

المذكرة الإيضاحية

لمشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات

الصادر بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩

بتاريخ ١٩ أغسطس صدر القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية و المعاشات ليعمل به اعتباراً من ٢٠٢٠/١/١ فيما عدا المواد ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤ التي عمل بها من اليوم التالي لنشر القانون.

ولما كان هذا القانون أحد التشريعات الاجتماعية بالغة الأهمية، وكان المخاطبون بأحكامه من أصحاب المعاشات والعاملين في كافة القطاعات يمثلون نسبة لا يستهان بها من أبناء الشعب المصري، فقد صاحبت البدء في إعماله ردود أفعال واسعة في المجتمع المصري، وأسفرت خبرات تطبيقه عن الإشارة إلى بعض النواقص التي ينبغي معالجتها.

ورغم أن القانون قد تضمن عدداً من المزايا التي نجملها في توحيد القوانين المنظمة للتأمينات الاجتماعية والمعاشات بما يؤدي إلى تلافي أوجه التضارب واللبس، ووضع آلية لزيادة المعاشات سنوياً بما يعادل نسبة التضخم وبما لا يزيد عن ١٥%، ورفع سقف أجر الاشتراك بما يترتب عليه من زيادة المعاشات، غير أنه قد انطوى أيضاً على بعض أوجه القصور والتناقض التي تحتاج إلى المراجعة والتعديل، على الأخص وانه قد ترتب على تطبيقه الإضرار بمصالح بعض الفئات الاجتماعية التي شرعت تتظلم مما أصابها وتطالب وتلح على إعادة النظر في بعض أحكام القانون.

إننا -لذلك- نتقدم بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الصادر بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ التي كشفت الممارسة العملية عن الحاجة العاجلة إلى تعديلها حيث يتضمن المشروع ما يلي :

أولاً : في شأن العمالة غير المنتظمة

١. عدد القانون في المادة (٢) البند رابعاً منه فئات العمالة غير المنتظمة غير أنه أغفل العاملين غير المنتظمين في قطاعات السياحة، والمقاولات والبناء والتشييد، والصيد، والمناجم والمحاجر، والنقل، والمحلات التجارية بكافة أنواعها، ومحطات الوقود، ومحلات الترفيه كالمقاهي والنوادي وغيرها، والفنيين في قطاع السينما والمسرح والدراما.

■ ورغم أن القانون قد نص على أنه "يجوز بقرار من رئيس الهيئة إضافة فئات أخرى وفقاً لهذا البند" ، غير أننا نرى من اللازم أيضاً أن يتضمن نص المادة هذه الفئات المشار إليها.

وقد أغفل القانون أيضاً في هذا البند العاملين في القطاعات غير الرسمية ، والذين يشكلون ما يقرب من ٥٠% من القوى العاملة في بلادنا.. إننا جميعاً- بغير شك- نستهدف إدماج القطاع غير الرسمي حيث أن تهميش ملايين المصريين خارج البنى القانونية والنظم الاقتصادية والاجتماعية الرسمية القائمة يمثل شأنًا بالغ الخطورة على استقرار المجتمع المصري وقدرته على تحقيق التنمية المستدامة .. غير أننا نرى من الضروري في ظل الأوضاع الراهنة العمل على توفير الحماية الاجتماعية للعاملين في هذا القطاع.

■ مع إصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات تم إلغاء القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ الذي كان يكفل حداً أدنى من الحماية التأمينية للعمالة غير المنتظمة ، حيث يستحق المعاش كل من بلغ سن الخامسة والستين ، أو توفي (المستحقين عنه) أو ثبت عجزه الكامل، ولم يستحق معاشاً وفقاً لقوانين التأمين الاجتماعي الأخرى قبل أول يوليو ١٩٨٠ ، فيما كان يتم تمويل هذا النظام على أساس مشاركة رمزية من المؤمن عليه.

وقد تضرر الكثير من العاملين غير المنتظمين الذين بلغوا سن الخامسة والستين بعد إعمال قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ من إلغاء القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ دون أن يقدم

القانون الجديد بديلاً لكفالة الحماية التأمينية ولو في حدها الأدنى.. ذلك أن توافر مدة اشتراك في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء لا تقل عن ١٢٠ شهراً فعلية على الأقل يصعب على الكثيرين من العاملين عملاً غير منظم، ولعلنا قد رأينا جميعاً إزاء أزمة جائحة كورونا الصعوبات التي اكتنفت عملية تسجيل العمالة غير المنتظمة لحصولهم على المنحة التي تقرر لهم رغم تضافر جهود العديد من الأجهزة التنفيذية للقيام بهذه العملية.

لذلك نرى تعديل البند (١) من المادة (٢١) باستثناء فئات العمالة غير المنتظمة من شرط توافر مدة اشتراك فعلية ١٢٠ شهراً على الأقل لاستحقاق المعاش.

