المبحث الرابع

تطور التأمينات الاجتماعية فى مصر

لمعرفة مدى تطور التأمينات الاجتماعية فى مصر نرى انه من المهم ان نتعرض لهذا الموضوع من خلال مرحلتين :

المرحلة الأولى :

نناقش فيها التأمينات الاجتماعية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .

المرحلة الثانية :

نناقش فيها التأمينات الاجتماعية بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وذلك على النحو التالى :

أولاً: التأمينات الاجتماعية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ :

اهتمت مصر فى وقت مبكرا نسبيا بتأمين موظفى الحكومة ضد بعض الاخطار وذلك حين كفلت لهم معاشات مدينة بمقتضى .

١ ــ القــانون المسمى بقانون سعيد باشا والصادر فى ١٨٥٤/١٢/٢٦ والذى كان يمول من خزينة الدولة ولا يساهم الموظفون باية اشتراكات .

٢ ــ القــانون المسمى بقانون اسماعيل باشا والذى صدر بالامر العالى بتاريخ ١٨٧١/١/١١ والــذى فــرض علــى الموظفيــن اداء اشتراكات لحساب المعاشات يعادل ٣,٥% من المرتبات وذلك نظرا لسوء أحوال الدولة المالية فى ذلك الحين .

٣ ــ القــانون المسمى بقانون توفيق والذى صدر بالامر العالى بتاريخ ١٨٨٧/٦/٢١ والذى رفع نسبة الاشتراكات إلى ٥% .

٤ ــ القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٥ بشان المعاشات الملكية .

٥ ــ القــانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ واستمر تنفيذه حتى سنة ١٩٣٥ حيث اوقف تطبيقه على جميع الموظفين الذين التحقوا بالخدمة بعد هذه السنة ما عدا رجال القضاء والشرطة وقد زيدت فيه الاشتراكات إلى ٧,٥% .

امــا بالنســبة للعمــال خارج الحكومة فلم يهتم بهم مشرعوا ما قبل الثورة الا فى وقت مــتأخر إلى حد كبير وذلك ببعض القوانين المتفرقة التى تهدف إلى حماية البعض منهم حماية ضعيفة وجزئية من بعض المخاطر وبصفة خاصة اصابات العمل وامراض المهنة على النحو التالى :

١ ــ **القــانون رقــم ٦٤ لسنة ١٩٣٦ بتأمين عمال الصناعة والتجارة من اصابات العمل**

ويعتــبر هذا القانون هو اول قانون صدر فى مصر لحماية العمال ضد اخطار العمل وقد صدر بمناسبة اشتراك مصر فى عصبة الامم وفى الهيئة الدولية للعمل وذلك بعد المعاهد المصرية الانجليزية عام ١٩٣٦ .

وقــد وضــع هــذا القــانون على عائق ارباب الاعمال الصناعية أو التجارية التزام بــتعويض عمــالهم عــن اصــابات العمل التى تصيبهم اثناء العمل أو بسببه حتى ولو كانت الاصــابة بســبب خطــأ العامل فلا يقوم هذا الالتزام على اساس فكرة الخطأ بل على اساس نظــرية مخاطــر الحــرفة وبالتالى فان التعويض الذى كان يحصل عليه العامل كان تعويضا جزافيا لا يصل إلى مقدار التعويض الكامل .

ولكن كان يعيب هذا القانون :

١ ــ انه ضيق من حيث المخاطر التى يغطيها فهو لا يعطى إلا حوادث العمل .

٢ ــ انــه ضــيق مــن حيث الأشخاص الذين يستفيدون منه فلا يستفيد منه إلا العاملون فى المجال الصناعية والتجارية وبشرط الا يتقاضون أجرا يزيد عن ٢١ جنيها فى الشهر أو على ٧٠ قرشا فى اليوم .

٣ ــ انه ضيق من حيث الحماية التى يوفرها فالتعويضات الممنوحة بهذا القانون لم تكن فقط تعويضات جزافية بل وايضا تافهة القيمة .

٢ ــ **القــانون رقــم ٨٦ لســنة ١٩٤٢ بفــرض التأمين الاجبارى عن المسئولية الناشئة بمقتضى القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٦ :**

قــرر هــذا القــانون مــبدأ التأمين الاجبارى حيث الزم هذا القانون اصحاب الاعمال بالتأميــن على عمالهم ضد اصابات العمل لدى شركة تأمين وثم اصبح للعامل المصاب الحق فى رفع دعواه مباشرة ضد شركة التأمين من اجل الحصول على التعويض .

