؛ ترى بعض التشريعات المقارنة الأخرى أن تمويل تأمين البطالة هو مسؤولية كافة الشركاء الاجتماعيين - العامل وصاحب العمل والدولة- وليس طرفاً دون الآخر. تبنت بعض التشريعات المقارنة نظام التمويل ثلاثي المصدر لتأمين البطالة، من بينها -على سبيل المثال- المُشرّع البحريني الذي تناول هذه المساهمة من خلال المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦، والذي نص على ما يلي "تتكون اشتراكات التأمين ضد التعطل من الفئات الآتية: ١٪ من الأجر يدفعها المؤمن عليه شهرياً؛ ١٪ من أجور المؤمن عليهم يدفعها صاحب العمل شهرياً، ويتحمل صندوق العمل سداد حصة أصحاب العمل عن المؤمن عليهم العاملين في القطاع الأهلي؛ ١٪ من أجور المؤمن عليهم تدفعها الحكومة شهرياً"<sup>(١)</sup>.

وأما بالنسبة للمُشرّع المصري، فقد تطرق إلى مساهمة كافة الشركاء الاجتماعيين من خلال القانون الملغي رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤، بموجب مادته ٦٣، والتي نصت على أنه: "تتكون أموال تأمين البطالة من الفئات الآتية: الاشتراكات الشهرية التي يؤديها صاحب العمل بنسبة ٢٪ من أجور العاملين لديه، والاشتراكات الشهرية التي تقتطع بنسبة ١٪ من أجور العاملين لديه؛ والاشتراكات السنوية التي تؤديها الخزنة العامة للهيئة بنسبة ١٪ من أجور المؤمن عليهم"<sup>(٢)</sup>. ويعد القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ هو الأفضل من حيث المساهمة في تمويل تأمين البطالة؛ لأنه يساهم فيه كل الشركاء الاجتماعيين (الدولة وصاحب العمل والعامل) ونرجو من المشرع إعادة النظر في مساهمة كل الشركاء، خاصة وأننا دولة نامية نحتاج إلى مشاركة كل الشركاء الاجتماعيين. وليس صاحب العمل فقط.

(١) انظر المادة (٦) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٩٤، عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية

والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" - ٢٠٢٤ - المرجع السابق - ص ٣٥٤.

ومما سبق؛ نرى أن المصدر الثلاثي هو الأفضل للأسباب سالفة الذكر، بالإضافة إلى الأسباب الآتية:

١- تحمّل صاحب العمل تأمين البطالة بمفرده؛ لأنه أحد العوامل المسببة للبطالة هو تحميل مسبب الجزء كامل العبء، بالإضافة إلى أن نظام المصدر الواحد غالباً ما يكون ضعيف المزايا وضيق النطاق، وخير دليل على ذلك نطاق التغطية ومدد التعويض في كل من: القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، وقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

٢- كما ينبغي أن يشترك المؤمن عليه في هذا التأمين حتى لا يشعر أنه مجرد مساعدة، بل هو حق وفق القانون؛ وعليه يصبح العامل عضواً فاعلاً في هذا التأمين من جهة، ويراقب أموال هذا النظام ويحميها ضد أي احتيال أو تعدي من جهة أخرى.

٣- أصبحت مساهمة الدولة ضرورة، خاصة ومنذ قيام الدولة بنظام البرنامج الاقتصادي (الخصخصة) أصبحت البطالة مستوطنة داخل الدولة، فعادت الدولة مسئولة عن ذلك، علاوة على ذلك الأزمات التي حدثت - ومنها كوفيد ١٩- والتي غزت العالم كله، ولا أحد يعلم متى يُرفع هذا البلاء إلا الله؛ لذلك كان من الضروري التكاتف بين الأطراف الاجتماعيين في مساهمة هذا التأمين، خاصة في ظل تلك الظروف الراهنة وما سيأتي من ظروف مماثلة، ومن ثم فإن أفضل قانون هو القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤، بالإضافة إلى النظام الحالي في البحرين.

وعليه سنورد جدولاً استرشادياً قابلاً للتعديل والتغيير، تشارك فيه الدولة والمؤمن عليه وصاحب العمل في تمويل تأمين البطالة، بالإضافة إلى شمول كل العاملين في مختلف القطاعات الحكومية، والعامّة، والخاصة، وذلك من خلال الجدول رقم (٥) على النحو التالي:

الفئات	نسب القطاع الحكومي	نسب القطاع العام	نسب القطاع الخاص
المؤمن عليه	٠.٥%	١%	١%
صاحب العمل	٠.٥%	٢%	من ٢% حتى ٢.٥%
الدولة	٠.٥%	٠.٥%	٠.٥%

تم إعداده بواسطة الباحث.

## ونلاحظ من خلال الجدول ما يلي:

- ١- مساهمة جميع الشركاء الاجتماعيين في تأمين البطالة، ولكن بنسب متفاوتة حسب درجة الخطر، بحيث لا يتحمل المؤمن عليه في القطاع الحكومي مثل المؤمن عليه في القطاع العام أو الخاص. لذلك يساهم المؤمن عليه في القطاع الحكومي بنسبة ٠.٥٪، بينما يساهم المؤمن عليه في كل من القطاع العام والخاص بنسبة ١٪.
- ٢- تتحمل الدولة كصاحب عمل بنسبة ٠.٥٪ عن موظفي القطاع الحكومي، نظراً لقلّة تعطلهم، وبنسبة ٢٪ عن موظفي القطاع العام، بينما تساهم كدولة بنسبة ٠.٥٪ عن جميع المؤمن عليهم.
- ٣- يساهم صاحب العمل في القطاع الخاص بنسبة تتراوح من ٢٪ إلى ٢.٥٪.
- ٤- من الممكن الاستفادة من النظام الأمريكي عن طريق اعتماد نسبة الاشتراك حسب عدد المتعطلين لدى صاحب العمل، بحيث كلما قل عدد المتعطلين لديه قلت نسبة الاشتراك، والعكس.

## ملخص البحث

يعد نظام المصدر الواحد من الأنظمة ذات المزايا الضعيفة، خاصة في الدول النامية؛ لأنه يحمل صاحب العمل وحده عبء تأمين البطالة دون العامل أو الدولة، كما هو الحال في النظام المصري. ولا يمكن مقارنته بالنظام الأمريكي لاختلاف النظام التأميني والظروف الاقتصادية<sup>(١)</sup>. بينما تفضل معظم الأنظمة مساهمة المؤمن عليه كشريك أساسي في هذا النظام بجانب صاحب العمل باعتباره المستفيد الآخر من النظام. في حين يرجح البعض الآخر نظام المصدر الثلاثي، ومن ثم مساهمة كل من صاحب العمل والمؤمن عليه والدولة<sup>(٢)</sup>. ونقترح ادخال بعض التعديلات على القانون الجديد حتى يتماشى مع معايير العمل الدولية وما تأخذ به الدول المتقدمة، ومن هذه المقترحات ما يلي:

١- مساهمة المؤمن عليهم في القطاعات المختلفة. حيث يساهم المؤمن عليه في القطاع الحكومي بنسبة ٠.٥٪، نظرًا لقلّة تعرضهم للبطالة. في حين يساهم المؤمن عليه في القطاعين العام والقطاع الخاص بنسبة ١٪.

٢- مساهمة أصحاب الأعمال في القطاعات المختلفة. حيث يساهم صاحب العمل في القطاع الحكومي - ممتثلًا في الخزانة العامة للدولة - بنسبة ٠.٥٪، نظرًا لقلّة تعطل المؤمن عليهم من جهة، وحماية العمالة المؤقتة داخل هذا القطاع من جهة أخرى. كما يساهم صاحب العمل في القطاع العام بنسبة ٢٪ من أجور العاملين لديه، في حين يساهم صاحب العمل في القطاع الخاص بنسبة تتراوح من ٢٪ حتى ٢.٥٪ من أجور العاملين لديه.

٣- تساهم الدولة بنسبة ٠.٥ % عن جميع المؤمن عليهم في القطاعات المختلفة؛ لكي تساعد هذه المساهمة في التوسع في تغطية العمالة المؤقتة والموسمية والعارضة.

(١) انظر قانون ضريبة البطالة الفيدرالي: 3301-3302-3303-3304 Sec

- ومع ذلك يتحمل صاحب العمل في ولاية ألاسكا معدل ضريبة من واحد في المائة إلى ٥،٤٠٪، ويساهم المؤمن عليه أيضًا بنسبة ٠،٥٦٪. انظر:

<https://labor.alaska.gov/estax/newsletters/newsltr0122.pdf>

(٢) انظر المادة (٦) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

## **الفصل الثالث**

### **الأحكام العامة لتعويض البطالة**

## الفصل الثالث

### الأحكام العامة لتعويض البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

تُنظَّم الأحكام العامة لتعويض البطالة بمجموعة من القواعد القانونية التي تؤدي إلى سهولة الحصول على التعويض، حيث تحدد التشريعات المقارنة نسبة ومدة معينة ترى أنها كافية لحماية العاطل عن العمل وأسرته؛ لحين حصوله على عمل آخر، كما تكفل معظم التشريعات المقارنة حق المؤمن عليه في التظلم في حال وقف أو سقوط الحق في التعويض، بالإضافة إلى إجراءات التقاضي في حال عدم جدوى التظلم لدى الجهة الإدارية، في حين تنظم بعض التشريعات الأخرى التظلم من الإجراءات الإدارية أو القرارات التي تطرأ على الحق في الحصول على التعويض، دون أن تنظم إجراءات التقاضي.

وبناءً على ما تقدم؛ نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- **المبحث الأول: مقدار تعويض البطالة.**
- **المبحث الثاني: حالات وقف وعودة وسقوط الحق تعويض البطالة.**
- **المبحث الثالث: النزاع حول سبب إنهاء خدمة المؤمن عليه أو مقدار تعويض البطالة.**

## المبحث الأول

### مقدار تعويض البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

تكمن مزايا تأمين البطالة في التعويض بشقي: قيمة التعويض التي تعد من أهم مزايا هذا التأمين لما لها من أهمية كبيرة للعاطلين عن العمل؛ لأنه كلما زادت قيمة التعويض زاد رخاء العاطلين، والعكس. كما تلعب مدة التعويض دوراً مهماً في هذا النظام، حيث تشير المدة طولاً وقصراً إلى قوة النظام وسخائه من عدمه؛ ومن ثم تختلف التشريعات المقارنة في كيفية حساب تعويض البطالة. وبما أنه يساعد العامل على تلبية احتياجاته الأساسية وأسرته؛ فيجب أن يوفر له حياة كريمة وملائمة لحين حصوله على عمل آخر، لذلك قد تحدد بعض التشريعات المقارنة التعويض بمبلغ ثابت معد سلفاً لمدة مقررّة دون النظر لأية اعتبارات أخرى، بينما يتخذ البعض الآخر الأجر كعامل أساسي لحساب قيمة تعويض البطالة، بحيث يتناسب مع سلم الأجور، وهكذا.

وعليه؛ سنتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: مزايا تأمين البطالة في التشريعات المقارنة والقانون المصري.**
- **المطلب الثاني: كيفية حساب تعويض البطالة في التشريعات المقارنة والقانون المصري.**



## المطلب الأول

### مزايا تأمين البطالة في التشريعات المقارنة والقانون المصري

تباينت التشريعات المقارنة في مزايا تأمين البطالة؛ رغبة منها في حماية العاطلين عن العمل، وإدراكًا لأهمية هذا التأمين<sup>(١)</sup>. ومن ثم يتم تصنيف التشريعات المقارنة حسب طول وقصر المزايا إلى عدة أنواع<sup>(٢)</sup>، هي على النحو التالي:

#### أولاً: الأنظمة التأمينية ذات المزايا الطويلة:

عملت بعض التشريعات المقارنة على زيادة مدة استحقاق تعويض البطالة؛ رغبة منها في العمل على التوازن بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي، من أجل المحافظة على القوى البشرية والعمل على إعادة تأهيلها للعمل مرة أخرى من خلال برامج معدة لذلك<sup>(٣)</sup>، ومن أبرز هذه التشريعات:

#### ١- مدة الاستحقاق في الولايات المتحدة الأمريكية:

يعد النظام الأمريكي أحد الأنظمة السخية التي تصل مزايا التعويض فيه إلى ما يقرب من ٦٥ أسبوعًا، حيث يحق للعاطل عن العمل الحصول على تعويض بنسبة ٥٠٪ من يوم واحد إلى ٢٦ أسبوعًا، في ظل الظروف العادية كما سبقت الإشارة. تزداد هذه المدة

(1) STONE, Chad. Cares act measures strengthening unemployment insurance should continue while need remains. CBPP. Retrieved Aug, 2020, 20: 2020.

<https://cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-9-20bud.pdf>

VROMAN, Wayne, et al. A comparative analysis of unemployment insurance financing methods. 2017.

<https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1084&context=externalpapers>

(2) LALIVE, Rafael. Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs: A regression discontinuity approach. American Economic Review, 2007, 97.2: 108-112.

[https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_E42BB4D7C043.P001/REF.pdf](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_E42BB4D7C043.P001/REF.pdf)

CARD, David; LEVINE, Phillip B. Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program. Journal of Public economics, 2000, 78.1-2: 107-138.

[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w6714/w6714.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w6714/w6714.pdf)

LOVENHEIM, Michael. Public Finance and Taxation II: Government Expenditures (Econ 242) Michael Lovenheim Spring 2008. 2008.

[https://www.researchgate.net/profile/MichaelLovenheim/publication/242484971\\_Public\\_Finance\\_and\\_Taxation\\_II\\_Government\\_Expenditures\\_Econ\\_242\\_Michael\\_Lovenheim\\_Spring\\_2008/links/5400d8c80cf2c48563aee945/Public-Finance-andTaxationIIGovernment-Expenditures-Econ-242-Michael-Lovenheim-Spring-2008.pdf](https://www.researchgate.net/profile/MichaelLovenheim/publication/242484971_Public_Finance_and_Taxation_II_Government_Expenditures_Econ_242_Michael_Lovenheim_Spring_2008/links/5400d8c80cf2c48563aee945/Public-Finance-andTaxationIIGovernment-Expenditures-Econ-242-Michael-Lovenheim-Spring-2008.pdf)

(٣) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٣٩٩.

في ظل الظروف الاستثنائية، حيث يزيد القانون الفيدرالي هذه الفترة بمقدار ١٣ أسبوعًا أخرى إذا كانت معدلات البطالة مرتفعة في حالات عدم قدرة الولاية على تغطية النفقات إبان فترات الأزمات أو الضرورة أو القوة القاهرة، ويجوز أيضًا لوزير العمل المحلي إحالة الأمر إلى وزير العمل الفيدرالي لتكرار صرف تعويض البطالة للمرة الثانية في حالات الأزمات واستمرار البطالة، وهو بدوره يرفع الأمر إلى لجنة متخصصة لعرض الأمر على مجلس النواب الذي غالبًا ما يقبله، وأخيرًا، يجوز لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية تكرار صرف تعويض البطالة للمرة الثالثة بعد عرضه على البرلمان؛ لمواجهة الأزمات والكوارث<sup>(١)</sup>، وبذلك يعد هذا النظام نظامًا طويل المزايا.

## ٢-: مدة الاستحقاق في فرنسا:

كما يعتبر نظام التأمين الفرنسي من أكثر الأنظمة سخاءً، حيث أصبح استحقاق التعويض لمدة تصل إلى ٢٤ شهرًا، وتزداد هذه المدة إلى ٣٦ شهرًا عندما يكون سنّ العاطل عن العمل ٥٣ عامًا، وبما لا يجاوز الحد الأقصى الذي يحسب على أساسه التعويض الذي قدر بمبلغ ١٤٦٦٤ يورو<sup>(٢)</sup>. وبداية من أول يوليو ٢٠٢٢ أصبحت المدد القصوى للتعويض على النحو التالي:

٧٣٠ يومًا (أي بما يعادل ٢٤ شهرًا) للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن ٥٣ عامًا في تاريخ انتهاء عقد العمل. و٩١٣ يومًا (أي ما يساوي ٣٠ شهرًا) للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٣ و٥٤ عامًا في تاريخ انتهاء خدمتهم. وأخيرًا ١,٠٩٥ يومًا (أي ما يقارب ٣٦ شهرًا) للأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ٥٥ عامًا أو أكبر وقت تركهم الخدمة. ويكون الحد الأدنى للأجر المرجعي اليومي ٣٠,٤٢ يورو، وبما لا يتجاوز ٧٥٪ (الحد الأقصى النسبي للتعويض)<sup>(٣)</sup>.

(١) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٤٠١.

(2) SSPTW: Europe- op- cit-p.128 ،

VAN OURS, Jan C.; VODOPIVEC, Milan. How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment. Journal of Labor economics, 2006, 24.2: 351-378.

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/499976> .

(3) The French Social Security System V Unemployment insurance [https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_5.html](https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_5.html)

**٣-: مدة الاستحقاق في المملكة العربية السعودية:**

تعتبر فترة التعويض في المملكة العربية السعودية فترة استحقاق طويلة نسبياً، وهذا ما أشار إليه المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ بموجب مادته ١٣، والتي نصت على "تكون المدة القصوى لصرف التعويض اثني عشر شهراً متصلة أو متقطعة عن كل مرة من مرات الاستحقاق، على ألا تزيد هذه المدة عن اثني عشر شهراً خلال كل أربعة وعشرين شهراً متصلة تبدأ من تاريخ أول صرف يتم خلال هذه المدة"<sup>(١)</sup>.

**ثانياً: الأنظمة التأمينية ذات المزايا المتوسطة:**

على عكس التشريعات ذات المزايا الطويلة، هناك بعض التشريعات المقارنة الأخرى التي لها مدة استحقاق متوسطة نسبياً، منها - على سبيل المثال- النظام التأميني البحريني والبرازيلي، ونشير إليهما في النقاط التالية:

**١-: مدة الاستحقاق في البحرين:**

تقرر بعض الأنظمة التأمينية مدة استحقاق متوسطة نسبياً، كما هو الحال في المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦<sup>(٢)</sup>، والذي حدد مدة التعويض بستة أشهر،

(١) كما عالج المشرع السعودي حالات تكرار التعطل من خلال المادة ١٤ من هذا المرسوم، والتي نصت على ما يلي:

"يستحق المستفيد التعويض إذا عمل في عمل خاضع لهذا النظام وفقاً للآتي:

١- التعويض للمرة الأولى إذا عمل مدة لا تقل عن اثني عشر شهراً خلال الستة والثلاثين شهراً التي تسبق المطالبة الأولى.

٢- التعويض للمرة الثانية إذا عمل مرة أخرى مدة لا تقل عن ثمانية عشر شهراً خلال الستة والثلاثين شهراً التي تسبق المطالبة الثانية.

٣- التعويض للمرة الثالثة إذا عمل مرة أخرى مدة لا تقل عن أربعة وعشرين شهراً خلال الستة والثلاثين شهراً التي تسبق المطالبة الثالثة.

٤- التعويض في أية مرة لاحقة إذا عمل مرة أخرى مدة لا تقل عن ستة وثلاثين شهراً خلال الثمانية والأربعين شهراً التي تسبق المطالبة الأخيرة. ولأغراض هذه المادة، تعد المطالبة بالتعويض لمرة جديدة كلما صُرف للمستفيد تعويض للمدة القصوى المنصوص عليها في المادة (الثالثة عشرة) من هذا النظام."

(٢) أشار النظام البحريني - بموجب المادة ١٥ من هذا المرسوم- لحالات تكرار التعويض، حيث نصت على ما يلي: "مدة الاشتراك المقررة لاستحقاق التعويض والمطالبات المتكررة: في المادة (١٤) من هذا القانون:

(أ) يستحق المؤمن عليه التعويض للمرة الأولى إذا عمل في عمل مؤمن عليه مدة لا تقل عن اثني عشر شهراً متصلة.

(ب) يستحق المؤمن عليه التعويض للمرة الثانية إذا عمل مرة أخرى في عمل مؤمن عليه لمدة لا تقل عن اثني عشر شهراً خلال الثمانية عشر شهراً السابقة على تعطله.

وذلك بموجب مادته ١٤ التي أشارت إلى أن المدة القصوى لصرف التعويض ستة أشهر، سواء كانت متصلة أو متقطعة عن كل مرة من مرات الاستحقاق المنصوص عليها في المادة ١٥ من هذا القانون. وفي جميع الأحوال تكون المدة القصوى لصرف التعويض ستة أشهر خلال كل أربعة وعشرين شهراً متصلة، على أن تبدأ من تاريخ أول صرف يتم خلال هذه المدة. ثم زادت هذه المدة إلى تسعة أشهر، حيث يتم صرف تعويض التعتل للعمال البحرينيين والوافدين شهرياً بواقع ٦٠٪ من أجر المؤمن عليه على أساس متوسط أجره الشهري خلال الاثني عشر شهراً السابقة على التعتل. يتراوح هذا التعويض من ٢٠٠ دينار بحريني كحد أدنى شهرياً، إلى ١٠٠٠ دينار بحريني كحد أقصى، لمدة لا تتجاوز تسعة أشهر (١).

## ٢: مدة الاستحقاق في البرازيل:

كما تعتبر فترة تعويض البطالة متوسطة نسبياً أيضاً في النظام البرازيلي، حيث يحق للمؤمن عليه العاطل عن العمل الحصول على تعويض البطالة لمدة ثلاثة أشهر إذا كانت مدة خدمته بين ٦ و ١١ شهراً خلال الـ ٣٦ شهراً السابقة على التعتل، ويستحق تعويض البطالة لمدة أربعة أشهر إذا كانت مدة خدمته لا تقل عن ١٢ شهراً ولا تتجاوز ٢٣ شهراً خلال الـ ٣٦ شهراً السابقة على التعتل. وأخيراً، يتلقى التعويض لمدة خمسة أشهر إذا كانت مدة خدمته لا تقل عن ٢٤ شهر خلال الـ ٣٦ شهر السابقة على التعتل (٢).

## ثالثاً: الأنظمة التأمينية ذات المزايا القصيرة:

وتوجد بعض الدول التي تقدم تعويضات لتأمين البطالة ضعيفة نسبياً، وسوف نشير دولة بورما (ميانمار) وجمهورية مصر العربية، على النحو التالي.

- (ج) يستحق المؤمن عليه التعويض للمرة الثالثة إذا عمل مرة أخرى في عمل مؤمن عليه لمدة لا تقل عن ثمانية عشر شهراً خلال مدة الأربعة وعشرين شهراً التي تسبق المطالبة الثالثة.
- (د) يستحق المؤمن عليه التعويض في أية مرة لاحقة إذا عمل مرة أخرى في عمل مؤمن عليه لمدة لا تقل عن ستة وثلاثين شهراً خلال مدة الثمانية وأربعين شهراً التي تسبق المطالبة الأخيرة".

(١) المصدر: <https://www.mlsd.gov.bh/home/faq>

(2) ILO-Janine Berg- op-cit-p.2.

## ١- مدة الاستحقاق في بورما

يمنح النظام التأميني في بورما (ميانمار) وفقاً للقانون الحالي (٢٠١٢) إعانات بطالة بنسبة ٥٠٪ من متوسط الدخل الشهري للمؤمن عليه للأجور المكتسبة خلال العام السابق للبطالة، لمدة شهرين. ويتم زيادة إعانة البطالة بمقدار شهر إضافي لكل فترة ١٢ شهراً من الاشتراكات التي تتجاوز ٣٦ شهراً، بحد أقصى أربعة أشهر إضافية (١).

## ٢- مدة الاستحقاق في القانون المصري:

وأما بالنسبة لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، فقد أشار إلى مدة تعويض البطالة بموجب مادته ٨٨ الفقرة الثانية، والتي حددت الحد الأدنى والأقصى للتعويض، حيث يستمر صرف التعويض إلى اليوم السابق لتاريخ التحاق المؤمن عليه بعمل، أو لمدة ١٢ أسبوعاً، أيهما أسبق، وقد تمتد هذه المدة إلى ٢٨ أسبوعاً عند تعطل المؤمن عليه للمرة الأولى متى كانت مدة اشتراكه في هذا التأمين تتجاوز الـ ٣٦ شهراً (٢). ومن خلال هذه المادة يتبين ما يلي:

أ- حصول المؤمن عليه على مدة الحد الأدنى للتعويض: حدد المشرع المصري مدة الحد الأدنى لتعويض البطالة من خلال هذا القانون بموجب المادة سالفه الذكر، والتي تشير إلى استحقاق تعويض البطالة لمدة ١٢ أسبوعاً إذا كان لدى المؤمن عليه المتعطل مدة اشتراك سنة على الأقل؛ شريطة أن تكون الأشهر الستة السابقة على التعطل متصلة، بالإضافة إلى توافر شروط الاستحقاق الأخرى؛ وعليه فقد جانب المشرع المصري الصواب، حيث توسعت جُل التشريعات المقارنة في مدة تعويض البطالة، بينما عاد المشرع المصري للوراء، فقد كانت مدة الحد الأدنى للتعويض ١٦ أسبوعاً في ظل القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، في حين قُلصت إلى ١٢ أسبوعاً بموجب قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، بل لم تصل حتى إلى معايير العمل العربية التي حددت فترة الحد الأدنى لتعويض البطالة بثلاثة عشر أسبوعاً أو حسب طول الخدمة.

(1) SSP T W: Asia and the Pacific, op cit- p.75.

(٢) منير فريد الدكي - شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - المرجع السابق - ص ٢١٨، عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ٣١، فتحي عبده فتحي: قانون التأمينات والمعاشات الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ "بين الواقع والمأمول" مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية - مجلد ٣٩ - العدد ٣٩ - يوليو ٢٠١٨ - ص ٤٧٧.

ب: حصول المؤمن عليه على مدة الحد الأقصى للتعويض: كما تناول هذا القانون مدة الحد الأقصى للتعويض من خلال المادة سالفه البيان، والتي أشارت إلى استحقاق المتعطل تعويض البطالة لمدة ٢٨ أسبوعاً إذا كان مدة اشتراكه تزيد عن ٣٦ شهراً، على أن يكون ذلك للمرة الأولى. وعليه قيّد المُشرّع حق المؤمن عليه المتعطل في الحصول على مدة الحد الأقصى، بحيث لا يحصل عليها إلا مرة واحدة طوال مدة خدمته<sup>(١)</sup>. هذا الشرط غريب من نوعه، حيث لم يرد في أي من التشريعات المقارنة، بل بالعكس، راعت هذه التشريعات حالات تكرر صرف التعويض لنفس المؤمن عليه، وعملت على تنظيم ذلك من خلال تمديد فترة الاشتراك، كما هو الحال في النظامين السعودي والبحريني. لذا نرجو من المُشرّع المصري إلغاء هذا الشرط واستحقاق هذه المدة وفقاً لطول مدة الاشتراك. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا إلى أي نوع ينتمي النظام التأميني المصري؟ هل هو من المزايا الطويلة أم المتوسطة أم القصيرة؟ للإجابة على هذا السؤال يمكن القول إن النظام المصري في ظل القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ كان يعتبر من الأنظمة التأمينية ذات المزايا المتوسطة؛ لأن مدة الحد الأدنى في ظله كانت ١٦ أسبوعاً، وكذلك بسبب تكرار تلقي مدة الحد الأقصى<sup>(٢)</sup>. بينما لم يعد كذلك في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بسبب نص المُشرّع على عدم استحقاقها إلا مرة واحدة. وعليه، فالقاعدة استحقاق مدة الحد الأدنى ١٢ أسبوعاً وتكررها متى توافرت شروطها. والاستثناء هو حصول المؤمن عليه على فترة الحد الأقصى متى توافرت المدة المطلوبة، شريطة أن يكون ذلك للمرة الأولى فقط؛ لذا نرى أن هذا النظام يعتبر من الأنظمة التأمينية ذات المزايا القصيرة.

(١) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٣ - ص ٣٧٨ وما بعدها، منير فريد الدكمي - شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - المرجع السابق - ص ٢١٨، عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ٣١، فتحي عبده فتحي - المرجع السابق - ص ٤٧٧.

(٢) يعتبر القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ أفضل من القانون الجديد، خاصة فيما يتعلق بمدّة استحقاق تأمين البطالة، حيث أعطى القانون ٧٩ مدة بحد أدنى ١٦ أسبوعاً. بينما يعطي قانون التأمينات الجديد ١٢ أسبوعاً فقط أي يفارق أربعة أسابيع. كما منح القانون ٧٩ مدة الحد الأقصى للتعويض طالما توافرت شروط الاستحقاق، ومن ثم يمكن تكرار الحصول عليها عليها. على عكس قانون التأمينات الجديد الذي يعطي مدة الحد الأقصى للتعويض مرة واحدة فقط طوال حياته العملية.

## المطلب الثاني

### كيفية حساب تعويض البطالة في التشريعات المقارنة والقانون المصري

تباينت التشريعات المقارنة والتشريع المصري من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بشأن كيفية حساب مزايا تأمين البطالة، وذلك بسبب وجود اعتبارات عديدة منها -على سبيل المثال- وضع حد أدنى لها؛ مع الأخذ بعين الاعتبار محدودي الدخل وزيادته بنسب معينة فيما يتعلق بتغير الحالة الاجتماعية، وتحديد حدًا أقصى للتعويض لاعتبارات تمويلية، وغير ذلك.

لذلك، وضعت العديد من البلدان حدًا أدنى رقميًا لإعانات البطالة؛ لحماية العاطلين عن العمل، وحدًا أقصى للحفاظ على استمرارية نظام التأمين. كما كانت الحالة الاجتماعية للعاطلين عن العمل عاملاً رئيسيًا في حساب التعويضات، مثل المتزوج أو المتزوج ويعول وهكذا؛ ومن هنا نشير إلى بعض التشريعات المقارنة لتكون بمثابة مرآة للمشرع المصري للعمل على الاستفادة منها.

#### أولاً: طريقة حساب التعويض في فرنسا:

تكون طريقة حساب تعويض البطالة في فرنسا<sup>(١)</sup> وفق الأجر المرجعي اليومي (SJR)،<sup>(٢)</sup> وذلك اعتمادًا على سن العاطلين عن العمل وقت ترك الخدمة. فمنذ أول أكتوبر ٢٠٢١، أصبح من الضروري التمييز بين أولئك الذين نقل أعمارهم عن ٥٣ عامًا، والذين تبلغ أعمارهم ٥٣ عامًا فأكثر. وعليه، إذا كان سن العاطل أقل من ٥٣ سنة، يتم تحديد الأجر المرجعي اليومي له على مرحلتين: المرحلة الأولى تأخذ بعين الاعتبار مجموع الأجور التي حصل عليها العاطل عن العمل خلال السنتين السابقتين على التعطل. والمرحلة الثانية هي قسمة أجور السنتين السابقتين على عدد الأيام الكاملة، بما في ذلك أيام العمل والعطلات الرسمية وأيام الراحة من العمل (أي أن السنة تحسب سنة كاملة من ١ يناير إلى ٣١ ديسمبر)<sup>(٣)</sup>.

(١) انظر قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي المادة (R323-8-ii).

