

الفصل الأول

الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي

المبحث الأول

التعريف والفلسفة

الضمان الاجتماعي:

هو الحماية التي يوفرها المجتمع لأفراده من خلال سلسلة من الإجراءات العامة لمواجهة الأخطار الاقتصادية والاجتماعية التي كان من الممكن أن تقع وينتج عنها توقف الدخول أو انخفاضها نتيجة المرض والأمومة وإصابات العمل والبطالة والعجز والشيخوخة والوفاة ، وتوفير الرعاية الطبية وتقديم الإعانات للأسر ذات الأطفال^(٣).

أو هو نظام تحقيق الأمن الاجتماعي من خلال تقديم المساعدات للمحتاجين والخدمات والمزايا للمستحقين فى الحالات الموجبة لتقديمها ، وذلك لمواجهة أخطار المرض والفقر والبطالة والوفاة المبكرة والشيخوخة والكوارث^(٤).

وسواء أخذنا بالتعريف الأول للضمان الاجتماعي أو أخذنا بالتعريف الثانى، نجد أن الضمان الاجتماعي تعبير شامل عن المبدأ الذى تسعى الدول إلى تحقيقه لمواجهة الفقر، بضمن حد أدنى لمستوى معيشة الأفراد. ففى حالات المرض تقوم بتوفير مستوى علاجى مناسب، وفى حالات إصابات العمل والحوادث والعجز والإعاقة تقوم بتوفير الرعاية الطبية والتأهيلية الشاملة .

وفى حالات الشيخوخة تقوم بضمن دخل مناسب ومستمر ، مع ضمان الرعاية الصحية والاجتماعية من خلال دور المسنين .

وفى حالات الكوارث العامة (أوبئة - زلازل - براكين - فيضانات إلخ) تقوم بتوفير أماكن ووسائل للإيواء العاجل والمساعدات المالية . وهذا كله يتحقق من خلال وسائل متعددة ، منها ما تقوم به جمعيات المنفعة المتبادلة أو النوادى أو المؤسسات الأهلية أو الوزارات المعنية بهذه الدول .

(٣) مكتب العمل الدولى، تقرير المدير العام، المؤتمر الإقليمى الإفريقى الثامن، موريشيوس، ١٩٩٤،

جيف ١٩٩٣ ص ٨٦ .

(٤) أ.د. ممدوح حمزة، كيف تتعامل مع هيئة التأمينات الاجتماعية، (برنامج تدريبى)، القاهرة، ١٩٩٧ .

ولعل أول استخدام لتعبير (الضمان الاجتماعي) كان بالولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٣٥ ثم استخدمته الجمعية العامة للأمم المتحدة عندما أقرت الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ ثم منظمة العمل الدولية عام ١٩٥٢ ثم استخدمته بعد ذلك بعض الدول العربية كمرادف لمعنى التأمين الاجتماعي (موريتانيا - المغرب - الجزائر) كما استخدم مرادفا لنظام المساعدات الاجتماعية العامة (مصر) عند صدور قانون الضمان الاجتماعي عام ١٩٥٠م^(٥).

على أنه يمكن القول في النهاية أن الضمان الاجتماعي يعتبر أحد أهم وسائل الحماية الاجتماعية . وأنه لذلك يجب أن يكون حقيقياً .. يتم تحقيقه من خلال ضمان عدم تأثر مزاياه بالتضخم وارتفاع الأسعار ، والتركيز على القوة الشرائية للأموال المستثمرة وليس الوحدات النقدية الداخلة فيها . كما وأن تحسين نظم وأداء برامج الضمان الاجتماعي وإطارها التشريعي للوصول إلى أهداف محددة يؤدي إلى تحقيق الحماية الاجتماعية وزيادة المزايا والمنافع التي تقدمها ، وتوزيعها بشكل عادل ومنصف بين أفراد الشعب . وهذا يساعد على تأمين دخل مناسب للأفراد يضمن لهم العيش الكريم ويزيد من قدرتهم الإنتاجية وتهيئة الظروف الملائمة لازدهار اقتصاد السوق ، والمحافظة على السلم الاجتماعي وتقبل التغيير والتعامل معه بروح إيجابية وتحقق التطور الذي يستهدفه هذا التغيير .

