دكتور
سامي نجيب
بكالوريوس فى المحاسبة وليسانس فى القانون
دكتوراه الفلسفة فى التأمين
كبير أخصائيين أول التأمينات الإجتماعية

رسالة الدكتوراه التى نوقشت بقسم الرياضة والتأمين بتجارة جامعة القاهرة

الإرتفاع النسبى لإشتراكات التأمينات الإجتماعية فى جمهورية مصر العربية

دراسة تحليلية لمشكلة إرتفاع إشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية للعاملين فى مصر، تهتم فى جوهرها باستخلاص الأسس والعلاقات والمفاهيم التأمينية والرياضية والإقتصادية والإجتماعية التى تشكل إطارا علميا

نحو نظرية
لتمويل التأمينات الإجتماعية وإستثمار إحتياطياتها
فى ظل النمو الإقتصادى

مقدمـــــة

أهمية البحث :

من أهم السمات المميزة لنظم التأمين الإجتماعى عن غيرها من تدابير الضمان الإجتماعى تلك المتعلقة بتمويلها عن طريق إشتراكات يتحملها المؤمن عليهم أو أصحاب الأعمال أو كليهما وذلك فضلا عن المساهمة العامة للدولة.

ومن ناحية أخرى فإن تلك النظم تتأثر من أكثر من جانب بعمليات تمويلها سواء من حيث إمكانية وفائها بأهدافها أو من حيث إختيار الحلول المتعلقة بمجالها وتطويرها .

وتأسيسا على ذلك فإن من المنطقى إعتبار الجانب التمويلى للنظم المشار اليها من أهم الأمور لدى جميع المهتمين بها سواء كمستفيدين أو كممولين بطريق مباشر أو غير مباشر .

ورغم هذه الأهمية الكبرى فان تمويل التأمينات الإجتماعية لم يحظ على المستوى العالمى - سواء على مستوى الباحثين كأفراد أو على مستوى المنظمات الدولية المعنية - ببحوث مستقلة تتناسب مع أهميته، وتكاد تخلو منها - على المستوى المحلى - المكتبة العربية .

وهكذا تأتى أهمية دراسة مشاكل تمويل التأمينات الإجتماعية فى جمهورية مصر العربية، وقد كانت موضوعا لرسالة الماجستير التى أعدها الباحث وتمت مناقشتها فى ١٩٧٣/٦/٤، والتى تبرز على رأسها مشكلة الإرتفاع النسبى لإشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية لغير العاملين بالقطاع الحكومى والتى تزايدت بصورة سريعة وملحوظة منذ إنشاء هذا النظام فى إبريل ١٩٥٦، حتى بلغت ذلك المدى الذي تعددت معه مظاهر إرتفاعها النسبى عن قدرة مصادرها وتداعت مع ذلك العديد من النتائج غير المرغوب فيها.

ومن هنا كان إهتمام الباحث، وقد عمل بمجال التأمين الإجتماعى أكثر من سبعة عشر عاما، بإجراء دراسة تحليلية لمشكلة الإرتفاع النسبى لإشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية للعاملين فى غير القطاع الحكومى فى جمهورية مصر العربية.

الهدف من البحث:

يهدف الباحث من دراسة مشكلة الإرتفاع النسبى لإشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية (لغير العاملين فى القطاع الحكومى) فى جمهورية مصر العربية، مسترشدا فى ذلك بفلسفة هذا النظام وطبيعته وآثاره وبخبرة الدول الأخرى (خاصة النامية والإشتراكية) فى مجال تقدير الإشتراكات وتوزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل، إلى **الوصول إلى الحلول المناسبة لمواجهة المشكلة موضوع البحث والتى تشكل فى ذات الوقت الإطار العام الذى يجب أن يحكم أسلوب وعملية تقدير الإشتراكات والذى يكفل التوزيع الملائم لنفقات التأمين بين هذه الإشتراكات وبين مصادر التمويل الأخرى ومما يحقق فى النهاية إستراتيجية الدولة فى شمول نظام التأمين الإجتماعى وحسن تطبيقه.**

إطار البحث :

حدد الباحث إطار دراسته فى إشتراكات التأمينات الإجتماعية التى يتحملها العمال وأصحاب الأعمال بالمؤسسات العامة ووحدات القطاعين العام والخاص، وهي الإشتراكات التى تؤدى لصندوق التأمينات الذى تديره الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية.

ومن هنا لا يدخل فى مفهوم الإشتراكات التى تهتم بها هذه الدراسة المبالغ التى تلتزم بها الخزانة العامة سنويا (بواقع ١% من الأجور) للمشاركة فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بإعتبارها صورة من صور المساهمة العامة.

كما لا تدخل فى مجال البحث الإشتراكات التى تؤدى لصندوق التأمينات الخاص بالعاملين بالجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة والذي تديره الهيئة العامة للتأمين والمعاشات، وكذلك الإشتراكات التى تؤدى لصندوق التأمين والمعاشات لضباط وصف ضباط القوات المسلحة والذي تديره إحدى إدارات القوات المسلحة.

والحكمة من هذا التحديد أن تأتى الدراسة المقارنة أكثر تحديدا وإنضباطا وهو الأمر الضرورى لسلامة النتائج، وإتفاقا مع ذلك فإن الدراسة لا تمتد، كلما كان ذلك ممكنا، للنظم المهنية أو الخاصة، كما لا تشمل نظم الإعانات العائلية التى تعتبرها بعض الدول من بين أنواع التأمينات الإجتماعية، وذلك فضلا عن عدم إهتمام الدراسة، وكلما كان ذلك ممكنا، بالنظم ذات المجال الذى لا يقتصر على العاملين لدى الغير بل يمتد ليشمل كافة فئات الشعب، كما أنها لا تهتم بنظم التأمين الإجتماعى شبه الإختيارى.

خطة (طريقة) البحث :

تفترض مشكلة الإرتفاع النسبى للإشتراكات سببين رئيسيين يتمثل أولهما فى أسلوب أو عملية تقدير هذه الإشتراكات أما الثانى فيتمثل فى الإنخفاض النسبى لمصادر التمويل الأخرى ونعنى بذلك المساهمة العامة وعائد إستثمار الإحتياطيات.

ومن هنا نتناول بالدراسة المشكلة موضوع البحث فى بابين :

الأول: ويهتم بدراسة أسلوب وعملية تقدير الإشتراكات ومشكلة إرتفاعها النسبى وذلك من خلال فصول ثلاثة نبحث فى أولها تطور نسب الإشتراكات للنظام محل البحث ومظاهر إرتفاعها النسبى ونستخلص فى الثانى الأسلوب الملائم لتقدير إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة أما الثالث فنذهب فيه إلى تقدير إشتراكات التأمينات المؤقتة المتمثلة فى تأمين البطالة والتأمين الصحى وتأمين إصابات العمل.

الثانى: ونخصصه لدراسة الإنخفاض النسبى لمصادر التمويل الأخرى وذلك من خلال فصلين يهتم أولهما بضآلة المساهمة العامة ومجالاتها المقترحة أما الثانى فنتناول فيه بالدراسة الإنخفاض النسبى لعائد إستثمار الإحتياطيات وقيمتها الحقيقية .

وقد رأى الباحث أن من المناسب لموضوع البحث أن تأتى النتائج المستفادة من الدراسة فى نهاية كل مبحث من المباحث التى تشتمل عليها الفصول، فى حين تأتى التوصيات بعد نهاية الباب الثانى.

الباب الأول

أسلوب تقدير الإشتراكات ومشكلة إرتفاعها النسبى

تطور نسب الإتراكات فى مصر ومظاهر إرتفاعها النسبى – الأسلوب الملائم لتقدير إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة - تقدير إشتراكات التأمينات المؤقتة.