(2) Salaire journalier de référence

(٣) نلاحظ أن المشرع الفرنسي اختلف في حساب عدد أيام السنة عن المشرع المصري، حيث اعتمد المشرع المصري على عدد أيام الشهر بـ ٣٠ يومًا كقاعدة عامة من خلال حساب المستحقات اليومية وتحويلها إلى شهر. ومن ثم تكون السنة ٣٦٠ يومًا. وبالمقابل، المشرع الفرنسي الذي يحسب الشهور كاملة والسنة كاملة من ١ يناير إلى ٣١ ديسمبر لتكون ٣٦٦ يومًا، أو ٣٦٥ يومًا. نستشهد بمثال على ذلك، بافتراض أن مؤمنًا عليه تعطل عن العمل وكان إجمالي أجوره ٤٨٠٠٠ يورو خلال السنتين السابقتين، أي أن هذا المبلغ مقسوم على ٧٣١ يومًا (عدد أيام السنتين السابقتين كاملتين) ومن ثم تكون قيمة التعويض (٤٨٠٠٠ ÷ ٧٣١ = ٦٥,٦٦ يورو)

وأما في حالة بلوغ العاطل عن العمل سن ٥٣ عامًا أو أكثر في تاريخ ترك الخدمة، فيتحدد الأجر المرجعي اليومي على مرحلتين أيضًا، المرحلة الأولى: هي تحديد إجمالي الأجر التي حصل عليها المؤمن عليه المتعطل خلال السنوات الثلاث السابقة على التعطل، والمرحلة الثانية تقسم إجمالي الأجر على عدد أيام السنوات الثلاثة الكاملة (١).

### ثانياً: طريقة حساب التعويض في المملكة العربية السعودية:

تناول المُشرِّع السعودي (٢) من خلال المرسوم الملكي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ بموجب مادته ١١ البند الثاني المقصود بالمتوسط الذي يحسب على أساسه التعويض، والذي أشار: بأنه عبارة عن المتوسط الشهري للأجر التي حصل عليها المؤمن عليه المتعطل خلال ال ٢٤ شهراً السابقة على التعطل (٣).

كما حدد المُشرِّع السعودي الحد الأقصى والأدنى لقيمة التعويض من خلال هذا المرسوم بموجب مادته ١٢ التي حددت الحد الأقصى الرقمي بتسعة آلاف ريال لكل شهر من الأشهر الثلاثة الأولى، وسبعة آلاف وخمسمائة ريال لكل شهر يزيد عن ذلك. وبموجب هذه المادة أيضًا تم تحديد الحد الأدنى الرقمي، والتي نصت على ما يلي "متى قلَّ مقدار

- وفقد تم تعديل هذا النظام في ٢٠٢٢ عن طريق حساب مدد العمل الفعلية فقط.

(١) نستشهد بمثال على ذلك، بافتراض أن عاطلاً عن العمل في سن الـ ٥٤، وأن إجمالي الأجر التي تقاضاها بلغ ٦٠ ألف يورو، بقسمة هذا المبلغ على عدد أيام الثلاث سنوات الكاملة (١٠٩٦)، تكون قيمة التعويض (٦٠٠٠٠ ÷ ١٠٩٦ = ٥٤.٧٤ يورو، شريطة ألا يتجاوز الحد الأقصى ١٤٦٦٤ يورو. انظر إلى:

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2064>

(٢) فارس بن سعيد الأسمرى - "دراسة إيضاحية لنظام التأمين ضد التعطل عن العمل في المملكة العربية السعودية" المجلة العربية للنشر العلمي - العدد اثنان وأربعون - تاريخ الإصدار ٢ نيسان ٢٠٢٢ - ص ٣٦٨-٣٨٣.

(٣) انظر المادة (٢/١١) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ (بشأن التأمين ضد التعطل)

- والتي نصت على "يقصد بمتوسط الأجر الشهرية جزء من أربعة وعشرين جزءاً من مجموع الأجر الخاضعة للاشتراك طوال الأربعة والعشرين شهراً الأخيرة من مدة الاشتراك".

- بافتراض أن مؤمناً عليه حصل على إجمالي أجر خلال ٢٤ شهراً حوالي ٧٥ ألف ريال، وبقسمة إجمالي ٧٥ ألف على المدة - وهي الـ ٢٤ شهراً السابقة على التعطل - تساوي (٧٥٠٠٠ ÷ ٢٤ = ٣١٢٥ ريالاً)، وبالتالي يصبح المتوسط الذي يحسب على أساسه التعويض كالتالي:  $٣١٢٥ \times ٦٠\% = ١٨٧٥$  ريالاً تدفع شهرياً عن الثلاثة أشهر الأولى. ثم يتم تخفيض هذا المبلغ، بحيث يكون التعويض  $٣١٢٥ \times ٥٠\% = ١٥٦٢.٥$  ريالاً سعودياً عن كل شهر يزيد عن الثلاثة أشهر الأولى حتى انتهاء مدة التعويض أو استلام عمل أيهما أسبق. ولا نؤيد توجه المشرِّع السعودي في الصرف الشهري، لأن معظم التشريعات تستخدم الأسبوع لصرف التعويض، لأنه أسهل في الوقف والصرف.



التعويض وفقاً للنسب المدرجة في المادة ١١ (بنسبة ٦٠٪ و ٥٠٪) عن مقدار إعانة البحث عن عمل رُفِعَ إلى مقدار الإعانة على ألا يجاوز التعويض مائة في المائة من متوسط الأجر الشهرية الخاضعة للاشتراك السابق<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: طريقة حساب التعويض في (ولاية نيويورك):

يعتمد مبلغ الدفعة الأسبوعية للتعويض على الأجر التي حصل عليها المتعطل خلال فترة الأساس، والتي تمثل عامًا واحدًا من العمل والأجر (عام الاستحقاق)، وينتهي المُشرِّع الأمريكي (ولاية نيويورك) نظام تقسيم العام إلى أرباع سنوية، حيث يمثل العام الواحد أربعة أرباع سنوية<sup>(٢)</sup>، ويتألف الربع الواحد من ثلاثة أشهر كما هو مبين في الجدول رقم (٦):

السنة الحالية		السنة الماضية			
الربع الذي تقدم العاطل للحصول على التعويض فيه ولا يدخل ضمن الأجر التي يحسب على أساسها التعويض ضد خطر البطالة.	الربع الخامس من ١ يناير حتى ٣١ مارس	الربع الرابع من ١ أكتوبر حتى ٣١ ديسمبر	الربع الثالث من ١ يوليو حتى ٣٠ سبتمبر	الربع الثاني من ١ أبريل حتى ٣٠ يوليو	الربع الأول من ١ يناير حتى ٣١ مارس
		تسمى هذه المدة فترة الأساس الأساسية (من ١ يناير حتى ٣١ ديسمبر)			
		تسمى هذه المدة فترة الأساس البديلة (من ١ أبريل حتى ٣١ مارس)			

### من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أنه:

(١) تقدر إعانة البحث عن عمل بمبلغ مالي قدره ٢٠٠٠ ريال شهرياً للأربعة أشهر الأولى، و ١٥٠٠ ريال شهرياً للأربعة أشهر الثانية، و ١٠٠٠ ريال شهرياً للأربعة أشهر الثالثة، وأخيراً ٧٥٠ ريالاً شهرياً لثلاثة أشهر الأخيرة، ليصبح إجمالي الأشهر (خمسة عشر شهراً). ويشترط المشرِّع السعودي عدة شروط لاستحقاق إعانة البحث عن عمل، مثل: أن يكون سعودي الجنسية. وأن يكون المتقدم مقيماً في المملكة العربية السعودية إقامة كاملة لمدة لا تقل = عن عشرة أشهر خلال فترة التقديم على إعانة البحث عن عمل أو خلال فترة صرف الإعانة. أن يكون قادراً على العمل وأن يكون جاداً في البحث عنه. أن يكون ضمن الفئة العمرية المقررة للحصول على إعانة الباحثين عن عمل، حيث يشترط أن يكون سن العاطل ما بين العشرين إلى الأربعين. ألا يكون مستحقاً لمعاش تقاعد. وألا يكون المتقدم من مستفيدي معاش الضمان الاجتماعي. وألا يكون متدرباً أو طالباً في أحد مراحل التعليم أو التدريب. وألا يكون المتقدم لإعانة البحث عن عمل ممتلكاً لسجل تجاري. ألا تزيد الثروة أو الراتب الشهري عن الحد المانع للحصول لإعانة البحث عن عمل. للمزيد انظر إلى:

<https://mowatennews.com/%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B7-%D>

(٢) كتيب التأمين ضد البطالة- المرجع السابق - ص ٩ وما بعدها.

تم تقسيم فترة الأساس<sup>(١)</sup> إلى فئتين، الأولى: هي فترة الأساس الأساسية، وهي عبارة عن سنة كاملة (أربعة أرباع سنوية)، والثانية: فترة الأساس البديلة، وهي أيضًا سنة كاملة كما هو موضح في الجدول أعلاه. ومن ثم يتم حساب الإعانة الأسبوعية اعتمادًا على فترة الأساس الأساسية (التي تبدأ من ١ يناير حتى ٣١ ديسمبر) إذا كانت هذه المدة كافية من حيث الأجور، وفي حالة عدم كفاية الأجور، يتم اللجوء إلى فترة الأساس البديلة (التي تبدأ من ١ أبريل حتى ٣٠ مارس). مع العلم أنه في حالة استخدام الفترة البديلة، فلن يحق للعاطل استخدام الربع الأخير منها (الربع الخامس الذي يبدأ من ١ يناير حتى ٣١ مارس) للحصول على الإعانات المستقبلية مرة أخرى.

**ويشترط في الأجور التي يحصل عليها المؤمن عليه المتعطل خلال فترة الأساس (الأساسية أو البديلة) الشروط الآتية:**

- ١- أن يكون العاطل قد حصل على أجور من الوظائف التي يغطيها تأمين البطالة خلال ربعين سنويين على الأقل.
  - ٢- أن يكون قد تلقى المؤمن عليه العاطل مبلغًا ٣١٠٠ دولار في ربع سنوي واحد، بداية من عام ٢٠٢٣ على أن يقدر إجمالي الأجور التي تلقاها في الثلاثة أرباع الأخرى أو أقل، بمقدار مرة ونصف على الأقل مقارنة بالأجور التي تلقاها في الربع الأعلى<sup>(٢)</sup>.
- ومن خلال هذه الشروط نلاحظ أنه قد يكون المؤمن عليه العاطل عن العمل قد تلقى أجوره خلال الأربعة أرباع السنة، أو ثلاثة أرباع السنة، أو أقل من ذلك<sup>(٣)</sup>.

#### (1) -Base Period

- (٢) الربع الأعلى هو الربع الذي يتلقى فيه المؤمن عليه العاطل خلال فترة الأساس، والذي يقدر بثلاثة أشهر من السنة.
- (٣) الحالة الأولى: حالة تلقي المؤمن أجوره خلال الأربعة أرباع السنوية عن فترة الأساس، وكانت أجور الربع الأعلى أكثر من ٣٥٧٥ دولارًا؛ فيكون معدل الإعانة هو أجور الربع الأعلى مقسومة على ٢٦ (هي فترة الاستحقاق)، وإذا نتج من هذه العملية الحسابية مبلغًا أقل من ١٤٣ دولارًا أسبوعيًا رُفِعَ إلى هذا القدر. ونسوق بعض الأمثلة على ذلك:
  - مثال (١): بفرض أن مؤمنًا عليه حصل على الأجور خلال الربع الأعلى تقدر بنحو ٤٠٣٠ دولارًا؛ لذا يكون معدل الإعانة الأسبوعية (٤٠٣٠ دولارًا ÷ ٢٦ = ١٥٥ دولارًا). إذن الإعانة تقدر بـ ١٥٥ دولارًا.
  - مثال (٢): بفرض أن المؤمن عليه في المثال السابق قد حصل على مبلغ ٣٦٤٠ دولارًا في الربع الأعلى. ومن ثم يكون معدل الإعانة الأسبوعية (٣٦٤٠ دولارًا ÷ ٢٦ = ١٤٠) قدرها ١٤٠ دولارًا، وبما أن هذا المبلغ أقل من الحد الأدنى سيتم رفعه إلى ١٤٣ دولارًا.

وخلاصة القول إن التشريع المقارن قد وضع حدًا أدنى وحدًا أقصى لتعويض البطالة، وأخذ في اعتباره العوامل الاجتماعية للعاطل مثل السن كما هو الحال في القانون الفرنسي، على عكس المُشرِّع المصري الذي لم يأخذ في الاعتبار الحالة الاجتماعية للعاطلين عن العمل، ولم يضع حدًا أدنى لتعويض البطالة كما سنرى في رابعًا.

#### رابعًا: طريقة حساب التعويض في القانون المصري:

اتخذ قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩<sup>(١)</sup>، نهج التخفيض التدريجي للنسب، رغبة منه في معالجة الانتقادات التي وجهت للقانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن نسب التعويض، وذلك بموجب مادته ٨٩ والتي نصت على "يقدر تعويض البطالة للمؤمن عليه خلال مدة التعطل وفقاً للنسب الآتية من أجر الاشتراك الأخير:

١- ٧٥٪ للأربعة أسابيع الأولى.

٢- ٦٥٪ للأربعة أسابيع الثانية.

٣- ٥٥٪ للأربعة الثالثة.

مثال (٣): بفرض أن المؤمن عليه في المثال الثاني كان قد حصل على مبلغ قدره ٣٣٥٠ دولارًا في الربع الأعلى؛ لذا يكون معدل الإعانة الأسبوعية ١٣٤ دولارًا، ليتم رفعه أيضًا إلى ١٤٣ دولارًا، وهكذا. الحالة الثانية: إذا كان المؤمن عليه قد حصل على أجوره خلال ربعين سنويين أو ثلاثة فقط، وكان الربع الأعلى على النحو التالي:

١- أكثر من ٤٠٠٠ دولار، فيكون معدل الإعانة هو متوسط أجور أعلى ربعين سنويين مقسومة على ٢٦ أسبوعًا، وفي حالة ما إذا كان الناتج من هذه العملية هو أقل من ١٤٣ دولارًا يرفع إلى هذا الحد. ونستشهد بمثال على ذلك = بفرض أن مؤمنًا عليه كانت أجوره خلال الربع الأعلى تبلغ ٤٥٠٠ دولار، وأجوره في الربع الثاني الأعلى قدرت بـ ٤٢٨٨ دولارًا، فيكون المتوسط (٤٢٨٨ + ٤٥٠٠) ÷ ٢ = ٨٧٨٨ = ٤٣٩٤) هو ٤٣٩٤ دولارًا. ومن ثم يكون معدل الإعانة الأسبوعية (٤٣٩٤ ÷ ٢٦ = ١٦٩) هو ١٦٩ دولارًا.

٢- إذا كانت الأجور التي حصل عليها المؤمن عليه من ٣٥٧٦ إلى ٤٠٠٠ دولار مقسومة على ٢٦ أسبوعًا، وكان الناتج من هذه العملية الحسابية أقل من ١٤٣ دولارًا، يرفع إلى هذا المبلغ. ونسوق مثالًا على ذلك: بفرض أن = مؤمنًا عليه قد حصل على أجور تقدر بـ ٣٦٤٠ دولارًا في الربع الأعلى، يكون معدل الإعانة الأسبوعية (٣٦٤٠ ÷ ٢٦ = ١٤٠) قدره ١٤٠ دولار، ليرفع هذا المبلغ إلى ١٤٣ دولارًا.

٣- إذا كانت أجوره نحو ٣٥٧٥ دولارًا أو أقل خلال الربع الأعلى فيكون معدل الإعانة على ٢٥ أسبوعًا (مدة فترة الاستحقاق) أو ١٠٠ دولارًا أيهما أعلى. نستشهد بمثال على ذلك، بفرض أن مؤمنًا عليه إجمالي أجوره خلال الربع الأعلى تقدر بـ ٣٣٥٠ دولارًا، فيكون معدل الإعانة الأسبوعية (٣٣٥٠ ÷ ٢٥ = ١٣٤) هو ١٣٤ دولارًا. وفي حالة ما إذا كان الناتج أقل من ١٠٠ دولار رُفع إلى هذا المبلغ. راجع في هذا: كتيب التأمين ضد البطالة-ولاية نيويورك- المرجع السابق - ص ٩ وما بعدها.

(١) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٣ - ص ٣٧٩.

٤- ٤٥٪ لباقي الأسابيع".

ونحن من جانبنا لا نؤيد توجه المُشرِّع المصري لسببين: الأول أنه خفض النسبة بشكل كبير، خاصة نسبة الـ ٤٥٪. فكان من الأفضل الاكتفاء بنسبة ٥٥٪ (كأقل نسبة) أسوة بالمُشرِّع السعودي، أو ٥٧٪، كما هو الوضع لدى المُشرِّع الفرنسي. والسبب الثاني: أنه لم يأخذ بعين الاعتبار الحالة الاجتماعية العاطل عن العمل، أو أصحاب الأجور الضعيفة. وسنعرض بعض الاقتراحات لذلك خلال السطور القليلة القادمة. في حين جاءت المادة ٩٠ من هذا القانون استثناءً من حكم المادة ٨٩ المذكورة آنفاً، لتحدد الحالات التي تستحق تعويض البطالة المخفض بنسبة ٤٠٪ على سبيل الحصر. وعليه، سنناقش هذه النقاط على النحو التالي:

#### ١- استحقاق تعويض البطالة الكامل:

تميّز المُشرِّع المصري من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ باستخدام الأجر الشامل اعتباراً من ١/١/٢٠٢٠، وتم تحديد الحد الأدنى، والحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري، بموجب الكتاب الدوري رقم ١ لسنة ٢٠٢٠ (١). حيث يشير الجدول رقم (٧) إليهما على النحو التالي:

السنة	الحد الأدنى الشهري	الحد الأقصى الشهري
يناير ٢٠٢٠	١٠٠٠	٧٠٠٠
٢٠٢١	١٢٠٠	٨١٠٠
٢٠٢٢	١٤٠٠	٩٤٠٠
٢٠٢٣	١٧٠٠	١٠٩٠٠
٢٠٢٤	٢٠٠٠	١٢٦٠٠
٢٠٢٥	٢٣٠٠	١٤٥٠٠

(١) انظر كتاب دوري رقم ١ لسنة ٢٠٢٠ صدر من رئيس الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي. حيث يتضمن الكتاب الدوري ضرورة الالتزام بعمل معين أو الامتناع عنه. ويصدر بشكل دوري. وهو أعلى مرتبة من التعليمات، وأقل مرتبة من القرارات واللوائح والقوانين.

١٦٧٠٠	٢٧٠٠	٢٠٢٦
١٩٣٠٠	٣٢٠٠	٢٠٢٧

من خلال الجدول أعلاه يتبين ما يلي:

١- زيادة الحدين: الأدنى والأقصى بواقع ١٥٪ اعتبارًا من أول يناير من كل عام، منسوبة إليه في شهر ديسمبر السابق، ولمدة سبع سنوات، بداية من ٢٠٢٠/١/١.

٢- بعد سبع سنوات (أي بداية من أول يناير ٢٠٢٨) سوف يتم زيادة الحدين السابقين بمعدل التضخم ويؤخذ في الاعتبار تقريبهما إلى أقرب مائة جنية.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا حول كيفية حساب تعويض البطالة في ظل القانون الجديد. للإجابة عن هذا السؤال سنكتفي هنا بمناقشة كيفية حساب التعويض من خلال الحدين: الحد الأقصى والأدنى لأجر الاشتراك لعام ٢٠٢٤ على النحو التالي:

أ- الحد الأقصى لأجر الاشتراك: بافتراض أن مؤمّنًا عليه أجر اشتراكه في عام ٢٠٢٤ قدره ١٢٦٠٠، وتوافرت فيه شروط استحقاق تعويض البطالة لمدة الحد الأدنى ١٢ أسبوعًا. وعليه، يكون استحقاق التعويض على ثلاث مراحل (هي النسب الثلاثة الأولى) كما يلي:

المرحلة الأولى: يستحق فيها المؤمّن عليه تعويضًا بنسبة ٧٥٪ من الأجر ١٢٦٠٠ جنية (الحد الأقصى لأجر الاشتراك لسنة ٢٠٢٤) عن الأربعة أسابيع الأولى. ومن ثمّ يكون التعويض الشهري المستحق  $(١٢٦٠٠ \times ٧٥\% = ٩٤٥٠$  جنيهاً)، والتعويض الأسبوعي  $(٩٤٥٠ \div ٤ = ٢٣٦٢,٥$  جنيهاً).

المرحلة الثانية: ويستحق المؤمّن عليه المعني في هذه المرحلة تعويض بطالة بنسبة ٦٥٪ من الأجر المذكور أعلاه (١٢٦٠٠) عن الأسابيع الأربعة الثانية؛ ومن ثمّ يصبح التعويض الشهري  $(١٢٦٠٠ \times ٦٥\% = ٨١٩٠)$ ، والتعويض الأسبوعي  $(٨١٩٠ \div ٤ = ٢٠٤٧,٥$  جنيهاً).

المرحلة الثالثة: وأخيرًا، يستحق المؤمن عليه المعني في المرحلة الثالثة تعويضًا بنسبة ٥٥٪ من الأجر المذكور عن الأسابيع الأربعة الثالثة، ليكون التعويض الشهري (٥٥٪ × ١٢٦٠٠ = ٦٩٣٠)، والتعويض الأسبوعي (٥٩٩٥ ÷ ٤ = ١٧٣٢,٥ جنيهاً).

ب-: الحد الأدنى لأجر الاشتراك: بافتراض أن مؤمناً عليه توافرت فيه شروط استحقاق الحصول على تعويض البطالة، وكان أجر الاشتراك الأخير ٢٠٠٠ جنية، (الحد الأدنى لأجر الاشتراك لسنة ٢٠٢٤). ومن ثم، فإن حساب تعويضه لمدة الحد الأدنى (١٢ أسبوعاً) كما يلي:

المرحلة الأولى: يستحق فيها المؤمن عليه تعويضًا بنسبة ٧٥٪ من الأجر المذكور أعلاه (٢٠٠٠ جنية) عن الأربعة أسابيع الأولى، ومن ثم يكون التعويض الشهري (٧٥٪ × ٢٠٠٠ = ١٥٠٠)، والتعويض الأسبوعي (١٥٠٠ ÷ ٤ = ٣٧٥ جنيهاً).

المرحلة الثانية: ويستحق المؤمن عليه المعني في هذه المرحلة تعويضًا بنسبة ٦٥٪ من الأجر المذكور عن الأربعة أسابيع الثانية؛ ليصبح التعويض الشهري (٦٥٪ × ٢٠٠٠ = ١٣٠٠)، والتعويض الأسبوعي (١٣٠٠ ÷ ٤ = ٣٢٥ جنيهاً).

المرحلة الثالثة: وأخيرًا، يستحق المؤمن عليه المعني في هذه المرحلة تعويضًا بنسبة ٥٥٪ من الأجر المذكور عن الأربعة أسابيع الثالثة. وعليه، يكون التعويض شهري (٥٥٪ × ٢٠٠٠ = ١١٠٠) والتعويض الأسبوعي (١١٠٠ ÷ ٤ = ٢٧٥ جنيهاً).

ومما سبق يتضح أن المُشرِّع المصري أصاب في جانب، وجانبه الصواب في الآخر. حيث كان محققاً في الاعتماد على أجر الاشتراك الشامل الذي بدأ اعتباراً من ٢٠٢٠/١/١ لما له من أثر جيد على مزايا تأمين البطالة، كما هو واضح بالنسبة لمشتري الحد الأقصى لأجر الاشتراك. لكنه جانب الصواب، خاصة بالنسبة لمشتري الحد الأدنى لأجر الاشتراك كما هو مذكور أعلاه؛ لأنه لم يأخذ بعين الاعتبار الظروف الاجتماعية للعاطل، أو أصحاب الأجور الضعيفة، وما إلى ذلك، بل وضع نسباً محددة للجميع.

وعليه، نقترح إضافة عشرة بالمائة بالنسبة للمؤمن عليه المشترك عن الحد الأدنى لأجر الاشتراك (٢٠٠٠ لسنة ٢٠٢٤) متى كان متزوجاً. وعشرة بالمائة أخرى إذا كان متزوجاً ويعول، شريطة أن تكون العشرة بالمائة أو العشرون بالمائة من قيمة التعويض المستحق

للمؤمن عليه. كما نقترح تطبيق المادة ٢٤ من هذا القانون، والتي تشير إلى ألا يقل المعاش عن ٦٥ بالمائة من أجر الاشتراك الأدنى وقت الاستحقاق، بحيث إذا كان التعويض أقل من هذه النسبة رفع إليها<sup>(١)</sup>.

ويثور هنا تساؤل حول مدى إمكانية حساب مدة الحصول على التعويض ضمن مدة الخدمة متى كانت تعطيه الحق في الحصول على معاش، أو إذا كان المؤمن عليه يرغب في احتسابها ضمن مدة خدمته. أشارت الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) إلى العمل على حساب هذه المدة ضمن مدة الخدمة التي يستحق عنها معاش الشيخوخة أو العجز.. الخ، لكن هناك إشكالية قانونية لهذه الفترة، خاصة وأنه لا توجد علاقة عمل. للإجابة على هذا السؤال، يمكن القول إنه على الرغم من عدم وجود علاقة عمل بين العامل المتعطل وصاحب العمل؛ لأنه لم يعد خاضعاً له، ومع ذلك، يمكن القول إن السند القانوني لحساب هذه المدة هو خضوع العامل المتعطل لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات خلال فترة تلقي التعويض، وذلك قياساً على المدة المشتركة التي يطلب احتسابها ضمن مدة خدمته، والتي غالباً ما تكون قبل الخدمة، ولا يوجد خلالها علاقة عمل؛ ومن ثم يمكن حساب هذه المدة ضمن مدة خدمة المؤمن عليه، على أن يلتزم المؤمن عليه بدفع الاشتراكات متى رغب في ذلك.

(١) مثال (١): بفرض أن مؤمناً عليه يستحق تعويض البطالة عن الأربعة أسابيع الأولى بنسبة ٧٥٪ بمبلغ قدره ١٥٠٠ جنيهاً، وكان متزوجاً، فبناء على المقترح، يكون التعويض عن المدة المذكورة بعد إضافة العشرة بالمائة (١٥٠ × ١٥٠٠ = ١٥٠)، بحيث يصبح التعويض الشهري (١٥٠ + ١٥٠٠ = ١٦٥٠)، أما إذا كان متزوج ويعول؛ فيكون (٢٠ × ١٥٠٠ = ٣٠٠) جنيهاً، ليصبح التعويض الشهري (٣٠٠ + ١٥٠٠ = ١٨٠٠) جنيهاً. وللأسابيع الأربعة الثانية يستحق التعويض بنسبة ٦٥٪ بمقدار ١٣٠٠ جنيهاً. وفي حالة الزواج يضاف عشرة بالمائة (١٣٠ × ١٣٠٠ = ١٣٠) ليصبح التعويض (١٣٠ + ١٣٠٠ = ١٤٣٠)، وفي حالة الزواج والإعالة يضاف عشرين بالمائة (٢٠ × ١٣٠٠ = ٢٦٠) ليصبح التعويض (٢٦٠ + ١٣٠٠ = ١٥٦٠). وأخيراً إذا كان التعويض المستحق لمدة الأربعة أسابيع الثالثة بنسبة ٥٥٪ بمقدار ١١٠٠ جنيهاً. وفي حالة الزواج يضاف عشرة بالمائة (١٠ × ١١٠٠ = ١١٠) ليصبح التعويض (١١٠ + ١١٠٠ = ١٢١٠)، وفي حالة الزواج والإعالة يضاف عشرين بالمائة (٢٠ × ١١٠٠ = ٢٢٠) ليصبح التعويض (٢٢٠ + ١١٠٠ = ١٣٢٠) جنيهاً. وبتطبيق الجزء الثاني من المقترح يرفع التعويض عن الأربعة أسابيع الثالثة إلى ٦٥٪ من أجر الاشتراك الأدنى ليصبح (١٣٠٠) جنيهاً، ثم يزداد عشرة بالمائة للمتزوج، أو عشرين بالمائة للمتزوج ويعول. كما يطبق هذا المقترح أيضاً في حالة استحقاق التعويض بنسبة ٤٥٪ إذا كان التعطل لأول مرة ولديه مدة اشتراك ٣٦ شهراً، بالرغم من أن هذا الشرط وهذه النسبة تعد محل نقد من جانبنا كما سبق ذكره.

## ٢- استحقاق تعويض البطالة المخفض:

تحدد التشريعات المقارنة نسبة مئوية معينة لتعويضات البطالة، إلا أن هذه النسبة قد تنخفض في بعض التشريعات مراعاة للبعد الاجتماعي، كما هو الحال في التشريع المصري<sup>(١)</sup>. حيث تميّز المُشرِّع المصري من خلال القانون السابق رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بحالات استحقاق التعويض المخفض. وبحسب هذا القانون، فقد أرسى قاعدة ثابتة كغيره من القوانين المقارنة الأخرى، تقضي بأن يقتصر تعويض البطالة على الحالات التي تنتهي فيها الخدمة لأسباب خارجة عن إرادة المؤمن عليه، ومع ذلك يستحق في بعض الحالات التي حددها حصراً، مراعاة لأسرة المتعطل، تعويضاً مخفضاً، والذي يقدر بـ ٣٠٪ من الأجر الأخير وفق المادة ٩٥ من هذا القانون<sup>(٢)</sup>. على الرغم من أنها هي نفس الحالات التي تسمح للمُشرِّع بفصل العامل، وفق المادة ٦٩ من قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، والتي لا يحق له بمقتضاها الحصول على تعويض البطالة؛ لأن إنهاء الخدمة كان عملاً إراديّاً من

(١) أحمد البرعي - الوسيط في التشريعات الاجتماعية - الجزء الثالث - التأمينات الاجتماعية في القانون المقارن - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٠ - ص ٩٣٤ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٣ - ص ٣٨٣ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - دور التأمينات الاجتماعية في الحد من عمالة الأطفال - المرجع السابق - ص ١٦٣، حسام الدين الأهواني - المرجع السابق - ص ٣١٩، السيد عيد نايل - الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي طبقاً لأحدث التعديلات التشريعية - المرجع السابق - ص ٢٧٨.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ١٠١٥ وما بعدها.

- كانت الحالات في ظل القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ هي: ١- انتحاله شخصية غير صحيحة، أو تقديمه شهادات أو أوراق مزورة. ٢- إذا كان المؤمن عليه معيماً تحت الاختبار. ٣- ارتكابه خطأ نشأت عنه خسارة جسيمة لصاحب العمل، وأبلغ عنه صاحب العمل الجهات المختصة خلال ٢٤ ساعة من وقت علم بوقوعه. ٤- عدم مراعاته التعليمات اللازم اتباعها لسلامة العاملين أو المنشأة، بشرط أن تكون هذه التعليمات مكتوبة ومعلقة في مكان ظاهر. ٥- غيابه دون سبب أكثر من المدة التي تنص عليها قوانين ولوائح التوظيف أو العمل بحسب الأحوال. ٦- عدم قيامه بتأدية التزامات العمل الجهرية. ٧- إفشائه الأسرار الخاصة بالعمل. ٨- وجوده أثناء العمل في حالة سكر بين، أو متأثراً بما تعاطاه من مادة مخدرة. ٩- اعتدائه على صاحب العمل أو المدير المسئول، وكذلك اعتدائه اعتداءً جسيماً على أحد رؤساء العمل أثناء العمل وبسببه.



جانبه<sup>(١)</sup>. ومن ثم، فإن سبب الحالات السابقة التي قرر فيها المُشرِّع تعويضًا منخفضًا من أجل رعاية أسرة العاطل عن العمل وحمائتها من الحاجة خلال فترة بطالة المعيل<sup>(٢)</sup>.

