جامعة الأزهر
مركز صالح عبد الله كامل
للاقتصاد الإسلامي

مؤتمر

« التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول »

التأمين الاجتماعى على العمالة غير المنتظمة

« التأمين الشامل »

إعـــــداد

الأستاذ/ حمد الله فهيم محمد

رئيس الإدارة المركزية للبحوث الفنية والنظم البديلة

وزارة التأمينات

فى الفترة من ١٣-١٥ أكتوبر ٢٠٠٢م

مقدمة

امتدت مظلة التأمين الاجتماعي لتشمل جميع العاملين بالقطاع الحكومي والقطاع العام والخاص ، وكذا أصحاب الأعمال ومن في حكمهم ، الذين يباشرون لحساب أنفسهم نشاطاً تجارياً أو صناعيا أو زراعياً - إلخ .... والعاملين المصريين في الخارج المرتبطون بعقود عمل شخصية ، وذلك من خلال القوانين الآتية : -

١- قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتسرى أحكامه على العاملين بالقطاع الحكومي ، والقطاع العام ، وقطاع الأعمال العام ، والقطاع الخاص .

٢- القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ في شأن التأمين الاجتماعي على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم .

٣- القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨ في شأن التأمين على العاملين المصريين في الخارج .

واستكمالاً لسياسة الدولة في مد مظلة التأمين الاجتماعي لجميع فئات قوى الشعب العاملة، فقد صدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن التأمين الاجتماعي لفئات القوى العاملة التي لم تشملها قوانين المعاشات والتأمين الاجتماعي ، والذي حل محله القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ .

وتطبيقاً لهذا القانون صدر قرار وزير التأمينات الاجتماعية رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٨٠ باللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه متضمنة الفئات التي يتم تغطيتها بهذا القانون وهى:

١- العاملون المؤقتون في الزراعة .

٢- حائزو وملاك الأراضي الزراعية ممن تقل حيازتهم أو ملكيتهم عن عشرة أفدنه .

٣- ملاك الأراضي الزراعية (غير الحائزين لها) ممن تقل ملكيتهم عن عشرة أفدنه .

٤- ملاك المباني الذين يقل نصيب كل مالك في ريعها عن مائتين وخمسين جنيهاً سنوياً .

٥- العاملون في الصيد لدى أصحاب الأعمال في القطاع الخاص .

٦- عمال التراحيل .

٧- صغار المشتغلين لحساب أنفسهم كالباعة الجائلين ومنادى السيارات وموزعي الصحف وماسحي الأحذية المتجولين وغيرهم من الفئات المماثلة والحرفيين ممن لا يباشرون عملهم في مقر عمل ثابت ، وعدم استخدامهم لعمال .

٨- المشتغلـــون داخل المنـــازل الخاصة الذين تتوافر فى شأنهم الشروط الآتية :

١- أن يكون محل مزاولة العمل داخل منزل معد للسكن الخاص .

٢- أن يكون العمل الذي يمارسه يدوياً لقضاء حاجات شخصية للمخدوم أو زويه .

٩- أصـــحاب المراكـــب الشـــراعية فـــي قطاعـــات الصـــيد والنقل النهري والبحري الذين لا يستخدمون عمالاً .

١٠- المتدربون بمراكز التدريب المهني لمرضى الجذام .

١١- المرتلون والقيمة وغيرهم من خدام الكنيسة .

١٢- الناقهون من مرض الدرن .

١٣- الرائدات الريفيات والرائدات الحضريات .

١٤- محفظي وقراء القرآن الكريم .

١٥- ورثـــة أصـــحاب الأعمال في المنشآت الفردية الذين لا تسرى في شأنهم أحكام قانون التأمين الاجتماعي على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم الصادر بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦.

١٦- أصحاب الصناعات المنزلية والبيئية والريفية والأسرية .

وقد حدد القانون موارد هذا النظام كالآتي :

١- الاشـــتراكات الشـــهرية التـــي يؤديها المؤمن عليه وكانت قيمتها ١٠ قروش في ١٩٧٦/١/١ ثم عدلـــت إلى ٣٠ قرش في ١٩٨٠/٧/١ ، ثم إلى ١٠٠ قرش في ١٩٩٣/٧/١.

٢- نســـبة لا تجاوز ٢% من الاشتراكات السنوية المحصلة وفقا لأحكام قانون التأمين الاجتماعي الصـــادر بالقـــانون رقـــم ٧٩ لســـنة ١٩٧٥ ، يصدر بتحديدها قرار من وزير التأمينات بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة .

٣- مبلغ يعادل نصف رسوم تراخيص مراكب الصيد بكافة أنواعها .

٤- رســـم مقـــداره جنـــيـــه يفـــرض علـــى تراخيص العمل بكافة أنواعها عند استخراجها أو تجديدها.