ثانياً : مدة الاشتراك اللازمة لاستحقاق المعاش

ينص قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الصادر بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ في المادة (٢١) منه على أنه يشترط لاستحقاق المعاش بلوغ سن الشيخوخة مع توافر مدة اشتراك في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء لا تقل عن ١٢٠ شهراً فعلية على الأقل ، وتكون المدة ١٨٠ شهراً فعلية بعد خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون.

إننا لا نرى مسوغاً من الواقع لزيادة المدة بعد خمس سنوات.. ليست ثمة متغيرات تبرر مثل هذه الزيادة ، بل أننا على العكس نرى أن أوضاع سوق العمل الحالية ربما كانت تستدعي تقليل المدة وليس زيادتها، حيث تبدلت الأوزان النسبية للقطاعات الاقتصادية ، واتسعت المساحة التي يشغلها القطاع الخاص، والقطاع غير المنظم، فيما تراجع القطاع العام وقطاع الأعمال العام تراجعاً كبيراً فضلاً عن الاتجاه إلى تخفيض أعداد العاملين في الجهاز الإداري .. حيث غني عن الذكر أن هؤلاء العاملين في الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام هم من كانت تحتسب لهم مدة اشتراك متصلة بصورة مستقرة دون انقطاع، بينما العاملون في القطاع الخاص الذين كثيراً ما يعملون بعقود مؤقتة ، وربما لا يتم التأمين عليهم لفترات طويلة، وقد يتعثر صاحب العمل فيتوقف عن سداد الاشتراكات التأمينية.

لذلك نرى إلغاء الفقرة المشار إليها من المادة (١/٢١)، وعدم زيادة مدة الاشتراك اللازمة إلى خمس عشرة سنة بعد خمس سنوات.

ثالثاً : المعاش المبكر

نص قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الصادر برقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ في المادة (٦/٢١) منه على أن يستحق المعاش حال انتهاء خدمة أو عمل أو نشاط المؤمن عليه لغير بلوغ سن الشيخوخة أو العجز أو الوفاة مع توافر مدد اشتراك في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء تعطى الحق في معاش لا يقل عن ٥٠% من أجر أو دخل التسوية الأخير، وبما لا يقل عن ٦٥% من الحد الأدنى لأجر الاشتراك في تاريخ استحقاق المعاش، وعلى أن تتضمن مدة الاشتراك في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء مدة اشتراك فعلية لا تقل عن ٢٤٠ شهراً، وتكون المدة ٣٠٠ شهراً فعلية بعد خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون، مع اشتراط ألا يكون المؤمن عليه خاضعاً لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء في تاريخ تقديم طلب صرف المعاش.

كما نص القانون في المادة (٢٤) منه على أن "يسوى المعاش عن مدة الاشتراك في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء التي تبدأ من تاريخ العمل بهذا القانون بواقع جزء واحد من المعامل المناظر لسن المؤمن عليه المحدد بالجدول رقم (٥) المرافق لهذا القانون عن كل سنة، بحد أقصى مقداره ٨٠% من أجر أو دخل التسوية. ويسوى المعاش عن مدة الاشتراك السابقة على تاريخ العمل بهذا القانون بواقع هذا المعامل المنصوص عليه، وأجر التسوية الذي يحدد عن كل من الأجر الأساسي والأجر المتغير وفقاً لقانون التأمين الاجتماعي الذي قضيت المدة في ظلّه (السابق) ، بحد أقصى مقداره ٨٠% من أجر التسوية. ويربط المعاش بمجموع المعاشات المستحقة بما لا يجاوز ٨٠% من أجر التسوية الأكبر وفقاً للفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة".

وينطوي النص على عوار يستوجب المعالجة ، فمن غير الجائز في أي حال أن ينص القانون على أحقية بعض العاملين في استحقاق المعاش المبكر ثم يضع شرطاً يحول عملياً دون هذا الاستحقاق.

إن شرط توافر مدد اشتراك في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة تعطي الحق في معاش لا يقل عن ٥٠% من أجر أو دخل التسوية الأخير مع تطبيق المعامل المنصوص عليه في الجدول رقم (٥) يجعل المعاش غير متاح لعامل سنه ٥٥ سنة وله مدة اشتراك تأميني ٢٥ سنة !!

ولا يقدح في ذلك ما يراه البعض من عدم تشجيع العمال على الخروج من الخدمة بنظام المعاش المبكر، أو أن بعض أصحاب الأعمال يسيئون استخدام نظام المعاش المبكر ويدفعون العاملين لديهم إلى الاستفادة بهذا النظام ، مع استمرار عملهم لديهم بأجر منخفض.

ذلك أن إساءة استخدام أي نظام وأية حقوق لا يعني العصف بها ، كما أن الكثيرين من العاملين في القطاع الخاص كثيراً ما يفقدون وظائفهم فعلياً في سن مبكرة ولا تتوفر لهم فرص الالتحاق بعمل آخر، فضلاً عن هؤلاء الذين يعملون عملاً غير منتظم.