وعلى نفس المنوال، تبعه قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، حيث خفض معدل التعويض في حالة السلوك التطوعي للعاطل عن العمل، لكن القانون الحالي اعتبر أن هناك بعض الحالات التي لا تستحق الحماية التأمينية. وذكر هذه الحالات على سبيل الحصر، بموجب المادة ٩٠ من هذا القانون، والتي نصت على "استثناءً من حكم المادة (٨٩) من هذا القانون، يستحق تعويض البطالة بنسبة (٤٠٪) من الأجر الأخير إذا انتهت خدمة المؤمن عليه لأحد الأسباب الآتية: - ارتكابه خطأ نشأت عنه خسارة جسيمة لصاحب العمل، وأبلغ عنه صاحب العمل الجهات المختصة خلال ٢٤ ساعة من وقت علمه بوقوعه. - عدم مراعاته التعليمات اللازم اتباعها لسلامة العاملين والمنشأة بشرط أن تكون هذه التعليمات مكتوبة ومعلقة في مكان ظاهر. - عدم قيامه بتأدية التزامات العمل الجوهرية. - إفشائه الأسرار الخاصة بالعمل. - وجوده أثناء العمل في حالة سكر بين أو متأثرًا بما تعاطاه من مادة مخدرة. - اعتدائه على صاحب العمل أو المدير المسؤول، وكذلك اعتدائه اعتداءً جسيمًا على أحد رؤسائه في العمل أثناء العمل أو بسببه"<sup>(٣)</sup>.

(١) منير فريد الدكي - الوجيز في التأمينات الاجتماعية - شرح مفصل لأحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة

١٩٧٥ والقوانين المكملة له - المرجع السابق - ص ١٠٦ وما بعدها.

(٢) أحمد البرعي ورامي البرعي - نفس الإشارة السابقة - ص ١٠١٤ وما بعدها.

(٣) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة

٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٨٠.

- من خلال حالات التعويض المخفض في كل من القانون السابق رقم ٧٩ وقانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨، نلاحظ وجود بعض الاختلافات بينهما، حيث يتفق قانون التأمينات الجديد مع القانون السابق في بعض حالات التعويض المخفض، ويختلف في البعض الآخر، ومن ثم نتناول أبرز جوانب الاتفاق والاختلاف على النحو التالي:

#### أولاً: أوجه الاتفاق:

١- اتفق القانون الملغي رقم ٧٩ مع قانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨ على خفض التعويض في حالات معينة، على

الرغم من أن هذه الحالات تمنح المُشرِّع الحق في فصل العامل، وذلك مراعاة لأسرة العاطل عن العمل.

٢- اتفق أيضًا القانون السابق ٧٩ من خلال مادته ٩٥ في البنود (٣-٤-٦-٧-٨-٩) مع قانون التأمينات الجديد رقم

١٤٨ من خلال مادته ٩٠ في البنود (١-٢-٣-٤-٥-٦).

#### ثانيًا: أوجه الاختلاف:

ويثور هنا تساؤل حول وضع المعين تحت الاختبار في حال ترك العمل لعدم صلاحيته للعمل. أجب عن هذا التساؤل القرار الوزاري رقم ٧٧ لسنة ١٩٦٥ (اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤) بموجب مادته ٣٣، والتي أشارت إلى أنه في حالة عدم استمرار المؤمن عليه في عمل لأكثر من ثلاثة أشهر بسبب عدم ملائمة لهذا العمل، يحق له العودة لصرف التعويض القديم حتى نهاية المدة أو استلام عمل آخر<sup>(١)</sup>. ونؤيد الأخذ بهذا القرار ونرجو من المشرع أخذ هذا بعين الاعتبار، خاصة وأن ترك الخدمة للمعين تحت الاختبار لعدم صلاحيته للعمل يعد تركاً لا إرادياً من جانبه، ومن ثم يستحق العودة إلى التعويض مرة أخرى لاستكمال مدة التعويض، أو الحصول على عمل آخر، أيهما أسبق.

وعليه، نقترح، أنه ما دامت توافرت للمؤمن عليه الضمانات القانونية الكافية<sup>(٢)</sup> وترك الخدمة وفق إحدى الحالات المذكورة في المادة ٩٠ من هذا القانون، فلا يحق له الحصول على تعويض البطالة؛ وإنما يتم توجيه التمويل نحو ما يلي:

- ١- إلا أن قانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨ اختلف عن القانون السابق رقم ٧٩ في بعض الحالات، حيث ألغى قانون التأمينات الجديد البند الأول من المادة ٩٥ من القانون رقم ٧٩، والذي يشير إلى انتحال العامل شخصية غير صحيحة، أو تقديم شهادات أو أوراق مزورة، حيث اعتبر هذا القانون أنه لا يستحق الحماية في هذه الحالة؛ لذلك لا يحق له الحصول على التعويض المخفّض.
- ٢- كما اختلف قانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨ أيضاً عن القانون رقم ٧٩ في البند الثاني من المادة ٩٥ منه، والذي يشير إلى المؤمن عليه المعين تحت الاختبار.
- ٣- ألغى قانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨ البند الخامس من المادة ٩٥ من قانون ٧٩، والذي يشير إلى غياب المؤمن عليه لأكثر من المدة المنصوص عليها في قوانين ولوائح التوظيف من خلال المادة ٩٠ من قانون التأمينات الجديد، لأن العامل المتعطل في هذه الحالة لا يستحق الحماية، ومن ثم لا يستحق التعويض.
- ٤- اختلفت النسبة في القانون رقم ٧٩ عن قانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨، حيث كانت النسبة في القانون السابق ٧٩ هي ٣٠٪، بينما أصبحت في قانون التأمينات الجديد ٤٠٪ من أجر المؤمن عليه الأخير.
- ومن ثم رأى المشرع المصري بموجب قانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨ في بعض الحالات التي كانت تستحق التعويض المخفّض في ظل قانون ٧٩ أنها ليست أهلاً للحماية، مثل المؤمن عليه الذي انتحل شخصية غير صحيحة أو قدم شهادات أو أوراق مزورة، والغياب لأكثر من المدة المسموح بها في قوانين أو لوائح التوظيف، وأخيراً المؤمن عليه المعين تحت الاختبار.

(١) علي العريف - المرجع السابق - ص ٢٣.

(٢) راجع في المعنى: عبد الباسط عبد المحسن: شرح قانون العمل - المرجع السابق - ص ٦٠١ وما بعدها.

- ١- النسبة المشار إليها لإعداد البرامج التي تساعد على الإسراع بعودة العاطلين عن العمل إلى الحياة العملية مرة أخرى، بمعدل لا يقل عن خمسة بالمائة ولا يزيد عن عشرة بالمائة من إجمالي اشتراكات هذا التأمين، كما هو الحال في فرنسا.
- ٢- تمويل نسبة العشرة بالمائة بالنسبة للمتزوج، والعشرين بالمائة للمتزوج ويعول.
- ٣- تمويل تعويضات البطالة لعمال اليومية والموسمية والمؤقتة وغيرها، باعتبار أن هذا النظام تكافلي لا ينظر إلى المدفوعات الفردية؛ ولكن الجماعية.
- ٤- تمويل مدة الاستحقاق نظرًا لقصرها عن التشريعات المقارنة ومعايير العمل الدولية والعربية.

## ملخص البحث

اختلفت التشريعات المقارنة في تحديد مزايا التعويض، حيث وضعت كل دولة نسبة مئوية معينة تراها مناسبة لحالة أنظمتها. كما تدارك المشرع المصري من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ لأهمية التعويض بالنسبة للعاطل ورفع نسبة التعويض، ومع ذلك تبنى نظام التدرج في النسبة دون مراعاة الظروف الاجتماعية للمؤمن عليه. وذلك على عكس التشريعات المقارنة الأخرى، التي أرست قاعدة عامة تسري على كافة المؤمن عليهم، ثم نظرت إلى الاعتبارات الأخرى، كالأعباء العائلية، وأصحاب الدخل المنخفضة، وما إلى ذلك. كما تحدد بعض القوانين المقارنة حدًا أدنى وحدًا أقصى للتعويض كما هو الحال في البحرين التي حددت الحد الأقصى ١٠٠٠ دينار والحد الأدنى ٢٠٠ دينار<sup>(١)</sup>. بينما لم يتطرق المشرع المصري إلى هذا. بالإضافة إلى ذلك تركت التشريعات المقارنة صرف التعويض حسب مدد الخدمة، ووضعت تدرجًا تفصيليًا في حال تكرار التعطل، كما هو الحال في النظامين البحريني والسعودي<sup>(٢)</sup>. بينما حصر المشرع المصري الحد الأقصى للتعويض بمرة واحد فقط للمتعل. وأصبحت مدة الحد الأدنى ١٢ أسبوعًا (وهي أقل من معايير العمل الدولية والعربية) بعد أن كانت ١٦ أسبوعًا في ظل القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

ونقترح ادخال بعض التعديلات على قانون التأمينات الجديد حتى يتماشى مع معايير العمل الدولية وما تاخذ به الدول المتقدمة، ومن هذه المقترحات ما يلي:

١- العمل على إلغاء التعويض المخفض المذكور في المادة ٩٠ من هذا القانون، شريطة أن يتم توجيه التمويل إلى النسبة المشار إليها لإعداد التدريبات التي تساعد على الإسراع بعودة العاطلين عن العمل إلى الحياة العملية مرة أخرى، بمعدل لا يقل عن خمسة بالمائة ولا يزيد عن عشرة بالمائة من إجمالي اشتراكات هذا التأمين، كما هو الحال في فرنسا. ونسبة العشرة بالمائة بالنسبة للمتزوج، والعشرين بالمائة للمتزوج

(١) المصدر: <https://www.mlss.gov.bh/home/faq>

(٢) انظر المادة (١٥) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

- انظر المادة (١٤) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ (بشأن التأمين ضد التعطل).

- ويعول. وتمويل تعويضات البطالة لعمال اليومية والموسمية والمؤقتة وغيرها، باعتبار أن هذا النظام تكافلي لا ينظر إلى المدفوعات الفردية؛ ولكن الجماعية. وتمويل مدة الاستحقاق نظراً لقصرها عن التشريعات المقارنة ومعايير العمل الدولية والعربية<sup>(١)</sup>.
- ٢- العمل على وضع حد أدنى لتعويض البطالة أسوة بدول أخرى، كالبحرين وغيرها؛ ونقترح أن يكون ذلك من خلال المادة ٢٤ من القانون الحالي التي تشير إلى ألا يقل المعاش المستحق عن ٦٥٪ من الحد الأدنى للأجور الخاضعة للاشتراك، بالإضافة إلى زيادة قدرها عشرة بالمائة من قيمة التعويض المستحق للمتزوج، وعشرين بالمائة للمتزوج ويعول.
- ٣- نرجو من المُشرِّع إجراء تعديل تشريعي لإلغاء شرط الحصول على مدة الحد الأقصى للتعويض لمرة واحد فقط، بحيث تنظم حسب طول المدة، كما كان الحال في ظل القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.
- ٤- ونرجو من المُشرِّع إجراء تعديل تشريعي لعودة المعين تحت الاختبار لاستحقاق تعويض البطالة، خاصة في حال ترك الخدمة لعدم صلاحيته للعمل؛ لأن ذلك لا يعد ترغاً إرادياً من جانبه، ومن ثم يستحق التعويض مرة أخرى لاستكمال مدة التعويض، أو الحصول على عمل آخر، أيهما أسبق.

(١) انظر المادة (٤/٢٤) من الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي).

- والتي نصت على "يجوز، في حالة العمال الموسمييين، تكييف مدة دفع الإعانة وفترة الانتظار مع ظروف استخدامهم".

- وانظر المادة (٢/١٧) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

- وانظر المادة (٤/ز) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

## المبحث الثاني

### حالات وقف وعودة وسقوط الحق في تعويض البطالة

#### تمهيد وتقسيم:

يعد الغرض من تعويض البطالة ليس فقط مساعدة العاطل عن العمل، ولكن أيضًا حمايته اجتماعيًا ونفسيًا ومهنيًا خلال فترة تعطله؛ من أجل إعادته إلى الحياة العملية مرة أخرى؛ ومن ثمّ قد لا يستحق تعويض البطالة من البداية في حالة عدم استيفاء الشروط المقررة، أو استحقاقه له ثم تطرأ أسباب تؤدي إلى إيقافه، أو إعادة صرفه مرة أخرى، أو حتى سقوطه نهائيًا.

وبناءً على ما تقدم؛ نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: حالات وقف وعودة الحق في الحصول على تعويض البطالة.**
- **المطلب الثاني: حالات سقوط الحق في تعويض البطالة.**

## المطلب الأول

### حالات وقف وعودة الحق في الحصول على تعويض البطالة

تباينت التشريعات المقارنة والقانون المصري في حالات استحقاق وقف تعويض البطالة، حيث توجد بعض الحالات التي يتوقف فيها صرف التعويض بشكل مؤقت<sup>(١)</sup>؛ ومن ثم قد تتغاضى التشريعات المقارنة في حالة عدم التزام المتعطل بتعليمات المكتب المختص، أو بسبب وجود قوة قاهرة أدت إلى عدم التزامه متى كان هناك عذر مقبول، لذلك يعاد الصرف مرة أخرى<sup>(٢)</sup>. وعليه سنتناول هذا المطلب من خلال أبرز هذه الحالات على النحو التالي:

#### أولاً: حالة حصول المؤمن عليه المتعطل على تعويض من صاحب العمل:

استخدمت هذه الحالة كأداء مساعدة؛ كي لا يشكل تعويض البطالة عبئاً على الدولة من جهة، ولا يحصل العاطل على دخل بديل يجعله يتقاعس عن طلب العمل من جهة أخرى؛ لذلك، فإن معايير العمل الدولية، من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بموجب مادتها ٢٢<sup>(٣)</sup>، أشارت إلى وقف صرف تعويض البطالة لفترة مماثلة في حالة حصول المتعطل على مكافأة نهاية الخدمة، أو تعويض الدفعة الواحدة من جانب صاحب العمل. حيث قد يتلقى المؤمن عليه العاطل من صاحب عمله مباشرة، أو من أية جهة أخرى تحددها القوانين واللوائح الوطنية، أو الاتفاقات الجماعية تعويض إنهاء الخدمة، والذي يقصد به في المقام الأول المساهمة في جبر الضرر الذي أحدثه فقد الكسب فيما يتعلق بالبطالة الكاملة. ومن ثم، يوقف صرف

(1) GRADITOR, Lisa Lawler. Back to basics: a call to re-evaluate the unemployment insurance disqualification for misconduct. J. Marshall L. Rev., 2003, 37: 27.

[https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jmlr37&div=13&id=&page=LAWLER GRADITOR, Lisa. Back To Basics: A Call To Reevalute The Unemployment Insurance Disqualification For Misconduct, 37 J. Marshall L. Rev. 27 \(2003\). UIC Law Review, 2003, 37.1: 6.](https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jmlr37&div=13&id=&page=LAWLER GRADITOR, Lisa. Back To Basics: A Call To Reevalute The Unemployment Insurance Disqualification For Misconduct, 37 J. Marshall L. Rev. 27 (2003). UIC Law Review, 2003, 37.1: 6.)

<https://repository.law.uic.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1385&context=lawreview>

(2) HANSEN, Gary D.; IMROHOROĞLU, Ayşe. The role of unemployment insurance in an economy with liquidity constraints and moral hazard. Journal of political economy, 1992, 100.1: 118-142.

<http://drphilipshaw.com/Hansen%20Imrohoroglu%201992.pdf>

(٣) انظر المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

إعانات البطالة التي يستحقها الشخص المعني لفترة ماثلة للفترة التي يمكن خلالها تعويض المتعطل عن فقد كسبه (١). وبالمقابل، معايير العمل العربية التي لم تتناول هذه الحالة أو غيرها من حالات وقف التعويض كما فعلت معايير العمل الدولية، بل تركت الأمر برمته للدول الأعضاء بموجب المادة ٤٥ من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية)، والتي أعطت المُشرِّع الوطني الحق في تحديد الحالات التي يجوز فيها وقف صرف إعانة البطالة أو الحرمان منها (٢).

لذلك، تعتمد بعض التشريعات المقارنة على هذا النظام بشكل كامل، كما هو الحال في السودان، حيث يتم تقديم مكافأة نهاية الخدمة للعمال الذين لديهم ثلاث سنوات على الأقل من العمل المستمر لدى صاحب عمل واحد. وتختلف قيمة المكافأة وفقاً لعدد سنوات الخدمة، حيث يُدفع شهر واحد من الدخل الأساسي الشهري للعامل عن كل سنة من سنوات الخدمة من ثلاث إلى تسع سنوات، وتزداد إلى ١.٥ من الدخل الأساسي الشهري عن كل سنة من ١٠ إلى ١٤ سنة، وقد تصل إلى ١.٧٥ من الدخل الأساسي الشهري عن كل سنة من سنوات الخدمة التي تزيد عن ١٥ سنة، شريطة ألا يتجاوز الحد الأقصى للمبالغ المدفوعة ٣٦ شهراً من أجر العامل (٣).

وأما بالنسبة لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ فلم يتناول هذه الحالة؛ باعتبار أن التأمينات الاجتماعية حلت محل صاحب العمل في تعويض العامل متى توافرت فيه شروط استحقاق المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة. ومع ذلك يمكن تطبيقه في النظام التأميني المصري، حيث يمكن أن تكون مكافأة نهاية الخدمة نظاماً إضافياً مع تعويض البطالة بالتنسيق بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وصاحب العمل، ومن ثم يلتزم صاحب العمل بدفع مكافأة نهاية الخدمة لعماله على أن يتم تخفيض نسبة

(١) بما أن تأمين البطالة لا يمكن أن يغطي كافة المتعطلين، كان لابد من وجود نظام إضافي، بحيث يمكن حماية كافة المؤمن عليهم المتعطلين. لذلك، فإن هذه الاتفاقية - بموجب المادة العاشرة البند الثالث - أعطت الحق للدول الأعضاء في تقرير مكافأة نهاية الخدمة يدفعها صاحب العمل عند إنهاء خدمة العامل، ويمكن وقف صرف تعويض البطالة بقدر قيمة مكافأة نهاية الخدمة.

(٢) انظر المادة (٤٥) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).  
(3) SS P TW: Africa -op -cit. p. 246.



اشتراكاته، باعتبار أن صاحب العمل نائب عن الهيئة في هذه الحالة، شريطة ألا تزيد نسبة التخفيض بأية حال من الأحوال عن ٥٠ بالمائة من إجمالي اشتراكاته الخاصة بتأمين البطالة (١).

### ثانياً: حالة رفض التدريب المهني المقرر:

يحصل المؤمن عليه على تعويض البطالة خلال فترة التدريب المهني التي يحددها مكتب العمل المختص، وفي حال رفضه التدريب يوقف صرف التعويض، وللمكتب المختص ترشيحه لعمل لا يرتبط بموضوع التدريب المقرر له ما دام أن العمل مناسب، ويترتب على رفضه الالتحاق بالعمل وقف صرف التعويض (٢). وقد أعطت معايير العمل الدولية الدول - من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) (٣) بموجب مادتها (٢٠/و) - الحق في (جواز رفض، أو إلغاء، أو وقف، أو تخفيض الإعانات المستحقة) للعاطل في حالات البطالة الكاملة أو الجزئية، أو في حالة توقف الكسب بسبب وقف مؤقت للعمل دون إنهاء علاقة العمل في حدود مقررة، متى تقاعس الشخص المعني دون سبب مشروع عن استخدام خدمات التوظيف أو التوجيه المهني، أو التدريب أو إعادة التدريب للمهنيين، أو غير ذلك.

وقد تناولت التشريعات التأمينية المقارنة هذه الحالة وبسبب تأقيت تأمين البطالة، كان من الأهمية بمكان تنظيم عودة العمال العاطلين عن العمل عن طريق برامج تساعدهم على العودة إلى الحياة العملية مرة أخرى، وذلك من قبل مكاتب العمل المختصة. لذلك، فإن رفض التدريب المقرر، سيؤدي إلى وقف صرف التعويض. ومن بين هذه التشريعات المُشرِّع البحريني من خلال المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦، والذي أشار إلى وقف صرف التعويض أو الإعانة في حالة عدم التحاق المؤمن عليه أو الباحث عن عمل

(١) نستشهد بمثال للتوضيح: بافتراض أن مؤمناً عليه تلقى مبلغ ٥٠٠ جنيه كمكافأة نهاية الخدمة، وهذا المبلغ يعادل ثلاثة أسابيع من التعويض إذا كان مستحقاً؛ لذلك من الممكن إيقاف التعويض لمدة مماثلة، شريطة أن تحسب هذه المدة ضمن مدة التعويض، مع التزام المؤمن عليه بالشروط المقررة لاستحقاق التعويض كما لو كان يتلقى بالفعل تعويض البطالة. وتظهر أهميته في الكوارث الأزمات مثل الأزمة الصحية الحالية كوفيد ١٩.

(٢) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٢٤٩ وما بعدها.

(٣) انظر المادة (٢٠/و) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

بالتدريب المقرر من جانب المكتب المختص<sup>(١)</sup>، حيث أشار إلى إيقاف صرف التعويض أو الإعانة في حال رفض المتعطل التدريب المقرر. ويوقف صرف التعويض أو الإعانة من تاريخ تحقق سبب الوقف، شريطة أن يعود الحق فيهما بزوال هذا السبب، ما لم تتجاوز المدة ستة أشهر، وفي ذات السياق، المُشرِّع السعودي من خلال المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ<sup>(٢)</sup>، بموجب مادته (١٥/١/ز)، والتي تناولت هذه الحالة ضمن حالات وقف صرف التعويض، والتي نصت على "إيقاف صرف التعويض في حالة عدم تقيد المؤمن عليه بالتعليمات والتوجيهات التي تصدرها الوزارة، على أنه يعود الحق في التعويض إذا التزم مرة أخرى بالتعليمات المذكورة، فليستأنف الصرف اعتباراً من أول الشهر التالي لتاريخ إشعار الوزارة بذلك، على أن يكون هذا الإشعار خلال (٩٠) تسعين يوماً من تاريخ زوال السبب".

ومما سبق نلاحظ وجود تباين بين المُشرِّع السعودي والمُشرِّع البحريني؛ حيث اشترط الأخير انقضاء ستة أشهر، وهي المدة الكاملة للتعويض، على اعتبار أنه نظام متوسط المدة كما سبق ذكره. في حين اعتبر المُشرِّع السعودي أن مرور تسعين يوماً على رفض التدريب كافٍ لسقوط الحق في التعويض بشكل نهائي.

ولا نؤيد توجه المُشرِّع السعودي؛ لأنه ما دام هناك عذر مقبول فمن الأنسب إعادة الصرف حتى انتهاء المدة أو استلام عمل، أيهما أسبق. وإذا كان الهدف من ذلك هو التمويل؛ فيمكن للمُشرِّع السعودي الاعتماد على صرف التعويض بنظام الصرف الأسبوعي، وليس الشهري، حيث إن استخدام فترة الأسبوع أسهل في الصرف والوقف، بالإضافة إلى توفير الفرق بين التعويض الأسبوعي والشهري، بحيث يمكن التوسع في التغطية لشمول فئات أخرى مثل المقيم.

وأما بالنسبة للمُشرِّع المصري، فقد سلك نهج المُشرِّع البحريني، حيث تناول هذه الحالة من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب

(١) انظر المادة (٢٣/أ،ج) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) انظر المادة (١٥/١/ز) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

المادة ٩٢/٢ منه،<sup>(١)</sup> والتي نصت إلى يوقف صرف تعويض البطالة "إذا رفض المؤمن عليه التدريب الذي يقرره مكتب القوى العاملة المختص". ومع ذلك يعود الحق في صرف التعويض بزوال السبب، شريطة أن يصرف التعويض عن المدة الباقية ويسقط الحق في التعويض خلال فترة عدم التردد أو رفض التدريب من مدة استحقاق التعويض كعقوبة على عدم الامتثال للتعليمات<sup>(٢)</sup>. ونتفق مع هذا الرأي، نظرًا لعدم تشجيع العاطلين على ذلك، والعمل على سرعة عودة العاطل إلى الحياة العملية مرة أخرى من خلال برامج مكاتب العمل المختصة.

### ثالثاً: حالة رفض العمل المناسب:

تناولت معايير العمل الدولية هذه الحالة من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بموجب مادتها ٢١/١/٢، والتي نصت على أنه: "يجوز (رفض، أو إلغاء، أو وقف، أو تخفيض)، الإعانات التي يمكن أن يستحقها الشخص المحمي في حالة البطالة الكاملة وفقاً لحدود مقررة، عندما يرفض الشخص المعني قبول عمل مناسب، وتتخذ في الاعتبار بوجه خاص عند تقدير عمل مناسب ما، وبشروط مقررة مدى ملائمة العمل المعروض لسن العاطل، وأقدميته في مهنته السابقة، والخبرة التي اكتسبها، ومدة البطالة<sup>(٣)</sup>، وحالة سوق العمل، وانعكاسات هذا العمل على وضع الشخص المعني الشخصي والأسري، وكونه شاغراً كنتيجة مباشرة لتوقف العمل بسبب نزاع عمالي"<sup>(١)</sup>.

(١) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٨٢.

(٢) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" نفس الإشارة السابقة - ٢٠٢٤ - ص ٣٨٦، حسام الدين الأهواني - المرجع السابق - ص ٣٢١.

(3) CAMPEAU, Georges. From UI to EI: Waging war on the welfare state. UBC Press, 2005. [https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=mHkFEbinZ8C&oi=fnd&pg=PR6&dq=Campeau,+G.+\(2005\).+From+UI+to+EI:+Waging+war+on+the+welfare+state.+UBC+Press.&ots=PdgoA2BtVU&sig=LpkR6fDwysnKKmS545K7ZlqOf8&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Campeau%2C%20G.%20\(2005\).%20From%20UI%20to%20EI%3A%20Waging%20war%20on%20the%20welfare%20state.%20UBC%20Press.&f=false](https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=mHkFEbinZ8C&oi=fnd&pg=PR6&dq=Campeau,+G.+(2005).+From+UI+to+EI:+Waging+war+on+the+welfare+state.+UBC+Press.&ots=PdgoA2BtVU&sig=LpkR6fDwysnKKmS545K7ZlqOf8&redir_esc=y#v=onepage&q=Campeau%2C%20G.%20(2005).%20From%20UI%20to%20EI%3A%20Waging%20war%20on%20the%20welfare%20state.%20UBC%20Press.&f=false)

VODOPIVEC, Milan. Income support for the unemployed: issues and options. World Bank Publications, 2004. [https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=05QXEb4CWHsC&oi=fnd&pg=PP9&dq=Vodopivec,+M.+\(2004\).+Income+support+for+the+unemployed:+Issues+and+options.+World+Bank+Publications&ots=822kh1junl&sig=L5AVui\\_aRZLHh8fFYHJhNWhBk&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Vodopivec%2C%20M.%20\(2004\).%20Inco](https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=05QXEb4CWHsC&oi=fnd&pg=PP9&dq=Vodopivec,+M.+(2004).+Income+support+for+the+unemployed:+Issues+and+options.+World+Bank+Publications&ots=822kh1junl&sig=L5AVui_aRZLHh8fFYHJhNWhBk&redir_esc=y#v=onepage&q=Vodopivec%2C%20M.%20(2004).%20Inco)

وقد تباينت التشريعات المقارنة في هذه الحالة، حيث يترتب على رفض العاطل العمل المناسب المعروض عليه من قبل المكتب المختص وقف صرف التعويض، وذلك في حالة الرفض للمرة الأولى، في حين تمنح بعض التشريعات المقارنة العاطل مرة أخرى، بحيث توقف الصرف في حالة الرفض للمرة الثانية. وفي هذا الصدد، أورد المُشرِّع الأمريكي (ولاية نيويورك) بعض الأسباب التي تؤدي إلى توقف صرف تعويض البطالة، منها - على سبيل المثال - رفض الوظيفة المعروضة على العاطل مع وجود ضوابط لذلك<sup>(٢)</sup>، حيث أشار إلى أنه في حالة رفض الوظيفة المعروضة على المؤمن عليه يصبح غير مؤهل لتلقي التعويض ما لم يكن لسبب وجيه، وقد وضع بعض المبررات التي يمكن له رفض العمل دون توقف صرف التعويض، أبرزها:

أ- أن تتعارض الوظيفة مع حقه في الانضمام أو الاحتفاظ بعضوية المؤسسات العمالية، أو تخالف اتفاق مفاوضة جماعية.

ب- أن يكون مكان العمل بعيداً بشكل غير مقبول عن سكن المؤمن عليه، أو يتحمل تكاليف أكبر بكثير من التكاليف التي كان يتكبدها في الوظيفة السابقة.

في حين اختلف المُشرِّع البحريني بعض الشيء، حيث لم يوقف صرف التعويض في النظام التأميني البحريني إلا في المرة الثانية، وهذا ما أشار إليه المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦<sup>(٣)</sup>، والذي تناول حالات سقوط الحق في التعويض أو الإعانة بموجب المادة ٢٤/أ، والتي نصت على ما يلي "يسقط الحق في صرف التعويض أو الإعانة في أي من الحالات التالية: إذا رفض المتعطل الالتحاق بعمل يراه المكتب مناسباً بدون مبرر مرتين، ويسقط الحق في التعويض أو الإعانة اعتباراً من تاريخ رفضه للعمل المعروض عليه للمرة الثانية، ومع ذلك لا بد من تحديد العمل المناسب وفقاً لضوابط معينة، مثل قدرات ومؤهلات وخبرة المتعطل، وإمكانية إعادة تدريبه، سن المتعطل، ومدة خدمته في وظيفته السابقة، ومدة

[me%20support%20for%20the%20unemployed%3A%20Issues%20and%20options.%20World%20Bank%20Publications&f=false](http://me%20support%20for%20the%20unemployed%3A%20Issues%20and%20options.%20World%20Bank%20Publications&f=false)

(١) انظر المادة (٢٠١/٢١) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٢) كتيب التأمين ضد البطالة - ولاية نيويورك - المرجع السابق - ص ٢ وما بعدها.

(٣) انظر المادة (٢٤/أ) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

تعطله عن العمل. وأن يكون الأجر المقرر للعمل المعروض على المتعطل يساوي أو يزيد على مقدار التعويض أو الإعانة".

وعلى العكس من ذلك، تناول المُشَرِّع المصري بموجب المادة ٩١ من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ حالة رفض المؤمن عليه الالتحاق بعمل يراه مكتب القوى العاملة المختص مناسباً له ضمن حالات سقوط الحق في التعويض، وليس حالات وقفه. ويعتبر العمل مناسباً متى استوفى الشروط التالية:

أ- ألا يقل أجر المؤمن عليه في العمل الجديد عن ٧٥٪ من الأجر الذي يُدفع على أساسه تعويض البطالة. ولا نتفق مع المُشَرِّع في هذه الفقرة، لأن ربط ٧٥٪ من قيمة التعويض دون مراعاة الظروف الاجتماعية للعاطلين عن العمل، أو أصحاب الدخول المنخفضة، يفترق إلى معنى الحماية والتكافل الذي يقصده التأمين الاجتماعي بشكل عام، وتأمين البطالة بشكل خاص.

ب- أن تكون الوظيفة المعروضة على المؤمن عليه متوافقة مع مؤهلاته وخبراته وقدراته المهنية والبدنية.