مقدمة:

تطورت نسب إشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية (١)، للعاملين فى غير القطاع الحكومى، فى جمهورية مصر العربية بصورة سريعة وملحوظة فتزايدت من ١٢,١% من الأجور عند نشأة هذا النظام فى إبريل ١٩٥٦ إلى ٣٥% من الأجور فى يناير ١٩٧٢ وكادت بالتالى أن تصل إلى ثلاثة أمثالها فى خلال خمسة عشر عاما .

فإذا أضفنا إلى ذلك إشتركات نظام الإدخار الذى بدأ تقريره فى ١٩٦٥/٧/١ لتبين لنا أن إجمالى الإشتراكات التى يتحملها العمال وأصحاب الأعمال قد بلغت فى نوفمبر ١٩٧٣، ٣٨% من الأجور وهى نسبة تفوق مثيلتها بالغالبية العظمى من دول العالم، أيا كان سخاء أنواع التأمينات الإجتماعية القائمة بها وأيا كانت أيدلوجيتها أو درجة تقدمها الإقتصادى،

---

(١) جرت العادة على ترجمة Assurances وهي تعبر عن الجمع "بالتأمين" فى صيغته المفردة، وعلى العكس من ذلك التأمينات الإجتماعية إذ جرت العادة على إستخدامها فى صيغة الجمع لتقابل الأصل الفرنسى Assurances Sociales. "راجع: د. برهام محمد عطا الله، مدخل إلى التأمينات الإجتماعية (القاهرة، دار المعارف ١٩٦٩) ص٦٧". هذا ومع إتجاه المشرع فى مصر (القوانين ٧٩ لسنة ٧٥، ١١٢ لسنة ٧٥، ١. ٨ لسنة ١٩٧٦) إلى إستخدام الصيغة المفردة "نظام التأمين الإجتماعى" فان الباحث قد إتجه إلى إستخدام الصيغتين معا بإعتبار أن الأولى قد إستقرت فى التداول وأن الثانية بدأت فى فرض نفسها.

خاصة إذا ما راعينا أن إستمرار سياسة التمويل الحالية وأسلوب التمويل القائم من شأنه إتجاه نسب الإشتراكات للإرتفاع نظرا لعدم كفاية إشتراكات التأمين الصحى.

ومع تزايد نسب الإشتراكات على الوجه المتقدم تعددت على المستوى المحلى مظاهر إرتفاعها النسبى عن قدرة العاملين وأصحاب الأعمال فتزايدت مشكلة التهرب من الإشتراكات فى نظام التأمين الإجتماعى، سواء عن كل العاملين أو بعضهم أو الإشتراك على أساس أجور أقل من الحقيقية، وإضطر المشرع إلى الغاء نظام الإدخار كلية بالنسبة لمن تقل أجورهم عن قدر معين مع تخفيض نسبة إشتراكاته بالنسبة لمن تبلغ أجورهم هذا القدر أو تزيد وكان أخيرا العدول الجزئى عن مفهوم الأجر الإجمالى الذى تؤدى على أساسه الإشتراكات والمزايا والذى إستقر العمل عليه على مدى عشرين عاما كما كان السخاء الملحوظ غير المتوازن فى مستوى التعويضات وشروط وأحكام إستحقاقها وهذه كلها نتائج غير مرغوب فيها فى مجال التأمين الإجتماعي.

ولما كان لأساليب تقدير الإشتراكات أثرها الواضح والمباشر فى تحديد مستوى هذه الإشتراكات، فى مراحل تطور نظام التأمينات الإجتماعية، فقد كان على الباحث أن يعطى إهتماما كبيرا لإستخلاص اسلوب التقدير المناسب لتلك الإشتراكات فى جمهورية مصر العربية.

وللدارس فى هذا المجال أن يلاحظ التطور الكبير فى مفهوم الأسلوب الملائم لتقدير إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة[1] والذي أدى بكثير من النظم، القديمة والحديثة على السواء، إلى العدول عن الأسلوب التقليدى الذي مازال متبعا فى مصر والذى من شأنه الإرتفاع الملحوظ فى مستوى إشتراكات التأمين المشار اليه فى السنوات الأولى لنشأته، وقد كان لهذا التطور أسسه النظرية والعملية الجديرة بالبحث والدراسة والتى

---

(١) يتداول المهتمون بالتأمينات الإجتماعية إستخدام صيغ "التأمين ضد ....." أو "التأمين من ....." للتعبير عن مفهوم التأمين ولتلافى إجتهادات غير المتخصصين عن دور التأمين، على أن الباحث يرى أن عبارات تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى وتأمين البطالة وتأمين إصابات العمل قد إستقرت فى التداول وأنها أبسط وأسلس فى التعبير وبالتالى أولى بالإتباع.

تشكل فى ذات الوقت، إطارا متكاملا لفلسفة الأساليب الحديثة للتمويل .

أما بالنسبة لباقى أنواع التأمينات الإجتماعية، والمتمثلة فى تأمين البطالة والتأمين الصحى وتأمين إصابات العمل، فيكاد يكون هناك إتفاق حول أسلوب تقدير إشتراكاتها مما يتقدم معه البحث إلى التقدير الفعلى لهذه الإشتراكات لإستخلاص مدى كفايتها أو إرتفاعها النسبى.

وهكذا كان تخصيص الباب الأول من الدراسة لأسلوب تقدير الإشتراكات ومشكلة إرتفاعها النسبى وذلك فى فصول ثلاثة نبدأها بفصل أول يهتم بدراسة تطور نسب الإشتراكات فى مصر ومظاهر إرتفاعها النسبى وننتقل بعده إلى فصل ثان نستخلص فيه الأسلوب الملائم لتقدير إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة يتلوه الفصل الثالث الذي يهتم بتقدير إشتراكات باقى أنواع التأمينات الإجتماعية والتى تسمى بالتأمينات المؤقتة.

الفصل الأول

تطور نسب الإشتراكات فى مصر ومظاهر إرتفاعها النسبى

تطور نسب الإشتراكات فى مصر ومبرراته- الإرتفاع النسبى للإشتراكات عن السائد فى الدول الأخرى وأهم مظاهره المحلية.

تمهيد وخطة البحث :

تأسيسا على إعتبارات المصلحة والمسئولية، فضلا عن الإعتبارات التمويلية، تتفق كافة نظم التأمينات الإجتماعية على أن مصادر الإشتراكات تتمثل فى المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال، ومع ذلك فقد أثار توزيع الإشتراكات بين مصدريها الكثير من نقاط البحث التى أدت دراستها إلى الإتفاق مع ما إنتهت اليه توصيات ومؤتمرات العمل الدولية من ضرورة مراعاة أمرين (١).

١- ألا تشكل إشتراكات المؤمن عليهم عبئا ماليا مرهقا بالنسبة لهم وخاصة بالنسبة لذوي الدخول المحدودة منهم .
٢- ألا تصل إشتراكات أصحاب الأعمال إلى الحد الذي يؤدى إلى إضطراب الإنتاج ويثير الصعوبات أمام نمو الصناعة .

ومع أن الدراسات السابقة على نشأة نظام التأمين الإجتماعى محل البحث

---

(١) سامي نجيب، **دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الإجتماعية فى جمهورية مصر العربية**، رسالة ماجستير، يونية ١٩٧٣ ص٥٤ وما بعدها والجزء الأول من ملحق الرسالة، ص ٢٦٨ وما بعدها

- Régimes de securité social dans la monde, 1973, Association international de la sécurité social, Sécuretariat général, Genéve, Novembre, 1974, pp.1-253.