٣ ــ **القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٠ بشأن اصابات العمل :**

وضع هذا القانون ليحل محل القانون ٦٤ لسنة ١٩٣٦ لتلافى عيوب هذا الاخير حيث رفع مقدار المعونة والتعويض الذى يصرف للعامل واعفائه من الرسوم القضائية .

٤ ــ **القانون ١١٦ لسنة ١٩٥٠ قانون الضمان الاجتماعى :**

وكان الغرض منه تقديم مساعدات للفقراء فى حالات الوفاة والشيخوخة والعجز الكلى عــن العمــل بيــنما تــرك حالات البطالة والعجز الجزئى أو المؤقت عن العمل للمساعدات

الاختيارية التى قد تقررها وزارة الشئون الاجتماعية ، وقد تميز هذا القانون بتفاهة المعاشات المقررة وفقا له (١٠٠ قرش لصاحب المعاش فى الريف ، ١٤٠ قرش فى المدن ثم يتدرج تبعا لوجود زوجة أو اولاد حتى يصل إلى ١٨٠ قرش فى الريف و ٢٥٠ قرش فى المدن).

ورغم تفاهة هذه المعاشات فقد عجزت الحكومة عن تدبير الاموال اللازمة لتمويلهم .

٥ ــ القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٠ : تعويض (امراض المهنة) :

الزم هذا القانون ــ ولاول مرة فى مصر ــ اصحاب الاعمال بالتأمين على العمال من امراض المهنة واصبح للعامل الذى يصاب باحد امراض المهنة المذكورة بالجدول المرافق للقانون الحق فى الحصول على تعويض مماثل لما هو الحال بشأن اصابات العمل .

ويلاحظ مما سبق ان القوانين التى صدرت فى مصر قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ قد اقتصرت على معالجة مخاطر معينة (اصابات العمل ، امراض المهنة فقط) معالجة قاصرة وعاجزة ولكن يمكن اعتبارها ارهاصات أو بدايات أو مقدمات لقوانين التأمينات الاجتماعية التى عرفتها مصر بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ والتى سوف ندرسها الان .

ثانيا : التأمينات الاجتماعية بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ :

السمة الرئيسية التى تغلب على نظام التأمينات بعد ثورة ١٩٥٢ هو اتجاهها نحو الاتساع من حيث الأشخاص ومن حيث الحماية ونلاحظ ذلك من خلال القوانين الآتية :

١ ــ القانون ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ بإنشاء مؤسسة للتامين والادخار للعمال :

وقد قضى هذا القانون بإنشاء صندوقين إحداهما للتأمين ومهمته مواجهة حالتى وفاة العامل وعجزه قبل بلوغ سن التقاعد الغير ناتجه عن حوادث العمل وامراض المهنة والصندوق الثانى للادخار ومهمته دفع مكافأة نهاية الخدمة للعمال ، كما قضى القانون بأن يكون الصندوقين شخصية معنوية مستقلة تعرف باسم مؤسسة التأمين والادخار للعمال .

٢ ــ القانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٨ فى شأن التأمين والتعويض عن إصابات العمل :

ويتم هذا القانون باتجاهه نحو التوسع فى نطاق التأمينات الاجتماعية والذى يظهر:

أ ــ من حيث الاشخاص : امتد ليشمل كل من يعمل لدى الغير .

ب ــ من حيث المخاطر : امتدت لتشمل حوادث الطريق اى الإصابات التى تحدث للعامل فى طريقه إلى أو من العمل بعد ان كانت قاصرة على تلك التى تحدث أثناء وبسبب العمل .

ج ــ مــن حيــث الحمايــة التأمينية : اخذ هذا القانون بنظام المعاش الدورى بدلا من تعويــض الدفعــة والحــدة وذلك فى حالة الوفاة والعجز المستديم الذى يبلغ نسبة معيــنة هى ٤٠% على الأقل كما قرر هذا القانون إنشاء صندوق ليتولى التأمين علــى مســئولية أصــحاب الأعمال الملقاة عليهم بمقتضاه وذلك بدل من شركات التأمين التجارية وبهذا يكون الامر من التأمين الخاص فى صورته الاجبارية إلى التأميــن الاجــتماعى ويشــرف علــى هذا الصندوق مؤسسة التأمين الاجتماعية والادخار للعمال .