ج- كون العمل المرشح له متواجد في دائرة المحافظة التي كان يعمل بها وقت تعطله. أثارت الفقرة (ج) العديد من التساؤلات حول شرط الاكتفاء بالعمل داخل المحافظة، بسبب اختلاف نسب البطالة من محافظة إلى أخرى؛ لأن هذا الشرط يؤدي إلى زيادة معدلات البطالة في مكان دون الآخر، شرط أن يكون العمل المرشح له المؤمن عليه المتعطل في دائرة المحافظة، هو شرط استحدثه القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، وهذا الشرط سلاح ذو حدين، لأنه إذا تم الإبقاء عليه فقد يعيق حركة تنقل الأيدي العاملة بين المحافظات، وإذا تم إلغاؤه كما يرى البعض<sup>(١)</sup> فإن هذا الشرط قد يساء استخدامه، خاصة في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ إذا ما رفض العامل

(١) أحمد البرعي ورامي البرعي - المرجع السابق - ص ٣٣٢، عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٣ - ص ٣٨٨ وما بعدها، عبد الباسط عبد المحسن - مبادئ التأمينات الاجتماعية - المرجع السابق - ص ٢١٩-٢٢٠.

- وعلى الرغم من وجود المحكمة العمالية المشكّلة بموجب المادة ٧١ من قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وهي التي تختص بالنظر في هذه القضايا؛ إلا أن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات لم يتطرق لحالة النزاع في هذه القضايا في حالة استحقاق المؤمن عليه لتعويض البطالة. ومن ثم اقتراحنا على المشرع إدخال تعديل تشريعي في قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ وتفعيل اسناد هذه الدعاوى إلى هذه المحكمة. كما سنرى لاحقاً.

التنقل من محافظة لأخرى بحجة بُعد المكان<sup>(١)</sup>. ونرى أنه قبل العمل على إلغاء هذا الشرط، دراسة الأمر جيدًا ومعرفة ما إذا كان من الممكن توفير المسكن المناسب للعامل، مع تطبيق مقترح المحكمة العمالية في حالة إنهاء الخدمة واستحقاق المؤمن عليه تعويض البطالة كضمانة لحمايته؛ لكي يكون هناك سبب قوي لإلغائه والقضاء على جزء من البطالة؛ لأن بعض الدول المتقدمة تأخذ بهذا الشرط، كما هو الحال لدى المُشرِّع الأمريكي (ولاية نيويورك) في حالات مبررات رفض الوظيفة<sup>(٢)</sup>.

وفي ختام هذا العرض يمكن القول بتميّز المُشرِّع المصري عن المُشرِّع السعودي بالإشارة إلى صرف التعويض عن كامل المدة أو استلام العمل أيهما أسبق، في حين حدد المُشرِّع السعودي مدة ٩٠ يومًا فقط لعودة صرف التعويض. كما تميّز المُشرِّع المصري عن المشرعين البحريني والسعودي بنظام الصرف أسبوعيًا، وليس شهريًا. إلا أن النظام البحريني اختلف عن المُشرِّعين المصري والسعودي، لأنه يعطي مبررًا لرفض العمل مرتين، وأخيرًا يعاب على النظام المصري أنه حدد النسبة بـ ٧٥٪ دون مراعاة من يحصلون على الحد الأدنى لأجر الاشتراك، أو الظروف الاجتماعية الأخرى للعاطلين عن العمل، مثل المتزوج أو المتزوج ويعول.

(١) منير فريد الدكمي - شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - المرجع السابق - ص ٢٢١.

(٢) تناولت المادة ٩٢ من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ حالات أخرى غير حالة رفض استكمال التدريب المنهي المقرر، مثل حالة تجنيد المؤمن عليه، ويعود الحق في التعويض عند انتهاء مدة التجنيد، متى كان لا يزال عاطلاً عن العمل، ولم تنته مدة استحقاقه. وحالة عمل المؤمن عليه لدى الغير بأجر أقل عن قيمة التعويض أو استحقاقه معاشاً أقل عن قيمة تعويض البطالة. على أن يصرف له الفرق بين الأجر الذي يتقاضاه من عمله أو المعاش وبين قيمة التعويض عن المدة المتبقية من استحقاقه لتعويض البطالة. راجع في المعنى: شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٨٣ وما بعدها.

- ولكني لا أؤيد المشرع في صرف الفرق، بل ينبغي وضع حد أدنى للتعويض كما سبق ذكره.

## المطلب الثاني

### حالات سقوط الحق في الحصول على تعويض البطالة

على عكس الحالات السابقة، هناك حالات أخرى يسقط فيها الحق في صرف التعويض، ولا يعود صرفه مجددًا، مثل وفاة العاطل، أو هجرته البلاد، أو حصوله على التعويض عن طريق الغش أو التزوير، أو غير ذلك.

#### أولاً: حالة وفاة العاطل عن العمل:

يسقط حق العاطل عن العمل في تعويض البطالة نهائيًا عند وفاته، ثم ينتقل حق المستحقين للمطالبة بحقوق تأمينية أخرى، مثل المعاش، أو تعويض الدفعة الواحدة، وما إلى ذلك<sup>(١)</sup>.

وقد تباينت التشريعات المقارنة في الإشارة إلى هذه الحالة. فمنهم من تناولها بشكل صريح، ومنهم من اعتمد على أنه شرط بديهي، خاصة وأن نظام تأمين البطالة مؤقت ويهدف إلى إعادة العاطل عن العمل إلى الحياة العملية مرة أخرى، وبموته انتهى دور تأمين البطالة. ومن التشريعات التي تناولتها بشكل صريح، المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ، والذي أشار إلى وقف الصرف بشكل فوري في حالة وفاة المتعطل<sup>(٢)</sup>. وأما بالنسبة للمشرع المصري فلم يتناول هذه الحالة بشكل صريح من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٧ لسنة ٢٠١٩ بموجب المادة ٩١ منه، معتمداً على أنه أصبح شرطاً بديهيًا.

#### ثانياً: حالة مغادرة العاطل البلاد نهائيًا:

أشارت معايير العمل الدولية - من خلال الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) - إلى سقوط الحق في

(١) وتطبق هذه الحالة على الوفاة الحقيقية أو الحكيمة؛ لأنه فقد أحد شروط الاستحقاق، وهو الاستعداد للعمل، وبعدم استيفاء الشرط سقط حقه في التعويض.

(٢) انظر المادة (١/١٥/أ) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

التعويض خلال الفترة التي قضاها خارج البلاد والتي أعطت الدول الأعضاء جواز إسقاط حق المطالب بالتعويض أو الإعانة عن أي فترة يقيم فيها خارج البلاد<sup>(١)</sup>.

ومن هنا اتفقت التشريعات المقارنة على أنه في حالة مغادرة العاطل البلاد يتم إيقاف صرف التعويض فوراً، لكنهم اختلفوا في تحديد المغادرة بحيث تكون نهائية أو مؤقتة. تناول المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ الذي نص على "إيقاف صرف التعويض عن المستفيد بشكل فوري إذا غادر المملكة العربية السعودية". وذلك بشكل مؤقت، بحيث إذا عاد إلى المملكة العربية السعودية فسيتم استئناف صرف التعويض مرة أخرى، بناءً على الفقرة الثانية من هذه المادة، والتي أوصت بوقف صرف التعويض بسبب مغادرة البلاد، ومع ذلك، في حالة زوال المانع الذي أوقف الصرف بمقتضاه؛ يستأنف الصرف مرة أخرى بداية من أول الشهر التالي لتاريخ إشعار الوزارة بذلك، على أن يكون هذا الإشعار خلال (٩٠) تسعين يوماً من تاريخ زوال المانع<sup>(٢)</sup>. وفي المقابل، تناول المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ المغادرة النهائية للعامل الأجنبي كأحد أسباب سقوط الحق في التعويض والذي أشار إلى سقوط الحق في صرف التعويض عند مغادرة العامل الأجنبي المملكة نهائياً<sup>(٣)</sup>. وتكمن الحكمة من عدم تطرق المشرع السعودي إلى مغادرة البلاد نهائياً في أن هذا النظام يشمل المواطن فقط دون المقيم، على عكس المشرع البحريني الذي يبسط الحماية للمواطن والمقيم على حد سواء.

وأما المشرع المصري، فقد تناول هذه الحالة ضمن حالات سقوط الحق في التعويض بموجب المادة ٩١ من القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، والتي نصت على "يسقط الحق في صرف تعويض البطالة: إذا هاجر المؤمن عليه أو غادر البلاد بشكل نهائي". حيث إن مغادرة البلاد بشكل نهائي تُسقط الحق في صرف التعويض بالنسبة للأجنبي<sup>(٤)</sup>، بينما يختلف

(١) انظر المادة (١/١٥) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).

(٢) انظر المادة (١/١٥) ح) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٣) انظر المادة (٢٤/ح) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٤) عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٣ - ص ٣٨٩ وما بعدها. =



الوضع بالنسبة للمواطن إذا كان السفر بشكل مؤقت. لذلك، إذا كان الهدف من السفر للعمل سقط حقه في التعويض، باعتبار أن التعويض في هذه الحالة قد أتم رسالته حتى حصل على عمل آخر، حتى ولو كان خارج البلاد<sup>(١)</sup>. في حين يرى البعض أنه في حالات السفر لطلب العلم أو العلاج أو التدريب أو ما إلى ذلك، يحق للمؤمن عليه الحصول على التعويض، خاصة إذا كان يعول أسرة داخل البلاد<sup>(٢)</sup>.

ولا نؤيد هذا الرأي بالرغم من وجاهته ورعايته لأسرة العاطل عن العمل؛ لأنه بسفر المؤمن عليه انتفى شرط من شروط استحقاق تعويض البطالة، وهو أن يكون جاهزاً للعمل في أي وقت، وبمغادرته البلاد يصبح غير مستعد. ومع ذلك إذا كان هناك تنسيق بين مكتب العمل المختص والمؤمن عليه فيما يتعلق بالتدريب الذي يقوم به في الخارج - خاصة في حالة التخصصات النادرة- ففي هذه الحالة نتفق معه.

### ثالثاً: حالة حصول المؤمن عليه على تعويض البطالة عن طريق الغش أو التزوير:

تحرص معايير العمل الدولية على حماية الأنظمة التأمينية من خلال سقوط الحق في الحصول على التعويض أو الإعانة أو البديل متى حصل المؤمن عليه العاطل على أي منهم عن طريق الغش أو التزوير، فضلاً عن الإجراءات القانونية التي ستتخذ بحقه، من خلال الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) بموجب مادتها (١٠/٢/ج)، والتي نصت على "جواز إسقاط حق المطالب في التعويض أو الإعانة لفترة مناسبة متى حاول الحصول على التعويض أو الإعانة عن طريق الغش"<sup>(٣)</sup>. بالإضافة إلى الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) والتي نصت على "جواز (رفض، أو إلغاء، أو وقف، أو تخفيض،) التعويض أو الإعانة أو البديل الذي يمكن أن يستحقه الشخص المحمي في حالات البطالة

= أما إذا كانت مؤقتة يوقف صرف التعويض في حالة السفر المؤقت للأجنبي ويعاد إليه متى تبقى مدة من التعويض لم تصرف بعد.

(١) انظر المادة (٥/٩١) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

(٢) إسماعيل فهم الخشن - المرجع السابق - ص ٥٢٧.

(٣) انظر المادة (١٠/٢/ج) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).

الكاملة أو الجزئية، متى حاول الشخص المعني الحصول عليه، أو حصل بالفعل عليه عن طريق الغش"<sup>(١)</sup>.

لذلك، تناولت التشريعات المقارنة هذه الحالة، بما في ذلك - على سبيل المثال - المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦<sup>(٢)</sup> الذي تناولها ضمن حالات سقوط الحق في التعويض أو الإعانة، والذي نص على "سقوط الحق في صرف التعويض أو الإعانة متى أقدم المتعطل على المطالبة بصرف التعويض أو الإعانة عن طريق استخدام الاحتيال أو الغش". وأما بالنسبة إلى المشرع المصري، فلم يتناول هذه الحالة ضمن حالات وقف أو سقوط الحق في التعويض<sup>(٣)</sup>.

#### رابعاً: حالة اشتغال المؤمن عليه لدى الغير أو لحسابه الخاص:

يسقط الحق في الحصول على التعويض في حالة اشتغال المؤمن عليه واستخدامه فعلاً، ولا يترتب على الترشيح لعمل معين سقوط الحق في التعويض، ويوقف صرف التعويض من تاريخ استلام العمل<sup>(٤)</sup>. إلا أن التشريعات المقارنة تختلف في ذلك، إذ إن بعض التشريعات المقارنة تسقط حقه في التعويض طالما حصل على عمل -سواء قل دخله أو كثر عن التعويض- بينما يذهب البعض الآخر إلى التفريق بين العامل لدى الغير أو لحسابه الخاص. فبالنسبة للعامل لدى الغير، يشترط أن يكون الأجر الذي يتقاضاه من هذا العمل يساوي أو يزيد عن قيمة تعويض البطالة، ومن ثم إذا التحق المؤمن عليه بعمل يقل أجره عن تعويض البطالة، أو استحق معاشاً أقل من تعويض البطالة، يحق له الحصول على الجزء المكمل من تعويض البطالة. في حين يسقط حق المؤمن عليه في التعويض إذا عمل لحسابه الخاص، بغض النظر عما يحصل عليه، حتى لو كان أقل من قيمة التعويض. وهذا ما أشار إليه المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦<sup>(٥)</sup>، حيث تناول

(١) انظر المادة (٢٠/هـ) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٢) انظر المادة (٢٤/ج) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٣) ومع ذلك تضمنت المادتين ١٦٦ و ١٦٧ من هذا القانون حالات المبالغ التي صرفت دون وجه حق، ومنها الحصول على تعويض البطالة عن طريق الغش كما سنرى الضمانات القانونية لاحقاً.

(٤) محب الدين محمد - المرجع السابق - ص ٢٣٩.

(٥) انظر المادة (٢٤/ب،د،و) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

حالة سقوط الحق في التعويض أو الإعانة بموجب مادته (٢٤/ب/د/و) التي نصت على ما يلي: "يسقط الحق في صرف التعويض أو الإعانة إذا التحق المتعطل بعمل يتقاضى عنه أجرًا يجاوز مقدار التعويض أو الإعانة، ويسقط الحق في التعويض أو الإعانة اعتبارًا من تاريخ التحاقه بالعمل. وإذا استحق المتعطل معاشًا يساوي أو يزيد على مقدار التعويض أو الإعانة، وفي هذه الحالة يسقط الحق في التعويض أو الإعانة اعتبارًا من تاريخ استحقاق المتعطل للمعاش. وإذا زاول المتعطل عملاً تجاريًا أو مهنيًا لحسابه الخاص". وعلى نفس المنوال المُشرِّع المصري من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب مادته ٩١، بحيث إذا اشتغل المؤمن عليه لحساب الغير بأجر يقل عن قيمة التعويض، أو استحق معاشًا يقل عن تعويض البطالة، فيصرف له في الحالتين الفرق بين التعويض المستحق والأجر أو بين المعاش والتعويض، وتعد هذه الحالات ضمن حالات وقف التعويض<sup>(١)</sup>.

ولا نؤيد توجه المُشرِّع في هاتين الحالتين؛ لأنه بدلًا من دفع الفرق بين الأجر والتعويض أو المعاش والتعويض، يمكن الاعتماد على وضع حد أدنى لقيمة التعويض على غرار التشريعات المقارنة، ومن ثم يمكن أخذ الحد الأدنى الذي يسري على المعاش بموجب المادة ٢٤ من هذا القانون، والتي تشير إلى ألا يقل إجمالي المعاش المستحق عن ٦٥٪ من الحد الأدنى لأجر الاشتراك في تاريخ استحقاق المعاش كما سبق ذكره، بالإضافة إلى الأخذ بالمقترح المذكور سابقًا، إضافة ١٠٪ للمتزوج، و ٢٠٪ للمتزوج ويعول من قيمة التعويض المستحق للمؤمن عليه العاطل.

(١) تناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب المادة ٩١ منه. حالات سقوط التعويض مثل حالة ثبوت اشتغال المؤمن عليه لحسابه الخاص، بغض النظر عن الدخل الذي يحققه. وحالة ثبوت اشتغال المؤمن عليه لحساب الغير بأجر يساوي قيمة تعويض البطالة أو يزيد عليه. وحالة استحقاق المؤمن عليه معاشًا يساوي قيمة تعويض البطالة أو يزيد عنه. وأخيرًا حالة بلوغ المؤمن عليه سن التقاعد. راجع في ذلك: عبد الباسط عبد المحسن - شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" المرجع السابق - ٢٠٢٤ - ص ٣٨٦ وما بعدها.

وعليه، يكون التعويض إذا كان أقل من ٦٥٪ من الحد الأدنى لأجر الاشتراك (الحد الأدنى لأجر الاشتراك ٢٠٠٠ لسنة ٢٠٢٤) كما يلي: المرحلة الأولى: ربط تعويض بما لا يقل عن ٦٥ ٪ من الحد الأدنى لأجر الاشتراك وقت الاستحقاق دون تغيير، حتى تاريخ انتهاء المدة أو استلام العمل، أيهما أسبق<sup>(١)</sup>. المرحلة الثانية: إضافة عشرة بالمائة من قيمة التعويض للمتزوج، وعشرين بالمائة للمتزوج ويعول.

---

(١) وتكمن الحكمة من مراعاة الحد الأدنى ٦٥ ٪ من أجر الاشتراك مرة واحدة طول فترة استحقاق التعويض لاعتبارات مالية وإدارية. ونستشهد بمثال على ذلك: بافتراض أن مؤمناً عليه استحق التعويض في ديسمبر ٢٠٢٢، وتم تجنيده في أكتوبر ٢٠٢٢. وأنهى التجنيد في سبتمبر ٢٠٢٣. وتاريخ ١/١٠/٢٠٢٣ تقدم لإعادة صرف التعويض مرة أخرى. وعليه يعود صرف قيمة التعويض على الحد الأدنى لأجر الاشتراك ٦٥٪ لسنة ٢٠٢٢، وليس لسنة ٢٠٢٣. وكذلك بالنسبة لتغير الحالة الاجتماعية وقت استحقاق التعويض، كأن يستحق التعويض كأعزب ثم يتزوج، أو متزوج ثم يصبح متزوجاً ويعول. ومن ثم، لا يتم إضافة العشرة بالمائة للمتزوج أو العشرين بالمائة للمتزوج ويعول، على أن يراعى ذلك لاحقاً متى توافرت الظروف.

## ملخص البحث

يتبين من خلال تناول حالات وقف وعودة وسقوط الحق في التعويض تميّز المُشرّع المصري عن المُشرّع السعودي بالإشارة إلى صرف التعويض عن كامل المدة أو استلام العمل أيهما أسبق، في حين حدد المُشرّع السعودي مدة ٩٠ يوماً فقط لعودة صرف التعويض<sup>(١)</sup>. كما تميّز المشرع المصري عن المشرعين البحرينى والسعودى بنظام الصرف أسبوعياً، وليس شهرياً. بينما اختلف النظام البحرينى عن المُشرّعين المصرى والسعودى، حيث يعطى مبرراً لرفض العمل مرتين<sup>(٢)</sup>. إلا أنه، يعاب على القانون المصرى أنه حدد سقوط الحق في الحصول على التعويض بنسبة ٧٥٪ منه في حال رفض العمل المعروض عليه دون مراعاة من يحصلون على الحد الأدنى لأجر الاشتراك، أو الظروف الاجتماعية الأخرى للعاطلين عن العمل، مثل المتروج أو المتروج ويعول أو حالات صرف الفرق بين الأجر التعويض أو المعاش والتعويض أو نحو ذلك. وعليه، نقترح ادخال بعض التعديلات على القانون الحالى حتى يتماشى مع معايير العمل الدولية وما تاخذ به الدول المتقدمة، ومن هذه المقترحات ما يلي:

- ١- العمل على أن تكون مكافأة نهاية الخدمة نظاماً إضافياً مع تعويض البطالة، من خلال التنسيق بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى وصاحب العمل، بحيث يلتزم صاحب العمل بدفع مكافأة نهاية الخدمة لعماله، على أن يتم تخفيض نسبة اشتراكاته، باعتبار أن صاحب العمل نائب عن الهيئة في هذه الحالة، شريطة ألا تزيد نسبة التخفيض بأية حال من الأحوال عن ٥٠ بالمائة من إجمالي اشتراكاته الخاصة بتأمين البطالة.
- ٢- العمل على ألا يقل التعويض ٦٥٪ من الحد الأدنى لأجر الاشتراك، بحيث يكون التعويض على مرحلتين: المرحلة الأولى ربط تعويض بما لا يقل عن ٦٥ % من الحد الأدنى لأجر الاشتراك وقت الاستحقاق دون تغيير التعويض حتى تاريخ انتهاء المدة أو استلام العمل، أيهما أسبق. المرحلة الثانية: إضافة عشرة بالمائة من قيمة التعويض للمتروج، وعشرين بالمائة للمتروج ويعول.

(١) انظر المادة (١٥/١/ح) من المرسوم الملكى السعودى رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) انظر المادة (٢٤/ب،د،و) من المرسوم بقانون البحرينى رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

### المبحث الثالث

#### النزاع حول سبب إنهاء خدمة المؤمن عليه أو مقدار تعويض البطالة

##### تمهيد وتقسيم:

يرتبط تأمين البطالة ارتباطاً وثيقاً بشروط ينبغي توافرها في المؤمن عليه المتعطل؛ لكي يحصل على التعويض، بما في ذلك عدم استقالته من الخدمة؛ لذا قد يدعي المؤمن عليه أن صاحب العمل هو الذي أنهى خدمته، في حين يدعي صاحب العمل عكس ذلك<sup>(1)</sup>. ومن ثم وضعت معايير العمل الدولية والعربية والتشريعات المقارنة الضمانات القانونية اللازمة لحماية نظام التأمينات الاجتماعية، حيث منحت المؤمن عليه المتعطل حق التظلم من القرار القاضي بإيقاف التعويض أو سقوطه أو غير ذلك، ومنحت الأنظمة التأمينية الأدوات القانونية اللازمة لاسترداد المبالغ التي صرفت دون وجه حق.

وبناءً على ما تقدم نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

- **المطلب الأول: الضمانات القانونية لحماية نظام التأمينات الاجتماعية.**

- **المطلب الثاني: استرداد المبالغ التي صرفت دون وجه حق.**

(1)MOACHON, Eric. La mise en œuvre de la lutte contre les abus: le cas du chômage. Carnets de bord, 2007, 13: 16-24.

[https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/carnets-de-bord/pdf/13\\_128.pdf](https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/carnets-de-bord/pdf/13_128.pdf)

FANIEL, Jean. L'assurance chômage entre pressions européennes et polémiques régionales. Chronique internationale de l'IRES, 2008, 115: 52-63.

[http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/Faniel\\_IRES\\_2008.pdf](http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/Faniel_IRES_2008.pdf)

FANIEL, Jean. L'organisation des chômeurs dans les syndicats. Courrier hebdomadaire, 2006, 1929-1930: 5-76.

<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lorganisation-des-chomeurs-dans-les-syndicats.pdf>

## المطلب الأول

### الضمانات القانونية لحماية نظام التأمينات الاجتماعية

تطرقت معايير العمل الدولية من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بموجب المادة السابعة والعشرين منها لهذه الضمانات، والتي أشارت إلى حق الشخص المطالب بالتعويض أو الإعانة في تقديم شكوى إلى الجهاز الذي يدير نظام الدخل البديل، والطعن أمام جهاز مستقل، وذلك في حالة رفض دفع الإعانات أو التعويضات، أو إلغاءها، أو تخفيضها، أو المنازعة في قيمتها، أو غير ذلك، شريطة أن تكون هذه الإجراءات متاحة كتابياً للعاطل وغير مكلفة، وأن تكون عاجلة وناجزة<sup>(١)</sup>.

وفي نفس السياق، معايير العمل العربية من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية) بموجب المادة الرابعة والخمسين منها، والتي نصت على أنه: "يقرر المشرع الوطني حق المؤمن عليه في التظلم، أو الشكوى من قيمة المزايا، والتقاضى بما يكفل السرعة في تحقيق العدالة"<sup>(٢)</sup>.

لذلك، تناولت التشريعات المقارنة الحق في التظلم من القرار الإداري القاضي بوقف التعويض أو سقوطه أو غيره من القرارات الإدارية الأخرى، وفي حالة عدم جدوى التظلم يحق للعاطل عن العمل اللجوء إلى القضاء، منها - على سبيل المثال - المملكة العربية السعودية، حيث تناول المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ بموجب المادة الرابعة والعشرين منه، والتي أشارت إلى أنه يحق لكل من أصحاب العمل والمشاركين ومن يقوم مقامهم الاعتراض ضد أي قرار صادر عن أي جهاز مختص في الوزارة يتعلق بمهامها في تطبيق هذا النظام، وذلك وفق ما تقضي به إجراءات الاعتراضات في الوزارة، كما يمكن لأصحاب العمل والمشاركين ولمن يقوم مقامهم - الذين لم يقبل اعتراضهم أمام الوزارة - التظلم أمام الجهة القضائية المختصة<sup>(٣)</sup>.

(١) انظر المادة (٢٧) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٢) انظر المادة (٥٤) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

(٣) انظر المادة (٢٤) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥ هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

وعلى نفس المنوال، المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ من خلال المادة السادسة والعشرين الفقرة الثانية، والتي نصت على ما يلي: "أجازت للمتعلت التظلم من قرار المكتب بشأن استحقاق التعويض أو الإعانة أو وقف صرفهما أو سقوط الحق فيهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بالقرار، وعلى الجهة الإدارية المختصة البت في التظلم وإخطار المتظلم بنتيجة البت في تظلمه خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ تقديمه، ويجوز للمتظلم الطعن في القرار الصادر برفض تظلمه أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بهذا القرار، ويعد فوات خمسة عشر يوماً على تقديم التظلم دون تلقي المتظلم إخطاراً بشأن قرار البت في تظلمه بمثابة رفض له"<sup>(١)</sup>.

في حين اختلف الوضع في القانون المصري، حيث تصدى لحالة وجود نزاع عند انتهاء الخدمة فقط دون التطرق إلى وقف التعويض أو سقوطه أو غير ذلك، حيث يتصدى مكتب العمل المختص لهذا النزاع دون أن يلجأ أحد أطراف النزاع إلى التقاضي.

ومع ذلك، فقد تميز النظام المصري عن غيره من التشريعات المقارنة بحرصه على المؤمن عليه من خلال منح تعويض مخفض، وهذا ما أشار إليه قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بشأن النزاع حول سبب انتهاء الخدمة من هذا القانون، والذي نص على ما يلي: "إذا قام نزاع على سبب انتهاء الخدمة يصرف تعويض البطالة بنسبة ٤٠٪ من الأجر الأخير لمدة أربعة أسابيع، يبدي خلالها مكتب علاقات العمل المختص رأيه في النزاع وفقاً للإجراءات التي يبينها قرار من رئيس الهيئة بالاتفاق مع وزير القوى العاملة"<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر المادة (٢/٢٦) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) انظر المادة (٩٣) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- تختلف نسبه في القانون الملغي عن قانون التأمينات الجديد، حيث تناول القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ هذا النزاع من خلال المادة ٩٨ من هذا القانون، التي نصت على ما يلي: "إذا قام نزاع على سبب انتهاء الخدمة يصرف تعويض البطالة بنسبة ٣٠٪ من الأجر الأخير لمدة أسبوعين، يبدي خلالهما مكتب علاقات العمل المختص رأيه في النزاع وفقاً للإجراءات التي يبينها قرار وزير التأمينات بالاتفاق مع وزير القوى العاملة".

- وبناء عليه صدر قرار وزير المالية رقم ٥٥٤ لسنة ٢٠٠٧، والذي تناول النزاع من خلال الفقرة الأخيرة من المادة ١٣١ التي نصت على الآتي: "على مكتب العمل المختص فور ورود أوراق النزاع إليه من مكتب التأمين الاجتماعي اتخاذ الإجراءات الآتية: "بحث موضوع النزاع في أسباب انتهاء الخدمة في ضوء الأوراق المشار إليها، وما يقدمه كل =



كما حددت اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ الإجراءات الواجب مراعاتها بموجب المادة ١٩٢ البند العاشر الفقرة الأخيرة منها، والتي نصت على ما يلي: "إذا اعترض العامل على سبب انتهاء الخدمة صراحة على الاستمارة سالفة الذكر (استمارة ٦)، أو بشكوى مقدمة للهيئة، أو أبدى اعتراضه ضمناً بامتناعه عن التوقيع على هذه الاستمارة، فإنه يتعين على الهيئة إرسال أوراق النزاع المشار إليها في اليوم التالي لوصولها إلى مكتب العمل الواقع في دائرته محل العمل، على أن تسلم إليه باليد أو بالبريد المسجل المستعجل حسب الأحوال. ويصدر قرار من رئيس الهيئة بالتنسيق مع وزير القوى العاملة بالإجراءات التي تتبع عند قيام نزاع بين العامل وصاحب العمل على سبب انتهاء الخدمة وإجراءات نظر مكتب العمل لهذا النزاع وإبداء رأيه فيه"<sup>(١)</sup>.

ومن ثم، فإن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ لم ينظم إجراءات للتقاضي.

لذا، نرى إمكانية الاستعانة بالمحكمة العمالية المشكلة وفقاً لقانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ المنصوص عليها في المادة ٧١ منه، شريطة أن يكون مكتب القوى العاملة جهة إدارية للتظلم خلال فترة معينة (أربعة أسابيع فترة تلقي التعويض المخفض)، ويكون التظلم وجوبياً قبل اللجوء إلى المحكمة. لذلك يتوجه المؤمن عليه المتعطل مباشرة إلى مكتب العمل المختص، وفي حالة عدم تسوية النزاع يتوجه إلى المحكمة العمالية، ويمكن إضافة عضو إلى تشكيل المحكمة من الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي لحضور الدعاوى المتعلقة بنهاية الخدمة متى كانت هناك حالة استحقاق لتعويض البطالة. ويكون التشكيل المقترح كما يلي:

=من العامل وصاحب العمل من مستندات متعلقة بالنزاع، وإعداد تقرير بأسباب انتهاء الخدمة التي تتبين من ظاهر الأوراق، على أن ينتهي البحث وإعداد التقرير خلال مدة أقصاها ثمانية أيام من تاريخ وصول أوراق الموضوع إليه من الصندوق المختص". نشر في الجريدة الرسمية في ٩/٥ / ٢٠٠٧.

(١) انظر المادة (١٠/١٩٢) من اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

## تشكل المحكمة العمالية من الآتي:

- اثنين من القضاة، تكون الرئاسة لأقدمهما وفقاً للقواعد المقررة بقانون السلطة القضائية.
- مدير القوى العاملة والهجرة أو من ينيبه.
- عضو عن اتحاد نقابات مصر.
- عضو عن منظمة أصحاب الأعمال المعنية.
- عضو عن الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي عندما يترتب على النزاع المرفوع صرف مبالغ من قبل الهيئة، ويعد العضو الأخير غير دائم، على أن يرشح من قبل رئيس الهيئة.