قد إهتمت بمراعاة الأمرين المشار إليهما بالفقرة السابقة، فقد تطورت نسب إشتركات هذا النظام على نحو مستمر وملحوظ ففاقت مثيلتها بكافة دول العالم، بما فى ذلك الدول الإشتراكية والنامية، وتعددت على المستوى المحلى مظاهر إرتفاعها النسبي.

ومن كان تخصيص المبحث الأول من هذا الفصل لدراسة تطور نسب إشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية للعاملين فى غير القطاع الحكومى فى مصر وذلك بهدف إستخلاص المدى الذي بلغته تلك النسب ومبرراته.

وفى ضوء ذلك نكون قد تهيأنا لدراسة مدى الإرتفاع النسبى للإشتراكات فى مصر سواء على المستوى الدولى أو المستوى المحلى وآثاره فيأتى المبحث الثانى الذى يهتم بمدى الإرتفاع النسبى للإشتراكات عن السائد فى النظم المماثلة بمختلف دول العالم بعد تقسيمها إلى دول إشتراكية ودول غير إشتراكية متقدمة ونامية وأقل نموا[1]، مع دراسة مدى الإرتفاع النسبى للإشتراكات فى مصر عن السائد فى غيرها من الدول العربية على وجه الخصوص، بافتراض التعاون والتكامل الإقتصادرى بينها وتأسيسا على أن السياسة العليا للدولة فى مصر تسعى لإستقطاب رؤوس الأموال العربية، وذلك فضلا عن دراسة أهم المظاهر المحلية لمشكلة الإرتفاع النسبى للإشتراكات

١-أعتمد الباحث في هذا على التقسيم الذى تم بمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية U.N.C.T.A.D.وعلى وجه التحديد ذلك الذى تم بالدورة الثالثة للمؤتمر والمنعقدة بسنتياجو في ١٣-٤-١٩٧٢ "المرجع: مؤتمر سنتياجو وعقد التنمية الثانى، د. إيهاب إسماعيل، مقالة بالعدد ٤٠١ من مجلة الأهرام الإقتصادى مايو ١٩٧٢، ص ٣٢، ٣٣ وما بعدها معلومات معروضة على ص ٣٤، ٣٥ بعنوان: أرشيف الإقتصادى ."

كما إسترشد الباحث بالبحث التالى الذي نشرته مجلة العمل الدولية في بداية سنة ١٩٦٧ عن القوى العاملة في العالم وتوزيعها الصناعى:

The world's working population: its industrial distribution, samoel powrn, International labour review, Vol.95, No.1-2, January-February, 1967, pp.96-112.

سواء في ذلك تلك التى تقتطع من العاملين، والتى فاقت قدرتهم إلى الحد الذى تقرر معه، وبصورة ملحوظة وسريعة، إستردادهم لكل أو بعض إشتراكات نظام الإدخار منذ بدء سريانه في يوليو ١٩٦٥، أو تلك التى يتحملها أصحاب الأعمال، والتى إرتفعت إلى المدى الذى أدى إلى إنتشار ظاهرة التهرب من الإشتراكات عن كل أو بعض العمال أو التهرب من الإشتراك على أساس الأجور الحقيقية، خاصة حيث يكون من الصعب أحكام الرقابة على نشاط صاحب العمل، كما أدت إلى العدول جزئيا عن مفهوم الأجر الإجمالى في تطبيق نظام التأمين الإجتماعى بعد إستقراره على مدى عشرين عاما.

المبحث الأول

تطور نسب الإشتراكات في مصر ومبرارته

الدراسات السابقة على نشأة نظام التأمين الإجتماعى- مرحلة النظام الإدخارى – إستحداث تأمين إصابات العمل (الإجتماعي) قانون التأمين الإجتماعى الأول وبدء تقرير معاشات الشيخوخة - قانون التأمينات الإجتماعية الثانى وإستحداث التأمين الصحى وتأمين البطالة مع تطوير تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة – قانون التأمين الإجتماعى الأخير وسخاء المزايا.

من أهم المبادئ العملية في مجالة تطبيق نظام التأمين الإجتماعى ما يعرف بمبدأ التدرج في التطبيق بشقيه، الأفقى وبمقتضاه يمتد النظام تدريجيا إلى فئات المؤمن عليهم، والرأسى وبمقتضاه يمتد تدريجيا لشمول مختلف أنواع التأمينات الإجتماعية مع تحسين مزايا الأنواع القائمة منها.

وبيان ذلك أن نظام التأمين الإجتماعى يحتاج لتوافر مناخ سياسى وإقتصادى وإجتماعى فضلا عن الخبرة الإحصائية المناسبة، وبالتالى يكاد

يكون من المستحيل على أى مجتمع من المجتمعات تطبيقه بغير خبرة سابقة في معالجة نظم أصغر وأيسر من من حيث الإدارة، ومن هنا فإن كل دولة تمر في تشريعها بمراحل التطور التاريخى التى مرت بها الدول التى سبقتها في التطبيق (١).

ولقد إتبع المشرع المصرى في تطبيق نظام التأمين الإجتماعى، شأن المتبع في كافة الدول الأخرى، مبدأ التدرج في التطبيق بشقيه الأفقى والرأسى وكان من المتوقع وفقا لذلك أن ترتفع نسب إشتراكاته مع كل تطور في المزايا، إلا أن هذا الإرتفاع تم بصورة سريعة وملحوظة لا يكفي لتبريرها أو فهمها إتباع مبدأ التدرج في التطبيق مما يتعين معه دراسة المبررات المباشرة وغير المباشرة التى كانت وراء ذلك.

وهكذا نبين فيما يلى مراحل التدرج الرأسى لنظام التأمينات الإجتماعية، للعاملين في غير القطاع الحكومى، في جمهورية مصر العربية لإستخلاص مدى ومبررات تلاحق وسرعة التعديلات التى طرأت على نسب الإشتراكات مع بيان نتائج الدراسات السابقة على نشأة النظام المشار اليه خاصة فيما يتعلق بتحديد مستوى الإشتراكات.

أولا: الدراسات السابقة على نشأة نظام التأمين الإجتماعى:

بدأ الإهتمام بنظام التأمين الإجتماعى، للعاملين بغير القطاع الحكومى، في جمهورية مصر العربية في عام ١٩٣٦ حيث شكلت لجنة بمصلحة العمل، التابعة وقتئذ لوزارة التجارة والصناعة، لدراسته والعمل على الأخذ به، وحتى تتم هذه الدراسة تم تنظيم الأحكام المتعلقة بالتعويض عن إصابات العمل وذلك بالقانون رقم ٦٤ لسنة ٣٦ (المعدل بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥.) ثم بقانون التأمين الإجبارى عن حوادث العمل رقم ٨٦ لسنة ١٩٤٢.

وعلى ضوء الدراسة التى أعدتها اللجنة المشــار اليها بالفقرة السابقة

---

(١) Introduction to Social Security, Geneva, L.L.O., 197. , p. 4.

أعدت وزارة الشئون الإجتماعية في عام ١٩٤٣ مشروع قانون بشأن التأمين الإلزامى رؤى الإستئناس بخبرة مكتب العمل الدولى في المبادئ التى تضمنها مع دعوة بعثة من خبرائه لزيارة مصر.

ووفقا لذلك قام مكتب العمل الدولى بدراسة المشروع وإبداء ملاحظاته عليه مع إيفاد خبيرين عنه شكلت لجنة منهما [١] ومن بعض خبراء وزارات الشئون الإجتماعية والمالية والصحية إنتهت إلى إقتراح المبادئ العامة لمشروع نظام التأمين الإجتماعى سواء من حيث الإشتراكات أو من حيث المزايا وشروط وأحوال إستحقاقها والهيئة التى يقترح إدارتها للمشروع بعد إقراره.