وقد انفرد الإسلام بوضع مبادئ واسعة للحماية الاجتماعية ، كما أرسى قواعد التكافل الاجتماعي وربط بين أفراد المجتمع برباط الأخوة والمشاعر المشتركة . وقد حدد الإسلام الحنيف مصادر تمويل التكافل الاجتماعي في الزكاة والصدقات وربع الأوقاف الخيرية وغيرها . كما وضع الإسلام قواعد وأسس الضمان الاجتماعي ومصادر تمويله وفئات المنتفعين منه وإدارته . وهو بهذا يكون قد سبق جميع النظم الوضعية في الأمر بضرورة تحقيق مجتمع يسوده الحق والعدل . حيث قال رسول الله ﷺ : «مثل المؤمنون في توادهم وتعاطفهم وتراحمهم كمثل الجسد الواحد ، إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالحمى والسهر».

التأمين الاجتماعي :

التأمين الاجتماعي هو أحد الوسائل الفنية لتحقيق الضمان الاجتماعي ، وهو فرع من فروع أو قسماً من أقسامه ، وقد اختلف الخبراء في تعريف معنى التأمين الاجتماعي ، فمنهم

(٥) راجع في ذلك: محمد عطية أحمد سالم «التأمين الاجتماعي والتنمية الاقتصادية في أفريقيا، دراسة مقارنة

لبعض دول القارة في الفترة من ٨٠ - ١٩٩٠، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٣ .

من قال بأنه " كل تأمين يقوم على مبدأ التضامن الاجتماعى بمقولة أن الخسائر التى يتعرض لها الأفراد ويساهم فى جبرها كل من يتعرض لنفس الأخطار التى أدى حدوثها إلى تحقق هذه الخسائر ."

ويقول رأى آخر بأن : "التأمين الاجتماعى هو التأمين الذى يتعدى دور الحكومات فيه ليشمل إعانته وتحمل جزء من تكاليفه ، بل وفرضه بالإجبار ."

ويرى البعض الآخر أنه لكى يكون التأمين تأميناً اجتماعياً فإنه يجب أن يشمل^(٦):

- ١- كل تأمين إجبارى أو معان من جانب الحكومة يوفر الحماية المادية للأفراد الضعيفة فى المجتمع فى حالة تعرضهم لأخطار المرض والحوادث أو العجز أو الوفاة المبكرة أو البطالة أو الشيخوخة .
- ٢- كل تأمين يفرض إجباراً على فئة معينة لصالح فئات أخرى قد تتعرض للإصابة فى أموالهم أو أشخاصهم نتيجة خطأ من جانب الفئة الأولى .
- ٣- كل أنواع التأمين الذى لا يمكن مزاولته بواسطة الهيئات الخاصة وتضطر الحكومات لمزاولته أو إعانته لأهداف اجتماعية بحتة .

وهذا التعريف الأخير يحدد أهدافاً ثلاثة للتأمين الاجتماعى هى :

الأول: حماية الطبقات الضعيفة فى المجتمع من أخطار يتعرضون لها ، ولا دخل لإرادتهم فيها، ولا يملكون ما يشتركون به وسائل لحماية أنفسهم منها ، وهى أخطار المرض والحوادث والعجز والبطالة والوفاة المبكرة والشيخوخة . وهذه الأخطار يمكن مواجهتها بالتأمين الخاص والتأمين الاجتماعى . يمكن تغطيتها بالتأمين الخاص لمن يملكون المقدرة المادية على أداء تكاليف هذه الحماية ، والوعى التأمينى الذى يدفعهم لطلب هذه الحماية والسعى إليها .

