المبحث الثاني

الارتفاع النسبي للاشتراكات عن السائد في الدول الاخري وأهم مظاهره المحلية

الارتفاع النسبي للاشتراكات عن السائد عالمياً - الارتفاع النسبي للاشتراكات عن السائد في مجموعة الدول العربية – أهم المظاهر المحلية لارتفاع إشتراكات المؤمن عليهم – بعض مظاهر ارتفاع حصة أصحاب الأعمال في الإشتراكات.

انتهينا في المبحث السابق الي ارتفاع نسب الاشتراكات بصورة سريعة وملحوظة تلازمت مع التطور في المزايا الي أن بلغت المدي الذي تزايدت فيه المزايا بصورة شاملة وكبيرة دون أن يصاحب ذلك رفع نسب الإشتراكات بافتراض ارتفاعها عن قدرة مصادرها. ولكن الي اي مدي ترتفع الإشتراكات في مصر عن السائد في النظم المماثلة بالدوال الاخري.

لهذا الغرض قام الباحث باعداد دراسة احصائية، والحقها بالرسالة، عن نسب إشتراكات نظم وأنواع التأمينات الإجتماعية المماثلة للنظام المصري محل البحث والقائمة في مختلف دول العالم وفقاً للوضع في أول عام ١٩٧٣ ذلك في كل من الدول المتقدمة (١٩ دولة) والنامية (٦٣ دولة) والأقل نموا (١٤٤ دولة) والإشتراكية (١٢ دولة).

ولما كانت استراجية الدول العربية تهتم بتحقيق نوع من التكامل والوحدة بينها مما يتعين معه تنسيق أحكام تشريعات التأمينات الإجتماعية القائمة بها، فقد رأي الباحث ان من المناسب تحديد مدي الارتفاع النسبي لإشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية المصري ليس فقط بالنسبة لمجموعات الدول المشار اليها بالفقرة السابقة ولكن ايضا بالنسبة لمجموعة الدول العربية.

وقد كان من الممكن محاولة تبرير ظاهرة الارتفاع النسبي للإشتراكات عن السائد عالمياً وعربياً بسخاء المزايا وتنوعها، رغم الاثار الاقتصادية غير المرغوب فيها لارتفاع نسبب الاشتراكات عن القدر المماثل بالدول الاخري، لولا ان عب الاشتراكات في مصر قد بلغ المدي الذي يتجاوز القدرة المالية لمصادرها، سواء في ذلك المؤمن عليهم أو اصحاب الأعمال.

ونتناول ذلك بالدراسة علي الوجه المبين فيما يلي: -

اولاً: الارتفاع النسبي للاشتركات في مصر عن السائد عالمياً: -

يتضح لنا مدي الارتفاع النسبي للإشتراكات النظام المصري عن السائد عالمياً اذا ما استخلصنا من جداول التوزيع التكراري لنسب اشتركات نظم وانواع التامينات الاجتماعية القائمة في مختلف مجموعات دول العالم، والملحقة بالرسالة، توزيعاً متجمعاً (صاعدا وهابطاً) لتلك النسب علي النحو التالي: -

١- بالنسبة الي نظم التأمينات الاجتماعية: -

يستفاد من بيانات الجدول رقم (٢) المبين على الصفحة التالية كيف ان النسبة الاجمالية للإشتراكات في ٦٩% من نظم العالم تقل ٢٠% من الأجور وتقل في ٥٩% من الدوال المتقدمة عن ٢٥% من الأجور وفي ٧٥% من الدول النامية و ٥٣ % من الدوال الإشتراكية عن ٢٠% منالجور وفي ٦٠% من الدول الأقل نموا عن ١٠% من الأجور.

كما يتبين من الجدول رقم (٣) المبين علي ص ٣١ أن الوضع في مصر (٣٥% من الأجور) لا يوجد له مثيل سوي في ٦% فقط من النظم القائمة في مختلف دول العالم، وعلي وجه التحديد في ١٨% من نظم الدول المتقدمة (١) و٥ % من نظم الدول النامية بما فيها مصر (٢) أما في الدول الإشتراكية والدول الاقل نمواً فلا يوجد لها مثيل.

---

(١) النظم القائمة بكـــل من اسبانيا (٣٥,٨ % من الأجور) وايطاليا (٣٧,٧٩٥% من الأجور) وهولندا (٣٩,٤ % من الأجور) .

(٢) النظم القائمة في كل من مصـــر (٣٥% من الأجور) واوراجوي وبها نســبتان الأولي متوسطها ٤٣,٥ % من الأجور والثانية متوسطها ٥٦ % من الأجور.

جدول (٢)

التوزيع المتجمع الصاعد لنسب اشتراكات نظم التأمينات الاجتماعية

القائمة في مجموعات دول العالم في يناير عام ١٩٧٣

الحدود العليا للفئات	دول متقدمة		دول نامية		دول أقل نمواً		دول أشتراكية		إجمالي النظم	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
أقل من ١٠	٢	١٢	١٣	٢٢	٦	٦٠	٣	٢٠	٢٤	٢٤
" ١٥	٤	٢٤	٣٠	٥٠	٩	٩٠	٥	٣٣	٤٨	٤٧
" ٢٠	٧	٤١	٤٥	٧٥	١٠	١٠٠	٨	٥٣	٧٠	٦٩
" ٢٥	١٠	٥٩	٥٤	٩٠	–	–	١٢	٨٠	٨٦	٨٤
" ٣٠	١٣	٧٦	٥٦	٩٣	–	–	١٤	٩٣	٩٣	٩١
" ٣٥	١٤	٨٢	٥٧	٩٥	–	–	١٥	١٠٠	٩٦	٩٤
" ٤٠	١٧	١٠٠	٥٨	٩٧	–	–	–	–	١٠٠	٩٨
" ٤٥	–	–	٥٩	٩٨	–	–	–	–	١٠١	٩٩
٥٥ وأقل من ٦٠	–	–	٦٠	١٠٠	–	–	–	–	١٠٢	١٠٠

جدول (٣)

التوزيع المتجمع الهابط لنسب اشتراكات نظم التأمينات الاجتماعية

بمجموعات دول العالم وفقاً للوضع في يناير عام ١٩٧٣

الحدود السفلي للفئات	دول متقدمة		دول نامية		دول أقل نمواً		دول أشتراكية		إجمالي النظم	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
٥ فأكثر	١٧	١٠٠	٦٠	١٠٠	١٠	١٠٠	١٥	١٠٠	١٠٢	١٠٠
١٠ "	١٥	٨٨	٤٧	٧٨	٤	٤٠	١٢	٨٠	٧٨	٧٦
١٥ "	١٣	٧٦	٣٠	٥٠	١	١٠	١٠	٦٧	٥٤	٥٣
٢٠ "	١٠	٥٩	١٥	٢٥	–	–	٧	٤٧	٣٢	٣١
٢٥ "	٧	٤١	٦	١٠	–	–	٣	٢٠	١٦	١٦
٣٠ "	٤	٢٤	٤	٧	–	–	١	٧	٩	٩
٣٥ "	٣	١٨	٣	٥	–	–	–	–	٦	٦
٤٠ لأقل من ٤٥	–	–	٢	٣	–	–	–	–	٢	٢
٥٥ لأقل من ٦٠	–	–	١	٢	–	–	–	–	١	١

٣ ـ بالنسبة إلى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة :

يتضح من الجدول رقم (٤) المبين على الصفحة التالية كيف تقل النسبة الإجمالية لإشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه فى ٥٥% من نظم العالم عن ١٢% من الأجور أى عن نصف نسبة الإشتراكات الخاصة بمصر وعلى وجه التحديد فان إشتراكات ٦٩% من الدول المتقدمة تقل عن ١٦% من الأجور وتقل النسبة عن ١٢% من الأجور فى ٥٥% من الدول النامية وعن ٨% من الأجور ٧٣% من الدول الأقل نموا، ورغم أن نسبة الإشتراكات فى ٦٠% من الدول الأشتراكية تقل عن ٢٠% من الأجور أى عن النسبة القائمة فى مصر فلنا أن نلاحظ أن ارتفاعها النسبى عن السائد بغيرها من الدول يرجع إلى أن اغلبها يأخذ بمبدأ الإشتراك المتحد الذى يمول مختلف أنواع التأمينات على الوجه المبين بالجدول التحليلى لنسب الإشتراكات والمحلق بالرسالة .