وفى ٢٤-٢-١٩٤٧ أعدت وزارة الشئون الإجتماعية مذكرة بالمبادئ العامة لمشوع نظام التأمين الإجتماعى التى أقرتها اللجنة التى ضمت خبيرى مكتب العمل الدولى، وقامت برفعها إلى مجلس الوزراء الذي وافق عليها بجلسة ١٩٤٧/٤/١٦[٢]، وعلى ضوء ذلك تم إعداد مشروع قانون التأمين الإجتماعى وأفرغ في الصيغة النهائية عام ١٩٥. إلا أنه رؤى إرجاؤه بدعوى إقتصاره على عمال الصناعة والتجارة دون عمال الزراعة وصدر بدلا منه قانون الضمان الإجتماعى رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠.

ومع ذلك فإن من المفيد بيان المبادئ التى إنتهت إليها اللجنة المشكلة من خبراء مكتب العمل الدولى ووزارات الشئون الإجتماعية والمالية والصحة في مجال تقدير الإشتراكات والتى تنص على ما يلي [٢]: -

"أخذت اللجنة بنظام الإشتراكات (والمزايا) موحدة القيمة وقدرت على أساس المتوسط العام لأجور العمال، وتقوم مصلحة الإحصاء والتعداد بجمع هذا الإحصاء مرتين سنويا تنفيذا للإتفاقية الدولية رقم ٦٣، ويبلغ هذا المتوسط (وقتئذ) ١٢٥ قرشا في الأسبوع.

---

(١) الأستاذ استاك مدير قسم التأمينات الإجتماعية، والدكتور- زلنكا الخبير الرياضى بمكتب العمل الدولى (وقتئذ).

(٢) يوسف فخري وسعد **شرح قانون صندوق التأمين والإدخار للعمال**، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٥٦ ص١٢ وما بعدها.

وقد روعى في تقدير الإشتراكات ألا تكون عبئا ثقيلا على الشخص المؤمن عليه فقدرت بثلاثة قروش في الأسبوع، كما قدر الإشتراك الأسبوعى الذى يدفعه صاحب العمل عن كل عامل من عماله بأربعة قروش تزداد الي ستة بمجرد سريان نظام التأمين ضد المرض، وقد روعي في ذلك أيضا إلتزامات صاحب العمل المرتبة علي قوانيين العمل والتي سيحل محلها ما يكلفة التأمين[1]، كما رؤي عدم زيادة هذه الأعباء اإ بنسبة ضئيلة يمكنه تحملها وألا يكون لها في الوقت نفسه أي أثر يعوق نمو الصناعة في البلاد الخاصة وأن عدد السكان في مصر يتزايد بسرعة ونمو الصناعة هو العامل الوحيد الذي يخفف من حدته ".

ويتضح من هذه المبادئ ما يلي:

١- مراعاة تقدير حصة العامل في الاشتراكات بما يوازي ٢,٤ % من متوسط الأجور السائد حتى لا تمثل عبئاً ثقيلاً عليه.
٢- مراعاة تقدير حصة العامل في الاشتراكات بما يوازي ٣,٢ % من متوسط الأجور السائد ترتفع الي ٤,٨ % من الأجور عند سريان نظام التامين الصحي. وبذلك لا تزيد أعباء أصحاب الاعمال عن تلك المقررة بتشريعات العمل القائمة (وقتئذ) الا نسبة ضئيلة يمكنهم تحملها فلا تعوق نمو الصناعة باعتباره العامل الوحيد الذي يخفف من أثار التزايد السريع في عدد السكان.

ثانياً: مرحلة النظام الادخاري: -

رغم شمول نظام التأمين الأجتماعي الصادر بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ لكافة المواطنيين وترتيبه لمعاشات في حلات الشيخوخة والوفاة والعجز الكلي عن العمل، إلا أن هذا النظام، والمقرر بالقانون المشار اليه، أصبح ضئيل الفائدة بعد تعديله بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢ الذي

١- وفقاً لقانون عقد العمل الفردي رقم ٤١ لسنة ١٩٤٤ ومن بعده المرسوم بقانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢، يلتزم أصحاب الاعمال، وفقاً لشروط واحكام معينة، برعاية عملهم طبياً في حالات المرض وبأداء مكافأت لهم عند انتهاء خدمتهم.

نص على عدم استحقاق المعاشات المشار اليها إلا في حدود ما يدرج لذلك في ميزانية الدولة، وعلى أثر أت تكون الأولوية في الإستحقاق وفقا للقواعد التى يصدر بها قرار من وزير الشئون الإجتماعية(١)، وبهذا أصبحت الدولة غير ملزمة بتدبير الإعتمادات المالية الكافية لصرف جميع المعاشات التى تستحق وفقا للقانون(٢).

وبقيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ أعلنت الحكومة أن أهم أهدافها يتمثل في القيام بمشروعات التجديد الإقتصادى والعمل على زيادة الإنتاج مما يستلزم تطبيق نظام التأمين الإجتماعى حماية واستقرار للعمال.

لذا قرر مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة في ٧ ديسمبر سنة ١٩٥٢، تكليف وزير الشئون الإجتماعية ووزير المالية والإقتصاد باعداد قانون بانشاء صناديق ادخار للعما يلتزم فيها أصحاب الأعمال والعمال بأداء نسب مئوية من أجور العمال تأسيسا على ما يلي (٣): -

١- أن نظام الأدخار يعتبر دعامة للتأمينات الإجتماعية.
٢- أن هذا النظام أوفر التأمينات حصيلة وأسهلها نظاما واضمنها نتائج.
٣- أنه يوفر للعمال عند تقاعدهم موردا يتعيشون منه.

ووفقا لذلك شكلت لجنه انتهت إلى وضع مذكرة بالخطوط الرئيسية لإنشاء صندوق للتأمين وآخر للإدخار للعمال الخاضعين الأحكام قانون عقد العمل الفردى ورفعتها للمجلس الإستشارى الأعلى للعمل الذي قرر إحالتها إلى اللجنة التحضيرية الدائمة التى قامت بمناقشة المبادئ الرئيسية للمذكرة وعهدت بالمسائل الفنية والحسابية التفصيلية إلى لجنة فنية طلبت بدورها الإستئناس بخبراء مكتب العمل الدولى فدعى لذلك الدكتور زلنكا الذي

---

(١) م ٣ مكرر من القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥. مضافا بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢.
(٢) د. محمد حلمى مراد، قانون العمل، الطبعة الثانية، بند ٨٣٧، ٧٣٩.
(٣) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ بانشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار للعمال الخاضعين للمرسوم بقانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن عقد العمل الفردى.

أعد تقريرا بالنقاط التى رآها ضرورية في انشاء الصندوقين المقترحين [1].

وفى ١٧-٧- ١٩٥٤ انتهت وزارة الشئون الإجتماعية من اعداد مشروع قانون انشاء صندوق للتأمين وآخر للإدخار للعمال الخاضعين لأحكام الرسوم بقانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن عقد العمل الفردى، وقامت بعرضه على مجلس الوزراء بالصيغة التى أقرها مجلس الدولة بعد أن بينت في مذكرته الإيضاحية النقاط الآتية:

١- ضخامة الأموال التى سوف تتجمع لدى الصناديق واضطرادها في النمو عاما بعد عام حتى تصل إلى عشرات الملايين من الجنيهات مما يجعل منها اداة ائتمان قوية تعتمد عليها الحكومة في الإفتراض لمشروعات الإصلاح والتنمية الإقتصادية.