أما بالنسبة لمن لا يملكون هذه المقدرة المادية ، وهذا الوعى التأمينى ، فتواجه هذه الأخطار بالتأمين الاجتماعى عن طريق تدخل الدولة . سواء اقتصر دورها على مجرد فرض هذا النظام إجباراً أو المساهمة فى تكاليفه .

الثانى :

جعل التأمين إجباراً على فئة معينة ولكن لصالح فئة أخرى مثل التأمين الإجبارى من المسؤولية المدنية لحوادث السيارات . وهذا النوع من التأمين يفرض على أصحاب السيارات إجباراً لصالح الغير الذى قد يتعرض لخسائر نتيجة إصابته .

(٦) أ.د. عادل عبد الحميد عز، التأمين الاجتماعى، دار النهضة المصرية، ٦٦/٦٧، ص (١) وما بعدها .

الثالث :

حماية الغير من أخطار معينة قد ترفض هيئات التأمين الخاصة تغطيتها ، وإن غطتها فإن الأقساط تكون من الكبر بحيث يعجز الأفراد على أدائها ، مثل أخطار الحرب أو أخطار الطبيعة (زلازل - براكين إلخ) .

وهنا قد تتدخل الدولة إما عن طريق إعانة هيئات التأمين الخاصة بما يكفل خفض قيمة الأقساط (تكلفة التأمين) أو قيامها بدور المؤمن^(٧) . وعموماً فإن نظم التأمين الاجتماعي إنما تستهدف في المقام الأول أغراضاً اجتماعية ترتبط كلها بتأمين المواطنين وتحقيق الأمن والأمان لهم بالنسبة لحاضرهم ومستقبلهم من أخطار اجتماعية يتعرضون لها ، وتكون موارد هذه النظم من الاشتراكات التي يؤديها العامل وصاحب العمل ، أو العامل وصاحب العمل والدولة . ويجب أن ترتبط الحقوق التأمينية ارتباطاً مباشراً بأجر الاشتراك في هذه النظم باعتبار أن هذا الأجر عنصراً من عناصر تقدير هذه الحقوق التأمينية ، وفي سبيل المحافظة على الدخل الحقيقي للفرد عند تحقق الخطر المؤمن منه .

ويكون التأمين الاجتماعي وفقاً لهذا المفهوم هو النظام الذي يحمل على عاتقه تعويض المؤمن له أو أسرته من بعده ، عن أى فقد أو نقص في الدخل في حالة تعرضه لأى من المخاطر التي يغطيها والتي تؤدي إلى عدم قدرته على الاستمرار في العمل ، وكذا توفير أسلوب مناسب للرعاية الصحية من علاج وتأهيل .

بمعنى أن ما يستهدفه التأمين الاجتماعي هو تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد المشتركين فيه ولذويهم من بعدهم دون أن يلتفت إلى مسألة تحقيق الربح . وهو بذلك يغطي مجموعة من مخاطر العمل هي : المرض - البطالة - الشيخوخة - إصابات العمل - الأمراض المهنية - الولادة - العجز - الوفاة المبكرة - الأعباء العائلية .

(٧) هذا التعريف بهذه الصورة ، قد عرج بالتأمين الاجتماعي لجعله الوسيلة الأساسية المسئولة عن تحقيق أكبر قدر من الضمان الاجتماعي .

ويسرى الباحث أن التأمين الإجباري من المسؤولية المدنية لأصحاب وسائل السيارات لا يعتبر تأميناً اجتماعياً ، حيث لا يمكن الأخذ بالسبب اللإرادي لهؤلاء الذين يقودون سياراتهم بسرعة رهيبه ، أو يقودون وهم في حالة سكر بين

كما وأن حماية الغير من أخطار الطبيعة وأخطار الحروب يفوق مقدرة شركات التأمين الخاصة ومقدرة الأفراد أيضاً . لذلك يغطيها نظام خاص مناسب للتعويضات تحقيقاً لمبدأ الضمان الاجتماعي الذي هو في الحقيقة الوعاء الأكبر والأم الحنون لكافة أفراد المجتمع ، فما لا يغطيه التأمين الاجتماعي تغطيه نظم

المساعدات الاجتماعية (Social Assistance)

ومن أجل ذلك تتولى الحكومات إدارة نظم التأمين الاجتماعي أو الإشراف على إدارتها انطلاقاً من مسئوليتها أمام أفراد القوة العاملة وما تمثله من ثروة قومية لديها .