وهكذا فإنه وفقا للجدول رقم (٥)، المبين على ص ٣٦، فان الوضع فى مصر (٢٤ % من الأجور فى ١-١-١٩٧٣ ودون مراعاة ارتفاعها إلى ٢٥ % إعتبارا من ١-٩-١٩٧٥) لا يجد له مثيلا سوى فى ٧ % من نظم العامل بما فيها النظام المصرى وعلى وجه التحديد فانه لا يتفق مع أى من نظم الدول المتقدمة والأقل نموا كما لا يوجد سوى فى ٦% من الدول النامية (ومن بينها مصر) و٢٠% من نظم الدول الإشتراكية.

جدول (٤)

التوزيع المتجمع الصاعد لنسب اشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء

بمجموعات دول العالم وفقاً للوضع في يناير عام ١٩٧٣

الحدود السفلي للفئات	دول متقدمة		دول نامية		دول أقل نمواً		دول أشتراكية		إجمالي النظم	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
أقل من ٤	١	٦	٦	١٠	٠	–	–	–	٧	٧
" ٨	٣	٩	٢٣	٣٧	٨	٧٣	٢	١٣	٣٦	٣٥
" ١٢	٨	٥٠	٣٤	٥٥	١١	١٠٠	٤	٢٧	٥٧	٥٥
" ١٦	١١	٦٩	٤٤	٧١	–	–	٦	٤٠	٧٢	٦٩
" ٢٠	١٥	٩٤	٥٢	٨٤	–	–	٩	٦٠	٨٧	٨٤
" ٢٤	١٦	١٠٠	٥٨	٩٤	–	–	١٢	٨٠	٩٧	٩٣
" ٢٨	–	–	٦٠	٩٧	–	–	١٣	٨٧	١٠٠	٩٦
" ٣٢	–	–	٦١	٩٨	–	–	١٥	١٠٠	١٠٣	٩٩
٤٠ وأقل من ٤٤	–	–	٦٢	١٠٠	–	–	–	–	١٠٤	١٠٠

جدول (٥)

التوزيع المتجمع الهابط لنسب اشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء

بمجموعات الدول المختلفة وفقاً للوضع في يناير عام ١٩٧٣

الحدود السفلي للفئات	دول متقدمة		دول نامية		دول أقل نمواً		دول أشتراكية		إجمالي النظم	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
٠ فأكثر	١٦	١٠٠	٦٢	١٠٠	١١	١٠٠	١٥	١٠٠	١٠٤	١٠٠
٤ "	١٥	٩٤	٥٦	٩٠	١١	١٠٠	١٥	١٠٠	٩٧	٩٣
٨ "	١٣	٨١	٣٩	٦٣	٣	٢٧	١٣	٨٧	٦٨	٦٥
١٢ "	٨	٥٠	٢٨	٤٥	–	–	١١	٧٣	٤٧	٤٥
١٦ "	٥	٣١	١٨	٢٩	–	–	٩	٦٠	٣٢	٣١
٢٠ "	١	٦	١٠	١٦	–	–	٦	٤٠	١٧	١٦
٢٤ "	–	–	٤	٦	–	–	٣	٢٠	٧	٧
٢٨ "	–	–	٢	٣	–	–	٢	١٣	٤	٤
٣٢ وأقل من ٣٦	–	–	١	٢	–	–	–	–	١	١
٤٠ وأقل من ٤٤	–	–	١	١	–	–	–	–	١	١

٣ - بالنسبة إلى باقى أنواع التأمينات الإجتماعية: -

يمكن باستخلاص التوزيع المتجمع لباقى أنواع التأمينات الإجتماعية أن نلاحظ إنخفاض نسبة إشتراكات تأمين إصابات العمل فى ٧٨% من كل من دول العالم والدول النامية والأقل نموا وفى ٧٥% من الدول المتقدمة عن نسبة النظام المصرى البالغة ٣% من الأجور.

والأمر ذاته بالنسبة لإشتراكات تأمين البطالة الذي ينتشر فى الدول المتقدمة منذ فترات طويلة وتقل نسبة إشتراكاته عن ٢% من الأجور فى ٤٥% من نظم هذه الدول وتتراوح بين هذا القدر وبين أقل من ٣% من الأجور فى باقى النظم .

ولا يشذ عن هذه القاعدة سوى التأمين الصحى الذي تنخفض إشتراكاته فى مصر (٥% من الأجور) عن النسبة السائدة فى ٦٧% من دول العالم .

ثانيا: الإرتفاع النسبى للإشتراكات عن السائد فى مجموعة الدول العربية:-

أكدت المادة الثانية من ميثاق جامعة الدول العربية أهمية تعاون هذه الدول فى الشئون الإقتصادية والإجتماعية وهو الأمر الذي تركز عليه السياسة العليا لجمهورية مصر العربية خاصة فى الفترة الحالية .

كما جاء الميثاق العربى للعمل، الصادر عن المؤتمر الأول لوزراء العمل العرب، والذي أقره مجلس جامعة الدول العربية، مؤكدا بدورة لضرورة العمل على بلوغ مستويات متماثلة فى تشريعات العمل والتأمينات الإجتماعية.

ومن ناحية أخرى إهتمت توصيات مؤتمر العمل لدول إتحاد ميثاق طرابلس[١] بالنص على أهمية قيام أجهزة تنظيمية لتنفيذ مشاريع اتفاقية

---

(١) جمهورية السودان الديموقراطية والجمهورية العربية السورية والجمهورية العربية=

التكامل الإقتصادى، الموقعة فى ٢٠-٤-١٩٧٠ والتى انتهت إلى إقامة وتشجيع إنشاء مؤسسات مشتركة تزاول نشاطها فى مختلف الميادين الإقتصادية وعلى تشكيل مجلس دائم، من وزراء الإقتصاد، للتكامل الإقتصادى يتولى بصفة خاصة تنسيق برامج التخطيط والتنمية الإقتصادية وتنيسق برامج تشريعات الضرائب والرسوم وتوظيف رءوس الأموال بما يكفل تكافؤ الفرص وتلافى إزدواج الضرائب والرسوم وذلك كله بين الدول الأعضاء ومن ينضم إليهم (١).

وهكذا يتضح أن إستراتيجية الدول العربية تقوم على تدعيم علاقاتها الإقتصادية والإجتماعية وتحقيق نوع من التكامل الإقتصادى فيما بينها مما يستلزم تماثل تشريعات التأمينات الإجتماعية والعمل وغيرها من التشريعات التى تحقق تكافؤ توظيف رءوس الأموال وتماثل ظروف تشغيل العاملين .