ويثور هنا تساؤل حول ما إذا كان النزاع يتعلق بقيمة التعويض أو مدته، أو غير ذلك، حيث لم يعد مكتب العمل المختص، أو صاحب العمل طرف فيه؛ وإنما المؤمن عليه العاقل والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي. للإجابة على هذا السؤال، نرى أنه يمكن الاستعانة بلجنة إثبات عدم وجود عمل آخر للمؤمن عليه لدى صاحب العمل المسماة (لجنة العجز الجزئي المستديم) المنصوص عليها في المادة ٢/٢١ من هذا القانون<sup>(١)</sup>، بحيث يكون تشكيلها المقترح على النحو التالي:

- أ. رئيس أو مدير المنطقة المختصة للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي (رئيساً).
- ب. ممثل عن مديرية التنظيم والإدارة بالمحافظة، أو ممثل عن مديرية القوى العاملة بحسب الأحوال.

(١) تنص المادة ٢١ البند الثاني من هذا القانون على "انتهاء خدمة المؤمن عليه بالعجز الجزئي المستديم متى ثبت عدم وجود عمل آخر لدى صاحب العمل ويثبت عدم وجود عمل آخر لدى صاحب العمل في حالة ثبوت العجز الجزئي المشار إليه بقرار من لجنة يصدر بتشكيلها قرار من رئيس الهيئة بالاتفاق مع الوزراء المختصين ويكون من بين أعضائها ممثل عن التنظيم النقابي أو العاملين بحسب الأحوال وممثل عن الهيئة ويحدد القرار قواعد وإجراءات ونظام عمل اللجنة". وقد صدر قرار رئيس الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي رقم ٣٤٠١ لسنة ٢٠٢١ (بشأن لجان إثبات عدم وجود عمل آخر لدى صاحب العمل للمؤمن عليه صاحب العجز الجزئي المستديم). بتاريخ ٢٢/٨/٢٠٢١.

ج. ممثل عن التنظيم النقابي (اللجنة النقابية أو النقابة العامة في حالة عدم وجود لجنة نقابية) يختاره رئيس النقابة على حسب الأحوال.

د. المؤمن عليه الذي يتظلم من قيمة التعويض أو مدته، شريطة أن يكون حضوره جائزاً وليس له صوت معدود داخل هذه اللجنة.

يعد هذا المقترح تطبيق لما أكدته معايير العمل الدولية من خلال الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤، (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم) والتي أوصت بتشكيل محاكم أو سلطات مختصة أخرى وفقاً للقوانين أو اللوائح الوطنية للفصل في المسائل التي تنشأ عند طلب الأشخاص الذين تنطبق عليهم هذه الاتفاقية تعويضات أو إعانات<sup>(١)</sup>.

وخلاصة القول أعطت معايير العمل الدولية والعربية والتشريعات المقارنة المؤمن عليه الحق في التظلم، وذلك باللجوء إلى جهة إدارية تحددها السلطة المختصة، وفي حالة عدم تسوية نزاعه يحق له اللجوء إلى القضاء. وعلى النقيض من ذلك، القانون المصري من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، الذي لم ينظم حالة في النزاع على انتهاء الخدمة اللجوء إلى التقاضي، بل اكتفى بالتظلم إلى الجهة الإدارية، مع تقرير تعويض مخفض بنسبة ٤٠٪ لمدة أربعة أسابيع. ومن ثم لم ينظم طريقة لجوء المؤمن عليه إلى القضاء<sup>(٢)</sup>. لذا اقتراحنا الاستعانة بالمحكمة العمالية المشكلة وفق قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣. ونرجو من المشرع إجراء تشريعي لأخذ ذلك في الاعتبار.

(١) انظر المادة (١٥) من الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ (بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم).

(٢) عمر عبد العزيز الدبور - المرجع السابق - ص ١٩٧.

## المطلب الثاني

### استرداد المبالغ التي صرفت دون وجه حق

يحدد قرار مكتب القوى العاملة المختص صرف تعويض البطالة من عدمه، فإذا خلص رأي المكتب المختص إلى أن المؤمن عليه المتعطل قد تم فصله من قبل صاحب العمل أو من يحل محله، فيحق له الحصول على الجزء المكمل للتعويض عن المدة السابقة، ثم قيمة التعويض كاملة حتى انتهاء المدة أو الحصول على عمل، أيهما أسبق.

وإذا خلص رأي مكتب القوى العاملة المختص إلى أن المؤمن عليه قد استقال من العمل ولم يتم صاحب العمل بفصله، فإن التعويض الذي حصل عليه المؤمن عليه يصبح ديناً يُسترد منه حين عودته إلى العمل من خلال صاحب العمل الجديد أو من مستحقاته التأمينية، أيهما أقرب. أما إذا رأى المكتب المختص أن المؤمن عليه قد حصل على التعويض عن طريق الغش أو تقديم أوراق مزورة؛ فيحق للأنظمة التأمينية استخدام الوسائل القانونية الأخرى التي أجازها المشرع لاسترداد هذه المبالغ.

وقد حرصت معايير العمل الدولية على حماية أموال الأنظمة التأمينية من أجل استمرار وانتظام دفع التعويضات، ومنحت الدول الأعضاء الحق في استخدام الإجراءات المناسبة لحماية هذه الأموال ضد أي غش أو احتيال، وذلك من خلال الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) بموجب المادة ٣٠ منها، والتي نصت على ما يلي: "في الحالات التي تدفع فيها الدولة أو نظام الضمان الاجتماعي إعانات للمحافظة على وظائف، تتخذ الدول الأعضاء التدابير اللازمة لضمان تخصيص هذه الإعانات للغرض المقصود بها فقط، ولمنع أي غش أو تعسف من جانب المستفيدين من هذه الإعانات"<sup>(١)</sup>. وعلى نفس المنوال، معايير العمل العربية من خلال الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١، (بشأن الحد الأدنى للتأمينات الاجتماعية). والتي أعطت الدول الأعضاء وفق قوانينها الوطنية الحق في حماية هذه الأموال بموجب المادة ٤٥ منها، والتي أشارت إلى حق التشريع الوطني في تحديد الأحوال التي يجوز فيها استرداد التعويضات<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر المادة (٣٠) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

(٢) انظر المادة (٤٥) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن الحد الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

تعتبر أموال الأنظمة التأمينية المصدر الرئيس للمدفوعات، لذلك حرصت كافة التشريعات المقارنة على حمايتها واتخاذ الإجراءات القانونية الرادعة، بما في ذلك - على سبيل المثال - المُشرِّع الأمريكي (ولاية نيويورك)، حيث تتلقى وزارة العمل معلومات حول التوظيف والأجور من أصحاب العمل ومصادر أخرى، فإذا قدّم المؤمن عليه معلومات كاذبة أو حجبها عمدًا عند طلب المزايا بشكل عام، أو التعويض الأسبوعي بشكل خاص أو أثناء التحقيق يتم استرداد الأموال التي تم صرفها بشكل غير قانوني، ويتم فرض غرامة أيضًا مع وقف صرف التعويض. كما يحق لوزارة العمل الحصول على حكم ضد أي شخص حصل على مبالغ بطريقة غير مشروعة عن طريق الغش أو الاحتيال<sup>(١)</sup>.

وفي نفس الاتجاه المُشرِّع السعودي، حيث حرص على حماية أموال التأمينات واستردادها متى أخذت بطرائق غير مشروعة من خلال المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ، بموجب المادة (٢٥/ ٣،٢) التي تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقررها نظام آخر، تفرض على شخص يقدم متعمدًا بيانات غير صحيحة - لأجل إفادة غيره من التعويضات بغير وجه حق - غرامة لا تزيد على (٢٠٠٠) ألفي ريال، ويضاعف هذا الحد في حال التكرار، مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقررها نظام آخر، تُفرض على الشخص الذي يقدم بيانات غير صحيحة - لأجل الاستفادة من التعويضات - غرامة لا تتجاوز قيمتها قيمة التعويضات التي دفعت له دون وجه حق، إضافة إلى إلزامه برد ما دفع من تلك التعويضات"<sup>(٢)</sup>.

وفي السياق ذاته، المرسوم بالقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ الذي تناول حماية هذه الأموال واستردادها من خلال المادة (٢/٣٣) التي تنص على ما يلي: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز ستة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار ولا تتجاوز خمسمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ثبت تقديمه بيانات غير صحيحة مع علمه بذلك، بغرض الحصول لنفسه أو لغيره على تعويض أو إعانة لا يستحقها بموجب

(١) كتيب التأمين ضد البطالة - ولاية نيويورك - المرجع السابق - ص ٣١.

(٢) انظر المادة (٢٥/٢٠١) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشان التأمين ضد التعطل).

أحكام هذا القانون<sup>(١)</sup>. ونلاحظ من عرض المشرع السعودي والبحريني أن المشرع السعودي اعتمد بالدرجة الأولى على الغرامة المالية، في حين اعتمد المشرع البحريني على الغرامة والعقوبة السالبة للحرية معاً.

أما بالنسبة للمُشرِّع المصري، فقد أعطى قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي الحق في حماية واسترداد أموالها التي صرفت دون وجه حق بشكل عام بما في ذلك - تعويضات البطالة - من خلال الحجز الإداري أو توقيع العقوبة الجنائية.

### أولاً: الحجز الإداري

تناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بموجب مادته ١٣٢ الحجز الإداري<sup>(٢)</sup>، والتي نصت على ما يلي: "يكون للمبالغ المستحقة للهيئة بمقتضى أحكام هذا القانون امتياز على جميع أموال المدين من منقول وعقار، وتستوفي قبل المصروفات القضائية، وللهيئة حق تحصيل هذه المبالغ بطريق الحجز الإداري، ويجوز لها

(١) انظر المادة (٢/٣٣) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

(٢) صدر قرار وزير التأمينات رقم ١٧ لسنة ١٩٨٧ بشأن التفويض في إصدار أوامر الحجز الإداري، صادرًا في ١٩٨٧/٣/١٥.

- تعريف الحجز الإداري: حق خوله القانون للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، بهدف سرعة تحصيل المبالغ المستحقة لها دون اللجوء إلى القضاء. ولقد خُول هذا الحق بموجب القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ بهدف التيسير على الهيئة لتحصيل أموالها المستحقة، ومع ذلك ليس حقًا مطلقًا، لكنه مقيد بشروط هي كالاتي:

١- توقيع الحجز الإداري على المدين (صاحب عمل - مؤمن عليه - صاحب معاش - مستفيد - غيره) بمستحقات الهيئة يكون بناء على أمر كتابي من رئيس مجلس إدارة الهيئة أو من ينيبه عنه كتابة، ويعد هذا بمثابة سند تنفيذي يحل محل الحكم القضائي.

٢- يشترط في الحق الذي اقتضاه جبراً أن يكون محقق الوجود ومعين المقدار وحال الأداء، كما يجب أن يسبق الحجز الإداري إخطار المدين، سواء صاحب العمل أو غيره بقيمة المديونية قبل اتخاذ هذا الإجراء.

٣- يجب على مندوب الهيئة قبل الشروع في الحجز تنبيه المدين بذلك.

- ويختص القضاء العادي بنظر الدعاوى الخاصة ببطلان إجراءات الحجز الإداري وإلغائه ووقف تنفيذه حتى يتم الفصل في النزاع، وبمجرد رفع الدعوى من المدين توقف إجراءات التنفيذ. انظر ليلي الوزيري: ضمانات تحصيل الاشتراكات - بدون ناشر - بدون تاريخ - ص ٦٥ وما بعدها.

تقسيم المبالغ المستحقة على صاحب الشأن، وذلك بالشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون<sup>(١)</sup>.

في حين جاءت المادة ١٣٣ من هذا القانون، لتحدد الحالات التي يجوز الحجز عليها، حيث أشارت إلى أن الأصل أنه لا يجوز الحجز أو النزول عن مستحقات المؤمن عليه أو صاحب المعاش أو المستفيدين لدى الهيئة. ومع ذلك يمكن الحجز في الحالات الآتية: ما تجمد للهيئة من مبالغ على صاحب الشأن. - الأقساط المستحقة للهيئة. - الحالات التي يوافق عليها مجلس الإدارة نزولاً على رغبة صاحب الشأن<sup>(٢)</sup>.

ونحن من جانبنا لا نؤيد توجه المشرع المصري بشأن تقرير الحجز الإداري للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، إذ يمكنها اللجوء إلى القضاء، أسوة ببعض التشريعات المقارنة، كما هو الحال لدى المشرع الأمريكي (ولاية نيويورك) كما سبق ذكره. وذلك لتوفير ضمانات قضائية للمدين، هذا من جانب، وبسبب الامتياز الذي منحه قانون التأمينات الجديد عندما

(١) تناولت المادة ١٤٣ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ حق الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي في الحجز الإداري على أموال المدين، كالمؤمن عليه وغيره، حيث نصت على ما يلي: "يكون للمبالغ المستحقة للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي بمقتضى أحكام هذا القانون امتياز على جميع أموال المدين من منقول وعقار، وتستوفي مباشرة بعد المصروفات القضائية، وللهيئة القومية للتأمين الاجتماعي حق تحصيل هذه المبالغ بطريق الحجز الإداري، ويجوز لها تقسيم المبالغ المستحقة على صاحب العمل، وذلك بالشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من وزير التأمينات".

- ونلاحظ أن قانون التأمينات الجديد قدم مستحقات الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي على المصروفات القضائية، على عكس القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

(٢) أعطى المشرع المصري (في كل من القانون ٧٩ والقانون ١٤٨) الحق للهيئة في استرداد المبالغ المنصرفة دون وجه حق من خلال الحجز الإداري، كما أعطى فيهما الحق أيضاً في خصم ٢٥٪، بحد أقصى ربع المعاش متى كان مستحقاً لمعاش، مع مراعاة نسب النفقات التي تخصم وفقاً لقانون الأحوال الشخصية، بالإضافة إلى خصم الأقساط المستحقة للهيئة أو بنك ناصر. ومع ذلك اختلف الوضع في القانون الملغى رقم ٧٩ عن الجديد، حيث يعطي قانون التأمينات الجديد حق امتياز لمستحقات الهيئة على المصروفات القضائية، على عكس القانون السابق رقم ٧٩ الذي قدم المصروفات القضائية على مستحقات الهيئة. كما عمل قانون التأمينات الجديد على ربط الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي بالجهات الحكومية الأخرى حفاظاً على أموال الدولة، من خلال منح الهيئة حق اقتطاع المبالغ المستحقة للمعاشات العسكرية والضمان الاجتماعي وغيرها. وأخيراً أعطى لمجلس إدارة الهيئة صلاحيات واسعة لتكليف سداد المبالغ المستحقة للهيئة لدى الغير نزولاً على رغباتهم حتى لو تجاوز الخصم ربع الأجر أو المعاش، وذلك وفقاً لحالات معينة يقررها هذا المجلس. انظر المادة (١٣٣) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

قدم مستحقات الهيئة على سائر المستحقات الأخرى، بما فيها المصروفات القضائية، من جانب آخر على أن يتم الربط أولاً بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وبين الخدمات الحكومية الأخرى، بحيث لا يمكن للمدين (صاحب العمل أو العاطل أو المستفيد أو غيره) الحصول على أية خدمة إلا بعد سداد كامل الاشتراكات.

### ثانياً: الجزاء الجنائي:

كما تناول قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ توقيع العقوبة الجنائية حماية لأموال التأمينات الاجتماعية في حال تعمد الشخص تقديم بيانات غير صحيحة من أجل الحصول على المزايا التأمينية، بما في ذلك تعويض البطالة، بموجب المادة ١٦٦ منه، والتي نصت على ما يلي: "يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه، كل من حصل على أموال الهيئة بغير حق، أو قام بإعطاء بيانات غير صحيحة، أو امتنع عن إعطاء بيانات مما يجب الإفصاح عنها وفقاً لأحكام هذا القانون أو القرارات أو اللوائح المنفذة له مع علمه بذلك. ويعاقب بذات العقوبة كل من تعمد عدم الوفاء بالمبالغ المستحقة للهيئة وفقاً لأحكام هذا القانون، عن طريق إعطاء بيانات خاطئة أو إخفاء بيانات"<sup>(١)</sup>. بالإضافة إلى المادة (١٦٧/٢/د) منه، والتي تعاقب صاحب العمل في حال حصول العامل على مبالغ من الهيئة، بما في ذلك التعويضات التي تم دفعها بشكل غير قانوني، إذا حصل المؤمن عليه على وظيفة، وطلبت الهيئة من صاحب العمل اقتطاع المبالغ المستحقة على المؤمن عليه، حيث نصت على ما يلي: "تكون العقوبة الغرامة التي لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه في حال ارتكابهم أيًا من الأفعال الآتية: الامتناع عن تنفيذ طلب الهيئة بخضم المبالغ التي صرفت للمؤمن عليه دون وجه حق، أو عدم توريد هذه المبالغ إلى الهيئة في مواعيد سداد الاشتراكات، وتضاعف العقوبة في حالة العود"<sup>(٢)</sup>.

(١) انظر المادة (١٦٦) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .

(٢) انظر المادة (١٦٧/٢/د) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- تنص المادة ١٦٧ من هذا القانون على ما يلي "يعاقب الموظف المختص في الجهات الحكومية أو القطاع العام أو قطاع الاعمال العام أو المسؤول الفعلي عن الإدارة لدى صاحب العمل، بالحبس مدة لا تجاوز سنة وبغرامه لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه، أو إحدى هاتين العقوبتين، في حالة ارتكابه أيًا من الأفعال الآتية: =



ونلاحظ أن المشرع المصري من خلال قانون التأمينات الجديد اعتمد بالدرجة الأولى على الغرامة دون العقوبة السالبة للحرية على غرار المشرع السعودي. بعكس الحال في القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٧ الذي كان يعتمد على الغرامة والعقوبة السالبة للحرية معاً.

ونؤيد توجه المشرع المصري في إلغاء العقوبة السالبة للحرية فيما يتعلق بالعقوبات المنصوص عليها في المبالغ التي صرفت دون وجه حق، لكن لا نؤيده في قيمة الغرامة؛ لأنه بالغ إلى حد كبير في قيمتها. ونرى أن تكون الغرامات المنصوص عليها في المادتين ١٦٦ و ١٦٧ كما يلي: (ألا تقل الغرامة عن ألفي جنيه، ولا تزيد عن عشرة آلاف جنيه، أو قيمة المبالغ التي صرفت دون وجه حق، أيهما أكبر، وتضاعف في حالة العود)، وبذلك تتناسب العقوبة مع الجزاء، وهذا ما تبعته العديد من التشريعات المقارنة، منها -على سبيل المثال- المشرعان السعودي والبحريني كما سبق ذكره. وذلك لأن قانون التأمينات الجديد بموجب المادة ١٧٠، أعطانا آلية مراجعة الغرامات كل عشر سنوات، بينما كان هذا غائباً في ظل القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

- أ- عدم نقل المصاب إلى مكان العلاج بالمخالفة لحكم المادة (٥٠) من هذا القانون.
- ب- عدم إبلاغ الشرطة بغير عذر مقبول بأي حادث يصيب أحد العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون وذلك بالمخالفة لأحكام المادة (٦١) من هذا القانون.
- وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، وغرامة لا تتجاوز مليون جنيه إذا ترتب على عدم نقل المصاب وفاته أو تخلفت لدي عجز نسبته تتجاوز (٥٠).
- وتكون العقوبة غرامة التي لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تتجاوز خمسين ألف جنيه في حال ارتكابهم أيًا من الأفعال الآتية:
- أ- عدم تقديم بيانات بأسماء العاملين وأجورهم واشتراكاتهم للهيئة بالمخالفة لأحكام المادتين ١٢٠ و ١٤٢ من هذا القانون.
- ب- عدم موافاة الهيئة بملف التأمين الاجتماعي للمؤمن عليه في حالة طلبه.
- ج- مخالفة أحكام المادة ٤٢ من هذا القانون أو القرارات أو اللوائح المنفذة لها.
- د- الامتناع عن تنفيذ طلب الهيئة بخضم المبالغ التي صرفت للمؤمن عليه دون وجه حق أو عدم توريد هذه المبالغ إلى الهيئة في مواعيد سداد الاشتراكات وتضاعف العقوبة في حالة العود".

## ملخص البحث

أعطت معايير العمل الدولية والعربية والتشريعات المقارنة المؤمن عليه الحق في التظلم، وذلك باللجوء إلى جهة إدارية تحددها السلطة المختصة. وفي حال عدم تسوية نزاعه، يحق له اللجوء إلى القضاء<sup>(١)</sup>. وعلى النقيض من ذلك، قانون التأمينات الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، الذي ينظم حالة نزاع انتهاء الخدمة، بحيث تكون الدرجة الأولى هي الجهة الإدارية التي يتظلم لها المؤمن عليه، مع تقرير تعويض مخفض بنسبة ٤٠٪ لمدة أربعة أسابيع. ومن ثم، فإن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ لم ينظم طريقة لجوء المؤمن عليه إلى القضاء. كما منحت الأنظمة التأمينية الحق في استرداد المبالغ التي صرف دون وجه. كما هو الحال بالنسبة إلى هذا القانون الذي يمنح الأنظمة التأمينية حق الحجز الإداري وتوقيع العقوبة الجنائية لاسترداد هذه الأموال. عليه، ونقترح ادخال بعض التعديلات على قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات حتى يتماشى مع معايير العمل الدولية وما تاخذ به الدول المتقدمة، ومن هذه المقترحات ما يلي:

- ١- الاستعانة بالمحكمة العمالية الموجودة المشكلة وفق قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ المنصوص عليها في المادة ٧١ منه، شريطة أن يكون مكتب القوى العاملة جهة إدارية للتظلم خلال فترة معينة (أربعة أسابيع فترة تلقي التعويض المخفض)، ويكون التظلم وجوبياً قبل اللجوء إلى المحكمة. لذلك يتوجه المؤمن عليه المتعطل مباشرة إلى مكتب العمل المختص، وفي حالة عدم تسوية النزاع يتوجه إلى المحكمة العمالية، ويمكن إضافة عضو إلى تشكيل المحكمة من الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي لحضور الدعاوى المتعلقة بنهاية الخدمة متى كانت هناك حالة استحقاق تعويض البطالة.

(١) انظر المادة (٣٠) من الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة).

- المادة (٤٥) من الاتفاقية العربية رقم ٣ لسنة ١٩٧١ (بشأن الحد الأدنى للتأمينات الاجتماعية).

- كتيب التأمين ضد البطالة - ولاية نيويورك - المرجع السابق - ص ٣١.

- المادة (٢٥/٢٠١) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

- المادة (٢/٣٣) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

- ٢- الاستعانة بلجنة العجز الجزئي المستديم، كلجنة تظلم من الحالات التي تطرأ على وقف أو سقوط الحق في الحصول على تعويض البطالة، ويمكن أن يكون المؤمن عليه العاطل عضواً مؤقتاً فيها كضمانة قانونية له، شريطة ألا يكون له صوت معدود داخل هذه اللجنة.
- ٣- العمل على إلغاء الحجز الإداري المقرر للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، بحيث يمكنها اللجوء إلى القضاء أسوة ببعض التشريعات المقارنة، كما هو الحال في نظام الضمان الاجتماعي الأمريكي (ولاية نيويورك)؛ لتوفير ضمانة قضائية للمدين بشكل عام والمؤمن عليه العاطل بشكل خاص، هذا من جانب، وبسبب الامتياز الذي منحه قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ للهيئة حينما قدم مستحقاتها على كافة المستحقات الأخرى، بما فيها المصروفات القضائية، من جانب آخر. شريطة أن يتم الربط أولاً بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وبين الخدمات الحكومية الأخرى، بحيث لا يمكن للمدين (صاحب العمل أو العاطل أو المستفيد أو غيره) الحصول على أي خدمة إلا بعد سداد كامل الاشتراكات<sup>(١)</sup>.
- ٤- نرجو من المُشرِّع المصري إجراء تعديل تشريعي في العقوبات المنصوص عليها في المبالغ التي صرفت دون وجه حق، بحيث يمكن أن تكون الغرامات المنصوص عليها في المادتين ١٦٦ و ١٦٧ كما يلي: (ألا تقل الغرامة عن ألفي جنيه، ولا تزيد عن عشرة آلاف جنيه، أو قيمة المبالغ التي صرفت دون وجه حق، أيهما أكبر، وتضاعف في حالة العود)، لكي تتناسب العقوبة مع الجزاء، وهذا ما اتبعته العديد من التشريعات المقارنة<sup>(٢)</sup>، كما هو الحال لدى المُشرِّعين السعودي والبحريني؛ لأن قانون التأمينات الجديد بموجب مادته ١٧٠ يعطي آلية مراجعة الغرامات كل عشر سنوات، وكان هذا غائباً في ظل القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

(١) كتيب التأمين ضد البطالة- ولاية نيويورك- المرجع السابق - ص ٣١.

(٢) انظر المادة (١٦٦، ١٦٧) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

- انظر المادة (٢٥/٢٠١) من المرسوم الملكي السعودي رقم ١٨ لسنة ١٤٣٥هـ (بشأن التأمين ضد التعطل).

- انظر المادة (٣٣/٢) من المرسوم بقانون البحريني رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٦ (بشأن التأمين ضد التعطل).

## الخاتمة

أولاً: النتائج

ثانياً: التوصيات

## خاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة تأمين البطالة في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، وكنا نأمل من المشرع المصري تذليل بعض المعوقات التي كانت قائمة في ظل القانون السابق رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، فيما يتعلق بنطاق التغطية والمزايا الممنوحة للعاطلين عن العمل كمدة التعويض أو تنظيم إجراءات التقاضي للمؤمن عليه في حالة النزاع على إنهاء الخدمة، وغيرها، لكن هذا لم يحدث. على عكس القانون المقارن ومعايير العمل الدولية. وإلا أن قانون التأمينات الجديد تدارك بعض العيوب وعمل على تزييلها، مثل تعديل الغرامة كل عشر سنوات، ونحو ذلك. وعليه نستعرض أهم النتائج والتوصيات على النحو التالي:

## أولاً: النتائج:

- ١- كان تأمين البطالة - ولا يزال - نظاماً مهماً لحماية العاطلين عن العمل، هذا من جانب، ولاستقرار الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية داخل البلاد من جانب آخر.
- ٢- سار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ على نهج القانون السابق رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن تضييق نطاق التغطية للعديد من الفئات، بل أصبح قانون التأمينات الجديد أكثر تقييداً، عندما ألغى الفقرة التي أعطت لرئيس الجمهورية الحق في إضافة فئات جديدة بعد دراستها إكتوارياً.
- ٣- حثت معايير العمل الدولية الدول على حماية ما لا يقل عن ٨٥٪ من العاطلين عن العمل، بما فيهم العمال العرضيون والمؤقتون وغيرهم، في حين تركت معايير العمل العربية نطاق التغطية للدول الأعضاء وفق قدراتها المالية.
- ٤- تميزت التشريعات المقارنة في الدول المتقدمة وبعض الدول النامية - كما هو الحال في أمريكا وفرنسا والبحرين وغيرها- ببسط التغطية لمعظم العاطلين عن العمل ضد خطر البطالة، بما في ذلك الباحثون عن العمل لأول مرة.

٥- كانت مدة التعويض في القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بحد أدنى ١٦ أسبوعًا، وأيضًا القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، إلا أن الوضع تغير في ظل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، حيث خفض المدة إلى ١٢ أسبوعًا. كما كانت نسبة التعويضات ٥٠٪ في القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤، و ٦٠٪ في القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، ثم ٦٥٪ في القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠، وأخيرًا ٧٥٪ في قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، وتتناقص حتى تصل إلى ٤٥٪؛ ومن ثم فإن قانون التأمينات الجديد يعتبر الأفضل من حيث نسب التعويضات، ومع ذلك، لم يراع المشرع المصري الظروف الاجتماعية للمؤمن عليه العاطل عن العمل، أو ذوي الدخل الضعيفة، أو غير ذلك.

٦- كان تمويل تأمين البطالة في ظل القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بمشاركة جميع الشركاء الاجتماعيين، حيث ساهم المؤمن عليه بنسبة واحد في المائة وصاحب العمل بنسبة اثنين في المائة والدولة بنسبة واحد في المائة، بينما حمل القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ كاهل صاحب العمل فقط عبء الاشتراكات بنسبة اثنين في المائة. ثم جاء قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ الذي لم يقتصر على تحميل صاحب العمل عبء الاشتراكات فحسب، بل خفض مساهمته إلى واحد في المائة.

٧- أدركت بعض التشريعات المقارنة أهمية مشاركة العامل مع صاحب العمل، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية والأردن وغيرها، في حين فضل البعض الآخر مساهمة كافة الشركاء -العامل والدولة وصاحب العمل- الاجتماعيين، كما هو الوضع في النظام البحريني.

## ثانياً: التوصيات:

١- نرجو من المشرع إجراء تعديل تشريعي لمساهمة صندوق تأمين البطالة بنسبة لا تقل عن ٥٪ ولا تزيد عن ١٠٪ من خلال برامج تأهيل العاطلين عن العمل، والعمل على العودة السريعة للحياة العملية مرة أخرى؛ لأن الوضع الحالي في مكاتب العمل لم يسمح بذلك لأسباب عديدة، أهمها السبب المادي.

- ٢- العمل على مساهمة المؤمن عليهم في القطاعات المختلفة، حيث يساهم المؤمن عليه في القطاع الحكومي بنسبة ٠.٥٪ نظرًا لقلّة تعرضهم للبطالة. في حين يساهم المؤمن عليه في القطاعين العام والقطاع الخاص بنسبة ١٪.
- ٣- العمل على مساهمة أصحاب الأعمال في القطاعات المختلفة، حيث يساهم صاحب العمل في القطاع الحكومي - متمثلًا في الخزنة العامة للدولة - بنسبة ٠.٥٪ نظرًا لقلّة تعطل المؤمن عليهم من جهة، وحماية العمالة المؤقتة داخل هذا القطاع من جهة أخرى، كما يساهم صاحب العمل في القطاع العام بنسبة ٢٪ من أجور العاملين لديه. في حين يساهم صاحب العمل في القطاع الخاص بنسبة تتراوح من ٢٪ حتى ٢.٥٪ من أجور العاملين لديه.
- ٤- العمل على مساهمة الدولة بنسبة ٠.٥٪ عن جميع المؤمن عليهم في القطاعات المختلفة؛ لكي تساعد هذه المساهمة في التوسع في تغطية العمالة المؤقتة والموسمية والعارضة.
- ٥- العمل على الاستفادة من النظام الأمريكي بتغطية العمال الزراعيين في المزارع الكبيرة والأديرة التي يعمل فيها عشرة عمال فأكثر، على أن يكون هذا النظام اختياريًا في البداية.
- ٦- العمل على تغطية موظفي الدولة بتأمين البطالة من أجل حماية العاملين المؤقتين والعرضيين في هذا القطاع؛ لأن مساهمة الموظفين في تمويل هذا التأمين تحسن الوضع المالي، بالإضافة إلى حماية الموظفين أنفسهم، حتى لو كانت نسبة بطالتهم منخفضة، مع الأخذ في الاعتبار معدلات مساهمتهم.
- ٧- العمل على الاستفادة من النظام الاختياري الموجود في نظام الضمان الاجتماعي الأمريكي (ولاية كاليفورنيا) الخاص بأفراد أسرة صاحب العمل إذا وافق العامل وصاحب العمل على ذلك.
- ٨- العمل على تغطية العاملين لحسابهم الخاص بعد الدراسة الإكتوارية، وذلك بإنشاء حساب شخصي لكل مؤمن عليه، وحساب تضامني لجميع المؤمن عليهم من هذه الفئة، ويمكن أن يكون نظامًا اختياريًا في البداية.
- ٩- العمل على تطبيق فترة الاشتراك مدة سنة على الأقل - أي ما يعادل ٣٦٠ يومًا - على العمال العرضيين والمؤقتين والموسميين، بحيث إذا عمل المؤمن عليه لمدة ٣٦٠ يومًا - أو سنة في حالة حساب المدة بالشهور - يستحق تعويض البطالة.