٢- فضلا عما في الأحكام التى نص عليها القانون من رعاية لحقوق العمال وتأمين أسرهم فانها ستعمل على تدعيم الإقتصاد القومى وخدمة الأغراض الإنتاجية، ولذلك فان القانون جدير بأن يعجل تنفيذه.

ومن هنا صدر القانون المقترح في ٣١-٨-١٩٥٥ بالقانون رقم ٤١٩ ليسرى اعتبارا من أول ابريل ١٩٥٦[2] بالنسبة للمؤسسات التى يوجد بها ٥٠ عاملا فأكثر ويقع مركزها الرئيسى بمحافظتى القاهرة والإسكندرية ثم يمتد إلى باقى أنحاء الجمهورية تدريجيا بقرارات من وزير الشئون الإجتماعية وذلك في المدة التى يقررها مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشئون الإجتماعية [3].

وبمقتضى هذا القانون انشئ صندوق التأمين يوفر للعمال وللمستحقين عنهم تعويضا فى حالة الفصل بسبب العجز الصحى الكامل قبل تجاوز سن الستين وفى حالة الوفاة أثناء الخدمة قبل تجاوز سن الخامسة والستين، كما أنشئ صندوق للإدخار يوفر للعمال عند انتهاء خدمتهم المبالغ السابق

---

(١) يوسف فخرى وسعد حنا، مرجع سبق ذكره، ص ٢١.
(٢) نشر القانون بالعدد ٥٧ مكرر (جـ) من الوقائع المصرية الصادر فى ٣١-٨-١٩٥٥ ليعمل به اعتبارا من أول الشهر التالى لانقضاء سته أشهر على صدورة (م ٤٥).
(٣) م ٤٥ من القانون.

اقتطاعها من أجورهم وفوائدها، فضلا عن المبالغ التى أداها أصحاب الأعمال وفوائدها تحت حساب مكافأة نهاية الخدمة المقررة بقانون العمل، والتى نقل القانون عبء الوفاء للعامل بها إلى مؤسسه التأمين والإدخار لتحل بذلك محل العامل فى الرجوع على صاحب العمل لإقتضاء الفرق بينها وبين المبالغ التى أداها تحت حسابها.

وقد تحددت إشتراكات صندوقى التأمين والإدخار بنسب من الأجور الإجمالية للعمال الذين يسرى فى شأنهم القانون وفقا لما يلي (١):

١- ٥١% من الأجور يتحملها العامل لصندوق الإدخار.
٢- ٥% من الأجور يتحملها صاحب العمل لصندوق الإدخار.
٣- ٢% من الأجور يتحملها صاحب العمل للعمال الذين لا تتجاوز أعمارهم الخامسة والستين.
٤- ٠,١% من الأجور كرسم شهرى يتحمله صاحب العمل لضمان الوفاء بمكافآت نهاية الخدمة (٢).

ثالثا: استحداث تأمين اصابات العمل (الإجتماعى): -

اعتبارا من ١٩٥٩/٤/١ بدأ العمل بالقانون رقم ٢. ٢ لسنة ١٩٥٨ فى شأن التأمين والتعويض عن اصابات العمل (٣) والذى بمقتضاه الغى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٤٢ بشأن التأمين الإجبارى عن حوادث العمل وعهد بهذا التأمين إلى مؤسسة التأمين والإدخار المنشأة بالقانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥.

وقد نص القانون على تحديد الإشتراكات بنسبة من الأجور الإجمالية

---

(١) المواد ٢٤-١، ٢٨-١، ب، ٣٨ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥.
(٢) اقترح هذا الرسم الدكتور زلنكا لتكوين احتياطى تؤدى منه المكافآت إذا ما أفلست المنشأة وذهبت عبثا محاولات تحصيلها من صاحب العمل.
(٣) صدر هذا القانون فى ٨-١٢-١٩٥٨ ونشر بالعدد ٤٠ مكرر (أ) من الجريدة الرسمية، الصادر فى ١١-١٢-١٩٥٨ ليعمل به اعتبارا من أول الشهر التالى لانقضاء ثلاثة أشهر على نشره (م٨٢).

للعاملين يتم تقديرها بقرار من وزير الشئون الإجتماعية والعمل بناء على اقتراح مجلس ادارة مؤسسة التأمين والإدخار على أن يوضح به القواعد والنظم التى يبنى عليها التقدير وحالات تخفيض الأقساط وزيادتها.

ووفقا لهذا حددت نسب الإشتراكات التى يتحملها بالكامل صاحب العمل، بقدر يتراوح بين ٥,%، ١٥% من الأجور الإجمالية وفقا لدرجة الخطر فى الصناعة(١).

رابعـــا: قـــانون التأمينـــات الإجتماعيـــة الأول وبـــدء تقريـــر معاشـــات الشيوخة:

اعتبارا من ١-٨-١٩٥٩ بدأ العمل بالقرار بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ باصدار قانون التأمينات الإجتماعية وبمقتضاه الغى القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم ٢. ٢ لسنة ١٩٥٨، ونقلت حقوق والتزامات كل من صندوقى التأمين والإدخار وصندوق اصابات العمل إلى مؤسسة التأمينات الإجتماعية التى أنشئت بموجب أحكام القانون الجديد.

وبمقتضي هذا القانون تم العدول جزئيا عن مبدأ تناسب إشتراكات تأمين اصابات العمل مع درجة الخطر فتم توحيد إشتراكاته بسعر قدره ٣% من الأجور الإجمالية يتم تخفيضه إلى . .٥% بالنسبة للأعمال التجارية وبعض الخدمات وإلى ١% بالنسبة للمهن والصناعات اليدوية ودور الترفيه والنشر وبعض الصناعات الأخرى وإلى ٢% بالنسبة للصناعات التحويلية وبعض أنواع الصناعات المعدنية والكهربائية والمهن والصناعات المماثلة(٢).

هذا وقد تضمن القانون ثلاثة أنواع من التأمينات أولها تأمين إصابات العمل والثانى تأمين العجز والوفاة والثالث تأمين الشيخوخــة (عبارة عن

---

(١) سامى نجيب، التأمينات **الاجتماعية وأصحاب الأعمال**، القاهرة دار النهضة العربية، سنة ١٩٦٨، ص ١٠٢ وما بعدها .

(٢) م ٢١-١، ٢٢ من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ وقرار وزير الشئون الاجتماعية والعمل المركزى رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٠.

ذات أحكـــام النظـــام الإدخـــارى مـــع تعـــديلات يســـيرة)، وتحـــددت نســـب الإشتراكات كما يلى [1]:-

١- ٥ % من الأجر يتحملها العمال لتأمين الشيخوخة .

٢- ١٠% من الأجور يتحملها أصحاب الأعمال لتأمين الشيخوخة وتأمين العجز والوفاة وتأمين إصابات العمل (٥%، ٢%، ٣% من الأجور على التوالى مع تخفيض نسبة الـ٣% الخاصة بالإصابات إلى٠,٥% أو ١% أو ٢% بالنسبة إلى بعض المهن أوالصناعات).

٣- ١٠% من الأجور يتحملها أصحاب الأعمال لصندوق ضمان الوفاء بكافآت نهاية الخدمة .

وأعتبارا من ١٩٦٢/١/١ بدأ العمل بالتعديل الذى إدخل على القرار بالقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ بالقرار بقانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٦١ والذى بمقتضاه الغى نظام مكافآت نهاية الخدمة وتم تطوير تأمين الشيخوخة ليوفر معاشات وأدمج به تأمين العجز والوفاة، وقد أوضحت أسس هذا هذا التعديل الجوهرى وأهدافه، مذكرته الإيضاحية التى جاء بها ما يلى- :

١- يقوم تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة فى ضوء الإلتزامات المقررة على أصحاب الإعمال وفقا لقانون العمل فى مجال مكافآت نهاية الخدمة ووفقا لقانون التأمينات الإجتماعية فى تأمين العجز والوفاة .