ورغم أن الفترة الأخيرة قد أتت بأكثر من اتفاقية ثنائية فى مجال التأمين الإجتماعى (٢) فان الأمر يستلزم أن تأتى الأعباء المالية المترتبة على نظم التأمينات الإجتماعية عند المستوى المناسب والمتاثل مما يهيئ ظروفا ملائمة للعلاقات الإقتصادية وللتكامل الإقتصادى وتزداد أهمية ذلك بالنسبة لدولة كمصر تهتم تشجيع توظيف رؤوس الأموال بها .

وهكذا استخلص الباحث أهمية التركيز على بيان الأرتفاع النسبى لإشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية المصرى عن السائد فى مجموعة الدول العربية على وجه الخصوص - رغم أن دولها تدخل ضمن مجموعتى الدول النامية والأقل نموا - وهو ما يوضحه الجدول (٦)، الموضح على الصفة التالية، الذى روعى فيه ترتيب الدول إليها ترتيبا تصاعديا وفقا لإجمالى نسب الإشتراكات .

= الليبية وجمهورية مصر العربية، وقد عقد مؤتمر العمل لهذه الدول بالقاهرة فى الفترة من ٢٣ إلى ٢٥-٣-١٩٧١ .

(١) م٤، ٥، ٦، ٧ من اتفاقية التكامل الاقتصادى .

(٢) مثال ذلك الاتفاقية القائمة بين تونس وليبيا وبين مصر والسودان.

جدول (٦)

النسب اشتراكات أنواع التأمينات الاجتماعية القائمة بمجموع الدول العربية وفقاً للوضع في منتصف عام ١٩٧٦

مسلسل	الدول	شيخوخة وعجز ووفاه			صحي			إصابات عمل	بطالة			إجمالي النسب		
		عامل	ص عمل	جملة	عامل	ص عمل	جملة		عامل	ص عمل	جملة	عامل	ص عمل	جملة
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
١	موريتانيا	١	٢	٣	-	-	-	٢	-	-	-	١	٤	٥
٢	المغرب	١,٦٨	٣,٣٦	٥,٠٤	٠,٢٢	٠,٤٤	٠,٦٦	-	-	-	-	١,٩	٣,٨	٥,٧
٣	ليبيا	١,٩	٨,١	١٠	→	-	X --	X --	-	-	-	١,٩	٨,١	١٠
٤	السعودية	٥	٨	١٣	-	-	-	٢	-	-	-	٥	١٠	١٥
٥	لبنان	-	٨	٨	١,٥	٥,٥	٧	٢	-	-	-	١,٥	١٥,٥	١٧
٦	العراق	٥	١٥:٩	٢٠:١٤	-	٣:١	٣:١	٣:٢	-	-	-	٥,٠	١٢	١٧
٧	الجزائر	٧,٥	٨,٥	١٦	→	-	X--	٣	-	-	-	٧,٥	١١,٥	١٩
٨	سوريا	٧	١٤	٢١	-	-	-	٣:½	-	-	-	٧,٠	١٤,٥	٢١,٥
٩	تونس	٥	XX١٥	٢٠	→	-	X --	XXX ٣	-	-	-	٥	١٨	٣٣
١٠	مصر	١٠	١٥	٢٥	١	٤	٥	٣	-	٢	٢	١١	٢١	٣٥

X	ترمز إلى أن تمويل هذا التأمين يتم مع اشتراكات التامين الذي يتجه اليه السهم
XX	هذه النسبة تمول أيضا الإعانات العائلية
XXX	النسبة الخاصة بمصر لعدم وجود نسبة متوسطة

ويستفاد من تحليل الجدول السابق الإرتفاع الكبير لنسب الإشتراكات فى مصر عنها فى مختلف الدول العربية، فلا تعتبر فقط أعلى النسب وانما تعلو عن النسبة السابقة لها بأكثر من ٥٠% منها، ومن ناحية أخرى فانها تصل إلى ٣٥٠% من نسبة الإشتراكات فى ليبيا والى ٢٣٣% من نسبة الإشتراكات فى السعودية وهما الدولتان اللتان تتوافر فيهما رؤوس الأموال التى يمكن اتاحتها للإستثمار فى مصر .

ثالثا: أهم المظاهر المحلية لإرتفاع اشتراكات المؤمن عليهم: ـ

إهتم المبحث الأول بتطور نسب الإشتراكات فى مصر حتى بلغت ٣٥% من الأجور (١١% يتحملها العمال، ٢٤% يتحملها أصحاب الأعمال) وهو قدر يفوق السائد فى مختلف مجموعات دول العالم على النحو الذي استخلصناه فى البندين السابقين .

على أن الدراسة المشار إليها بالفقرة السبقة لم تهتم بنظام الإدخار الذي تديره الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية وتسري فى شأن إشتراكاته ومبالغه المنصرفة، عند استحقاق مزايا تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه، ذات الأحكام والقواعد المنصوص عليها فى نظام التأمينات الإجتماعية [١].

ورغم أن هذا يرجع إلى عدم إعتبار نظام الإدخار من بين أنواع التأمينات الإجتماعية وإلى تنظيمه بتشريعات مستقلة، مما تعذر معه على الباحث إدراجه بالدراسة المقارنة، فان تطور هذا النظام وإشتراكاته يعكس بوضوح مدى الإرتفاع النسبى لحصة العاملين فى إشتراكات نظام التأمين الإجتماعى عن قدراتهم مما نكتفي معه بتتبع التطور المشار إليه لتأكيد ما ذهبنا إليه .

وفى هذا الشأن فاننا نعود إلى أول يوليو ١٩٦٥ حيث بدأ العمل بالقانون

---

(١) م ٩ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٦، م ٨ من القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٥.

رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٥ [١] بانشاء نظام لِلإدخار للخاضعين لقوانين المعاشات المدنية والعسكرية فضلا عن الخاضعين لقوانين التأمينات الإجتماعية من العاملين بالمؤسسات العامة وشركاتها ومنشآتها والمنشآت الصحفية والشركات ذات المساهمة الخاصة [٢].

واتفاقا مع ما نص عليه القانون من أنه يجوز بقرار من وزير المالية (الخزانة وقتئذ) سريان نظام الإدخار فى شأنه العاملين بأية جهة أخرى يحددها هذا القرار، كما يجوز استثناء العمال المؤقتين والموسميين والعرضيين، فقد تقرر ما يلي- :

١- سريان نظام الإدخار، إعتبارا من ١-١١-١٩٦٥، فى شأن العاملين لدى أصحاب أعمال يستخدمون ٥٠ عاملا فأكثر أيا كان الشكل القانونى للمنشأة، فضلا عن كافة العاملين بالمنشآت التابعة للحكومات الأجنبية [٣].

٢- استثناء العمال المؤقتين والعرضيين والموسميين [٤].

وقد تحددت إشتراكات النظام، التى تقتطع من أجور العاملين، بواقع نصف يوم من الأجر الشهرى الذي تحسب على أساسه إشتراكات التأمينات الإجتماعية [٥] أى بما يعادل ١,٦٦٧% من الأجور الشهرية.

ووفقـــا للائحة التنفيذية للقانون فقد تم تخصيص البنوك، التى تقوم بادارة نظام الإدخار [٦] وفتح حسابات للمدخرين لديها تدرج بها مبالغ الإدخار

---

(١) نشر بالعدد (١٥٩) من الجريدة الرسمية الصادر فى ١٩-١١-٦٥ ويعمل به إعتبارا من ١-٧-١٩٦٥ .
(٢) المواد ١، ٩ من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٥ .
(٣) قرار وزير المالية (الخزانة وقتئذ) رقم ١٠٢ لسنة ٦٥ الصادر فى ١٥-١١-٦٥ .
(٤) قرار وزير المالية (الخزانة وقتئذ) رقم ١٢٠ لسنة ٦٥ الصادر فى ١١-١٢-٦٥ .
(٥) م ٢-١ من القانون، م١ من قرار وزير المالية رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٥ .
(٦) م٢١ من القرار الوزارى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٥ .