- ١٠- العمل على التوسع النقابي للعمال المنزليين بحيث تتمتع بكافة الصلاحيات، ولها الحق في تحديد ما يلزم لظروف العمال المنزليين، كالحد الأدنى للسن والأجر وغيرها، بالإضافة إلى مساهمة صاحب المنزل والعامل والنقابة من أجل مساعدة العاطلين عن العمل في شكل تعويضات متواضعة. ثم بعد استقرار اشتراكات كل من العامل وصاحب المنزل وتوافر البيانات اللازمة، يمكن أن تبدأ التأمينات الاجتماعية في حماية هذه الفئة، والعمل تدريجياً على توسيع التغطية وفق دراسة إكثوارية.
- ١١- العمل على أن تكون مكافأة نهاية الخدمة نظاماً إضافياً مع تعويض البطالة، وذلك بالتنسيق بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وصاحب العمل، بحيث يلتزم صاحب العمل بدفع مكافأة نهاية الخدمة لعماله، على أن يتم تخفيض نسبة اشتراكاته، بقيمة المبالغ المدفوعة بعد تحويلها إلى مدد استحقاق، شريطة أن يقوم المؤمن عليه العاطل بسرعة تسجيل اسمه في المكتب المختص في سجل المتعطلين، بالإضافة إلى باقي الشروط الأخرى، على ألا تتجاوز نسبة التخفيض بأي حال من الأحوال ٥٠ بالمائة من إجمالي اشتراكات صاحب العمل الخاصة بتأمين البطالة.
- ١٢- نرجو من المشرع التأميني إجراء تعديل تشريعي للاستعانة بالمحكمة العمالية المشكلة وفق قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ المنصوص عليها في المادة ٧١ منه في حال النزاع على إنهاء الخدمة واستحقاق التعويض، شريطة أن يكون مكتب القوى العاملة جهة إدارية للتظلم خلال فترة معينة (أربعة أسابيع فترة تلقي التعويض المخفض)، ويكون التظلم وجوبياً قبل اللجوء إلى المحكمة. ومن ثم يتوجه المؤمن عليه المتعطل مباشرة إلى مكتب العمل المختص، وفي حالة عدم تسوية النزاع يتوجه إلى المحكمة العمالية، ويمكن إضافة عضو إلى تشكيل المحكمة من الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي لحضور الدعاوى المتعلقة بنهاية الخدمة متى كانت هناك حالة استحقاق تعويض البطالة.
- ١٣- الاستعانة بلجنة العجز الجزئي المستديم، كلجنة تظلم في الحالات التي تطرأ على وقف أو سقوط الحق في الحصول على تعويض البطالة. ويمكن أن يكون المؤمن عليه العاطل عضواً مؤقتاً فيها كضمانة قانونية له، شريطة ألا يكون له صوت معدود داخل هذه اللجنة.
- ١٤- العمل على إلغاء الحجز الإداري المقرر للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، بحيث يمكنها اللجوء إلى القضاء أسوة ببعض التشريعات المقارنة، كما هو الحال في نظام الضمان الاجتماعي الأمريكي (ولاية نيويورك)؛ لتوفير ضمانة قضائية للمدين بشكل



عام والمؤمن عليه العاطل بشكل خاص، هذا من جانب، وبسبب الامتياز الذي منحه قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ للهيئة، حينما قدم مستحقاتها على كافة المستحقات الأخرى - بما فيها المصروفات القضائية- من جانب آخر، شريطة أن يتم الربط أولاً بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وبين الخدمات الحكومية الأخرى، بحيث لا يمكن للمدين (صاحب العمل أو العاطل أو المستفيد أو غيره) الحصول على أية خدمة إلا بعد سداد كامل الاشتراكات.

١٥- العمل على إعادة النظر في العقوبات المنصوص عليها في المبالغ التي صرفت دون وجه حق. بحيث يمكن أن تكون الغرامات المنصوص عليها في المادتين ١٦٦ و١٦٧ كما يلي: (ألا تقل الغرامة عن ألفي جنيه، ولا تزيد عن عشرة آلاف جنيه، أو قيمة المبالغ التي صرفت دون وجه حق، أيهما أكبر، وتضاعف في حالة العود)؛ لكي تتناسب العقوبة مع الجزاء، وهذا ما اتبعته العديد من التشريعات المقارنة، منها - على سبيل المثال- المُشرعين السعودي والبحريني؛ لأن قانون التأمينات الجديد بموجب مادته ١٧٠، يعطي المشرع آلية مراجعة الغرامات كل عشر سنوات، وكان هذا غائباً في ظل القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

١٦- العمل على وضع حد أدنى لتعويض البطالة أسوة بدول أخرى كالبحرين وغيرها. ومن ثم يمكن أن يكون ذلك من خلال المادة ٢٤ من قانون التأمينات الجديد التي تشير إلى ألا يقل المعاش المستحق عن ٦٥٪ من الحد الأدنى لأجر الاشتراك وقت الاستحقاق، بالإضافة إلى زيادة قدرها عشرة بالمائة من قيمة التعويض المستحق للمتزوج، وعشرين بالمائة للمتزوج ويعول.

١٧- نرجو من المُشرع المصري إجراء تعديل تشريعي لإضافة الفقرة التي كانت تتيح لرئيس الجمهورية إضافة حالات جديدة، مع اختلاف بسيط، هو أن يحل رئيس الوزراء محل رئيس الجمهورية على غرار المادة ٤١ من هذا القانون.

١٨- نرجو من المُشرع المصري المصادقة على الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة)، أو الاستفادة من فترة التعويض بموجبها حسب الموارد المالية للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي.

١٩- نرجو من المُشرع المصري إلغاء شرط الحصول على مدة الحد الأقصى للتعويض لمرة واحد فقط، بحيث تنظم حسب طول المدة، كما كان الحال في ظل القانون الملغي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، أو الاستفادة من النظامين السعودي والبحريني.

- ٢٠- نرجو من المُشرِّع إجراء تعديل تشريعي لعودة المعين تحت الاختبار لاستحقاق تعويض البطالة، خاصة في حال ترك الخدمة لعدم صلاحيته للعمل؛ لأن ذلك لا يعد تركًا إراديًا من جانبه، ومن ثمَّ يستحق التعويض مرة أخرى لاستكمال مدة التعويض، أو الحصول على عمل آخر، أيهما أسبق.
- ٢١- العمل على الاستعانة بمكاتب التوظيف الخاصة، خاصة في القاهرة الكبرى والإسكندرية، شريطة أن تكون تحت إشراف وزارة القوى العاملة وفق الأطر القانونية التي حددتها الاتفاقية الدولية رقم ١٨١ لسنة ١٩٩٧ (بشأن مكاتب الاستخدام الخاصة)، وذلك حتى نتمكن من الاستفادة من هذه المكاتب، نظرًا لارتفاع معدلات البطالة في مصر بشكل عام، ولحاملي المؤهلات العليا بشكل خاص.

# قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

ثانياً: المراجع الإنجليزية

ثالثاً: المراجع الفرنسية

## أولاً: المراجع العربية:

### المراجع العامة:

\* أحمد حسن البرعي:

- الثورة الصناعية وآثارها القانونية والاجتماعية - ط ١ - ج ١ - القاهرة ١٩٨٣.
- هجرة العمالة المصرية - الآثار والنتائج - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ١٩٩٣.
- الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة خطة قومية للعلاج - كتاب الأهرام الاقتصادي - العدد ١٠٢ - يوليو ١٩٩٦.
- الوسيط في التشريعات الاجتماعية - الجزء الثالث - التأمينات الاجتماعية في القانون المقارن - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٠.
- الوجيز في التأمينات الاجتماعية - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٥.
- التأمينات الاجتماعية في مصر - محاولة لحصر المشاكل واجتهاد لبيان الحلول - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠٠٦.
- الوجيز في التشريعات الاجتماعية - الكتاب الأول - التأمينات الاجتماعية - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٨.

\* أحمد حسن البرعي ورامي أحمد البرعي:

- الوسيط في التأمينات الاجتماعية - الجزء السادس - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٩.

\* أحمد شوقي المليجي:

- الوسيط في التشريعات الاجتماعية - طبعة نادي القضاء - الطبعة الثانية - القاهرة - ١٩٨٤.

\* أحمد محمد الرفاعي:

- أحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٨.

\* السيد محمد السيد:

- الموجز في أحكام التأمينات الاجتماعية - جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق - ١٩٩٣ - ص ١١١.

\* الحسن محمد السباق:

- الوسيط في شرح أحكام قانون العمل الجديد والتأمينات الاجتماعية - القسم الثاني - دار النهضة العربية - ط ١ - ٢٠٠٩.

\* السيد عيد نايل:

- الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي طبقاً لأحدث التعديلات التشريعية - مكتبة سيد عبد الله وهبه بالقاهرة - ١٩٨٦.
- الموجز في أحكام التأمينات الاجتماعية - جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق - ١٩٩٣.

\* جون كينيث جالبريث:

- الانهيار الكبير ١٩٢٩ "ترجمة: حمدي أبو كيلا - المركز القومي للترجمة" القاهرة - العدد ٢٣٢١ - الطبعة الأولى - ٢٠١٤.

\* حسن عبد الرحمن قدوس:

- فقد الدخل كأثر لإنهاء علاقة العمل - مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة - ١٩٩١.

\* حسام الدين الأهواني:

- أصول قانون التأمين الاجتماعي - جامعة عين شمس - كلية الحقوق - ١٩٩٣.

\* رندا محمد صميذة:

- شرح قانون المنظمات النقابية العمالية رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ والمعدل بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠١٩ - الكتاب الثاني - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٢٢.
- قانون العمل - الكتاب الأول - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٢٢.

\* سعيد أحمد شعلة:

- قضاء النقض في التأمينات الاجتماعية - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - منشأة المعارف بالإسكندرية - ١٩٩٨.

\* سامي نجيب:

- مشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية " دراسة تحليلية مقارنة " الطبعة الأولى - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٧.

\* صلاح الدين رياض:

- أصول التأمينات الاجتماعية - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - بدون تاريخ.

\* علي ليلة:

- النظرة الاجتماعية المعاصرة دراسة لعلاقة الانسان بالمجتمع سلسلة علم الاجتماع المعاصر، الكتاب التاسع والثلاثون - دار المعارف، الطبعة الأولى - القاهرة - ١٩٨١.

\* علي العريف:

- شرح التأمينات الاجتماعية - الجزء الثاني - مطبعة مخيرم بالقاهرة - ١٩٦٦.

\* عادل عبد الحميد عز:

- التأمينات الاجتماعية - المبادئ النظرية والتطبيقات العملية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٠.

\* عبد الباسط عبد المحسن:

- الاشتراكات كمصدر لتمويل نظام التأمين الاجتماعي- (دراسة مقارنة) - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ١٩٩٦.
- مبادئ التأمينات الاجتماعية - الجزء الأول - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٧.
- الوجيز في قانون التأمين الاجتماعي - دار النصر للتوزيع والنشر بجامعة القاهرة - بدون تاريخ.
- دور التأمينات الاجتماعية في الحد من عمالة الأطفال - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٩.
- شرح قانون العمل - الجزء الأول - عقد العمل الفردي - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - القاهرة ٢٠٢٢.
- شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٢٣.
- شرح قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات "دراسة تحليلية للقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩" كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٢٤.

\* عبد الله توفيق الهلباوي:

- التأمين وإدارة الأخطار - كلية التجارة - جامعة حلوان - ٢٠٠٦.

\* علي عبد الوهاب نجا:

- مشكلة البطالة وأثر برنامج الإصلاح الاقتصادي عليها (دراسة تحليلية - تطبيقية) - الدار الجامعية - الإسكندرية - ٢٠١٥.

\* كمال دسوقي:

- علم الاجتماع ودراسة المجتمع وتكنولوجيا العلوم الاجتماعية - مكتبة الأنجلو المصرية - القاهرة - ١٩٧٦.

\* كمال فتوح مصطفى:

- تأمين البطالة في ظل اقتصاديات السوق الحرة بالتطبيق على جمهورية مصر العربية
- كلية التجارة - جامعة المنوفية - ٢٠٠٤.

• مصطفى الجمال:

- الوسيط في التأمينات الاجتماعية - كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية - ١٩٨٤.

\* منير فريد الدكمي:

- الوجيز في التأمينات الاجتماعية شرح مفصل لأحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المكملة له - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - دار النهضة العربية - ٢٠١٣.

- شرح أحكام قانون التأمين الاجتماعي الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - بدون تاريخ.

\* محمد حسين:

- التأمينات الاجتماعية - جامعة الإسكندرية - منشأة المعارف - كلية حقوق - بدون تاريخ.

\* محمد عاطف غيث:

- المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافي - المكتبة الاجتماعية - دار المعارف - القاهرة - بدون تاريخ.

\* محمد على محمد:

- قضايا الشباب - رؤية نظرية وواقعية - مجالات علم الاجتماع المعاصر - أسس نظرية ودراسات واقعية - سلسلة علم الاجتماع المعاصر - دار المعرفة الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٥.



\* محمد الصياد:

- التأمينات الاجتماعية (تطبيقات عملية) تمويل التأمينات الاجتماعية - سبتمبر ٢٠٠٢.
- المحاضرة الأولى بعد المائة- التأمينات الاجتماعية مبادئ ومفاهيم وحقائق- أكتوبر ٢٠٢٠.

\* محمد الصياد ولىلى الوزيري:

- المستحقون في المعاش في قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥- المذكرة الثامنة - سبتمبر ٢٠١٣.

\* نادر فرجاني:

- الهجرة إلى النفط- أبعاد الهجرة للعمل في البلدان النفطية وأثرها على التنمية في الوطن العربي - مركز دراسات الوحدة العربية - ١٩٨٣.

\* هناء على كريم:

- النظام القانوني للتأمين الاجتماعي المصري - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٤٣٦هـ - ٢٠١٤م - ص ١٤٢.

المراجع المتخصصة:

\* محب الدين محمد:

- تأمين البطالة- عالم الكتب - القاهرة - ١٩٦٦.

\* محمد الصياد ولىلى الوزيري:

- مذكرات في التأمينات الاجتماعية - تأمين البطالة في قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥- المذكرة الحادية والعشرون نوفمبر - ٢٠١٣.

\* كتيب تأمين البطالة:

- الولايات المتحدة الأمريكية - ولاية نيويورك - وزارة العمل - النسخة العربية ٢٠٢١ -  
٢٠٢٣.

الرسائل العلمية:

\* إسماعيل فهم الخشن:

- تأمين البطالة في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ٢٠٠٢.

\* إبراهيم يوسف محمد:

- الاشتراكات كمصدر لتمويل التأمينات الاجتماعية (دراسة تحليلية مقارنة) رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠١٣.

\* المختار أعمرة:

- البطالة وأساليب مكافحتها - رسالة ماجستير - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠٠٢.

\* إيمان مجدي عاشور:

- تحسين الكفاءة الاقتصادية لنظام التأمين الاجتماعي في بعض الدول النامية والمتقدمة وإمكانية استفادة مصر منها - (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه - كلية تجارة - جامعة عين شمس - ٢٠٢٠.

\* رجب سيد صميذة:

- اتجاهات الضمان الاجتماعي في القانون المصري (دراسة مقارنة) - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٩٣.

\* سيد عوض:

- مشكلة البطالة في مصر ودور التشريعات الاجتماعية في الحد منها - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠١٤.

\* شيماء محمد ياسين:

- تطوير النظام المصري للتأمين الاجتماعي في ظل الكفاءة الاقتصادية والتأمينية (دراسة تطبيقية) رسالة دكتوراه- كلية التجارة - جامعة المنصورة - ٢٠٢٢.

\* طارق محمد فاروق:

- الآثار الاجتماعية لبرامج الاصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها - رسالة دكتوراه - جامعة المنصورة - كلية الحقوق - ٢٠٠٣.

\* عادل فليح العلي:

- التأمينات الاجتماعية دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية مع دراسة خاصة عن العراق - رسالة كتواره - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٧٧.

\* عمر عبد العزيز الدبور:

- تأمين البطالة من الناحية الدستورية والتشريعية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠٢٠.

\* علاء محمد محمد:

- الخصخصة وتأثيرها على البطالة - رسالة ماجستير - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - ٢٠٠٩.

\* هالة سمير الغاوى:

- مدى كفاءة نظام التعليم المصري في تحقيق متطلبات التنمية - رسالة ماجستير - كلية التجارة - جامعة عين شمس، ٢٠٠١.

المجلات العلمية:

\* كامل عباس:

- تأمين البطالة - مجلة جامعة القاهرة بالخرطوم - جامعة القاهرة - مكتب شؤون فرع الخرطوم - العدد ١ - ١٩٧٠.

\* كمال دسوقي:

- علم الاجتماع ودراسة المجتمع وتكنولوجيا العلوم الاجتماعية - مكتبة الأنجلو المصرية - القاهرة - ١٩٧٦.

\* سامية حسن الساعاتي:

- الجريمة والمجتمع - بحوث في علم الاجتماع الجنائي - مكتبة الأنجلو المصرية - الطبعة الاولى - القاهرة - ١٩٨٢.

\* رمزي زكي:

- التاريخ النقدي للتخلف - دراسة في أثر نظام النقد الدولي على التكون التاريخي للتخلف بدول العالم الثالث - عالم المعرفة - الكويت - العدد ١١٨ - أكتوبر ١٩٨٧.

\* سلوى سليمان وآخرون:

- حق العمل في الاقتصاد المصري - المركز القومي للبحوث الجنائية والاجتماعية - ١٩٨٧ - دار الرضا للطباعة - القاهرة ١٩٨٧.

\* حسين رمزي:

- العمالة والمديونيات وسياسة الخصخصة - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - التنمية الإدارية - العدد ٦١ - أكتوبر ١٩٩٣.

\* حسام الدين كامل:

- الحماية التأمينية للمرأة في ظل قانون التأمين الاجتماعي المصري - مجلة العلوم القانونية والاقتصادية - جامعة عين شمس - العدد الثاني - يوليو ١٩٩٤.

\* سعد السعيد:

- المؤشرات الكمية لاتجاهات البطالة وفاعلية نظام التأمين الاجتماعي في مواجهتها في ظل الاتجاهات الاقتصادية الحديثة - جامعة المنوفية - كلية تجارة - آفاق جديدة للدراسات التجارية - ١٩٩٥.

\* هدى مجدي السيد:

- التأمينات الاجتماعية ومستوى المعيشية في مصر ١٩٩١/٩٠-١٩٩٦/٩٥ - مصر المعاصرة - يناير/إبريل ١٩٩٨ - العدد ٤٤٩.٤٥٠.

\* رمزي زكي:

- الاقتصاد السياسي - عالم المعرفة - العدد ٢٢٦ - الكويت - أكتوبر ١٩٩٨.

\* محمد طه عبيد:

- نظام تأمين البطالة وفقاً لأحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ - مجلة المدير العربي - جماعة الإدارة العليا - العدد ١٤٥ - يناير ١٩٩٩.

\* سيف الدين هيتو:

- تأمين البطالة بين الواقع والتشريع والرؤية المستقبلية الندوة العربية التاسعة - مجلة العمل العربي - العدد ٧٣ - ديسمبر - ١٩٩٩.

\* سعيد رجب:

- خصخصة المطارات - الجمعية المصرية للإدارة المالية - الإدارة المالية - عدد ٢ - يونيو - ٢٠٠٠.

\* نبيل فاروق:

- العمالة الزائدة - التنمية الإدارية - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - عدد ٩١ و ٩٢ - يناير وإبريل - ٢٠٠١.

\* فاطمة أحمد حسن:

- مشكلة البطالة في مصر - المخاطر والاحتمالات - مركز دراسات وبحوث الدول النامية - ٢٠٠١.

\* عبد الستار عبد الحميد محمد:

- الأزمة المالية العالمية الحالية وأسبابها الأساسية (٢٠٠٨) - مصر المعاصرة -  
القاهرة - العدد ٤٩٣ - يناير ٢٠٠٩.

\* كامليا أحمد درويش:

- إصلاح نظام التأمين الاجتماعي في مصر في ضوء التجارب الدولية - كلية العلوم  
الإدارية - أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - ٢٠٠٩.

\* صلاح علي علي:

- تأمين البطالة في القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠١٠ - دراسة مقارنة - مجلة حقوق  
حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية - جامعة حلوان - كلية الحقوق - عدد ٢٤  
يوليو ٢٠١١.

\* خديجة سعيد نادر وعلا سالم الحسني:

- مواءمة مخرجات التعليم المهني للبنات لسد حاجة سوق العمل في صناعة الملابس -  
مجلة بحوث التربية النوعية - جامعة المنصورة - الجزء الأول - العدد ٢٣ -  
أكتوبر ٢٠١١.

\* سهير صلاح الدين:

- الخصخصة وآثارها التوزيعية - تحليل اجتماعي مع دراسة حالة خصخصة قطاع  
الأسمت في مصر - كلية الآداب - جامعة المنيا - المجلة العلمية لقطاع كليات  
التجارة - جامعة الأزهر - عدد ١١ يناير ٢٠١٤.

\* سعاد محمد محمد المصري:

- متطلبات سوق العمل للخريجين وفقاً لبرنامج الإعلام التربوي في ظل ثقافة الجودة  
الشاملة في التعليم الجامعي - المجلة العلمية لبحوث العلاقات العامة والإعلان -  
المجلد ٢٠١٦ - العدد ٧ - يوليو ٢٠١٦.

\* فتحي عبده فتحي:

- قانون التأمينات والمعاشات الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ "بين الواقع والمأمول" مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية - مجلد ٣٩ - العدد ٣٩ - يوليو ٢٠١٨.

\* أسامة عرفات أمين:

- دور منظمة العمل العربية في إنشاء قانون دولي عربي للعمل ورفع مستوى القوى العاملة العربية - مجلة الشريعة والقانون بأسيوط - مجلد ١ - العدد ٣١ - ديسمبر ٢٠١٩.

\* محمود محمد صبحي:

- الأزمة الاقتصادية العالمية وتأثيرها على ألمانيا (١٩٢٩-١٩٣٣) - مجلة التاريخ والمستقبل - كلية الآداب - جامعة المنيا - مجلد ٣٤ - عدد ٦٧ - ٢٠٢٠.

\* هند مرسى محمد علي:

- سياسات تحرير سعر الصرف وأثرها على الفقر وتوزيع الدخل في مصر - مجلة السياسة والاقتصاد - جامعة بني سويف - مجلد ١٠ - عدد ٩ - يناير ٢٠٢١.

\* الهلالي الشربيني الهلالي:

- مستقبل السياسة التعليمية في مصر بعد جائحة كورونا - مجلة بحوث التربية النوعية - جامعة المنصورة - مجلد ٢٠٢١ - العدد ٦٢ - أبريل ٢٠٢١.

\* شريف رأفت محمد أحمد:

- حقيقة الانتهاء التعسفي لعقد العمل في ضوء أحكام قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م (دراسة مقارنة) - مجلة البحوث الفقهية والقانونية - مجلد ٣٦ - العدد ١ - إبريل ٢٠٢١.

\* فاطمة أحمد محمد:

- البطالة والتشغيل -المجلة العلمية للخدمة الاجتماعية - العدد الرابع - عشر المجلد  
الأول يونيو ٢٠٢١.

\* سمارة حسن البهلول:

- أسباب مشكلة البطالة في المجتمع - المجلة العلمية لكلية الآداب - مجلد ١٠-العدد  
الأول-٢٠٢١.

\* أحمد السيد الشوبري:

- التكيف القانوني لفيروس كورونا COVID-19- وآثاره القانونية على الالتزامات  
التعاقدية، بعقد العمل الفردي في ظل أحكام قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة  
٢٠٠٣ - مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- مجلد ٣٤- العدد ١- يناير ٢٠٢٢.

\* محمد السيد المتولي:

- توسيط تحسين أداء العاملين في العلاقة بين أبعاد العمل اللائق وتحقيق التنمية  
المستدامة: دراسة ميدانية - المجلة المصرية للدراسات التجارية-المجلد ٤٦-  
العدد ٢-أبريل ٢٠٢٢.

\* فاطمة صبري الدسوقي ومحمد ابراهيم الدسوقي وأحمد الجيوشي فتوح:

- فاعلية بيئة تعلم إلكترونية تكيفية لتنمية الجدارات المهنية لخريجي الثانوي العام  
بكليات التعليم الصناعي - مجلة الجمعية المصرية لنظم المعلومات وتكنولوجيا  
الحاسبات- مجلد ٢٨- العدد ٢٨ - يوليو ٢٠٢٢.



## ثانياً: المراجع الإنجليزية

## (المراجع العامة)

- Awad, Alyaa, and Ayman Zohry. "The end of Egypt population growth in the 21st century: challenges and aspirations." Cairo Demographic Center 20 - 22 December 2005pp2 ets<https://zohry.com/pubs/alyaa.pdf>
- CAMPEAU, Georges. From UI to EI: Waging war on the welfare state. UBC Press, 2005. [https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=mHkF-EbinZ8C&oi=fnd&pg=PR6&dq=Campeau,+G.+\(2005\).+From+UI+to+EI:+Waging+war+on+the+welfare+state.+UBC+Press.&ots=PdgoA2BtVU&sig=LpkR6fDwysnKKmS545K7ZlqOf8&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Campeau%2C%20G.%20\(2005\).%20From%20UI%20to%20EI%3A%20Waging%20war%20on%20the%20welfare%20state.%20UBC%20Press.&f=false](https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=mHkF-EbinZ8C&oi=fnd&pg=PR6&dq=Campeau,+G.+(2005).+From+UI+to+EI:+Waging+war+on+the+welfare+state.+UBC+Press.&ots=PdgoA2BtVU&sig=LpkR6fDwysnKKmS545K7ZlqOf8&redir_esc=y#v=onepage&q=Campeau%2C%20G.%20(2005).%20From%20UI%20to%20EI%3A%20Waging%20war%20on%20the%20welfare%20state.%20UBC%20Press.&f=false)
- Joan Robinson: Economic Heresies, Some Old-Fashioned Questions in Economic Theory, Macmillan Press, Ltd, London, 1971, p. vii & ix.
- Kapiszewski, Andrzej. "Arab versus Asian migrant workers in the GCC countries." South Asian migration to gulf countries. Routledge India, 2017. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=65126c08bb15b1dfbd7c0951fc09e6f0bb8a50a3>
- Kenneth Matziorinis: The Causes of the Great Depression: A Retrospective-Montreal- April- 2007- p p.1- 4.
- Khalifa, Mona, Julie DaVanzo, and David M. Adamson. Population growth in Egypt: A continuing policy challenge. Rand, centre for S Middle east policy 2000.pp 2ets<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/IP183.pdf>
- Lawrence F.Katz and Bruce D.Meyer' The Impact of The Potential Ouration of Unemployment Bemefits on The Duration of Unemployment'national Bureau of Economic Research, October,1988.

Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer- The Development of Welfare States in Europe and America- Routledge-Taylor & Francis Group- London And New York-2017-P,2.

Sauthier, Ingrid Liebeskind. "Modern unemployment: from the creation of the concept to the international labour office's first standards." Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond. London: Palgrave Macmillan UK, 2013. 67-84..<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/9781137291967.pdf>

T. Obokata, F. Ramezankhah, R. Al Saba, S. Gougosa” Good practice in protecting people from modern slavery during the Covid-19 pandemic” june 2021-p-23.