٥- رســـم يفـــرض على مالكي الأراضي الزراعية مقداره ٢٥٠ مليم سنوياً عن كل فدان أو جزء مـــنه مـــن الأراضـــي الصالحة للزراعة ، و خمسة جنيهات سنوياً عن كل فدان أو جزء منه من أراضى الحدائق .

٦- رسم مقداره ٢٠٠ مليم عن كل وحدة قياسية من المحاصيل الزراعية التي يتم تصريفها عن طريق القطاع الحكومي والقطاع العام والخاص .

٧- تتحمل الخزانة العامة بقيمة الفرق بين مجموع الحقوق المنصرفة خلال كل سنة مالية وفقا لقانون التأمين الاجتماعي الشامل الصادر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ومجموع الموارد المحصلة خلال هذه السنة . وتؤدى لصندوق التأمين الاجتماعى لقطاع الأعمال العام والخاص وفقا للآتي :

أ - تدرج بموازنة الصندوق سنويا الاعتمادات اللازمة لمواجهة الأعباء المشار إليها .

وتقوم وزارة المالية بالسداد للصندوق بواقع ١٢/١ من قيمة الاعتماد شهريا.

ب- تدرج الفروق التي تسفر عنها الحسابات الختامية فى مشروع موازنة الصندوق عن السنة المالية بعد التالية للسنة المستحقة عنها هذه الفروق .

تطور قيمة المعاش :

يستحق المنتفعون بأحكام هذا النظام معاشاً موحداً شهرياً في حالات بلوغ سن الشيخوخة أو العجز الكامل أو الوفاة بدأ بمبلغ ٦ جنيهات ويبلغ حالياً ٨٠ جنيه شهرياً.

وقد أسفر تطبيق نظام التأمين الاجتماعى الشامل عن المشاكل الآتية :

١- عدم تناسب قيمة الاشتراك الشهري الذي يؤديه المؤمن عليه ومقداره جنيه واحد حالياً مع المعاش الشهري المقرر وفقاً لهذا القانون ومقداره ٨٠ جنيه شهرياً .

٢- أن قيمة المعاش الشهري المقرر وفقاً لهذا النظام (٨٠ جنيه شهرياً مقابل اشتراك شهري مقداره جنيه واحد فقط) يفوق بكثير الحد الأدنى للمعاش المقرر وفقاً لقوانين التأمين الاجتماعي الأخرى الممولة تمويلاً كاملاً والذي يبلغ ٥٠ جنيه شهرياً مقابل اشتراك شهري مقداره ٣٣,٦٠ جنيه ، بالنسبة للحد الأدنى لأجر الاشتراك في القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

٣- ترتب على ما تقدم تسرب أعداد كبيرة من المؤمن عليهم وفقاً لقوانين التأمين الاجتماعي الممولة تمويلاً كاملاً إلى هذا النظام ، مما أدى إلى زيادة عدد المنتفعين به وقيمة المعاشات المنصرفة لهم ، وذلك على النحو التالي :

السنة	عدد حالات المعاشات	نسبة الزيادة إلى سنة الأساس	قيمة المعاشات المنصرفة سنويا	نسبة الزيادة إلى سنة الأساس
١٩٨١/١٩٨٠	٣١٨,٠٠٠	%١٠٠	٣٤,١٧٦,٠٠٠	%١٠٠
١٩٨٦/١٩٨٥	٦٥٥,٠٠٠	%٢٠٦	٨٩,٩٥٢,٠٠٠	%٢٦٣
١٩٩١/١٩٩٠	٨٤٢,٠٠٠	%٢٦٥	١٦٤,٩٤٠,٠٠٠	%٤٨٣
١٩٩٦/١٩٩٥	٩٨٩,٠٠٠	%٣١١	٤٠٣,٢٧٢,٠٠٠	%١١٨٠
٢٠٠٠/١٩٩٩	١,٢٤٣,٠٠٠	%٣٩١	١,١٠٩,٧٩٦,٠٠٠	%٣٢٤٧

٤- زيـــادة أعباء الخزانة العامة نتيجة عدم كفاية حصيلة موارد هذا النظام مع مصروفاته، وفـــيما يلي بيان بموارد النظام وما تحملته الخزانة العامة خلال الفترة من ٢٠٠٠/٧/١ حتى ٢٠٠١/٥/٣١ القيمة بالمليون جنيه

موارد النظام	جهة التحصيل	القيمة	النسبة
اشتراكات مؤمن عليهم (بند رقم ١)	الصندوق	٣,٢	%٠,٣
المســـاهمة مـــن القـــانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ (بند رقم ٢)	الصندوق	٠,٦	%٥,١
المـــوارد المحصـــلة مـــن الرســـوم (البنود من ٣ وحتى ٦)	جهات متعددة	٥١,٣	%٠,١
التزامات الخزانة العامة (بند رقم ٧)	الخزانة العامة	٩٥٦,٧	%٩٤,٥
الإجمالي		١٠١١,٨	%١٠٠

المصدر : السجلات المالية للصندوق .