المقتطعة من كل منهم وتضاف من كل منهم وتضاف إليها سنويا فائدة بواقع ٥% [١] وتتولى صرف أرصدة هذه الحسابات للمدخرين عند ترك الخدمة أو لورثتهم الشرعيين فى حالة الوفاة [٢]، كما اهتمت اللائحة المشار إليها بالنص على سداد أقساط الإدخار إلى الهيئة القائمة على تنفيذ نظام التأمينات الإجتماعية المعامل به المدخر [٣].

على أن التطبيق العملى لهذا النظام أسفر عن وجود صعوبات فى إجراءات التحصيل والصرف أجريت دراسات لتلافيها فتبين أن من الميسور ذلك إذا ما تولت إدارة نظام الإدخار القائمة على إدارة نظام التأمينات الإجتماعية المعامل به المدخر بحيث يتم صرف المدخرات مع المعاش فى عملية إدارية واحدة مبسطة تسرى فى شأنها ذات القواعد المنصوص عليها بقانون التأمينات المعامل به المدخر [٤].

ووفقا لذلك صدر فى ٢٥-٧-١٩٦٧ قانون الإدخار رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ ليعمل به إعتبارا من ١-٨-١٩٦٧ [٥] مقررا سريان جميع الأحكام والقواعد المنصوص عليها فى قانون التأمينات الإجتماعية المعامل به المدخر فى شأن المبالغ المقتطعه والحقوق المنصرفه وفقا لنظام الإدخار [٦].

ومع ربط نظام الإدخار بنظام التأمينات الإجتماعية كان من اليسير امتداد النظام الأول إلى كافة العاملين الخاضعين للنظام الثانى عدا المؤقتين والموسميين الذين تم استثناؤهم [٧]، وبذلك إمتد نظام الإدخار إلى أصحاب الأعمال

---

(١) م ٤ من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٥ .
(٢) م ٥ من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٥.
(٣) م ١ من قرار وزير المالية (الخزانة وقتئذ) رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٦ .
(٤) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ بانشاء نظام ادخار للعاملين .
(٥) نشر بالعدد (٧١) غير عادى من الجريدة الرسمية الصادر فى ٢٦-٧-١٩٦٧ ليعمل به إعتبارا من مرتب أو أجر الشهر التالى لنشره (م١١).
(٦) م ٩ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ ,
(٧) م ١ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧، م١ من قرار وزير العمل رقم ٩٠ لسنة ١٩٦٧.

الذين يستخدمون اقل من ٥٠ عاملا ممن لم يسرى فى شأنهم القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٥.

على أن القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ نص على رفع إشتراكات نظام الإدخار بواقع ٥٠% من نسبتها المقررة بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٥ لتصبح ٥ر٢% من الأجور [١]، وبررت ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون الجديد بالعبارات الآتية :

"يعتبر الإدخار من أهم الركائز التى تقوم عليها التنمية الإقتصادية والإجتماعية التى تستهدف مضاعفة الدخل الأهلى ورفع مستوى حياة جماهير الشعب (فى الجمهورية العربية المتحدة) ، هذا فضلا عما يشكله الإدخار من حماية وتأمين للمدخر فى مواجهة الأعباء المفاجئة التى قد يتعرض لها.

وتنص المادة (٢) على أن يكون إشتراك الإدخار بواقع ٢,٥% من المرتب لكل مدخر وهى تزيد عن النسبة التى كانت تقتطع طبقا للقانون رقم ٤٢ لسنة ٦٥ تجاوبا مع السياسة الإدخارية العامة للبلاد والتى ترمى إلى رفع نسبة المدخرات القومية وتحقيقا لرغبة فئات العاملين فى المساهمة فى تحقيق هذا الهدف والتى تمثلت فى توصيات وحداتهم الجماهيرية ٠٠ ".

وتأسيسا على ذات الإعتبارت الإقتصادية التى أشارت إليها المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ تم تعديل بعض أحكامه [٢] بحيث رفعت إشتراكات الإدخار مرة ثانية لتصبح ٣ ١/٣% من أجور العاملين الذين تتجاوز أجورهم ١٨٠ جنيها سنويا وذلك أعتبارا من أجور شهر أكتوبر ١٩٧٣ .

وبهذا التعديل الثانى لإشتراكات نظام الإدخار أصبحت النسبة التى

---

(١) م٢ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ .
(٢) بالقانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٧٣ الصادر فى سنة ١٩٧٣ .

تقتطع من أجور العاملين الخاضعين لنظام التأمينات الإجتماعية لحساب النظامين ١/٣ ١٤% منها إذا ما تجاوزت ١٥ جنيها شهريا، أما إذا لم تتجاوز الأجور هذا القدر فانها تبلغ ٥ر١٣% منها .

ولم تمضي فترة طويلة حتى تأكد العبء المرهق لإشتراكات العاملين، فبعد أقل من سنة من رفع اشتراكات نظام الإدخار اضطرت الدولة إلى اعادة النظر فى هذا النظام ليس فقط بتخفيض اشتراكاته وانما امتد الأمر إلى الغائه كلية بالنسبة لأغلب العاملين وبأثر رجعى منذ بدء سريانه فى يوليو ١٩٦٥ .

ولقد كان لذلك دلالة ملموسة على عدم قدرة العاملين على تحمل عبء الإشتراكات التى تقتطع من أجورهم خاصة اذا ما لاحظنا الدوافع التى أدت إلى عدم انتظار الدولة لإنعقاد دورة مجلس الشعب والتقدم اليه بمشروع قانون فى هذا الشأن وانما بادرت إلى الى صرف ما يعادل أجر شهر من حصيلة نظام الإدخار قبل أن يتم التعديل التشريعى الواجب دستوريا

ولبيان ذلك نورد فيما يلي نص البيان الصادر عن اللجنة العليا للتخطيط السياسى والإقتصادى على أثر انتهاء الإجتماع الذي عقدته فى ١٩٧٤/٩/١٥ (١).

"رغم الأعباء الضخمة التى يفرضها إستمرار معركة التحرير ومتطلبات التعمير والتنمية، فقد اتخذت اللجنة، استجابة لتوجيهات الرئيس أنور السادات وتيسيرا على المواطنين بمناسبة شهر رمضان المبارك وبدء العام الدراسى الجديد، القرارات الآتية :

أولا: صرف ما يعادل أجر شهر واحد من حصيلة مدخرات العاملين وذلك بحد اقصى ٣٠ جنيها معفاة من كافة الضرائب .

---

(1) مشار إليه فى : سامى نجيب، **دليل نظام الادخار**، القاهرة، جمعية إدارة الأعمال العربية، مايو ١٩٧٥، ص ٥٢ .

ثانيا : مراجعة نظام المدخرات، والتقدم إلى مجلس الشعب فى بدء دورته بمشروع قانون يتضمن العودة إلى نظام إدخار نصف اليوم بدلا من اليوم الكامل لبعض العاملين، وإلغائه كاملا بالنسبة لصغار العاملين، مع وضع برنامج سنوى لرد الرصيد المستحق نتيجة لهذه التعديلات.