#### (المراجع المتخصصة)

Holmlund, Bertil. "Theoretical aspects of unemployment insurance." Department of Economics, Uppsala University\* (2015) April 28[https://www.bm.dk/media/6656/theoretical\\_aspects\\_unemployment\\_insurance-pdf.pdf](https://www.bm.dk/media/6656/theoretical_aspects_unemployment_insurance-pdf.pdf)

ISAACS, Katelin P.; WHITTAKER, Julie M. Emergency unemployment compensation (EUC08): status of benefits prior to expiration. Washington, DC: Congressional Research Service, 2014. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R42444.pdf>

#### (المقالات)

Acemoglu, D., & Shimer, R. (1999). Efficient unemployment insurance. *Journal of political Economy*, 107(5), Efficient Unemployment Insurance Vol. 107, No. 5 (Oct., 1999), pp. 893-928  
[https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/efficient\\_unemployment\\_insurance.pdf](https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/efficient_unemployment_insurance.pdf)

Alberio, M., & Tremblay, D. G. (2021). Covid 19: Quels effets sur le travail et l'emploi? *Revue Interventions économiques.Papers in Political Economy*,(66).<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/interventionseconomiques-12805.pdf>

ANIFALAJE, Kehinde. Implementation of the right to social security in Nigeria. *African Human Rights Law Journal*, 2017, 17.2: 413-435.<https://www.scielo.org.za/pdf/ahrlj/v17n2/04.pdf>

- ASSAAD, Ragui. Making sense of Arab labor markets: the enduring legacy of dualism. *IZA Journal of Labor & Development*, 2014, 3: 1-25. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1186/2193-9020-3-6.pdf>
- BAILY, Martin Neil. Some aspects of optimal unemployment insurance. *Journal of public Economics*, 1978, 10.3:<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=c7727efa847b4d4505b6da99d84e3d916bc00888>
- BERG, Janine; SALERNO, Matthew. The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries. In: *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*. London: Palgrave Macmillan UK, 2008. p. 80-99.<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/9780230584204.pdf>
- BORDO, Michael; JAMES, Harold. The Great Depression analogy1. *Financial History Review*, 2010, 17.2: 127-140.<https://doi.org/10.1017/S0968565010000193>
- Boswell, R., & Boswell, B. (2009). Motherhood deterred: Access to maternity benefits in South Africa. *Agenda*, 23(82), 76–85. <https://doi.org/10.1080/10130950.2009.9676277>
- BRINO, Vania. ILO Convention 168 Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168). In: *International and European Labour Law*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018. p. 427-431.
- Brouwers EPM. Social stigma is an underestimated contributing factor to unemployment in people with mental illness or mental health issues: position paper and future directions. *BMC Psychol*. 2020 Apr 21;8(1):36. doi: 10.1186/s40359-020-00399-0. PMID: 32317023; PMCID: PMC7171845. pp 1-4.
- Burgess, Paul L., and Jerry L. Kingston. "The impact of unemployment insurance benefits on reemployment success." *ILR Review* 30.1 (1976): 25-31. [df/10.1177/001979397603000102?casa\\_token=5pedVz4nXtQAAA:AAA:hjDfrdCaY3FK2IKJLlkBrNSqtc-EfJoDf69tyQUIBnHdrH3b9YXe5\\_BwwsjKlGpFdkSoBCBagBv\\_AA](https://doi.org/10.1177/001979397603000102?casa_token=5pedVz4nXtQAAA:AAA:hjDfrdCaY3FK2IKJLlkBrNSqtc-EfJoDf69tyQUIBnHdrH3b9YXe5_BwwsjKlGpFdkSoBCBagBv_AA)

- Calomiris, Charles W. "Financial factors in the Great Depression." *Journal of Economic Perspectives* 7.2 (1993): 61-85. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257%2Fjep.7.2.61>
- CARD, David; LEVINE, Phillip B. Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program. *Journal of Public economics*, 2000, 78.1-2: 107-138. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w6714/w6714.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w6714/w6714.pdf)
- Carroll, Eero. Emergence and structuring of social insurance institutions: Comparative studies on social policy and unemployment Insurance. Diss. The Swedish Institute for Social Research (SOFI), Stockholm University, 1999. <https://www.divaportal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A454875&dswid=-875>
- CHANDOE VWIT, Worawan. A Review of Unemployment Insurance in Thailand after Nine Years of Implementation. *TDR Quarterly Review*, 2012, 27.4. [file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ssrn-2211365%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ssrn-2211365%20(1).pdf)
- CHOUDHRY, Misbah Tanveer; MARELLI, Enrico; SIGNORELLI, Marcello. Youth unemployment rate and impact of financial crises. *International journal of manpower*, 2012. [https://www.aiel.it/Old/bacheca/PESCARA/papers/Choudhry\\_Marelli\\_Signorelli\\_Youth.pdf](https://www.aiel.it/Old/bacheca/PESCARA/papers/Choudhry_Marelli_Signorelli_Youth.pdf)
- COIBION, Olivier; GORODNICHENKO, Yuriy; WEBER, Michael. Labor markets during the COVID-19 crisis: A preliminary view. National Bureau of economic research, 2020. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w27017/w27017.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27017/w27017.pdf)
- Çolak, A. (2017). The evolution of unemployment insurance in Turkey. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3(4) <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/318347>
- COLEMAN, Nicholas; FELER, Leo. Bank ownership, lending, and local economic performance during the 2008–2009 financial crisis. *Journal of Monetary Economics*, 2015, 71: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5605152/pdf/nihms866626.pdf>

- Colesnicova, Tatiana, and Valeriu Doga. "International experience concerning the special instruments in unemployment assistance." *Creșterea economică în condițiile globalizării*. 2022. [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/p-260-265\\_0.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-260-265_0.pdf)
- Congressional Research Service (October 1, 2014). "Extending Unemployment Compensation Benefits During Recessions". *www.everycrsreport.com*. Retrieved July 30, 2020.
- Whittaker, Julie; Isaacs, Katelin (February 12, 2014). "Unemployment Insurance: Programs and Benefits". *Federal Publications*. Whittaker, J. M., & Isaacs, K. P. (2014). *Unemployment insurance: Programs and benefits*. Washington, DC Congressional-Research-Service.
- Daly M, Delaney L. The scarring effect of unemployment throughout adulthood on psychological distress at age 50 : estimates controlling for early adulthood distress and childhood psychological factors. *Soc Sci Med*. 2013 Mar ;80 :19-23. doi: 10.1016/j.socscimed.2012.12.008. Epub 2012 Dec 20. PMID : 23415587.
- Daniel N. Price- Unemployment Insurance ‘Then and Now ‘1935- 85- Social Security Bulletin ‘October ‘1985 / Vol. 48. No. 10- p 23. <https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/unemployment.pdf>
- DOOKA, Tshepo M. A critical evaluation of the Unemployment Insurance Act (part II): analyses. *SA Mercantile Law Journal*, 2003, 15.2: 250-255. <https://journals.co.za/doi/epdf/10.10520/EJC54040>
- Ducoudré, B., & Madec, P. (2020). Évaluation au 6 mai 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement sur le marché du travail en France. *OFCE Policy brief*, 67(6)
- DUPPER, Ockert; OLIVIER, Marius; GOVINDJEE, Avinash. Extending coverage of the unemployment insurance-system in South Africa. *IMIESA*, 2011, 36.1: 438-462. <https://scholar.sun.ac.za/server/api/core/bitstreams/31342dac6244-4c15-9279-24bdffc68ae5/content>
- Economics: Principles, Problems, and Policies]. KHAHAR-DEMOS. Kyiv, Ukraine, 1993. p, 135,
- El-Sakka, Mohammed IT, and Robert McNabb. "The macroeconomic determinants of emigrant remittances." *World development* 27.8

- (1999): 1493-1502.  
 Macroeconomic\_Determinants\_of\_Migrant\_Remittances/links/5a0ac106a6fdcc2736dec95f/The-Macroeconomic-Determinants-of-Migrant-Remittances.pdf
- ENGEN, Eric M.; GRUBER, Jonathan. Unemployment insurance and precautionary saving. *Journal of monetary Economics*, 2001, 47.3: 545-579. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w5252/w5252.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5252/w5252.pdf)
- FINANCIAL SITUATION OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE FOR 2024-2027 20 February 2024  
<https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/02/27/Undic---Financial-SituationofUnem-ploymetsancfor2024202720240220uid65ddaefb9ca3c.pdf>
- Gine, Xavier & Townsend, Robert M., 2004. "Evaluation of financial liberalization: a general equilibrium model with constrained occupation choice," *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 74(2), pages 269-307, August.2004.
- GRADITOR, Lisa Lawler. Back to basics: a call to re-evaluate the unemployment insurance disqualification for misconduct. *J. Marshall L. Rev.*, 2003, 37: 27. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jmlr37&div=13&id=&page=>
- Hagedorn, Marcus, et al. Unemployment benefits and unemployment in the great recession: the role of macro effects. No. w19499. National Bureau of Economic Research, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138 October 2013.pp1 ets
- HANSEN, Gary D.; IMROHOROĞLU, Ayşe. The role of unemployment insurance in an economy with liquidity constraints and moral hazard. *Journal of political economy*, 1992, 100.1: 118-142. <http://drphilipshaw.com/Hansen%20Imrohoroglu%201992.pdf>
- Herbig, B., Dragano, N., & Angerer, P. (2013). Health in the long-term unemployed. *Deutsches ÄrzteblattInternational*, 110(23,24),413. [file:///C:/Users/Tiger/Downloads/Health\\_in\\_the\\_Long-Term\\_Unemployed.pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/Health_in_the_Long-Term_Unemployed.pdf)

- Hertel-Fernandez, A., & Gould-Werth, A. (2020). Labor Organizations and Unemployment Insurance: A Virtuous Circle Supporting US Workers' Voices and Reducing Disparities in Benefits. *Washington Center for Equitable Growth*
- Holmlund, B. (1998). Unemployment insurance in theory and practice. *Scandinavian Journal of economics*, 100(1) pp. 113 ets. <https://equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2020/10/100920-ui-workerpower-ib.pdf>.
- Holzmann, Robert, and Steen Jørgensen. "Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond." *International Tax and Public Finance* 8 (2001): 529-556. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/a:1011247814590.pdf>
- HOPENHAYN, Hugo A.; NICOLINI, Juan Pablo. Optimal unemployment insurance. *Journal of political economy*, 1997, 105.2: 412-438. [https://editorialexpress.com/jrust/econ425/readings/optimal\\_unemployment\\_insurance.pdf](https://editorialexpress.com/jrust/econ425/readings/optimal_unemployment_insurance.pdf)
- ILO- Global Employment Trends for Youth 2022” Investing in transforming futures for young people First published 2022. p.223. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms\\_853321.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_853321.pdf)
- ILO- Notes on the Crisis- Janine Berg- BRAZIL UNEMPLOYMENT INSURANCE- 4 Article November, 2010- p 2.
- International Labor Organization ‘International Institute for Studies – THE Financial And Economic Crisis; A Decent Work Response – first published 2009 – p 7
- José M. Arranz, Carlos García-Serrano Does unemployment benefit duration affect inflows into unemployment? The impact of a law change for older workers, *The Journal of the Economics of Ageing* Volume 17 2020 <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2020.100278>
- KERSTENNE, Louise, et al. La protection sociale des travailleurs indépendants pendant la crise de la Covid-19 en Belgique et en France. 2022.

- [https://matheo.uliege.be/bitstream/2268.2/15708/4/KERSTENNE%20Louise\\_TFE.pdf](https://matheo.uliege.be/bitstream/2268.2/15708/4/KERSTENNE%20Louise_TFE.pdf)
- Kim, Dong-one, and Seongsu Kim. "Globalization, financial crisis, and industrial relations: The case of South Korea." *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 42.3 (2003): 341-367. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-232X.00295> .
- Kim, Wonik. "The ratification of ILO conventions and the provision of unemployment benefits: An empirical analysis." *International Social Security Review* 63.1 (2010): 37-55. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468246X.2009.01353.x>
- LALIVE, Rafael. Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs: A regression discontinuity approach. *American Economic Review*, 2007, 97.2: 108-112. [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_E42BB4D7C043.P001/REF.pdf](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_E42BB4D7C043.P001/REF.pdf)
- Larson, Arthur, and Merrill G. Murray. "The development of unemployment insurance in the United States." *Vand. L. Rev.* 8 (1954): 181. <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4348&context=vlr>
- Law, D. (2021). Unemployment insurance: a recipe for more unemployment? FTER, A. New Zealand Adopts Unemployment Insurance <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/Unemployment-Insurance-A-recipe-for-more-unemployment.pdf> .
- LAWLER GRADITOR, Lisa. Back To Basics: A Call To Reevaluate The Unemployment Insurance Disqualification For Misconduct, 37 *J. Marshall L. Rev.* 27 (2003). *UIC Law Review*, 2003, 37.1: 6. <https://repository.law.uic.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1385&context=lawreview>
- LESTER, Richard A. The economic significance of unemployment compensation, 1948-1959. *The Review of Economics and Statistics*, 1960, 349-372. <https://www.jstor.org/stable/1925687>
- Liepmann, H., & Pignatti, C. (2021). Welfare effects of unemployment benefits



- when`informalityishigh.:[https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS\\_816114/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/workingpapers/WCMS_816114/lang--en/index.htm).
- LINDNER, Stephan. How do unemployment insurance benefits affect the decision to apply for social security disability insurance? *Journal of Human Resources*, 2016, 51.1: 62-94.
- Lisa Guerin,J.D. ‘Unemployment Benefits: what if you Quit?’.  
<https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/unemployment-benefits-when-quit-32450.html>
- LOVENHEIM, Michael. Public Finance and Taxation II: Government Expenditures (Econ 242) Michael Lovenheim Spring 2008. 2008.[https://www.researchgate.net/profile/MichaelLovenheim/publication/242484971\\_Public\\_Finance\\_and\\_Taxation\\_II\\_Government\\_Expenditures\\_Econ\\_242\\_Michael\\_Lovenheim\\_Spring\\_2008/links/5400d8c80cf2c48563aee945/Public-Finance-and-Taxation-II-Government-ExpendituresEcon-242-Michael-Lovenheim-Spring-2008.pdf](https://www.researchgate.net/profile/MichaelLovenheim/publication/242484971_Public_Finance_and_Taxation_II_Government_Expenditures_Econ_242_Michael_Lovenheim_Spring_2008/links/5400d8c80cf2c48563aee945/Public-Finance-and-Taxation-II-Government-ExpendituresEcon-242-Michael-Lovenheim-Spring-2008.pdf)
- Madianos, M. G., Alexiou, T., Patelakis, A., & Economou, M. (2014). Suicide, unemployment and other socioeconomic factors: evidence from the economic crisis in Greece. *The European Journal of Psychiatry*, 28(1), pp.39-45;<https://scielo.isciii.es/pdf/ejpen/v28n1/original4.pdf>
- MARITZ, Alex. New Zealand necessity entrepreneurs. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 2004, 1.3-4: 255-264.  
[https://www.researchgate.net/profile/AlexMaritz/publication/247833000\\_New\\_Zealand\\_necessity\\_entrepreneurs/links/580574a308aef87fbf3bbf67/New-Zealand-necessity-entrepreneurs.pdf](https://www.researchgate.net/profile/AlexMaritz/publication/247833000_New_Zealand_necessity_entrepreneurs/links/580574a308aef87fbf3bbf67/New-Zealand-necessity-entrepreneurs.pdf)
- MASI DE CASANOVA, Erynn; RODRIGUEZ, Leila; ROLDÁN, Rocío Bueno. Informed but insecure: Employment conditions and social protection among paid domestic Workers in Guayaquil. *Latin American Perspectives*, 2018, 45.1: 163-174.[https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0094582X17717989?casa\\_token=9xP7T9x3UucAAAAA:6WGhQ2M4owNQdriMV7Ej6bHkcbGfxHSCSIolYH\\_1kGED\\_jNZxd5-g0o829Zo7-TnMTwzC\\_ubf-k](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0094582X17717989?casa_token=9xP7T9x3UucAAAAA:6WGhQ2M4owNQdriMV7Ej6bHkcbGfxHSCSIolYH_1kGED_jNZxd5-g0o829Zo7-TnMTwzC_ubf-k)
- Mass.gov How your unemployment benefits are determined<https://www.mass.gov/info-details/how-your->

**[unemployment-benefits-are-determined#calculating-your-weekly-benefit-amount-](#)**

- McCormick, Barry, and Jackline Wahba. "Overseas work experience, savings and entrepreneurship amongst return migrants to LDCs." *Scottish journal of political economy* 48.2 (2001): 164-178. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9485.00192>
- MISHKIN, Frederic S. The household balance sheet and the Great Depression. *The Journal of Economic History*, 1978, 38.4: 918-937. <https://doi.org/10.1017/S0022050700087167>
- Moffitt, Robert, and Walter Nicholson. "The effect of unemployment insurance on unemployment: the case of federal supplemental benefits." *The Review of Economics and Statistics* (1982) p.3. <https://www.jstor.org/stable/1937937>
- Nelson, D. (1967). The origins of unemployment insurance in Wisconsin. *The Wisconsin Magazine of History*, pp. 109-121. <https://www.archives.gov/milestone-documents/social-security>
- NESBITT-AHMED, Zahrah. Gender, Paid Domestic Work and Social Protection: Exploring Opportunities and Challenges to Extending Social Protection Coverage among Paid Domestic Workers in Nigeria. UNICEF GRASSP Think Piece Series, 2020, 20. <https://www.unicef.org/innocenti/stories/gender-paid-domestic-work-and-social-protection>
- NICHOLSON, Walter. The evolution of unemployment insurance in the United States. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 2008, 30: 123.. <https://www.amherst.edu/media/view/121748/original/NicholsonArticle30-1.pdf>
- NICHOLSON, Walter; NEEDELS, Karen; HOCK, Heinrich. Unemployment compensation during the great recession: Theory and evidence. *National Tax Journal*, 2014, 67.1: 187-217. [https://www.researchgate.net/profile/HeinrichHock/publication/276392695\\_Unemployment\\_Compensation\\_During\\_the\\_Great\\_Recession\\_Theory\\_and\\_Evidence/links/600c7ba092851c13fe320ba0/UnemploymentCompensation-During-the-Great-Recession-Theory-and-Evidence.pdf](https://www.researchgate.net/profile/HeinrichHock/publication/276392695_Unemployment_Compensation_During_the_Great_Recession_Theory_and_Evidence/links/600c7ba092851c13fe320ba0/UnemploymentCompensation-During-the-Great-Recession-Theory-and-Evidence.pdf)

- OBINGER, Herbert; SCHMITT, Carina. Unemployment insurance in the Global South since 1950: Drivers of policy adoption. *Global Social Policy*, 2022, 22.1: 67-83.<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14680181211049654> .
- Olivier, M., Dupper, O., & Govindjee, A. (2011). Redesigning the South African Unemployment Insurance Fund: selected key policy and legal perspectives. *Stellenbosch Law Review*, 22(2), pp 396.ets.<https://scholar.sun.ac.za/server/api/core/bitstreams/fb224295-0f58-4a1d-9212-d763e68b1d44/content>
- OPEC Revenues Fact Sheet Energy Data, Statistics and Analysis - Oil, Gas, Electricity, Coal": June 28, 2023p1-[http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/OPEC\\_Revenues/Factsheet.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/OPEC_Revenues/Factsheet.html) .
- P. (2008). National oil companies and international oil companies in the Middle East: Under the shadow of government and the resource nationalism cycle.*Journal of World Energy Law & Business*, 1(1), pp. 5-30, [https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9\\_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9\\_2007%E2%80%932008](https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9_2007%E2%80%932008)
- RAIFMAN, Julia; BOR, Jacob; VENKATARAMANI, Atheendar. Association between receipt of unemployment insurance and food insecurity among people who lost employment during the COVID-19 pandemic in the United States. *JAMA network open*, 2021, 4.1: e2035884-e2035884. January 29, 2021 1/13
- Rothstein, J. (2011). *Unemployment insurance and job search in the Great Recession* (No. w17534). National Bureau of Economic Research, [equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2020/10/100920-ui\\_workerpower-ib.pdf](https://equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2020/10/100920-ui_workerpower-ib.pdf).
- Saarenheimo, Tuomas. "Should unemployment benefits decrease as the unemployment spell lengthens? " Available at SSRN 1021154 (2001)<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ssrn-1021154.pdf>
- Said, Mona. "Wages and inequality in the Egyptian labor market in an era of financial crisis and revolution." *The Egyptian labor market in an era of revolution* American University in Cairo May (2015):pp 52 ets. <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/912.pdf>

- Schmitt, Carina, et al. "The global emergence of social protection: Explaining social security legislation 1820–2013." *Politics & Society* 43.4 (2015): 503-524. [https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032329215602892?casa\\_token=WxAp6sN39O0AAAAA:LyPlfaggMCAEuCqFuspBpV\\_aE7gy77MaUD2Qc\\_kH11gMv0QpD-8IrgUFA-jDz9C72lsABIUgJb0](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032329215602892?casa_token=WxAp6sN39O0AAAAA:LyPlfaggMCAEuCqFuspBpV_aE7gy77MaUD2Qc_kH11gMv0QpD-8IrgUFA-jDz9C72lsABIUgJb0)
- SCHUMPETER, Joseph A. *Business Cycles* McGraw-Hill. New York, 1939, p. 90,
- Site of service public fr- Is a self-employed person entitled to unemployment insurance <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23994?lang=en>
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, et al. *Fast Facts and Figures about Social Security 2013*. Government Printing Office, 2013. pp 35-39.
- Social Security Bulletin, October 1985 IVol. 48, No. 10 <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v48n10/v48n10p22.pdf>
- Social security programs in the United States July 1997 (P 25) <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/sspus.pdf>,
- Social security programs throughout the world :Asia and the Pacific- 2018- p 193 <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/20182019/asia/ssptw18asia.pdf>
- Social security programs throughout the world: Europe (September 2018. p 127) <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/20182019/europe/ssptw18europe.pdf>
- Social security programs throughout the world: The Africa – September 2019- p,242 <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/20182019/africa/ssptw19africa.pdf>
- Social security programs throughout the world :The Americas 2019- march 2020.-p- 269 [https://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment\\_insurance\\_in\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment_insurance_in_the_United_States)
- Social security programs throughout the world: the Americas- march 2009-

- p,187.<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/20082009/americas/ssptw09americas.pdf>.
- STANLEY, Jason. Business Confidence, Employer Initiative, and the Politics of Social Protection: Explaining the Rise of Unemployment Insurance in France, 1944-1958. 2014. PhD Thesis. New York University.
- STAUBLI, Stefan; ZWEIMÜLLER, Josef. Does raising the early retirement age increase employment of older workers? *Journal of public economics*, 2013, 108: 17-32.<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3851570/>
- STONE, Chad. Cares act measures strengthening unemployment insurance should continue while need remains. CBPP. Retrieved Aug, 2020, 20: 2020.<https://cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-9-20bud.pdf>
- STONE, Chad; CHEN, William. Introduction to unemployment insurance. *Center on Budget and Policy Priorities*, 2014, 30: 1-11.<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/12-19-02ui.pdf>
- The French Social Security SystemV-Unemployment insurance [https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_5.html](https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_5.html)
- Todaro, Michael P. "A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries." *The American economic review* (1969): vol 59 on1 , pp. 138-141;<https://bibliotecadigital.ciren.cl/server/api/core/bitstreams/781f6c52-8ff2-48a4-a759-09a05a25eaf3/content>
- Unemployment Insurance Program Description and Legislative History-  
<https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/unemployment.html>
- VAN OURS, Jan C.; VODOPIVEC, Milan. How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment. *Journal of Labor economics*, 2006, 24.2<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/499976> .
- VODOPIVEC, Milan. Income support for the unemployed: issues and options. *World Bank Publications*,

- 2004..[https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=05QXEb4CWHsC&oi=fnd&pg=PP9&dq=Vodopivec,+M.+\(2004\).+Income+support+for+the+unemployed:+Issues+and+options.+World+Bank+Publications&ots=822kh1junl&sig=L5AVu i aRZLHh8fFYHJhNWhBk&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Vodopivec%2C%20M.%20\(2004\).%20Income%20support%20for%20the%20unemployed%3A%20Issues%20and%20options.%20World%20Bank%20Publications&f=false](https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=05QXEb4CWHsC&oi=fnd&pg=PP9&dq=Vodopivec,+M.+(2004).+Income+support+for+the+unemployed:+Issues+and+options.+World+Bank+Publications&ots=822kh1junl&sig=L5AVu i aRZLHh8fFYHJhNWhBk&redir_esc=y#v=onepage&q=Vodopivec%2C%20M.%20(2004).%20Income%20support%20for%20the%20unemployed%3A%20Issues%20and%20options.%20World%20Bank%20Publications&f=false)
- VODOPIVEC, Milan. Introducing unemployment insurance to developing countries. IZA journal of labor policy, 2013, 2: 1-23.<https://link.springer.com/content/pdf/10.1186/2193-9004-2-1.pdf>
- VROMAN, Wayne, et al. A comparative analysis of unemployment insurance financing methods. 2017.<https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1084&context=externalpapers>
- VROMAN, Wayne; WOODBURY, Stephen A. Financing unemployment insurance. National Tax Journal, 2014, 67.1: 253-268.<https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.17310/ntj.2014.1.08>
- WANG, Cheng; WILLIAMSON, Stephen. Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy. In: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. North-Holland, 1996. p. 1-41.  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=4b9dded25b3dc9fc936ab76daef18327ba1dcde>
- WHITTAKER, Julie M.; ISAACS, Katelin P. Extending unemployment compensation benefits during recessions.[https://www.everycrsreport.com/files/20130502\\_RL34340\\_6628259692bd6581469d90138ba120c752367d6d.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20130502_RL34340_6628259692bd6581469d90138ba120c752367d6d.pdf)
- WOLTERS, Mark Edward; BARBOSA DO COUTO, Eduardo; FELÍCIO, José Augusto. The effects of the global financial crisis on Brazilian banking efficiency. Innovar, 2014, 24.53: 23-40.<http://www.scielo.org.co/pdf/inno/v24n53/v24n53a03.pdf>

- world socialist web site: M. Arens, F. Thull "The reform of France's unemployment benefits scheme" 13 December 2000:<https://www.wsws.org/en/articles/2000/12/uned-d13.html>
- Xue, J., & Zhong, W. (2003). Unemployment, poverty and income disparity in urban China. *Asian Economic Journal*, vol 17 ON 4, pp. 383-388. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.14678381.2003.00192.x>
- Yeoh, B. S. A., Goh, C., & Wee, K. (2020). Social Protection for Migrant Domestic Workers in Singapore: International Conventions, the Law, and Civil Society Action. *American Behavioral Scientist*, 64(6), 841-858. <https://doi.org/10.1177/0002764220910208>

## ثالثاً: المراجع الفرنسية

## (المراجع العامة)

BLANCHARD, Olivier; TIROLE, Jean. Protection de l'emploi et procédures de licenciement. La documentation française pp22-29.[http://jorge.debritto.free.fr/\\_old/Document/Procedures\\_Licenciement.pdf](http://jorge.debritto.free.fr/_old/Document/Procedures_Licenciement.pdf)

Jean. J. D., Michel. B, Robert. L, Rolande. R. Droit de la securite sociale DAILOZ-14 edition-2001-pp.1123 ets.

Vivés, Claire. "Justifications et règles d'indemnisation de «l'activité réduite»: le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014)." Revue française de socio-économie 1 (2018): 61-81.[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/justifications-et-regles-dindemnisation-de-lactivite-reduite-le-sens-de-lassurance-chomage-en-question-1983-2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/justifications-et-regles-dindemnisation-de-lactivite-reduite-le-sens-de-lassurance-chomage-en-question-1983-2014%20(1).pdf)

## (المراجع الخاصة)

BAUGARD, Dirk. Le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle. Droit Social, 2015, 11: 915.<https://www.proquest.com/openview/af7a61f4fa07152af7def912a6d59f52/1?pq-origsite=gscholar&cbl=396456>

CHARPIN, J. M., et al. Ouverture de l'assurance Chômage Aux Travailleurs Indépendants. IGAS N, 2017.[https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/files-spip/pdf/Rapport-Assurance\\_chomage\\_independants.pdf](https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/files-spip/pdf/Rapport-Assurance_chomage_independants.pdf)

GRÉGOIRE, Mathieu; VIVÈS, Claire; DEYRIS, Jérôme. Quelle évolution des droits à l'assurance chômage?(1979-2020). 2020. PhD Thesis. IRES.[https://cnam.hal.science/hal02903138/file/rapport\\_final\\_EVOD\\_RAC\\_def\\_V3.pdf](https://cnam.hal.science/hal02903138/file/rapport_final_EVOD_RAC_def_V3.pdf)

WILLMANN, Christophe. La modulation des cotisations d'assurance chômage, un nouvel instrument des politiques de l'emploi?. Droit social, 2013, 10: 778<https://www.proquest.com/openview/dbf1e26709537a91a5c3acc5e160f6/1?pq-origsite=gscholar&cbl=396456>



## (المقالات)

- BERGERON, A. Assurance-chômage: le récit d'André Bergeron. *Les Etudes sociales et syndicales, Institute Superior du Travail, Paris. En línea: <http://www.istravail.com/article193.html> (Consulta: marzo 2009), 2004.<https://31.force-ouvriere.org/Andre-BERGERON>*
- BOISSON, Sarah; MADBOULY, Mayada. Être jeune «coincé· e à l'étranger»: le cas des Égyptien· ne· s venu· e· s étudier en France et leur vécu de la crise de la COVID-19. *Revue européenne des migrations internationales*, 2022, 38.1 et 2: 171-200.<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/remi-20642.pdf>
- Bruno Coquet : Secteur Public : l'assurance chômage qui n'existe pas-Les Notes – Chercheur affilié à l'OFCE, & IZA- N° 59/2 mars 2016-p.1.
- CADORET, Clément; CAUSSAT, Laurent; ROBERT, Ève. L'assurance chômage est-elle en voie d'universalisation?. *Revue française des affaires sociales*, 2018, 4: 223-226.[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lassurance-chomage-est-elle-en-voie-duniversalisation%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lassurance-chomage-est-elle-en-voie-duniversalisation%20(1).pdf)
- CAHUC, Pierre; CARCILLO, Stéphane; LANDAIS, Camille. Repenser l'assurance chômage: règles et gouvernance. *Notes du conseil danalyse economique*, 2021, 61.1: 1-12.<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/repenser-lassurance-chomage-regles-et-gouvernance.pdf>
- CAILLETEAU, Clément. La réforme du régime de l'assurance chômage: durcissement des conditions d'indemnisation et ouverture à de nouveaux bénéficiaires. *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2019, 3: 200-205.[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/rdctss-1521%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/rdctss-1521%20(1).pdf)
- CAMPEAU, Georges; LANG, Nicole. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi. L'histoire du régime canadien et de son détournement. *The Canadian Historical Review*, 2002, 83.4: 631.<https://www.proquest.com/openview/2cfa7ddd2d96dbfec385123c92c39258/1?pq-origsite=gscholar&cbl=48794>
- Carreau, Simon. "État-providence et paradigme de politique macroéconomique: une étude de l'émergence et des réformes de l'as-

- urance-chômage au Canada." (2010).[https://central.baclac.gc.ca/.item?id=TCQMUQ3365&op=pdf&app=Library&oclc\\_number=757721161](https://central.baclac.gc.ca/.item?id=TCQMUQ3365&op=pdf&app=Library&oclc_number=757721161)
- CÉLÉRIER, Sylvie; RIESCO-SANZ, Alberto; ROLLE, Pierre. Une indépendance équivoque: les nouveaux statuts des indépendants espagnols et français. *Revue française de socio-économie*, 2016, 2: 21-41.<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/une-independanceequivoquelesnouveaux-statuts-des-independants-espagnols-et-francais.pdf>
- Cézard Michel. Le chômage et son halo. In: *Economie et statistique*, n°193-194, Novembre-Décembre 1986. *Emploi et chômage l'éclatement*. pp. 77-82.[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat\\_03361454\\_1986\\_num\\_193\\_1\\_2519%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat_03361454_1986_num_193_1_2519%20(1).pdf)
- CHARPIN, J. M., et al. Ouverture de l'assurance Chômage Aux Travailleurs Indépendants. IGAS N, 2017.[https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/files-spip/pdf/Rapport-Assurance\\_chomage\\_independants.pdf](https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/files-spip/pdf/Rapport-Assurance_chomage_independants.pdf)
- Conseil d'orientation pour l'emploi DOCUMENT DE SYNTHÈSE RELATIF AUX CAUSES DU CHOMAGE JANVIER 2008<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/coe-rapport-causes-chomage-janvier-2008.pdf>
- Coquet, Bruno. "L'assurance chômage universelle: lubie ou nécessité?." *Regards 1* (2019): 123-136.<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lassurance-chomage-universelle-lubie-ou-necessite.pdf>
- COQUET, Bruno. L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi?. *OFCE Notes du Blog*, 2016, 58: 1-28.<https://sciencespo.hal.science/hal-03459376/file/2016-coquet-l-assurance-chomage-doit-elle-financer-le-service-public-de-l-emploi.pdf>
- Cotis Jean-Philippe, Méary Renaud, Sobczak Nicolas. Le chômage d'équilibre en France. Une évaluation. In: *Revue économique*, volume 49, n°3, 1998. pp. 921-935

[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/reco\\_00352764\\_1998\\_num\\_49\\_3\\_4\\_10022.pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/reco_00352764_1998_num_49_3_4_10022.pdf)

Degrave Patrick. Schnapper Dominique, L'épreuve du chômage.. In: Revue française de sociologie, 1984, 25-3. pp. 494-497 [https://www.persee.fr/doc/rfsoc\\_0035-2969\\_1984\\_num\\_25\\_3\\_3833](https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1984_num_25_3_3833)

DHONT-PELTRAULT, Estelle. L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes. Économie et Prévision, 2017, 1: 137-146. <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lindemnisation-du-chomage-en-france-au-regard-des-pratiques-europeennes.pdf>

Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2020- Insee  
Référence [file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ECRT2020\\_F2-4.pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/ECRT2020_F2-4.pdf)

FANIEL, Jean. L'assurance chômage entre pressions européennes et polémiques régionales. Chronique internationale de l'IRES, 2008, 115: 52-63. [http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/Faniel\\_IRES\\_2008.pdf](http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/Faniel_IRES_2008.pdf)

FANIEL, Jean. L'organisation des chômeurs dans les syndicats. Courrier hebdomadaire, 2006, 1929-1930: 5-76. <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/lorganisation-des-chomeurs-dans-les-syndicats.pdf>

FREYSSINET, Jacques. L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982). 2015. <https://www.jstor.org/stable/43497982>

GARNOT, Benoît. Justice, infrajustice, parajustice et extra justice dans la France d'Ancien Régime. Crime, Histoire & Sociétés/Crime, History & Societies, 2000, 4.1: 103-120. <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/chs-855.pdf>

GAUTIER-SAUVAGNAC, Denis. Réflexions sur le système de l'assurance-chômage des intermittents du spectacle. Commentaire, 2004, 27.3: 737-740. <https://shs.cairn.info/revue-commentaire-2004-3-page-737?lang=fr>

GESUALDI-FECTEAU, Dalia; COX\*, Rachel. Réforme de l'assurance-chômage et politique d'emploi: contrainte, compétition et mobilité:

texte introductif. Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail, 2015, 10.1: 1-

7.<https://www.erudit.org/en/journals/remest/2015v10n1remest02597/1036223ar.pdf>

Gezer, Fabio. "Impact du coronavirus en matière de chômage- Simplification du régime de chômage temporaire." (2021).p

6<https://matheo.uliege.be/bitstream/2268.2/11141/4/TFE%20%20Version%20FINALE.pdf>

Gianella, Christian. "Salaires et taux de chômage local." Economie prevision vol 155 oN4 (2002): 1-

12.<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/salaires-et-taux-de-chomage-local.pdf>

GREBER, Pierre-Yves; UNIVERSITÉ DE GENÈVE. DÉPARTEMENT DE DROIT DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE; UNIVERSITÉ DE LAUSANNE. INSTITUT DE RECHERCHES SUR LE DROIT DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET DES ASSURANCES. L'assurance-chômage en Suisse: du droit international et européen applicable au champ d'application personnel. pp. 123-

150[file:///C:/Users/Tiger/Downloads/41\\_greber\\_123%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/41_greber_123%20(1).pdf)

GRÉGOIRE, Mathieu; VIVÉS, Claire. Combien de chômeurs indemnisés? Un taux de couverture au plus bas occulté par un changement de définition. Notes de l'Institut européen du salariat,

2018<https://hal.science/hal03165962/document>

HAIRAULT, Jean-Olivier. Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements. Rue d'Ulm, 2012. Publié le 29 mars 2013

Heyer, É., & Timbeau\* , X. (2002). Le chômage structurel à 5% en France? *Revue de l'OFCE*, Département analyse et prévision de l'OFCE Janvier 2002, pp.115-120<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/le-chomage-structurel-a-5-en-france.pdf>

Histoire de l'OIT<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--fr/index.htm>.