٣ ــ القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ :

ولقــد دخلــت مصر عصر التأمين الاجتماعي بصدور هذا القانون والذى يعتبر أول قــانون مــتكامل للتأمينات الاجتماعية وكان يسمى بالقانون الموحد لصدوره أبان الوحدة مع سوريا وتطبيقه على القطرين .

ألغى هذا القانون القانونين أرقام ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ ، ٢٠٢ لسنة ١٩٥٨ وحل محلهما كمــا ألغــى مؤسســة التأميــن والادخار للعمل وحل محلهما هيئة التأمينات الاجتماعية التى أصــبحت مــنذ صدورها تقوم بمهمة حماية العمل ضد مخاطر أربعة وهى إصابات العمل ــ أمــراض المهــنة ــ العجز ــ الشيخوخة ــ الوفاة (بالنسبة لاسرة العامل التى كان يعولها) وكان تمويل هذه التأمينات يتم عن طريق الاشتراكات التى يؤديها العمال وأرباب الأعمال .

٤ ــ القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦١ فى تعديل بعض احكام القانون ٩٢ لسنة ١٩٥٩ :

وكــان الهــدف مــنه تعمــيم نظام معاشات الشيخوخة المدفوع بصفة دورية بدلا من تعويض الدفعة الواحدة وكان الدافع وراء ذلك هو تحقيق مصلحتين :

أولهمــا: مصلحة الدولة وهى عدم استهلاك حصيلة التأمينات الاجتماعية نتيجة دفع التعويض أو المكافــأة مــرة واحــدة وبالــتالى يمكــن توجــيه المتراكم منها إلى المساهمة فى الاستثمارات .

ثانــيهما: مصــلحة العمــال فــى الحصــول على معاش مستمر يكمل حياة مستقرة بدلا من الــتعويض الــذى يدفع مرة واحدة وقد لا يحسن استغلاله فيؤدى إلى وقوع العامل فى الفاقه والبؤس وهو ما قام نظام التأمينات الاجتماعية الا بقصد تفاديه .

٥ ــ القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ :

اصــدر المشــرع فى عام ١٩٦٣ القانون رقم ٥٠ بإصدار قانون التأمين والمعاشات لموظفــى الحكومــة ومســتخدميها وعمالها المدنيين ومن هنا دعت الحاجة إلى تعديل قانون

التأميـــنات الاجتماعـــية المطبق وهو القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ فألغاه المشرع بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ رغبة فى توحيد مزايا التأمينات الاجتماعية بين العاملين فى القطاع الحكومى وغـــير الحكومى إذا أن التسوية فى المزايا بين المواطنين جميعا أم طبيعى وضرورى لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص .

وقـــد اتســـم هـــذا القـــانون بالتوســـع فى نطاق تطبيق التأمينات الاجتماعية من حيث الأشـــخاص حيـــث لـــم يخرج عن نطاق تطبيقه إلا فئات معينة حددتها المادة الثانية منه وهذه الفئات هى :

١ ــ العـــاملون فـــى الحكومـــة والهيئات والمؤسسات العامة ووحدات الإدارة المحلية المنـــتفعون بأحكـــام قوانين التأمين والمعاشات أما العمال والمستخدمون المؤقتين فى الحكومة الذين لا ينتفعون بقوانين التأمين والمعاشات فقد طالبت الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بحق تطبيق القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ عليهم .

٢ ــ العاملون فى الزراعة الذين يقومون باعمال الفلاحة البحته .

٣ ــ خدم المنازل بالمعنى الضيق .

ومن حيث الاخطار: فقد اكمل القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بناء التأمينات الاجتماعية فـــى مصـــر بـــتقرير التأميـــن الصحى والتأمين ضد البطالة واصبحت الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية تباشر التأمينات التالى :

ــ تأمين اصابات العمل .

ــ التأمين الصحى .

ــ التأمين ضد البطالة .

ــ تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة .

٦ ــ القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ :

يعـــد عـــام ١٩٧٥ بداية الطفرة الحقيقية لنظام التأمين الاجتماعى فى مصر فقد سبق ونـــص الدســـتور فـــى المـــادة ١٧ على ان تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والصحى ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعا وفقا لهذا القانون .