قد كلفت اللجنة وزير المالية التأمينات باتخاذ الإجراءات الفورية بصرف مرتب الشهر، وإعداد مشروعات القوانين اللازمة للتقدم بها إلى مجلس الشعب٠٠٠".

وحول هذا البيان أعلن النائب الأول لرئيس الوزراء بأن الهدف الذى حددته اللجنة العليا للتخطيط السياسى والإقتصادى عند أتخاذها قرارات تخفيف الأعباء على الجماهير هو كفالة حد أدنى للمعيشة لذوى الدخل الصغير قبل مطالبتهم بالإدخار الإجبارى، وأنه قد طلب إلى اللجنة المشكلة لإلغاء الخصم بالكامل بالنسبة لصغار العاملين بالدولة أن تراعى فى دراستها حدا معينا من الدخل يكفل لهم حياة أفضل، ثم أشار إلى أن الإتجاه فى المرحلة القادمة هو الدخول فى مرحلة الإدخار الإختيارى كالأسهم والسندات التى ستقوم الدولة بتشجيعها من خلال السياسة الإقتصادية الجديدة والإتجاه إلى الإنفتاح الإقتصادى الذى سيشجع الشركات المختلطة والشركات الخاصة (١).

وقد رحب الإتحاد العام للعمال بقرار اللجنة العليا للتخطيط السياسى والإقتصادى وبادر رئيسه بمكاتبة وزير التأمينات موضحا أن هذا القرار كان محل اهتمام الإتحاد لما استهدفه من الإستجابة إلى رغبات محدودى الدخل بالتخفيف عنهم وأن من واجب الإتحاد لما يعقدة من أهمية فى حل المشكلات الإجتماعية، أن يعلن وجهة نظره فى تنفيذ القرار المشار إليه والتى تتمثل فى العودة إلى نظام إدخار نصف اليوم بالنسبة لمن تتجاوز أجورهم ٣٦٠ جنيها.

---

(1) تصريح منشور بجريدة الاهرام، العدد ٣٢٠٥٦ للسنة ١٠٠ الصادر صباح الاثنين ١٦-٩-١٩٧٤ .

سنويا وإلغاؤه كليا بالنسبة لنسبة لصغار المدخرين الذين لاتتجاوز أجورهم القدر السابق (يمثلون حوالى ٨٣% من القوى العاملة وفقا لتقدير الإتحاد العام للعمال)، مع تصفية حصيلة نظم الإدخار السابقة وردها على دفعتين الأولى فى شهر رمضان عام ١٩٧٥ والثانية فى شهر رمضان من العام التالى [١].

هذا وفى اليوم التالى مباشرة لصدور قرار اللجنة العليا للتخطيط السياسى والإقتصادى أصدر وزير المالية تعليماته التنفيذية لصرف الدفعة التى قررتها اللجنة رغم ما كان يستلزمه الأمر من إجراء تعديل تشريعى لأحكام قانون الإدخار وهو الأمر الذى لم يتم إلا فى مايو سنة ١٩٧٥ بصدور نظام الإخار الحالى بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٥ والذى بدء العمل به من أول يناير ١٩٧٥ [٢] مقررا ما يلى : - [٣].

١- إلغاء إشتراكات نظام الإدخار كلية بالنسبة للعاملين الذين لا تبلغ أجورهم الشهرية ثلاثون جنيها فاذا بلغت هذا القدر أو تجاوزته خفض إشتراك الإدخار إلى ١,٥% من الأجور بدلا من ٣ ١/٣ منها.

٢- تصفية مستحقات كافة العاملين فى نظم الإدخار السابقة بفرض إنهاء خدمتهم فى ١٩٧٤/١٢/٣١ وصرف رصيد التصفية إليهم على دفعات (تستحق كل منها فى أول سبتمبر من كل عام إعتبارا من عام ١٩٧٥ بحد أقصى ثلاثين جنيها للدفعة ما لم يحل صرف المتبقى مع استحقاق صرف الحقوق التقاعدية وفقا لنظام التأمينات الإجتماعية) وذلك مع مراعاة :

(أ) خصم المبالغ التى سبق صرفها وفقا لقرار اللجنة العليا للتخطيط السياسى والإقتصادى .

---

(١) سامى نجيب، **دليل نظام الادخار** مرجع سبق ذكره، ص ٤٢ .

(٢) م ١ من القانون رقم ١٣ لسنة ٧٥ المنشور بالعدد (٢٢) من الجريدة الرسمية الصادر فى ١٩٧٥/٥/٢٩ .

(٣) م ٢ من قانون الإصدار و م١، ٢ من القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٥ .

(ب) إعتبار العاملين الذين تبلغ أجورهم الشهرية فى ١٩٧٥/١/١ ثلاثون جنيها فأكثر مشتركين فى نظام الإدخار الجديد إعتبارا من تاريخ سريان نظم الإدخار السبقة فى شأنهم ولكن بواقع ٥ر١% من أجورهم وبشرط سماح رصيد مستحقاتهم فى النظم الملغاة بذلك وإلا اعتبروا مشتركين من يناير ١٩٧٥ فقط وصرف إليهم كامل رصيد مدخراتهم حتى ٣١-١٢-١٩٧٤.

وهكذا بدء نظام الإدخار باعتباره ركيزة تقوم عليها التنمية الإقتصادية والإجتماعية ورفعت اشتراكاته من ١,٦٦٧% من الأجور إلى ٢,٥% منها، ثم إلى ٣% لمن تتجاوز أجورهم الشهرية ١٥ جنيها تجاوبا مع السيسة الإدخارية العامة للبلاد، ثم عدل هذا النظام كلية وبأثر رجعى مع اقتصار تطبيقه على فئة محددة من العاملين وبنسبة أشتراكات قدرها ١,٥% من أجورهم، وذلك رغم استمرار الظروف الإقتصادية ومتطلبات خطة التنمية ومن خلال ذات الوزارة التى أصدرت القانون الأول وتعديلاته، أمام ضغط العبء المرهق لإشتراكاته وتحقيقا لرغبة العاملين وتخفيفا لأعباء محدودى الدخل مما يعكس بصورة واضحة ما استهدفناه من بيان ارتفاع حصة العاملين فى الإشتراكات عن قدراتهم .

رابعا: بعض مظاهر ارتفاع حصة أصحاب الأعمال فى الإشتراكات :

أرتفعت حصة أصحاب الأعمال فى اشتراكات التأمينات الإجتماعية من ٧,١% من الأجور فى أبريل ١٩٥٦ إلى ٢٤% من الأجور فى أكتوبر ١٩٧١ أى إلى حوالى ٣٥٠% منها فى أقل من خمسة عشر عاما .

وبهذا بلغت نسبة حصة اصحاب الأعمال فى الإشتراكات قدرا تتعدد الشواهد على انه السبب الرئيسى فى انتشار ظاهرة التخلف عن الإشتراك عن كل أو بعض العمال أو التخلف عن الإشتراك وفقا للأجور الحقيقية، خاصة فى الأنشطة التى يصعب فيها أحكام الرقابة والتفتيش، مما اضطر معه المشرع إلى أستثناء أغلب العاملين بهذه الأنشطة مع العدول جزيا عن فكرة الأجر الإجمالى الذى تحدد على أساسه الإشتراكات (والمزايا) فضلا عن تقرير حد أقصى للأجر السنوى الذى تحسب وفقا له هذه الإشتراكات .