وقد تطورت نظم التأمين الاجتماعي تطوراً كبيراً مع التطور السريع للإيقاع في المجتمعات الصناعية ، وتبلورت ونظمت وازدادت فروعها وصولاً إلى تحقيق الضمان الاجتماعي الشامل على أننا سنقتصر في مجال بحثنا هذا على بيان تطور نظم التأمين الاجتماعي في جمهورية مصر العربية حتى نصل في النهاية إلى واقع التأمينات الاجتماعية بها إن شاء الله .

المبحث الثانى

تطور نظم التأمين الاجتماعى

فى جمهورية مصر العربية

صدر أول قانون للمعاشات المدنية فى مصر بتاريخ ٢٦ من ديسمبر عام ١٨٥٤ عرف فى ذلك الوقت باسم قانون " سعيد باشا". وحدد الأمر العالى الصادر به هذا القانون فئات المنتفعين بأحكامه بأنهم : الذوات، أرباب الرتب والمهايا ، الجاويشلا الأندرون ، البيرون ، القواصة ، الطوبجية ، الجبخانجية، العساكر وسائر أرباب الماهيات الذين سبقت لهم الخدمة فى الجهادية البرية والبحرية وفى الملكية .

وهذا النظام كان يتم تمويله عن طريق الحكومة وحدها وبالتالي لم يكن مستقلاً عن إيراداتها ومصروفاتها .

وفى الحادى عشر من يناير عام ١٨٧١ صدر الأمر المعروف بقانون "إسماعيل باشا" بشأن المعاشات المدنية ولم يأت إلا ببعض التعديلات غير الجوهرية على قانون "سعيد باشا".

وبتاريخ ٢١ من يونية عام ١٨٨٧ صدر قانون " توفيق باشا " بشأن المعاشات المدنية. ويعتبر النظام الصادر بهذا القانون أول نظام - بمعنى كلمة نظام - للتأمين الاجتماعى يحدد طريقة تمويله والمستفيدين بأحكامه والفئات المستتاة من الانتفاع به . فقد حدد هذا القانون فى المادة الثانية منه نسبة الاشتراك بـ ٥% من ماهية الموظفين والمستخدمين الملكيين المقيدى بصفة دائمة . ولهؤلاء الموظفين دون غيرهم الحق فى معاش أو مكافأة بمقتضى نصوص هذا القانون .

كما استثنى من نطاق المنتفعين بأحكامه الفئات الآتية :

- ١) الموظفون والمستخدمون بموجب (قونتراتات) عقود تخول لهم مزايا خصوصية فى صورة مكافأة .
- ٢) الموظفون والمستخدمون الذين يكون عمرهم أول دخول الخدمة أكثر من خمس وثلاثون سنة .
- ٣) الموظفون والمستخدمون المعينون بصفة وقتية ، أما الموظفون والمستخدمون الذين ينفصلون من وظائفهم الدائمة لأداء وظائف وقتية ، فيستمر استقطاع نسبة الخمسة فى المائة من ماهياتهم . والمدة التى يقضونها فى تلك الوظائف تحسب لهم فى تسوية المعاش .