Jørgensen, Henning. "Le rôle des syndicats dans les réformes sociales en Scandinavie dans les années quatre-vingt-dix." *Revue française des affaires sociales* 4 (2003)<file:///C:/Users/Tiger/Downloads/le->

[role-des-syndicats-dans-les-reformes-sociales-en-scandinavie-dans-lesannees-quat-vingt-dix%20\(1\).pdf](#)

KOHNERT, Dirk. L'impact du Brexit sur Israël et les États arabes voisins en période de crise du COVID-19 (The Impact of Brexit on Israel and Neighbouring Arab States in Times of the COVID-19 Crisis). Available at SSRN 3901159, 2021. <http://ssrn.com/abstract=3900189>

L. Bazzoli, T. Kirat "L'invention de l'indemnisation du chômage aux États-Unis Le capitalisme raisonnable, l'emploi et la responsabilité sociale de l'entreprise selon J.R. Commons et l'école du Wisconsin" Dans Revue Française de Socio-Économie 2018/2 (n° 21), pages 165 à 184 -<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2018-2-page-165.htm>.

Lartigot-Hervier, Louise. "Réformer en présence de veto players: Méta-réformes et syndicats dans les assurances chômage en France et en Allemagne 1." Gouvernement & action publique 3 (2014): 55-78. <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/reformer-en-presence-de-spanstylefont-style-italicveto-playersspan.pdf> .

Marec, Yannick. "La cause des pauvres en France: Frédéric Viguière, Les presses de Sciences Po, 2020, 361 p., 24€, ISBN: 978-2-7246-2540-0." Revue d'histoire de la protection sociale 1 (2021): 175-179. [file:///C:/Users/Tiger/Downloads/la-cause-des-pauvres-en-france%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/la-cause-des-pauvres-en-france%20(1).pdf)

MARGOLIS, David; FOUGÈRE, Denis. Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage: les expériences de bonus-malus aux États-Unis. Cahiers de la Maison des Sciences Economiques, 1999. <https://shs.hal.science/halshs-03592503/file/Bla99022.pdf>

Marianne Arens, Françoise Thull "The reform of France's unemployment benefits scheme 13 December 2000-  
<https://www.wsws.org/en/articles/2000/12/uned-d13.html>

MOACHON, Eric. La mise en œuvre de la lutte contre les abus: le cas du chômage. Carnets de bord, 2007, 13: 16-24. [https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/carnets-de-bord/pdf/13\\_128.pdf](https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/carnets-de-bord/pdf/13_128.pdf)

OECD, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020: crise du covid-19 et protection des travailleurs », OECD Publishing, 2020, p.p 17.ets.

- PAILHÉ, Ariane. Effet attendu de la crise économique actuelle sur les naissances: quelques hypothèses. *Revue des politiques sociales et familiales*, 2010, 100: 97-103. <https://hal.science/hal-02078713/document>
- PATTIEU, Sylvain. Laura Lee Downs Histoire des colonies de vacances de 1880 à nos jours Paris, Perrin, 2009, 433 p. In: *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. Cambridge University Press, 2010. p. 1563-1565. <https://www.cambridge.org/core/journals/annales-histoire-sciences-sociales/article/abs/downs-laura-lee-histoire-des-colonies-de-vacances-de-1880anosjournsperrin2009433p/2313E7104B278E291776767C37B65EB2>
- PÉRON, Françoise. Qu'est-ce qu'une population insulaire aujourd'hui? Le cas d'Ouessant (What is an island's population to-day? The case of Ushant). *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1988, 65.3: 241-255. [https://www.persee.fr/doc/bagf\\_0004-5322\\_1988\\_num\\_65\\_3\\_1437](https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1988_num_65_3_1437)
- Perrin, Guy. "Le rôle de l'Organisation internationale du travail dans l'harmonisation des conceptions et des législations de sécurité sociale." *Droit social* 457 (1970).
- Pilmis, Olivier. "Protection sociale, structures marchandes et temporalité de l'activité. Pigistes et comédiens face à l'assurance-chômage." *Sociologie* 2, vol. 1 (2010). <https://journals.openedition.org/sociologie/343>
- POMMET, Sophie; SATTIN, Jean-François. Faut-il assurer les entrepreneurs? Assurance chômage, liquidation judiciaire et rebond entrepreneurial. *Revue de l'Entrepreneuriat*, 2020, 2: 43-65. <https://shs.cairn.info/revue-de-l-entrepreneuriat-2020-2-page-43?lang=fr>
- Quelles sont les conditions d'obtention des allocations chômage ? Aujourd'hui nous sommes le 16 mars 2022. <https://www.unedic.org/indemnisation/vos-questions-sur-indemnisation-assurance-chomage/quelles-sont-lesconditions-pour-beneficier-des-allocations-chomage>

- Rouillard, J. (2011). Le rendez-vous manqué du syndicalisme québécois avec un parti des travailleurs (1966-1973). *Bulletin d'histoire politique*, 19 (2), 161–182. <https://doi.org/10.7202/1054899ar>
- ROULLAND, Thomas, et al. Dynamique des falaises des Vaches Noires: analyse diachronique historique et récente à l'aide de documents multi-sources (Normandie, France). *Géomorphologie: relief, processus, environnement*, 2019, 25.1: 37-55. <https://journals.openedition.org/geomorphologie/12989> .
- Rueff, J. "L'ASSURANCE CHOMAGE, CAUSE DU CHOMAGE PERMANENT." *Revue d'économie Politique*, vol. 97, no. 6, 1987, pp. 813–53. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24699181>. Accessed 1 Feb. 2025.
- Salais Robert. Le chômage : un phénomène de file d'attente. In: *Economie et statistique*, n°123, Juillet 1980. La santé fait se comptes / Problématique du chômage / Le mythe du nouveau consommateur / Formation professionnelle / La Corse en mutation. pp. 67-78 [file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat\\_0336-1454\\_1980\\_num\\_123\\_1\\_4371%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tiger/Downloads/estat_0336-1454_1980_num_123_1_4371%20(1).pdf)
- Site of service public fr- Un agent public peut-il percevoir l'allocation chômage en cas de démission? <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35382>,
- SOK, Vy, et al. Maintien en emploi dans le milieu du spectacle. *Archives des Maladies Professionnelles et de l'Environnement*, 2020, 81.5: 540. <https://doi.org/10.1016/j.admp.2020.03.310>
- Struyven, Ludo, Tim Goesaert, and Peter Vets. "Secteurs sensibles du chômage temporaire, secteurs sensibles de la dynamique du marché du travail? Impact sectoriel, ampleur et profil du chômage temporaire dans les premiers mois de la crise du coronavirus." (2020).p7 [https://www.dynamstat.be/files/publications/DynamRelease2020\\_FR.pdf](https://www.dynamstat.be/files/publications/DynamRelease2020_FR.pdf)
- TABIN, Jean-Pierre; TOGNI, Carola. *L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982)*. Antipodes, 2013.
- TCHÉKÉMIAN, Anthony. Être agricultrice en France au XXIe siècle: La reconnaissance du statut d'exploitante agricole. *Études rurales*, 2014, 61-78. <file:///C:/Users/Tiger/Downloads/etudesrurales-10017.pdf>

THWAITES, James D.; GIASSON, Guylaine. Travail et emploi/Work and Employment: Sources essentielles/Essential Sources. Presses de l'Université Laval, 2021.[https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=h0pFEAAAQBAJ&oi=fPA1&dq=Isabelle,+F.+\(1943\).+L%27Assurancech%C3%B4mage+\(Doctoral+dissertation,+University+of+Ottawa+\(Canada\).+&ots=Wr9Epm4gPq&sig=GRYuEmGCH5\\_8HP5o7SMHxFnS5Yw&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.eg/books?hl=ar&lr=&id=h0pFEAAAQBAJ&oi=fPA1&dq=Isabelle,+F.+(1943).+L%27Assurancech%C3%B4mage+(Doctoral+dissertation,+University+of+Ottawa+(Canada).+&ots=Wr9Epm4gPq&sig=GRYuEmGCH5_8HP5o7SMHxFnS5Yw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur LA SÉCURITÉ SOCIALE-  
2022.<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/tout-ce-que-securite-sociale-fr.pdf> .



## الملاحق

## الاتفاقيات والتوصيات الدولية:

- \* الاتفاقية الدولية رقم ٢ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ١ - ٢٩ تشرين الأول / أكتوبر - ١٩١٩ - عدد الدول المصدقة ٥٤ دولة منها خمس دول عربية- دخلت حيز التنفيذ في ١٤ تموز / يوليو ١٩٢١ - صدقت مصر في ٣ تشرين الأول / يوليو ١٩٥٤.
- \* الاتفاقية الدولية رقم ٨ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٢ - ١٥ حزيران / يونيه ١٩٢٠ - عدد الدول المصدقة ١٤ دولة - الدول العربية المصدقة: العراق - دخلت حيز التنفيذ في ١٦ مارس ١٩٢٣.
- \* اتفاقية الدولية رقم ١٠ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٣ - ٢٥ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٢١ - عدد الدول المصدقة ٤ - عدد الدول العربية: لا يوجد - دخلت حيز التنفيذ ٣١ أغسطس ١٩٢٣.
- \* الاتفاقية الدولية رقم ١٢ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٣ - ٢٥ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٢١ - عدد الدول المصدقة ٧٦ - عدد الدول العربية ٤ - دخلت حيز التنفيذ ٢٦ فبراير ١٩٢٣.
- \* الاتفاقية الدولية رقم ٤٤ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٨ - ٤ حزيران / يونيه ١٩٣٤ - عدد الدول المصدقة إحدى عشرة دولة - الدول العربية المصدقة الجزائر وجيبوتي - دخلت حيز التنفيذ في ١٠ حزيران / يونيه ١٩٣٨.
- \* التوصية الدولية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٤ "توصية تأمين البطالة والأشكال المختلفة لمساعدة العاطلين عن العمل.
- \* الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٣٥ - ٤ حزيران / يونيه ١٩٥٢ - عدد الدول ٥٩ دولة - الدول العربية المصدقة ليبيا والأردن - دخلت حيز التنفيذ في ٢٧ نيسان / إبريل ١٩٥٥.

\* الاتفاقية الدولية رقم ١١٨ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٤٦ - ٦ حزيران / يونيه ١٩٦٢ - عدد الدول المصدقة سبع وثلاثون دولة - عدد الدول العربية المصدقة خمس دول - دخلت حيز التنفيذ في ٢٥ نيسان / إبريل ١٩٦٤ - صدقت مصر في ١٢ يناير ١٩٩٣.

\* الاتفاقية الدولية رقم ١٢٢ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٤٨ - ١٧ حزيران / يونيه ١٩٦٤ - عدد الدول المصدقة ١١٤ - عدد الدول العربية: اثنتا عشرة دولة - دخلت حيز التنفيذ في ١٥ يوليو ١٩٦٦.

\* الاتفاقية الدولية رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) لسنة ١٩٨٨ (بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة) - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٧٥ - أول حزيران / يونيه ١٩٨٨ - عدد الدول المصدقة ثمانى دول - لم تصدق أية دولة عربية - دخلت حيز التنفيذ ١٧ أكتوبر ١٩٩١.

\* التوصية الدولية رقم ١٧٦ لسنة ١٩٨٨ - النسخة العربية - ١٩٨٩.

\* الاتفاقية الدولية رقم ١٧٧ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي رقم ٨٣ - ٤ حزيران / يونيه ١٩٩٦ - عدد الدول المصدقة إحدى عشرة دولة - لم تصدق أية دولة عربية - دخلت حيز التنفيذ في ٢٢ نيسان / إبريل ٢٠٠٠.

\* الاتفاقية الدولية رقم ١٨٩ - الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي - الدورة ١٠٠ - ١ يوليو ٢٠١١ - عدد الدول المصدقة ٣١ - عدد الدول العربية لا يوجد - دخلت حيز التنفيذ في ٥ سبتمبر ٢٠١٣.

### الاتفاقيات العربية:

\* الاتفاقية العربية رقم ١ - الصادرة عن مؤتمر وزراء العمل العرب رقم ٢ - نوفمبر / تشرين الثاني - ١٩٦٦ - القاهرة - عدد الدول المصدقة تسع - صدقت مصر في ١٩٧٩.

\* الاتفاقية العربية رقم ٣ - الصادرة عن مؤتمر العمل العربي رقم ١ - ٢٧ مارس / أذار ١٩٧١ - القاهرة - عدد الدول المصدقة سبع - صدقت مصر في ١٩٧٧.

- \* الاتفاقية العربية رقم ٦ - الصادرة عن مؤتمر العمل العربي رقم ٥ - مارس / أزار -  
١٩٧٦ - الإسكندرية - عدد الدول المصدقة أربع - صدقت مصر في ١٩٧٧.

### التقارير الدولية والعربية باللغة العربية:

- \* صندوق النقد الدولي - التقرير الدوري السنوي - مكافحة الأزمة العالمية - ٢٥ سبتمبر  
- ٢٠٠٩.
- \* منظمة العمل العربية- التقرير العربي الثاني حول التشغيل والبطالة في الوطن العربي -  
منظمة العمل العربية - (قضايا ملحة) القاهرة - يوليو / تموز - ٢٠١٠.
- \* منظمة العمل العربية - التقرير العربي الثالث حول التشغيل والبطالة في الدول العربية-  
القاهرة - سبتمبر ٢٠١٢.
- \* منظمة العمل العربية - التقرير الرابع حول التشغيل والبطالة في الدول العربية "آفاق  
جديدة للتشغيل في المنطقة العربية" القاهرة سبتمبر/أيلول ٢٠١٤.
- \* منظمة العمل العربية - التقرير الخامس حول: التشغيل والبطالة في الدول العربية "دعم  
التنافسية لتعزيز القابلية للتشغيل" القاهرة ٢٠١٦.
- \* منظمة العمل العربية: التقرير العربي السادس حول: التشغيل والبطالة في الدول العربية  
"أسواق العمل في الدول العربية: تحليل للحاضر واستشراف للمستقبل" ٢٠١٨.
- \* تقرير منظمة العمل الدولية بالقاهرة - ستون عامًا في مصر - نتائج ٢٠١٨-  
إبريل ٢٠١٩.
- \* البنك الدولي: دعم البلدان في أوقات لم يسبق لها مثيل - التقرير الدولي السنوي ٢٠٢٠.
- \* الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء - الباب الثاني - السكان - الكتاب الإحصائي  
السنوي - سبتمبر ٢٠٢٠.
- \* منظمة العمل الدولية -كوفيد ١٩: وقفة على سوق العمل واستجابة السياسات العامة في  
الدول العربية - مذكرة موجزة ومجموعة من الأسئلة والأجوبة - أيار/ مايو ٢٠٢٠.

\* منظمة العمل العربية - التقرير العربي السابع للتشغيل والبطالة في الدول العربية " تحديات المرحلة الراهنة والفرص الواعدة" القاهرة ٢٠٢١.

### الأحكام القضائية:

- طعن مدني رقم ١٣٣ لسنة ٤٤ ق - ج ٣١ مايو - ١٩٨٠ - مكتب فني (سنة ٣١ - قاعد ٣٠٠ -) موقع محكمة النقض الالكتروني. <https://www.cc.gov.eg>
- طعن مدني رقم ١٥٩٦ لسنة ٧١ ق - ج ٥ يناير - ٢٠٠٣ - مكتب فني (سنة ٥٤ - قاعة ٢١) - موقع محكمة النقض الالكتروني. <https://www.cc.gov.eg>
- طعن مدني رقم ٢٣١٧ لسنة ٧٥ ق - ج ٢٣ نوفمبر ٢٠٠٦ - مكتب فني (سنة ٥٧) - موقع محكمة النقض الالكتروني. <https://www.cc.gov.eg>
- طعن مدني رقم ٩٥٦ لسنة ٦٩ ق - ج ٩ مايو ٢٠١٢ - مكتب فني (سنة ٦٣ - قاعة ١١٣) - موقع محكمة النقض الالكتروني. <https://www.cc.gov.eg>
- طعن مدني رقم ١٢٢٠ لسنة ٦٨ ق - جلسة ٢٠١٢/٢/٥. <https://drive.google.com/file/d/1ueY7HxDf70Xy5-g-5vFyMSKT7EnnLcOC/view>
- طعن مدني رقم ١٤٧٧٠ لسنة ٨٥ ق - الدوائر العمالية - ج ١٢ أبريل ٢٠١٧ - موقع محكمة النقض الالكتروني. <https://www.cc.gov.eg>
- مجموعة أحكام محكمة النقض الصادرة من الدوائر المدنية والتجارية - السنة الحادية والسبعون من يناير إلى ديسمبر ٢٠٢٠ "الطعن رقم ١٣٧٨ لسنة ٨٨ قضائية جلسة ١٩ يناير ٢٠٢٠. Pdf
- مجموعة أحكام محكمة النقض الصادر من الدوائر المدنية والتجارية السنة الحادية والسبعون من يناير إلى ديسمبر ٢٠٢٠ - نقض مدني رقم ٩٠٥٣ - لسنة ٨١ ق جلسة ١٣ اغسطس ٢٠٢٠. pdf

- مجموعة أحكام محكمة النقض الصادر من الدوائر المدنية والتجارية -السنة الحادية والسبعون من يناير إلى ديسمبر ٢٠٢٠ -نقض مدني رقم ٩٩٨٩ لسنة ٨٩ ق جلسة ١٧ نوفمبر ٢٠٢٠.pdf.
- مجموعة أحكام محكمة النقض الصادر من الدوائر المدنية والتجارية - السنة الحادية والسبعون من يناير إلى ديسمبر ٢٠٢٠ -طعن مدني رقم ١٢٨٤١ لسنة ٨١ ق جلسة الأول من مارس سنة ٢٠٢٠.pdf..

قائمة الاختصارات

- TEUC –Temporary Extended Unemployment Compensation
- EUC08 Emergency Unemployment Compensation of 2008
- ILO International Labour Organization
- ISSA International Social Security Association
- TUC Temporary Unemployment Compensation
- FSB Federal Supplemental Benefits
- FSC Federal Supplemental Compensation
- EUC Emergency Unemployment Compensation
- EB Extended Benefits
- CNPF Conseil National du Patronat Français
- CUIC California Unemployment Insurance Code
- SDI State Disability Insurance
- FUTA FEDERAL UNEMPLOYMENT TAX ACT
- SJR Salaire journalier de Référence
- IU Unemployment Insurance
- PL Public Law

## قائمة الجداول

رقم الصفحة	اسم الجدول	مسلسل
٢٩	التعداد السكاني المصري عن الفترة من ٢٠١٣ حتى ٢٠٢٣.	١
١١٥	برامج الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل في أمريكا.	٢
١٨٤	اليومية بالنسبة للعامل بأجر يومي.	٣
٢٠٣	معدل البطالة وعدد العاطلين عن العمل في مصر عن الفترة من ٢٠٠٩ حتى ٢٠٢١.	٤
٢٥٦	المقترح الخاص بنسب المساهمة في تمويل تأمين البطالة.	٥
٢٦٩	مدة الأساس الأساسية والبديلة التي يحسب على أساسها تعويض البطالة في الولايات المتحدة الأمريكية (ولاية نيويورك).	٦
٢٧٢	الحد الأدنى والأقصى لأجر الاشتراك الشهري في النظام المصري عن الفترة من يناير ٢٠٢٠ حتى يناير ٢٠٢٧.	٧

## الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
٢	المقدمة
٦	<b>الفصل التمهيدي: ماهية البطالة</b>
٧	المبحث الأول: مضمون البطالة
١٣	المبحث الثاني: صور البطالة
١٨	المبحث الثالث: أسباب تفاقم مشكلة البطالة
١٩	المطلب الأول: أسباب تفاقم مشكلة البطالة في الدول المتقدمة
٢٤	المطلب الثاني: أسباب تفاقم مشكلة البطالة في مصر
٣٦	<b>الباب الأول: التطور التاريخي لتأمين البطالة</b>
٣٩	<b>الفصل الأول: مفهوم تأمين البطالة</b>
٤٠	المبحث الأول: تعريف تأمين البطالة
٤٢	المبحث الثاني: أهمية تأمين البطالة
٤٤	المبحث الثالث: خصائص تأمين البطالة
٥٣	<b>الفصل الثاني: ظهور وتطور تأمين البطالة</b>
٥٤	المبحث الأول: ظهور تأمين البطالة
٥٥	المطلب الأول: بداية ظهور تأمين البطالة كنظام قانوني



٥٦	الفرع الأول: بداية ظهور تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية
٦٥	الفرع الثاني: التطور التاريخي لتأمين البطالة في الدول المتقدمة
٦٩	الفرع الثالث: التطور التاريخي لتأمين البطالة في الدول العربية
٧٩	المطلب الثاني: الأسباب التي أدت إلى ظهور تأمين البطالة
٨٣	المبحث الثاني: تدرج نطاق تأمين البطالة
٨٤	المطلب الأول: التحديد الضيق لنطاق تطبيق تأمين البطالة
٩٣	المطلب الثاني: التوسع التدريجي لإدخال فئات جديدة
١٠٢	المبحث الثالث: تطور مزايا تأمين البطالة
١٠٣	المطلب الأول: كيفية تحديد تعويض البطالة
١٠٤	الفرع الأول: تطور مزايا تأمين البطالة في معايير العمل الدولية والعربية
١١١	الفرع الثاني: تطور مزايا تأمين البطالة في التشريعات المقارنة
١٢٠	الفرع الثالث: تطور مزايا تأمين البطالة في القانون المصري
١٢٥	المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في حساب تعويض البطالة
١٣٠	المطلب الثالث: مصادر تمويل تعويض البطالة
<b>١٣٥</b>	<b>الفصل الثالث: أسباب انتشار تأمين البطالة</b>
١٣٦	المبحث الأول: الأسباب الاقتصادية لانتشار تأمين البطالة
١٣٧	المطلب الأول: أثر أزمة الكساد الكبير في انتشار تأمين البطالة

١٤٢	المطلب الثاني: أثر أزمة الرهون العقارية في انتشار تأمين البطالة
١٤٧	المبحث الثاني: الأسباب الاجتماعية لانتشار تأمين البطالة
١٤٩	المبحث الثالث: الأسباب السياسية لانتشار تأمين البطالة
١٥١	المبحث الرابع: الأسباب الصحية لانتشار تأمين البطالة
<b>١٥٥</b>	<b>الباب الثاني: النظام القانوني لتأمين البطالة</b>
<b>١٥٧</b>	<b>الفصل الأول: نطاق تطبيق تأمين البطالة</b>
١٦٠	المبحث الأول: النطاق الشخصي لتأمين البطالة
١٦١	المطلب الأول: قاعدة شمولية تأمين البطالة
١٦٣	المطلب الثاني: الفئات المستبعدة من تأمين البطالة
١٦٤	الفرع الأول: العاملون في القطاع الحكومي والعام والخاص
١٦٧	الفرع الثاني: عمال الزراعة
١٧٢	الفرع الثالث: أفراد أسرة صاحب العمل
١٧٤	الفرع الرابع: العاملون لحسابهم الخاص
١٧٩	الفرع الخامس: العمال العرضيون والموسميون والمؤقتون
١٨٨	الفرع السادس: خدم المنازل ومن في حكمهم
١٩٢	الفرع السابع: استحقاق التعويض حتى بلوغ سن الشيخوخة
١٩٦	المبحث الثاني: صور التعطل

١٩٧	المطلب الأول: التعطل الجزئي
٢٠٠	المطلب الثاني: التعطل الكلي
<b>٢٠٧</b>	<b>الفصل الثاني: شروط استحقاق تعويض البطالة وطرق تمويله</b>
٢٠٨	المبحث الأول: شروط استحقاق تعويض البطالة
٢٣٨	المبحث الثاني: طرق تمويل تأمين البطالة
٢٣٩	المطلب الأول: أطراف تمويل تأمين البطالة
٢٤١	الفرع الأول: أهمية مساهمة المؤمن عليه من عدمه
٢٤٥	الفرع الثاني: مساهمة أصحاب الأعمال
٢٤٨	الفرع الثالث: مساهمة الدولة من عدمه
٢٥١	المطلب الثاني: مصادر تمويل تأمين البطالة
<b>٢٥٩</b>	<b>الفصل الثالث: الأحكام العامة لتعويض البطالة</b>
٢٦٠	المبحث الأول: مقدار تعويض البطالة
٢٦١	المطلب الأول: مزايا تأمين البطالة في التشريعات المقارنة والقانون المصري
٢٦٧	المطلب الثاني: كيفية حساب التعويض في التشريعات المقارنة والقانون المصري
٢٨٢	المبحث الثاني: حالات وقف وعودة وسقوط الحق في الحصول على

	التعويض
٢٨٣	المطلب الأول: حالات وقف وعودة الحق في الحصول على تعويض البطالة
٢٩١	المطلب الثاني: حالات سقوط الحق في الحصول على تعويض البطالة
٢٩٨	المبحث الثالث: النزاع حول سبب إنهاء الخدمة أو مقدار التعويض
٢٩٩	المطلب الأول: الضمانات القانونية لحماية نظام التأمينات الاجتماعية
٣٠٤	المطلب الثاني: استرداد المبالغ التي صرفت دون وجه حق
٣١٣	خاتمة
٣١٨	قائمة المراجع
٣١٩	المراجع العربية
٣٣١	المراجع الإنجليزية
٣٤٧	المراجع الفرنسية
٣٥٦	الملاحق
٣٦١	قائمة الاختصارات
٣٦٢	قائمة الجداول
٣٦٣	الفهرس

## ملخص

يعد تأمين البطالة نظامًا معقدًا نظرًا للمشاكل العديدة الناجمة عن تطبيقه حيث تختلف سياسات الدول في توظيفه من دولة لأخرى وفقًا لقدراتها الفنية والإدارية والاقتصادية. كما يعتبر هذا التأمين من أصعب أنواع التأمينات الاجتماعية من حيث الرقابة والتمويل بسبب التلاعب وادعاء البطالة، فضلًا عن كثرة العاطلين عن العمل أثناء الأزمات الاقتصادية التي يصعب تحديد آثارها مسبقًا، مما يجعل التمويل اللازم لهذا النوع غير دقيق. وعلى الرغم من ذلك أصبح تأمين البطالة عن هدفًا أساسيًا لكل دولة -بما في ذلك مصر- تسعى إلى الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي داخل البلاد، ومن ثم تحاول كل الدولة ترسيخه حسب قدرتها الاقتصادية، بحيث تضيق وتوسع مزاياه وفقًا لعوامل متعددة، مثل العوامل الفنية والإدارية والاقتصادية وغيرها. وقد نظمت مصر هذا التأمين من خلال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، حيث يتضمن حماية المؤمن عليهم في القطاعين العام والخاص دون القطاع الحكومي. ومن ثم كان الهدف من هذه الدراسة عرض رؤية من واقع الحياة العملية حتى يمكن المشرع المصري من الاستعانة بها لإمكانية بسط الحماية لكافة العاملين بما فيهم العاملين في الجهاز الإداري للدولة والعمال المؤقتين والموسميين وغيرهم.

**الكلمات المفتاحية:** التأمينات الاجتماعية، تأمين البطالة، الحماية التأمينية.

## summary

Unemployment insurance is a complex system due to the many problems resulting from its application, as the policies of countries in consolidating it differ from one country to another according to their technical, administrative and economic capabilities. This insurance is also considered one of the most difficult types of social insurance in terms of control and financing due to manipulation and claiming unemployment, as well as the large number of unemployed during economic crises whose effects are difficult to determine in advance, which makes the necessary financing for this type inaccurate. Despite this, unemployment insurance has become a primary goal for all A state – including Egypt – seeks political, social and economic stability within the country, and then each state tries to consolidate it according

to its economic capacity, so that it narrows and expands its advantages according to multiple factors, such as technical, administrative, economic and other factors. Egypt has regulated this insurance through the Social Insurance and Pensions Law No. 148 of 2019, which includes the protection of the insured in the public and private sectors but not the government sector. Hence, the aim of this study was to present a vision from the reality of practical life so that the Egyptian legislator can use it for the possibility of extending protection to all workers, including workers in the administrative apparatus of the State, temporary and seasonal workers and others.

Keywords: social insurance, unemployment insurance, insurance protection.

**Cairo University**  
**Faculty of Law**  
**Department of Social Legislation**

**Unemployment insurance according to the Social Insurance Law**  
**No. 148 of 2019 " comparative study"**

A Thesis for Obtaining ph.D.in Law

**Prepared by**

**Ahmed Ali Abd EL Gawad Ahemd**

**Discussion and Judgment Committee**

**Prof. Ahmed Hassan Al-Borai**

Professor and Head of the Department of Social Legislation at the  
Faculty of Law

"previously" - Cairo University

Minister of Manpower and former Minister of Social Solidarity

**" president "**

**Prof. Abdul Basit Muhammad Abdul Mohsen**

Professor of Social Legislation at the Faculty of Law

Cairo University

Former advisor to the Bahraini Minister of Labor

**" Supervisor and Member "**

**Prof. Saber Muhammad Ali Al-Naqeeb**

Advisor to the former Minister of Social Solidarity

Director General of the Legal Departments of the National  
Social Insurance Authority

**" Member "**

2025