وبيان ذلك نوضحه فيما يلى :

١ - انتشار ظاهرة التخلف عن الإشتراك :-

أشرنا فى المبحث الأول من هذا الفصل إلى المبادئ التى انتهت إليها اللجنة المشكلة من خبراء مكتب العمل الدولى ووزارات الشئون الإجتماعية والمالية والصحة فى مجال تقدير حصة أصحاب الأعمال فى إشتراكات مشروع نظام التأمين الإجتماعى، الذى اقترحته اللجنة المشار إليها، بما يوازى ٣,٢% من متوسط الأجور ترفع إلى ما يوازى ٤,٨% من هذا المتوسط فى حالة سريان نظام التأمين الصحى، وبذلك لا تزيد إلتزامات أصحاب الأعمال عن تلك المقررة بتشريعات العمل إلا بنسبة ضئيلة يمكنهم تحملها دون أن يرتب ذلك أعباء مالية ترهقهم مما يحول دون نمو الصناعة فى البلاد (١).

على أن مشروع القانون الذى أعد على ضوء هذه المبادئ فى سنة ١٩٥٠ لم يؤخذ به وإنما بدء إدخارى تحددت حصة صاحب العمل فيه بواقع ٧,١% من الأجور وتزايدت هذه النسبة مع تحويله إلى نظام للتأمين الإجتماعى ومع كل تطور فى المزايا ن على النحو المبين بالمبحث الثانى من هذا الفصل، حتى بلغت ٢٤% من الأجور وبالتالى لم تراعى فى تحديدها منذ البداية، قدرة أصحاب الأعمال على تحملها .

ومن هنا يمكن الربط بين إرتفاع نسب اشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية وبين ظاهرة التهرب من التأمين عن كل أو بعض العمال والتي بدات بالأشارة اليها التقارير السنوية الاولي للهيئة القائمة علي تنفيذ النظام المشار اليه(٢).

ففى نهاية عام ١٩٧٥ بلغ عدد أصحاب الأعمال المشتركين فى التأمين

---

(1) ص ١٢ وما بعدها .

(2) التقرير السنوى للهيئة (المؤسسة وقتئذ) عن عام ١٩٥٦، ص ٦ وتقريرها عن عام ١٩٥٧ ص ٨، ١٦ وعن عام ١٩٥٨ ص ٤، ٥، ٦ .

٤٧٨ صاحب عمل [١] من بين ٧٤٩ صاحب عمل أى بواقع ٦٤% من المجال المفترض للنظام، وعندما إمتد التأمين فى ١-١-١٩٥٨ إلى بعض أصحاب الأعمال الذين يعمل لديهم ٥ عمال فأكثر لم يتجاوز المشتركين فى نهاية عام ١٩٥٨ ٢٧٠١ [٢] صاحب عمل بواقع ٦٠% من المجال المفترض للنظام (وفقا لتعداد عام ١٩٥٧).

ورغم أنه لم يتيسر للباحث الحصول على بيانات إحصائية دقيقة عن مدى حجم ظاهرة التخلف عن الإشتراك فى السنوات التالية فأن هناك العديد من المظاهر غير المباشر التى تشير إلى استمرار هذه الظاهرة بل وتزايد حدتها .

يستفاد ذلك من دراسة الشكاوى الواردة للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية فى السنوات الأخيرة [٣] والتى يتضح منها أن ١٢,٨% منها يتعلق أصحاب الأعمال عن الإشتراك عن كل أو بعض عمالهم .

كما يستفاد من تلك الإشارات التى أوردتها الهيئة فى تقاريرها السنوية الأخيرة عن انتشار ظاهرة التهرب بالنسبة لعمال المقاولات والمخابز وصائدى الأسماك وغيرهم من ذوى العمالة غير المنتظمة والذين يعملون لدى صغار أصحاب الأعمال [٤].

كمـــا يستفـــاد ذلك من مطالبة الهيئة بمعاونة التنظيمات النقابية [٥] فضلا عن الأجهزة الرسمية [٦]، ومن استعانتها بادارة التفتيش العمالى بوزارة

---

(1) تقرير عام ١٩٥٧، ص ٩ .
(2) تقرير عام ١٩٥٨، ص ٥ .
(3) تقارير السنوات ٦٦ - ١٩٦٧، ص ٤٠، ٤١ و ٦٧ - ١٩٦٨، ص ٢٤ و ٦٨ - ١٩٦٩، ص ٣٤ و ٦٩ - ١٩٧٠ ص ٦١ ٧٠ - ١٩٧١ ص ٦٨.
(4) تقارير السنوات ٦٦-١٩٦٧، ص ٧ و٦٧-١٩٦٨،ص ٦،٥ و٦٨-١٩٦٩،ص٦ و ٦٩ - ١٩٧٠، ص ٥، ٧، ٨ و ٧٠ - ١٩٧١، ص ٥ إلى ص ٩، ص ٦٠.
(5) تقرير عام ٦٨ - ١٩٦٩، ص ٦ وتقرير عام ٧٠ - ١٩٧١، ص ٦٤.
(6) تقرير عام ٧٠ - ١٩٧١ ص ٦، ٧ .

العمل لإجراء حصر لأصحاب الأعمال المتخلفين عن التأمين وإجراء حملات تفتيشية مفاجئة [١]، وذلك فضلا عن قيامها فى بعض الفترات بانشاء إدارة مركزية لمكافحة التهرب [٢]، واهتمامها بدراسة شكاوى التهرب للتعرف على أسباب انتشاره فى بعض قطاعات العمل [٣].

ومن ناحية أخرى فقد كانت ظاهرة التهرب من التأمين وراء الكثير من الإجراءات التشريعية والإدارية التى استصدرتها الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية.

فقد استصدرت الهيئة القرار الوزارى رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥ المعدل للائحة المناقصات والمزايدات [٤] للنص على جواز قيام الجهات الإدارية التى تتعاقد مع مقاولين بخصم إشتراكات التأمينات الإجتماعية من متسحقاتهم لديها أو من التأمين النهائى المقدم منهم، وقد أصبح ذلك حكما عاما بالنسبة إلى كافة عمليات المقاولات التى تسند إلى إلى مقاولين بالقطاع الخاص أو إلى إحدى الجمعيات التعاونية أو الحرفية وذلك بمقتضى القرارات الوزارية أرقام ٧٩ لسنة ١٩٦٧، لسنة ١٩٧٣ .

كما استصدرت الهيئة القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٠ باعفاء أصحاب الأعمال من المبالغ الإضافية المستحقة عليهم إذا ما بادروا بالإشتراك عن كل عمالهم وأداء الإشتراكات المستحقة عليهم أو مجرد طلب تقسيطها خلال عام بأكمله من بدء العمل بهذا القانون فى ٢-٧-١٩٧٠ .

كما أجرت الهيئة العديد من الإتصالات مع أجهزة الدولة المختلفة، خاصة وزارة التموين، للعمل على تعليق صرف التراخيص أو الشهادات وتجديدها على قيام أصحـاب الأعمال بالإشتراك عن كل عمـالهم وتقديم

---

(1) تقرير عام ٦٦ - ١٩٦٧ ص ٨، ٩ وتقرير عام ٦٨ - ١٩٦٩ ص ٧ .
(2) تقرير عام ٦٦ - ١٩٦٧ ص ٩ .
(3) تقرير عام ٧٠ - ١٩٧١ ص ٥ .
(4) صدرت هذه اللائحة بالقرار الوزارى رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ .

الشهادات التى تصدرها الهيئة لهم بما يفيد ذلك [١].

ومن الناحية الإدارية قامت الهيئة بتيسير عملية تقسيط الإشتراكات المستحقة على أصحاب الأعمال على آجال طويلة بما يكفل إستمرار منشآتهم[٢] .