- يقــوم على تحصيل الرسوم المشار إليها الوحدات المحلية ومديريات القوى العاملة بالمحافظات وبنك التسليف الزراعي ومصلحة الضرائب العقارية ومصلحة الموانى والمنائر .
- **ومن هذا الجدول السابق يتبين :**

أ - أن المــوارد المحصلة كاشتراكات من المؤمن عليهم ورسوم وفقا للبنود رقم ١ و٣ و٤ و٥ و٦ تمثــل ٠,٤ % من جملــة الأعبــاء المترتبة على تطبيق القانون .

ب- أن المســاهمة فــى تمويل صندوق العمالة غير المنتظمة من اشتراكات القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ تمثل نحو ٥,١% من جملة الأعباء .

ج - أن التزامات الخزانة العامــة تمثل نحو ٩٤,٥ % من جملة الأعباء .

- زيــادة مديونــية الخزانة العامة نتيجة عدم إدراج الاعتمادات اللازمة لمواجهة قيمة المعاشات المنصرفة وفقا لهذا النظام .

وفيمــا يلي بيــان مقارن للمنصــرف الفعلــي وما تم إدراجه بموازنة الصندوق المختص.

القيمة بالمليون جنيه

السنة المالية	المنصرف الفعلي	المدرج بالموازنة	الفروق
١٩٩٩/٩٨	٥٩٧,٩	٨٤,٠	٥١٣,٩
٢٠٠٠/٩٩	٧٦٧,١	١٠٨,٠	٦٥٩,١
٢٠٠١/٢٠٠٠	٩٥٦,٧	١٥٧,٠	٧٩٩,٧

٥- أن الــنظام في الوضع الحالي هو أقرب إلى نظام للمساعدات الاجتماعية وليــس نظام للتأميــن الاجتماعي ، ذلك أن نظام التأمين الاجتماعي يجب أن يمــول بمعــرفة المؤمــن عليهم في حين أن نظام التأمين الشامل يكاد يكون تمويله بالكامل من خلال الخزانة العامة للدولة .

٦- أن معظــم الفــئات الخاضــعة لهــذا الــنظام قــد ارتفعت دخولها نتيجة للمتغيرات الاقتصــادية ، وبــات ضــرورياً ضــرورة النظر فى اخضاعها لأي من نظم التأمين الممولة حتى تتناسب معاشاتها ومستحقاتهم التأمينية مع دخولهم .

وبناء على ما تقدم فإن الأمر يتطلب النظر فى الحلول المقترحة الآتية :

١- إعـــادة الـــنظر في استمرار خضوع بعض الفئات السابق الإشارة إليها لهذا النظام لأن الوضع بصـــورته الحالـــيةً يحمـــل الخـــزانة العامة أعباء مالية كبيرة تبلغ حوالي ٩٢,٥ مليون جنيه شـــهرياً (١,١١ % مليار جنيه سنويا) وضرورة خضوعها لأحكام قانون التأمين الاجتماعي علـــى أصـــحاب الأعمـــال ومن في حكمهم الصادر بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ ، وذلك تطبـــيقاً لحكـــم المـــادة الرابعـــة من القانـــون رقم ١٧٦ لسنـــة ١٩٩٣ بشأن زيادة المعاشات وتعديـــل بعـــض أحكام قانون نظام التأمين الاجتماعي الشامل الصادر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ، والتـــي أجـــازت لرئيس الجمهورية نقل بعض من هذه الفئات للقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ السابق الإشارة إليه .

٢- إمكانـــية الـــنظر فى نقل بعض الفئـــات إلى أحكام قانون التامين الاجتماعي الصادر بالقانون رقـــم ٧٩ لســـنة ١٩٧٥ وذلـــك لطبيعة عمل هذه الفئات مما يمكنها من الحصول على المزايا الـــواردة بهـــذا القانون ، وكذا لتخفيف العبء المالي الملقى على عاتق الخزانة العامة بالنسبة لتمويل هذا القانون .

٣- الفـــئات التـــي تســـفر الدراسة عن استمرار خضوعها لنظام التأمين الشامل يتعين إما زيـــادة الاشـــتـــراك الشهري بما يتناســـب مع حجـــم المزايـــا التي يحصلـــون عليهـــا (المعـــاش) ويكـــون ذلـــك بـــناء علـــى دراسة الخبـــراء الاكتواريين الذين يحددون قيمة الاشتراك والمدة المؤهلـــة لاســـتحقاق المعاش التي يجب أن يغطيها المؤمن عليه حتى يستحق المعاش ، وذلك من أجل تقليل العبء المالي على الخزانة العامة .

أو

تحويلهـــا للانـــتفاع بأحكام قانون الضمان الاجتماعي ، ولا يتم منح معاش الضمان الاجتماعي إلا بناء على بحث اجتماعي يتضح منه أحقيتها لمعاش الضمان .