ومعنى هذا أن قانون " توفيق باشا " كان يطبق على الموظفين والمستخدمين الدائمين الذين يدخلون الخدمة وأعمارهم لا تتجاوز الخامسة والثلاثين سنة .
وبتاريخ ١٧ من أبريل عام ١٩١٠ صدر القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ بشأن المعاشات الملكية . ولم يختلف هذا القانون عن سابقه لا من حيث نسبة الاشتراك أو الفئات المغطاة ، بمعنى أنه لا يغطي الموظفون والمستخدمون المعينون بصفة وقتية أو إلى أجل مسمى (المؤقتين) إلا أن الجديد فى الموضوع أن مجلس الوزراء فى ذلك الوقت قد أصدر المنشور رقم ٢٧ - ١٩٢٢ مكملاً لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ بتحديد تعريف لعامل اليومية الدائم هو " العامل الذى يكون عمله من نوع منتظم واسمه وأجرته مقيدان بحسابات المصلحة التابع لها بصفته من عمال اليومية الدائمين " .

أما عامل اليومية المؤقت فهو " كل عامل آخر باليومية " .
واستمر الحال كذلك حتى صدر المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ وهو خاص بالمعاشات المدنية أيضاً ، وبمقتضاه تستقطع نسبة ٧,٥% من ماهية جميع الموظفين والمستخدمين الملكيين المقيدين بصفة دائمة، ولا يستقطع الاحتياطي من ماهيات الموظفين والمستخدمين المعينين بعقود أو بصفة مؤقتة، ولذلك لا يكون لهم أى حق فى المعاش .
وأهم ما أضافه هذا القانون هو زيادة نسبة اشتراك المنتفعين بأحكامه من ٥% إلى ٧,٥% ولم يضاف جديد بالنسبة للفئات التى تستفيد بأحكامه . وكانت موارد هذا النظام مندمجة مع باقى الموارد العامة للدولة وغير مستقلة عنها .

وقد نشأ عن هذا الوضع مشكلة ظهرت مع استحقاق العاملين لمزايا هذا النظام من معاش سواء بسبب الوفاة المبكرة أو التقاعد حيث لم تستطع الدولة أداء هذه المستحقات . ولم تحاول الحكومة فى ذلك الوقت زيادة موارد النظام سواء بفصله من (موارد ومصروفات) عن الموارد الأخرى للدولة واستثمار هذه الموارد وتنميتها ، أو زيادة نسبة الاشتراك . كما أنه من الواضح أنه لم تعد أية دراسات اكتوارية مسبقة توضح الاشتراكات الواجب استقطاعها أو التعويضات التى يجب تقريرها .

المهم أن الحكومة لجأت إلى الحل السهل الذى لا يحتاج منها إلى عناء أو تعب أو دراسة ، فقامت بإلغاء التثبيت ، أى أنها ألغت تعيين أى موظف أو عامل أو مستخدم فى الدولة فى وظائف دائمة. ومعنى ذلك فى نفس الوقت (إبقاء الوضع على ما هو عليه) والنتيجة تصفية النظام تدريجياً حسب أعداد الخارجين منه لمختلف الأسباب (وفاة مبكرة، شيخوخة ... إلخ) حيث لا توجد فئات جديدة مثبتة يمكن أن تضم إليه . وبطبيعة الحال لم يكن هذا الموقف فى صالح القوة العاملة .

وعندما قامت الثورة في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، وبعد الإطاحة بالنظام الملكي ، تغيرت النظرة إلى الطبقة العاملة من خلال مبدأ العدالة الاجتماعية التي نادى به ، وتمت معالجة موضوع الحماية الاجتماعية بشكل إيجابي على الوجه التالي :

(١) صدور القانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ (مرسوم بقانون) بإنشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفي الحكومة المدنيين . وقد عالج هذا القانون الوضع الذي تخلف عن إيقاف التثبيت بأن شمل كل من تم تعيينهم بعد ذلك بالحماية التأمينية وكذا المعينين بعقود .

(٢) صدور القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ بإنشاء صندوق للتأمين والمعاشات لموظفي الحكومة المدنيين وآخر لموظفي الهيئات العامة ذات الميزانيات المستقلة . وخلال الفترة التي صدر فيها هذا القانون كان قد تقرر إنشاء هيئات ذات ميزانيات مستقلة لدفع العمل بالجهاز الحكومي للدولة ووحداتها الإنتاجية ، فكان الرأي ضرورة حماية العاملين بهذه الهيئات تأمينياً أسوة بالعاملين بالقطاع الحكومي .