هذا ومما يؤكد ارتباط ظاهرة التهرب من التأمين بمشلة ارتفاع الإشتراكات تلك الدراسة التى أجريت بمناسبة المؤتمر الثامن للدول الأمريكية الأعضاء فى منظمة العمل الدولية والتى انتهت إلى ان ارتفاع معدلات الإشتراكات فى نظم دول أمريكا اللاتينية يعتبر من أهم أسباب أنتشار ظاهرة التهرب فى هذه الدول [٣].

ففى الأرجنتين حيث تبلغ حصة صاحب العمل فى إشتراكات التأمينات الإجتماعية (بما فى ذلك إشتراكات نظام الإعانات العائلية البالغة ١٢% من الأجور) ٢٩% من الأجور، فضلا عن نفقات إصابات العمل، لوحظ انتشار ظاهرة التهرب من التأمين خاصة بالقطاعات التى لا تتميز باستقرار عملتها وبالتالى يسهل فيها التخلف عن الإشتراك، ويصور لنا ذلك الجدول التالى والذى يبين أن عدد المؤمن عليهم فعلا لا يتجاوز ٦١% ممن يجب التأمين عليهم وفقا للوضع فى عام ٦٠ - ١٩٦١ مع اختلاف هذه النسبة بين قطاعات العمل وفقا لمدى العمالة بها.

---

(1) سامى نجيب، **دراسة تحليلية لمشاكل تحصيل الاشتراكات فى مصر**، النشره العلمية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية (القاهرة : الهيئة للتأمينات الاجتماعية، السنةالأولى، العدد الثانى، أبريل - يونيو ١٩٧٣)، ص ٥٨ .

(2)**The Role of Social security and improved living and working standards in social and economic development** eight conference of american states members of international labour organization report III (Geneva I.L.O., 1966) p-p 24-27.

جدول رقم (٧)

مجال التأمين المفترض والفعلى بالأرجنتين فى عام ٦٠ - ١٩٦١

قطاعات العمل	المجال المفترض بالآلاف	المجال الفعلى	
		العدد بالآلاف	النسبة المئوية للعدد الافتراضى
			%
- الأجهزة الحكومية والسكك الحديدية والبنوك والتأمين والمهن البحريه	١١٩٧	١١٩٧	١٠٠
- دور الصحف والنشر	٦٠	٥٤	٩٠
- التجارة	٧٤٦	٤٤٦	٦٠
- الصناعة	١٢٥٦	٦٣٢	٥٠
- الخدمات	٢١٥	٩٢	٤٣
- الزراعة	٥٣٠	١٧	٣
إجمالي	٤٠٠٤	٢٤٣٨	٦١

وفى أوراجواى حيث تتراوح حصة أصحاب الأعمال فى الإشتراكات (بما فى ذلك إشتراكات الإعانات العائلية البالغة ٣% من الأجور) بين ٣٢%، ٥٤% من الأجور وفقا لطبيعة النشاط، وهى أعلى نسبة إشتراكات فى العالم، بلغ عدد الصناعة والتجارة المؤمن عليهم فى عام ١٩٦٢ حوالى ٤٣٠ر٠٠٠ عامل أى بواقع ٦٠% من المجال المفترض، أما فى قطاع الزراعة فقد بلغ عدد المؤمن عليهم فى عام ١٩٦١ حوالى ٢٦٥ر٠٠٠ عامل أى بواقع ٣٨% ممن يجب التأمين عليهم .

وهكذا يمكن أن نستخلص أن ظاهرة التهرب من التأمين، خاصة فى القطاعات التى يصعب احكام الرقابة والتفتيش عليها، كانت وراء مالجأ اليه قانون التأمين الإجتماعى المصرى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ من تضييق مجال تطبيق نظام التأمينات الإجتماعية بالنسبة لمن لا تستقر أو تنتظم عمالتهم حيث نصت المادة الثانية منه على اقتصار مجال سريانه فى القطاع الخاص

والتعاونى على من تربطهم بصاحب العمل علاقة عمل منتظمة (١)، وبهذا استثنى القانون الغالبية العظمى من العمال العرضيين والمؤقتين والموسميين رغم شمولهم بقوانين التأمينات الإجتماعية السابقة لفترة تتجاوز ١١ عاما .

٢- انتشار ظاهرة التخلف عن أداء الإشتراكات على أساس الأجور الحقيقية :

أشارت إلى انتشار هذه الظاهرة - أيضا - التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية بعد أن أكدت هبرتها الإحصائية إشتراك غالبية أصحاب الأعمال بالقطاع الخاص على أساس الحدود الدنيا للأجور المقررة بتشريعات العمل (٢).

على أن المفاجأة كانت بالنسبة إلى شركات القطاع العام حيث أجريت دراسة عن الأجور التى أديت عنها الإشتراكات خلال عام ١٩٦٩/٦٨ فى ١٠٧ من شركات هذا القطاع (تمثل أجورها ٣٠% من أجور العاملين بمختلف شركات القطاع العام) واتضح منها تخلف هذه الشركات عن أداء الإشتراكات بالنسبة لما يتجاوز ٥ر١% من الأجور، بأهمال بعض العناصر التى تعتبر من قبيل الأجر وفقا لما استقر عليه رأى الهيئة وتعليماتها بالإتفاق مع رأى الفقه والقضاء ومجلس الدولة (٣).

وقد قام الباحث بتحليل نتائج هذه الدراسة حيث تبين اختلاف مدى ظاهرة التخلف عن أداء الإشتراكات على أساس الأجور الإجمالية وفقا لطبيعة نشاط الشركات، ففى قطاع السياحة - حيث تعتبر المزايا العينية من البنود الملحوظة - تبين التخلف عن أداء الإشتراكات عن ٩,٦٣% من الأجور، وفى قطاع التأمين - حيث العمولات والمزايا العينية ومكافآت الإنتاج والأجور الإضافية - تبين التخلف عن أداء الإشتراكات عن٦,٤% من الأجور .

ولقد كانت هذه الدراسة وراء ما أشارت إليه الهيئة فى بعض تقاريرها السنوية الأخيرة عن أهمية ايجاد رقابة فعالة على قيام الشركات بأداء

---

(1) تعتبر علاقة العمل منتظمة إذا كان العمل الذى يزاوله العامل يدخل بطبيعته فيما يزاوله صاحب العمل من نشاط، أو كان يستغرق ستة أشهر على الأقل (قرار وزير التأمينات رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٧٦).

(2) التقارير السنوية عن أعوام ٦٨ - ١٩٦٩ ص ٤، ٥ و ٧٠ - ١٩٧١ ص ٤٤، ٤٥ .

(3) سامى نجيب، دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل التحصيل فى مصر، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩ .

الإشتراكات على أساس الأجور الإجمالية وذلك عن طريق أجهزة مختصة بذلك من داخل الهيئة وخارجها [١].

وبوجه عام فقد كانت ظاهرة التخلف عن أداء الإشتراكات على أساس الأجور الإجمالية وراء العدول الجزئى لقانون التأمين الإجتماعى الأخير عن مبدأ الأجر الإجمالى ذاته الذى تؤدى على أساسه الإشتراكات (والمزايا) والذى استقر العمل عليه ونصت عليه تشريعات التأمينات الإجتماعية منذ مراحلها الأولى فى ابريل ١٩٥٦ وحتى أغسطس ١٩٧٥ سواء بالنص على ذلك صراحة [٢] أو بالإحالة إلى تشريعات العمل [٣] التى تأخذ بمبدأ الأجر الشامل للمزايا العينية والمنح المكافآت التشجيعية التى جرى العرف على منحها أو تم الإتفاق عليها فى عقود العمل فضلا عن الأجور الإضافية التى تتميز بالثبات والدورية .