ويســجل الباحث هنا أن مكافآت نهاية الخدمة تتراوح بين أجر عشــرة أيام وأجر شـــهر وذلك عن كل ســـنة [2] أى ما يتراوح بين ما يعادل ٧٧٧ر٢%، ٣٣٣ر٨% من الأجور الشـــهرية، أما إشـــتراكات تأمين العجز والوفاة فقد حددها القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ (ومن قبـــــــله القانـــــــون رقـــــــم

---

(١) المواد ٢١، ٢٢، ٥٦ ـ أ، ب، ٦٦ ـ أ ٧٥ من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) سـامى نجيـب، **التأمينـات الاجتماعيـة وأصـحاب الأعمـال**، مرجـع سـبق ذكـره، ص ١٧٧ إلى ص ١٩٩ .

٤١٩ لسنة ١٩٥٥) بواقع ٢% من الأجور الشهرية أى أن أجمالى ما يتحمله صاحب العمل وفقا لقانون العمل وقانون التأمينات الإجتماعية كان يتراوح بين ٧٧٧ر٤%، ٣٣٣ر١٠ % من الأجور الشهرية فى حين أن نسبة الإشتراكات التى تقرر تحميلها لصاحب العمل مع بدء العمل بمعاشات الشيخوخة والعجو والوفاة تحددت بواقع ١٤% من الأجور وهو قدر يتجاوز التزامات صاحب العمل السابق على بدء العمل بالمعاشات بقدر كبير وملحوظ.

٢- تتمثل الأهداف الإجتماعية للتعديل فيما سيترتب عليه من تنظيم اقتضاء إلتزامات أصحاب الأعمال وبالتالى القضاء على العمال خلال السنوات الأولى من خدمتهم حتى لا تتزايد إلتزامات أصحاب الأعمال قبلهم مع طول مدة الخدمة[١]، مما سيكون له أثره الكبير فى استقرار العمالة وزيادة الكفاية الإنتاجية وتدعيم الاقتصاد القومى، وذلك فضلا عن أن المعاشات تعالج مشكلة تبديد العمال لمكافآتهم ثم لجوئهم للدولة للحصول على مساعداتها.

٣- يعتبر نظام المعاشات أفضل من نظام الإدخار فى تكوين الأموال المتاحة للإستثمار أذ أن المعاشات تؤدى على آجال طويلة مما يسمح بتوجيه حصيلة أشتراكاتها إلى تمويل خطط التنمية الإقتصادية فتفتح آفاقا واسعة وتتيح فرصا جديدة لتشغيل العمال ومواجهة تزايد السكان .

هذا ومع بدء العمل بمعاشات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه رفعت نسب الإشتراكات التى يتحملها العمال وأصحاب الأعمال إلى ١ر٢٤% من الأجور الإجمالية (بدلا من١٥,١% من الأجور الإجمالية) على النحو التالى[٢]:-

---

(١) وفقا لقانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ تتحدد مكافأة نهاية الخدمة بواقع أجر شهر عن كل سنة من سنوات الخدمة الخمسة الأولى ثم بواقع أجر شهر عن كل سنة من السنوات التالية وذلك بالنسبة لمن بتقاضون أجورهم بالشهر أما غيرهم فتتحدد المكافأة بالنسبة لهم بواقع أجر ١٥ يوم عن كل سنة من السنوات الخمس الأولى ثم بواقع أجر ٣٠ يوم عن كل سنة من السنوات التالية.

(٢) المواد ٢١-١، ٢٢، ٥٦ -١، ٢، ٧٥ من القانون رقم لسنة ١٩٥٩ بعد تعديله بالقرار بقانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٦١.

١- ٧% من الأجور يتحملها العمال لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاه .
٢- ١٧% من الأجور يتحملها أصحاب الأعمال لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاه وتأمين إصابات العمل (١٤%، ٣% على التوالى).
٣- ٠,١% من الأجور يتحملها أصاحب الأعمال لصندوق ضمان مكافآت نهاية الخدمة .

خامسا : قانون التأمينات الإجتماعية الثانى واستحداث تأمين البطالة والتأمين الصحى مع تطوير تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة :

إعتبارا من ١-٤-١٩٦٤ بدأ العمل بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون التأمينات الإجتماعية[١]، بعد أن أصبحت التأمينات الإجتماعية كما جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون ن ضرورة اقتصادية بقدر ما هى ضرورة إجتماعية .

وقد استحدث القانون الجديد التأمين الصحى وتأمين البطالة والتأمين الإضافى ضد العدز والوفاه تأسيسا على الإعتبارات الآتية :
١ - أن الرعاية الطبية وحماية صحة العمال تعتبر من أولى المسائل التى تستهدفها نظم التأمينات الإحتماعية لعلاقتها المابشرة بالإنتاج القومى وحماية القوى العاملة[٢]، وباعتبار أن قانون العمل رغم اهتمامه بالزام أصحاب الأعمال بتعويض أجور العمال فى حالة المرض والحمل والولادة[٣] فأنه لم يلزمهم بتوفير نظام متكامل للعلاج والرعاية الطبية إلا حيث يزيد عدد عمالهم عن خمسمائة عامل[٤].

---

(١) صدر فى ٢١-٣-١٩٦٤ وتم نشره بالعدد (٦٧) من الجريدة الرسمية الصادر فى ٢٢-٣-١٩٦٤ ليعمل به اعتبارا من أول الشهر التالى لنشره فيما عدا أحكام التأمين الصحى وتأمين البطالة فيعمل بها إعتبارا من الشهر التالى لانقضاء ستة أشهر على نشره (م ٩ من قرار الاصدار).
(٢) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .
(٣) المواد ٦٣، ١٣٤ من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ .
(٤) وفقا للمادة (٦٥) من قانون العمل رقم ٩١ لسنة ٥٩ يلتزم صاحب العمل بأن يوفر لعماله فى المنشأة وسائل الاسعاف الطبية فاذا زاد عددهم فى مكان أو بلد واحد أو فى دائرة =

ومن هنا جاء قانون التأمينات الإجتماعية رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ مستحدثا التأمين الصحى ليسرى تدريجيا إعتبارا من ١-١٠-١٩٦٤ بحيث يشمل جميع انحاء الجمهورية فى فترة أقصاها ٣١- ٣- ١٩٦٧[١] ويوفر للعمال مختلف صور العلاج والرعاية الطبية الشاملة[٢] إلى جانب وسائل الإسعافات الطبية التى يستمر صاحب العمل فى توفيرها فى أماكن العمل[٣] وذلك فضلا عن تعويض العجز المؤقت عن العمل بسبب المرض او الحمل أو الولادة[٤].

وقد نص القانون على تمويل هذا التأمين مما يلى :

(أ) إشتراكات يتحملها العامل بواقع ١% من أجره الإجمالى وذلك فضلا عن رسم يؤدية المريض .

وقد روعى النص على جواز إعفاء العمال ذوى الأجور الضئيلة من حصتهم فى الإشتراكات[٥]، كما اهتمت المذكرة الإيضاحية ببيان أهمية تحديد الرسم الذى يؤديه المريض عند مستوى لا يكون مرهقا للعامل فيحجم عن طلب العلاج إذا مرض ولا يكون فى ذات الوقت بسيطا إلى المدى الذى لا يحول دون التمارض أو سوء الإستغلال .