وتمشـــيا مع ذلك صدر القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ ومع من طرأ عليه من تعديلات وهذا القـــانون يعـــد الاصـــل العـــام أو الشريعة العامة للتأمينات الاجتماعية فى مصر وتظهر هذه العمومية من ناحيتين :

أولا : من حيث الاشخاص الخاضعون لاحكام هذا القانون :

فهـذا القانون يخضع لتطبيقه على معظم الاشخاص الذين يخضعون أو يستفيدون من نظـام التأمينات الاجتماعية فى مصر حيث يؤمن طائفة العاملين سواء اكانوا خاضعين لقانون العمـل أو من موظفى الدولة والقطاع العام فقد وحد المشرع بين العاملين فى القطاع الحكومى وغير الحكومى .

ثانيا: من حيث الحماية التأمينية الواردة فى هذا القانون :

يمـنح للخاضـعين له الحد الاقصى للحماية التأمينية المطبقة فى هذا القانون المصرى هـذا الحـد الاقصى هو الذى اشارت اليه المادة الاولى من هذا القانون حيث نصت على انه " يشمل نظام التأمين الاجتماعى التأمينات التالية :

١ ـ تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة .

٢ ـ تأمين اصابات العمل .

٣ ـ تأمين المرض .

٤ ـ تأمين البطالة .

٥ ـ تأمين الرعاية الاجتماعية لاصحاب المعاشات .

وان كـان القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ يمثل الشريعة العامة للتأمينات الاجتماعية فى مصـر الا ان هـذا القـانون يقتصـر الخضوع له أو تقتصر الاستفادة منه على الفئات التى حددتهـا المـادة الثانية منه بما يؤدى إلى القول بان الفئات الغير واردة بهذا القانون لا تخضع لاحكامه ومن ثم لا تستفيد بالحماية التأمينية الواردة فيه .

لذلك وتحقيقا للسياسة المصرية فى مجال التأمينات الاجتماعية التى تقوم على مد مظلة التأميـنات الاجتماعـية إلى المواطنين جميعا وتطبيقا للمادة ١٧ من الدستور المصرى الحالى صدرت العديد من القوانين التى تمنح " لبعض الفئات " انواعا معينة من الحماية التأمينية وهذه القوانيـن تشـكل فـى مجملها ما يمكن تسميته بالنظم التكميلية للتأمينات الاجتماعية فى مصر لانهـا ما اقامت الا لتكمل مد مظلة التأمينات الاجتماعية إلى المواطنين جميعا وبيان ذلك على النحو التالى :

أولا : التأمين الاجتماعى على اصحاب الاعمال ومن فى حكمهم :

اسـتكمالا لآطـرأ الحماية التأمينية لكافة الفئات الاجتماعية اصدر المشرع المصرى القـانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ لمد مظلة التأمين الاجتماعى على اصحاب الاعمال ومن فى

حكمهـم مـثل المهـندس والطبيب والمحامى وقد حل هذا القانون محل القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٣ .

ثانيا: التأمين الاجتماعى على المصريين العاملين بالخارج :

نظرا لتزايد أعداد المصريين العاملين بالخارج تدخل المشرع واصدار القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨ بهدف شمولهم بمظلة التأمين الاجتماعى مع ملاحظة ان هذا التأمين اختيارى وقد حل محله القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٣ .

ثالثا : التأمين الاجتماعى الشامل :

هـذا التأمين هو المنصوص عليه فى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ والمعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨١ والخاص بزيادة المعاشات وتعديل معظم احكام قوانين التأمين الاجتماعى والقـانون رقـم ١٩٦ لسنة ١٩٩٣ وقد حل هذا القانون محل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٥ والخـاص بـنظام التأميـن الاجتماعى لفئات القوى العاملية التى لم تشملها قوانين المعاشات والتأمين الاجتماعى .

ويهدف هذا القانون إلى مد مظلة التأمين الاجتماعى لبعض الفئات المحرومة من هذه التغطية فى القوانين الاخرى اى مد الحماية التأمينية إلى المواطنين الذين فاتهم قطار التأمينات وذلـك تجسيدا للتكامل الاجتماعى الذى يجمع بين افراد العائلة المصرية الكبيرة واعمالا لنص الدستور .