وبيان ذلك أن قانون التأمين الإجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ جاء بمفهوم جديد للأجر من مؤداة لا تعتبر من قبيل الأجر المزايا العينية والبدلات المرتبطة بالوظيفة أو العمل والمنح والمكافآت التشجيعية حتى ولو جرى العرف على منحها أو تم الإتفاق عليها، وذلك فضلا عن الأجور الإضافية حتى ولو اصفت بالثبات والدورية وتطلبت حاجة أو طبيعة العمل تشغيل العاملين إضافيا .

ومن الواضح ارتباط العدول الجزئى عن مبدأ الأجر الإجمالى بمشكلة إرتفاع عبء الإشتراكات إذ أن هذا التعديل لم يكن - فى أغلب الحالات - من الأمور العادلة بالنسبة للمؤمن عليهم ممن أدوا الإشتراكات لسنوات طويلة وفقا للأجور الإجمالية، فضلا عن عدم اتفاقه مع السائد فى غالبية دول العالم[٤]ومع الهدف من نظام التأمين الإجتماعى كما يفهم اليوم والذى

---

(1) تقرير عام ٦٨ - ١٩٦٩ ص ٤، ٥ وتقرير عام ٧٠ - ١٩٧١ ص ٤٤، ٥ .
(2) م٢٠ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ والتى احالت إليها م١ - ٤ من القانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٨ .
(3) م٣ من قانون عقد العمل الفردى رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢، م٣ من قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ .
(4) تقرير اللجنة المشكلة بقرار وزير (الخزانة) رقم ٨٧ لسنة ١٩٧٢ لاعداد المبادئ الاساسة لمشروع قانون موحد للتأمينات الاجتماعية للعاملين المدنيين بجمهورية مصر العربية والتى ضمت فى عضويتها=

يتمثل فى تعويض الدخل وتعويض الخطر وإعادة توزيع الدخول [١].

ومما يؤكد ذلك أن قانون التأمين الإجتماعى الأخير لم يقتصرعلى العدول الجزئى عن مبدأ الأجر الإجمالى وإنما نص أيضا على وضع حد أقصى للأجر السنوى الذى تؤدى على أساسه الإشتراكات (بواقع ٢٥٠٠ جنيه) [٢] فى الوقت الذى تتجه فيه الأجور للإرتفاع مع إنخفاض القوة الشرائية للنقود ومع اتباع سياسة الإنفتاح الإقتصادى .

وفى ذات الوقت أجاز قانون التأمين الإجتماعى نوعا من التأمين الذاتى بالقاء مسئولية أداء تعويض الأجر ومصاريف الإنتقال فى حالات العجز المؤقت عن العمل بسبب المرض أو الإصابة على عاتق شركات القطاع العام لتؤديها مباشرة للعاملين بها مقابل تخفيض إشتراكات تأمين إصابات العمل وحصة صاحب العمل فى إشتراكات التأمين الصحى بواقع ١% من الأجور كما أجاز المشرع ذلك (فيما يتعلق بتأمين إصابات العمل) لأصحاب الأعمال بالقطاع الخاص متى رخص لهم وزير التأمينات بالأداء المباشر لتعويض الأجر ومصاريف الإنتقال [٣].

الخلاصة :

نخلص من هذا البحث إلى ارتفاع نسب اشتراكات النظام المصرى عن مثيلتها بمختلف مجموعات دول العالم بما فى ذلك الدول النامية والإشتراكية، بشكل ملحوظ .

واتفاقا مع ذلك ولم كانت مجموعة الدول العربية من الدول النامية والأقل نموا فان نسبة اشتراكات النظام المصرى لا تعتبر فقط أعلى نسب أشتراكات هذه المجموعة، بل انها تعلو النسبة السابقة لها بأكثر من ٥٠% منها كما أنها تصل إلى أكثر من مثلى أو ثلاثة أمثال نسب اشتراكات

= ضمت في عضويتها رئيس وأساتذه قسم التأمينات بكلية التجارة بجامعة القاهرة، تقرير غير منشور .

(1) Detlev Zolner, relating social insurance Benefits to earnings, international social security review. Year XXIII, No. 2, 1970, pp.224-236.

(2) م١٢٥ - ٥ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

(3) م٤٦ ، ٧٢ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

الـدول التـى تتـوافر فيهـا رؤوس الأمـوال التـى يمكـن اتاحتهـا للإسـتثمار فـى مصر .

وعلى المستوى المحلى فقد تعددت آثار ظواهر الإرتفاع النسبى للإشتراكات سواء بالنسبة لتلك التى تقتطع من أجور العاملين أو تلك التى يتحملها أصحاب الأعمال .

فبالنسبة إلى العاملين أدى تزايد عبء حصتهم فى الإشتراكات إلى اضطرار الدولة إلى اعادة النظر، وبسرعة ملحوظة، فى نظام الإدخار، كنظام تكميلى لنظام التأمينات الإجتماعية، ليس فقط بتخفيض اشتراكاته، ولكن أيضا بقصر سريانه على ذوى الأجور المرتفعة نسبيا مع تصفيته باثر رجعى منذ يوليو ١٩٦٥ ورد اشتراكاته على دفعات، وقد تم ذلك مع ملاحظة عدة أمور تؤكد ما ذهبنا اله وذلك على النحو التالى :

١- تمت اعادة النظر فى اشتراكات نظام الإدخار، وفى النظام ذاته، فى ظل ذات الظروف الإقتصادية التى دعت اليه والتى تمثلت فى ظروف التنمية وأعباء معركة التحرير .

٢- تمت عملية التصفية والغاء النظام أو تخفيض اشتراكاته لبية لمطلب العاملين التى أكدها الإتحاد العام للعمال واستجابت لها الدولة تخفيفا لأعبائهم .

٣- أعيد النظر فى النظام بعد أقل من سنة من رفع اشتراكاته ومن خلال ذات الوزارة التى أعدت مشروع قانون رفع قانون رفع هذه الإشتراكات وبصورة سريعة إلى الحد الذى تم فيه صرف دفعة فورية تعادل أجر شهر قبل صدور التشريع اللازم دستوريا فى هذا الشأن بل وقبل اعداده .

هذا أما بالنسبة إلى أصحاب الأعمال فقد أدى ارتفاع حصتهم فى الإشتراكات منذ بداية تقرير نظام التأمينات الإجتماعية إلى نشأة ظاهرة التهرب من الإشتراك عن كل العمال وفقا لأجورهم الحقيقية، وأدى الإرتفاع المستمر فى تلك الحصة إلى استمرار هذه الظاهرة بل وتزايدها إلى المدى الذي لم يجدي معه استصدار العديد من التشريعات واتخاذ العديد من الإجراءات التى تهدف إلى أحكام الرقابة على قيام اصحاب الأعمال بالتأمين على كافة عمالهم مع اعفائهم من المبالغ الإضافية المستحقة نتيجة للتخلف عن الإشتراك .

ومن هنا اضطر المشرع فى النهاية إلى العدول جزيئا عن مبدأ الأجر الإجمالى الذى تؤدى على أساسه الإشتراكات (والمزايا) مع تقرير حد أقصى لأجر الإشتراك وتخفيض تأمين اصابات العمل والتأمين الصحى مقابل قيام أصحاب الأعمال بتحمل بعض مزايا هذين التأمينين، ولا معنى لهذا كله سوى تخفيف عبء الإشتراكات .