(٣) صدور عدة قوانين للمعاشات احتوت على بعض المزايا الإضافية واستمر العمل بها إلى أن صدر أهم قانونين للتأمين والمعاشات يحتويان على الدراسات الفنية والاكتوارية اللازمة لإقامة أي نظام سليم للتأمين الاجتماعي هما :

٣/١ - القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٠ للتأمين والمعاشات لموظفي الدولة المدنيين .

٣/٢ - القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٠ للتأمين والمعاشات لمستخدمي الدولة وعمالها الدائمين (٤) تم إدماج هذين القانونين في قانون واحد يحمل رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ من منطلق شعارات هذه المرحلة التي تعطي للعمال الأهمية المناسبة لكونهم القوة المنتجة المحركة للاقتصاد القومي ، وضرورة حمايتهم تأمينياً وأن كل من يعمل بأجر فهو عامل .

على أن العاملين لدى القطاع الخاص لم يخرجوا عن دائرة الاهتمام في هذا المجال، فصدر قانون العمل رقم ١٩٥٩/٩١ للعاملين بالقطاع الخاص، وقانون التأمينات رقم ٩٢/٥٩ للعاملين بالقطاعات العام والخاص .

وتم إنشاء الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية لتتولى إدارة نظام التأمين الاجتماعي على العاملين بالقطاعات العام والخاص، أما القطاع الحكومي والهيئات العامة ووحدات الحكم المحلي فقد عهد إلى الهيئة العامة للتأمين والمعاشات بإدارة نظام التأمين الاجتماعي بالنسبة للعاملين بها.

وتم تطوير هذا النظام الصادر بالقانون رقم ١٩٥٩/٩٢ بالقانون رقم ١٩٦٤/٦٣ .

٥) وفى عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ١٩٧٥/٧٩ ليحل محل القانون رقم ١٩٦٣/٥٠ ، القانون رقم ٦٤/٦٣ وأصبح فى مصر الآن نظام عام للتأمين الاجتماعى يشمل بالتغطية التأمينية العاملين بالحكومة والهيئات العامة ذات الميزانيات المستقلة ووحدات الحكم المحلى وكذا العاملين بالقطاعين العام والخاص .

ويمكن بعد هذا العرض السريع الموجز لتطور نظام التأمين الاجتماعى المتعلق بالعاملين لدى الغير بأجر أن نورد بعض الملاحظات على بانوراما المجتمع المصرى وما يتمتع به من حماية تأمينية :

أولاً: أن القوة العاملة عمالة منتظمة وتعمل ما بين أجهزة الحكومة وقطاع الأعمال العام والخاص يطبق فى شأنها نظام التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والتعديلات التى أدخلت عليه .

ثانياً : أفراد القوات المسلحة يطبق فى شأنهم أحكام قانون التأمين الاجتماعى رقم ٩٠ لسنة ١٩٧٥ المعدل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٨ وما تلاه من تعديلات .

ثالثاً: قوة عاملة من أصحاب الأعمال ومن فى حكمهم يطبق فى شأنهم أحكام القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ وما أدخل عليه من تعديلات .

رابعاً : مصريون يعملون فى الخارج ويطبق فى شأنهم أحكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨ اختياريًا.

هذا بخلاف قواعد ونظم اشتراك عمال المخازن والمحاجر والمقاولات فى هذه النظم .

خامساً : العمالة غير المنتظمة ينتفعون (لأول مرة) بأحكام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٥ المعدل بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ويغضى أخطار الشيخوخة والوفاة فقط .

وفى الفصل التالى سيتم عرض تفصيلى لواقع التأمينات الاجتماعية بجمهورية مصر

العربية إن شاء الله .