= نصف قطرها خمسة عشر كيلومترات عن مائة عامل فعليه أن يستخدم عرضا ملما بوسائل الاسعاف الطبية وأن يعد إلى طبيب بعيادتهم وعلاجهم فى المكان الذى يعده لهذا الفرض وأن يوفر لهم الأدوية اللازمة للعلاج بلا مقابل، أما إذا زاد عدد العمال على النحو المتقدم عن خمسمائة عامل فيلتزم بأن يوفر لهم جميع وسائل العلاج بما فى ذلك توفير الاخصائيين والقيام بالعمليات الجراحية وغيرها وكذلك الأدوية وذك كله بالمجان .

(١) المواد ٨، ٩ من قرار اصدار القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

(٢) م ٥٤ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

(٣) م ٥١ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

(٤) م ٥٨ - ١، ٢ و ٦٠ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

(٥) م ٤٨ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

(ب) إشتراكات يتحملها صاحب العمل بواقع ٤% من الأجور الإجمالية للعمال ن ويجوز تخفيضها إلى ما لا يقل عن ١% من الأجور المشار اليها إذا ما قام بتوفير مزايا التأمين لعماله [١].

٢- أن البطالة تعتبر من أشد المخاطر التى يواجهها العاملون لما لها من آثار مباشرة على العامل وأسرته من ناحية وآثار غير مباشرة على إقتصاديات البلاد من ناحية أخرى [٢].

ومن هنا استحدث القانون نظام تأمين البطالة ليسرى إعتبارا من ١-١٠ - ١٩٦٤ [٣] وشترك فى تموله كل من العامل وصاحب العمل بإشتراك تحدد بواقع ١%، ٢% من الأجور على التوالى فضلا من مبالغ سنوية تؤديها الدولة بواقع ١% من الأجور[٤].

وقد أهتمت المذكرة الإيضاحية للقانون بالإشارة إلى أن مساهمة الحكومة فى هذا التأمين أنما تعود إلى أن أسباب البطالة لا ترجع عادة لصاحب العمل وحده وانما ترجع فى بعض أسبابها إلى عوامل اقتصادية خارجة عن ارادته .

ومن الجدير بالذكر أن القانون قد تضمن نصا عاما بمقتضاه يجوز لرئيس الجمهورية - بناء على اقتراح مجلس الإدارة - تخفيض نسب إشتراكات أى من أنواع التأمينات على ضوء ما يسفر عنه تقدير المركز المالى[٥]، إلا أن المذكرة الإيضاحية لم تشر إلى هذا النص إلا وهى بصدد بيان الأسس والقواعد التى تقوم عليها أحكام تأمين البطالة مقررة جواز تخفيض إشتراكات هذا التأمين على ضوء ما يسفر عنه التطبيق العملى لأحكامة .

---

(١) م ٤٨، ٤٩ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .
(٢) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .
(٣) م ٩ من قرار اصدار القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .
(٤) م ٦٣ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .
(٥) م ١١ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

٣- أسوة بما هو متبع بالنسبة للنظام الخاص بالعاملين بالحكومة فقد استحدث القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ التأمين الإضافى ضد العجز والوفاه، ووفقا له تلتزم الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية بأن تؤدى - إلى جانت المعاش - تعويضا نقديا يقدر وفقا لجدول مرافق للقانون ويتناسب معدله مع الأعمار بحيث يكون كبيرا إذا ما توفى العامل أو أصيب بعدز كامل ينهى الخدمة فى سن صغيرة ويتناقص تدريجيا كلما ارتفعت السن [١].

وبمناسبة هذه المزايا الجديدة رفعت حصة العامل فى إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه إلى ٨% من الأجور بدلا من ٧% منها.

هذا وقد أجرى تطوير آخر لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاه فى ٣٠-٩-١٩٧١ إذ رفع معدل حساب معاش الشيخوخة إلى ٤٥/١ من متوسط الأجر فى السنتين الأخيرتين وذلك عن كل سنة من سنوات الإشتراك فى التأمين بدلا من حسابها بواقع ٥٠/١ من المتوسط المشار إليه، كما رفع معدل حساب المدد السابقة على الإشتراك والمحسوبة بواقع ١٠٠/١ لتحسب بواقع ١/٧٥، وفى ذات الوقت رفع الحد الأقصى النسبى للمعاش إلى ٨٠ % من متوسط الأجر فى السنتين الأخيرتين[٢].

وبمناسبة هذا التعديل الثانى رفعت حصة صاحب العمل فى إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه إلى ١٥% من الأجور (بدلا من١٤% منها) إعتبارا من ١-١٠-١٩٧١ كما رفعت حصة العامل فى إشتراكات هذا التأمين إلى ٩% من الأجور (بدلا من ٨% منها) وذلك إعتبارا من ١-١-١٩٧٢ [٣].

---

(١) م ٨٨ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

(٢) وذلك بمقتضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧١ .

(٣) يلاحظ الباحث تأجيل رفع حصة العامل فى الاشتراكات إلى ١-١-١٩٧٢ بدلا من ١-١٠ - ١٩٧١ حتى يرتبط بدء استحقاق النسبة الجديدة بمواعد صرف العلاوات الدورية السنوية .

وهكذا ارتفعت نسبة إشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية فى فترة العمل بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ من ٢٥% من الأجور فى ١-٤-١٩٦٤ (٢٢% لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاه[١] و ٣% لتأمين إصابات العمل) إلى ٣٣% من الأجور فى ١-١٠-١٩٦٤(بفرض سريان كل من التأمين الصحى[٢] وتأمين البطالة[٣]) ثم إلى ٣٤% من الأجور إعتبارا من ١-١٠-١٩٧١ وإلى ٣٥% من الأجور إعتبارا من ١-١-١٩٧٢ .

سادسا: قانون التأمين الإجتماعى الحالى وسخاء المزايا: -

إعتبارا من ١-٩-١٩٧٥ بدء العمل بقانون التأمين الإجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥[٤] الذي تميزت أحكامه بسخاء واضح فى مزايا مختلف أنواع التأمينات الإجتماعية فرفعت معدلات حسابها ويسرت شروط وأحوال استحقاقها وقواعد الجمع بينها وبين مختلف مصادر الدخل كما تم تعديل قواعد أيلولة معاشات المستحقة إلى ما هو أسخى ورفعت انصبتهم فى المعاشات التى رفعت حدودها الدنيا والقصوى فى آن واحد [٥].

---

(١) إعتبارا من ١-٤-١٩٦٤ الغى الرسم البالغ ١% من الأجور والخاص بضمان مكافآت نهاية الخدمة التى تقرر اعتبارها واجبة الاداء فى أول الشهر التالى لانتهاء الخدمة (م١٤-٢ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤) على عكس الوضع السابق الذى لا يعتبرها واجبة الاداء إلا فى تاريخ استحقاق معاش تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه وهو الأمر الذى قد يتراخى إلى ما بعد انتهاء الخدمة بفترة طويلة مما يعرض المكافأة للضياع.

(٢) يسرى هذا التأمين تدريجيا بمقتضى قرارات وزارية (م٨ من قرار اصدار القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤).

(٣) يستثنى من تأمين البطالة العمال الذين يستخدمو فى أعمال عرضيه ومؤقته (وعلى الاخص عمال المقاولات وعمال الشحن والتفريغ وأفراد أسرة صاحب العمل وخدم المنازل ومن فى حكمهم والعاملون الذين جاوزوا سن الستين (م٦٤ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤).

(٤) صدر هذا القانون فى ٢٤-٨-١٩٧٥ ونشر بالعدد ٣٥ (تابع) من الجدريدة الرسمية الصادر فى ٢٨-٨-١٩٧٥ ليعمل به أعتبارا من أول الشهر التالى لتاريخ نشره (م٧ من قرار الاصدار).