وكان منطقيا طبقا لهذا الهدف انه لاحاجة إلى سرد الفئات التى يسرى عليها هذا النوع مـن التأميـن بل تمتد الحماية اليه بمجرد ثبوت عدم تمتعه باى حماية فى اى نظام اخر ولكن جـاءت اللائحـة التنفـيذية بتعداد للفئات الخاضعة لهذا القانون ومما قد يفهم منه ان غير هذه الفئات لا تخضع للنظام اى ان التعداد جاء على سبيل الحصر .

وهـذا يشـكل تعارضـا مـع نص المادة الثالثة من القانون التى حددت نطاق سريان القـانون مـن حيث الأشخاص بانه مع عدم الاخلال باحكام المادة الرابعة من قانون الاصدار تسرى احكام هذا القانون على الفئات التى لا تخضع لاحكام قوانين التأمين الاجتماعى والتأمين والمعاشات طبقا للاولويات التى يصدر بها قرار من وزير التأمينات .

فهذه المادة تعطى الحق لكل الفئات التى لاتخضع لاحكام قوانين التأمينات فى الاستفادة ولـيس ان يحصرها لان النص عام لايخصص بقرار أو بلائحة ويفتح هذا المجال ايضا لفئات اخرى للانضمام لمظلة الحماية الضعيفة فى القانون .

عمومـــا هذا المعاش الاستثنائى والمسمى " معاش السادات " يمثل هدفا إنسانيا لا جدال وينطبق على فئات كبيرة .

رابعا : قانون الضمان الاجتماعى :

اصـــدر المشرع قانون الضمان الاجتماعى بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ موسعا قدر المســـتطاع مـــن نطـــاق الحمايـــة ومضمونها اذا يعتمد هذا النظام على منح معاشات لليتامى والارامـــل والمطلقـــات والشيوخ والبنت التى بلغت سن ٥٠ سنة ولم يسبق لها الزواج واسرة المســـجون لمدة لا تقل عن ١٠ سنوات ويكون عائلا لها وكذلك للعاجز عجزا كليا ، كما يمنح هذا القانون مساعدات خاصة لبعض النكبات العامة والخاصة .

معنى ذلك ان نظام الضمان الاجتماعى يضم المساعدات التى تقدمها الدولة للمحتاجين والمحروميـــن والذين يقل دخلهم عن الحد الادنى الذى حدده المشرع ويكونون غير مستفيدين من قوانين التأمين الاجتماعى السابقة وهذا النوع من الضمان يمول عن طريق ميزانية الدولة.
وبنظرة عابرة على القوانين السابقة يتضح لنا ما يأتى :

١ ــ أن كـــل انـــواع التأميـــن الاجتماعى تعد اجبارية اى يجب ان تخضع من تسرى عليه لاحكـــام التأميـــن الذى يدخل فى نطاقه وذلك باستثناء التأمين الخاص بالعاملين بالخارج الذى يعد اختياريا .

٢ ــ ان تاميـــن العامليـــن الـــوارد بالقـــانون رقـــم ٧٩ لسنة ١٩٧٩ يتم تمويله على اساس اشـــتراكات العـــامل وصـــاحب العمل والدولة . اما التأمين الاجتماعى الشامل الخاص بفـــئات القـــوى العاملـــة الغـــير خاضـــعة لاحكام القانون السابق فانه يمول عن طريق اشـــتراكات متواضـــعة من جانب المؤمن عليه بالاضافة إلى عدة مصادر اخرى اهمها المبالغ التى تخصص فى ميزانية بنك ناثر ومبالغ تساهم بها الدولة .

امـــا عـــن تمويـــل تأمين اصحاب الاعمال والعاملين بالخارج فيتحمل المؤمن العبء الاكبر عن طريق ما يدفعه ممن اشتراكات بالاضافة إلى مساهمة الدولة .

٣ ــ القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ يوفر حماية اكثر من القوانين الاخرى اذ يغطى انواعا من المخاطـــر الـــتى لا تشـــملها تلـــك القوانين فالاول يشمل التأمين من الشيخوخة والوفاة واصابات العمل والمرض والبطالة وكذلك الرعاية الاجتماعية لاصحاب المعاشات اما الانواع الاخرى من التأمين فتقتصر على تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة .

٤ ــ يوجـــد بعض النظم الخاصة للكادرات الخاصة التى تتضمن مزايا خاصة لبعض الفئات مـــثل أســـاتذة الجامعات وايضا وجود بعض الانظمة التأمينية الخاصة بالقوات المسلحة والعاملين بالصناعات الحربية .