(٥) سامى نجيب . **قانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥** القاهرة جمعية إدارة الأعمال العربية، الطبعة الثانية، ديسمبر ١٩، ص ١٤ إلى ص ٢٢ .

ورغم السخاء الواضح الذى تميزت به المزايا المقررة بهذا القانون فلم ينص على رفع اشتراكاته الإجمالية وانما أجرى تعديلا فى نسبها لصالح تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه الذى رفعت حصة العاملين فى أشتراكاته إلى ١. % من الأجور بدلا من ٩% منها مقابل الغاء حصتهم فى اشتراكات تأمين البطالة التى كانت تبلغ ١% من الاجور(١).

بل أن القانون نص على تخفيض نسبة إشتراكات شركات القطاع العام فى كل من تأمين إصابات العمل والتأمين الصحى إلى ٢% (بدلا من ٣%)، ٣% (بدلا من ٤%) من الأجور على التوالى، وذلك مقابل إلتزامها باداء تعويض الأجر ومصاريف الإنتقال، كما أجاز التخفيض الخاص باصابات العمل لوحدات القطاع الخاص التى يرخص لها بذلك وزير التأمينات مقابل تحملها لتعويض الأجر ومصاريف الإنتفال(٢).

وبهذا يكون المشرع قد عاد إلى الأخذ بنظام المسئولية المباشرة لصاحب العمل فى أداء احدى صور مزايا كل من تأمين اصابات العمل والتأمين الصحى وهو نظام متأخر ويعبر عن مرحلة تاريخية سابقة على نشأة نظام التأمين الإجتماعى.

ولنا أن نستخلص ارتباط كافة تعديلات قانون التأمين الإجتماعى الأخير بظاهرة الإرتفاع النسبى للإشتراكات وهو الأمر الذى سنبية بالتفصيل فى المبحث الرابع والأخير من هذا الفصل.

الخلاصة :-

نخلص من هذا المبحث إلى ما يلى-:

١- بدأ التفكير فى تقرير نظام للتأمينات الإجتماعية، للعاملين فى غير القطاع الحكومى، فى جمهورية مصر العربية منذ عام ١٩٣٦ على أساس توفير مزايا موحدة تمول بأشتراكات موحدة قدرت بحيث توازى كل من حصة العامل وحصة صاحب العمل اذا مانسبت إلى متوسط

---

(١) م ١٧، ٩٠ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٨٧٥ .
(٢) م ٤٦، ٧٢ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

الأجور،٢,٤ % - ٣,٢% منه على التوالى (وترفع حصة صاحب العمل إلى ما يوازى ٤,٨% فى حالة سريان التأمين الصحى) وذلك حتى لا تشكل حصة العامل عبئا ثقيلا عليه وبحيث لاتزيد حصة صاحب العمل عن الأعباء المقررة عليه وفقا لتشريعات العمل إلا بنسبة ضئيلة وذلك حتى يمكنه تحلها ولا تحول بالتالى دون نمو الصناعة باعتبارة العامل الوحيد الذى يخفف من آثار التزايد السريع فى عدد السكان .

١- لم يؤخذ بالنظام المشار اليه بالند السابق ولا بالمبادئ التى كان يقوم عليها وإنما إنتهى الأمر إلى البدء بنظام إدخارى تم تطويره إلى نظام للتأمين الإجتماعى يقوم على مبدأ تناسب الإشتراكات (والمزايا) مع الأجور، وكان من أهم مبررات ذلك تجميع المدخرات وتوجيهها لتمويل مشروعات التنمية الإقتصادية الحكومية فأخذ بالنظام الإدخار بأعتباره وسيلة لتجميع المدخرات بشكل مضطرد ومستمر ثم تم تطويره إلى نظام تأمين إجتماعى يوفر معاشات بأعتباره نظام أفضل من حيث تكون الأموال المتاحة للإستثمار .

٢- رغم ما اشارت اليه المذكرة الإيضاحية لتطوير النظام الإدخارى إلى نظام لمعاشات الشيخوخة والعجز والوفاة من تقدير حصة صاحب العمل فى اشتراكات النظام الأخير بحيث تكون فى حدود الإلتزامات المقررة عليه بتشريعات العمل والنظام الإدخارى، فقد حددت هذه الحصة (عندئذ) بواقع ١٤% من الأجور رغم أن التزامات صاحب العمل المشار اليها كانت تتراوح بين ٤,٧٧٧%، ١٠,٣٣٣% من الأجور .

٣- بمناسبة التعديلات التى ادخلت على أحكام وشروط استحقاق مزايا التأمينات الإجتماعية أو التى أدت استحداث انواع جديدة من هذه التأمينات فقد ارتفعت نسب الإشتراكات بصورة ملحوظة ومستمرة حتى بلغت المدى الذى لم يتسنى معه رفع هذه النسب رغم استحداث العديد من الأحكام التى أدت إلى سخاء كبير فى المزايا .

ويصور لنا الجدول التالى كيف تزايدت نسب الإشتراكات من من ١٢,١% فى ١٩٥٦/٤/١ حتى تضاعفت فى ١٩٦٢/١/١ ثم ارتفعت إلى حوالى ثلاثة أمثالها فى ١٩٧٢/١/١، مع ملاحظة ارتفاع حصة صاحب العمل بقدر أكبر من ارتفاع حصة العامل فى الإشراكات سالفة الذكر .

جدول رقم (١)

تطور نسب اشتراكات أنواع التأمينات الاجتماعية في مصر منذ ١-٤-١٩٥٦

(نسب مئوية من الأجور)

التاريخ	شيخوخة وعجزووفاه			إصابات عمل (صاحب العمل)	بطالة			صحي			إجمالي		
	عامل	صاحب عمل	جملة		عامل	صاحب عمل	جملة	عامل	صاحب عمل	جملة	عامل	صاحب عمل	جملة
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
١-٤-٥٦	٥	٧.١	١٢.١	–	–	–	–	–	–	–	٥	٧.١	١٢.١
١-٤-٥٩	٥	٧.١	١٢.١	١٥ :١/٢	–	–	–	–	–	–	٥	٧.٦ إلي ٢٢.١	١٢.٦ إلي ٢٧.١
١-٨-٥٩	٥	٧.١	١٢.١	٣ : ١/٢	–	–	–	–	–	–	٥	٧.٦ إلي ١٠.١	١٢.٦ إلي ١٥.١
												١٤.٦ إلي ١٧.١	٢١.٦ إلي ٢٤.١
١-٤-٦٤	٨	١٤	٢٢	٣							٨	١٧	٢٥
١-١٠-٦٤	٨	١٤	٢٢	٣	١	٢	٣	١	٤	٥	١٠	٢٣	٣٣
١-١٠-٧١	٨	١٥	٢٣	٣	١	٢	٣	١	٤	٥	١٠	٢٤	٣٤
١-١-٧٢ ١-٩-٧٥	٩	١٥	٢٤	٣	١	٢	٣	١	٤	٥	١١	٢٤	٣٥
قطاع عام *	١٠	١٥	٢٥	٥٢	–	٢	٢	١	٥٣	٤	١١	٢٢	٣٣
قطاع خاص	١٠	١٥	٢٥	٥٣	–	٢	٢	١	٥٤	٥	١١	٢٤	٣٥

*** تخفيض حصة شركات القطاع العام في اشتراكات تأمين اصابات العمل والتأمين الصحي بواقع ١ % من الأجور مقابل تحملها بتعويض الأجر ومصاريف الانتقال وأجيز ذلك للقطاع الخاص بالنسبة لتأمين أصابات العمل .**