كما أن القانون هنا يتناقض أيضاً مع قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فيما تضمنه من تشجيع للعاملين الخاضعين لأحكامه على إنهاء خدمتهم بنظام المعاش المبكر بعد تجاوزهم سن الخمسين وتحفيزهم على ذلك بإضافة خمس سنوات إلى مدة اشتراكهم في نظام التأمين الاجتماعي.. غير أن هؤلاء رغم ذلك سوف يصطدمون بمعامل حساب المعاش الوارد في الجدول رقم ٥ والذي قد يحول بينهم وبين الانتفاع بهذا النظام..حيث ينطوي ذلك على تضارب تشريعي واضح.

لقد أثبتت الممارسة العملية أيضاً على أرض الواقع الإشكالية التي يثيرها هذا النص، فبعض شركات قطاع الأعمال العام التي تقرر تصفياتها (الشركة القومية لإنتاج الأسمنت، شركة الحديد والصلب المصرية) قد واجهت إجراءات تصفياتها تحدياً كبيراً ، حيث الأغلبية الساحقة من عمالها الذين يتم الاستغناء عنهم لا يُستحق لهم معاشٌ وفقاً للمادة ٦/٢١ ، والمادة ٢٤ من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ ، وإذا كانت هذه المشكلة قد تم التعامل معها بصرف تعويضاً شهرياً عن المعاش، فإنها رغم ذلك قد كشفت عن عوار أحكام القانون في هذا الصدد.

إننا لذلك نرى ما يأتي :

- تعديل المادة (٦/٢١) بحذف البند (أ) الذي ينص على اشتراط "توافر توافر مدد اشتراك في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة تعطي الحق في معاش لا يقل عن ٥٠% من أجر أو دخل التسوية الأخير، وبما لا يقل عن الحد الأدنى للمعاش المشار إليه بالفقرة ٢٤ من هذا القانون"
- تعديل البند (ب) من المادة (٦/٢١) بحذف عبارة "وتكون المدة ٣٠٠ شهراً فعليه بعد خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون.
- تعديل المادة (٢٤) من القانون ، وذلك بإلغاء الجدول رقم (٥) ، على أن يكون المعامل ٤٥/١ لجميع المؤمن عليهم- أيأ ما تكون أعمارهم- لدى تقديمهم طلب صرف المعاش.

رابعاً : نظام المكافأة

نص قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الصادر بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ في المادة (٣٦) منه على أن "يخضع لنظام المكافأة المؤمن عليهم الوارد ذكرهم في البند أولاً من المادة ٢ من هذا القانون" ويمول نظام المكافأة مما يأتي:

١. حصة يلتزم بها المؤمن عليه بواقع ١% من أجر الاشتراك شهرياً.
 ٢. حصة يلتزم بها صاحب العمل بواقع ١% من أجر اشتراك المؤمن عليه لديه شهرياً.
- وتودع المبالغ المذكورة في حساب شخصي خاص بالمؤمن عليه، ويستحق عن المبالغ الفعلية المودعة في هذا الحساب عائد استثمار عن المدة من أول الشهر التالي لإيداع المبالغ في الحساب وحتى نهاية الشهر السابق على تاريخ استحقاق الحقوق التأمينية.

• العاملون لدى الغير

وتقوم الهيئة باستثمار أموال هذا الحساب، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والإجراءات المنظمة لإيداع المبالغ وحساب عائد استثمار أموال هذا الحساب وكيفية إضافته للرصيد".

ووفقاً لذلك تحول نظام المكافأة من نظام تأميني إلى نظام ادخاري حيث يحصل المؤمن عليه على عائد استثمار أمواله بدلاً من أجر شهر عن كل سنة من سنوات الخدمة كما كان الحال في القانون الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، حيث يتناقض ذلك مع الفلسفة المفترضة للقانون كقانون للتأمينات الاجتماعية.

ولما كان العاملون في بعض القطاعات يعتمدون على المكافأة التي يحصلون عليها لدى انتهاء خدمتهم لتنظيم أحوالهم نرى العودة إلى نظام المكافأة الذي كان ينص عليه القانون السابق الملغى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

خامساً : تعويض البطالة

■ نص قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الصادر برقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ في المادة ٨٥ منه على أن "تسرى أحكام هذا الباب على المؤمن عليهم المنصوص عليهم في البنود (٢ ، ٣) من أولاً من المادة (٢) من هذا القانون* ، ويستثنى من ذلك العاملون الذين يستخدمون في أعمال عرضية أو مؤقتة وعلى الأخص عمال المقاولات وعمال التراحيل والعمال الموسميون وعمال الشحن والتفريغ وعمال النقل البري وعمال الزراعة وعمال الصيد".

ونرى أن استثناء العاملين المؤقتين والعاملين في أعمال عرضية من التمتع بتأمين البطالة يتناقض مع واقع أن الكثيرين من العاملين في القطاع الخاص يعملون بعقود مؤقتة.

لذلك نرى تعديل الفقرة لتكون على النحو التالي : "تسرى أحكام هذا الباب على المؤمن عليهم المنصوص عليهم في البنود (٢ ، ٣) من أولاً من المادة (٢) من هذا القانون"

■ نصت المادة (٨٨) من القانون على أن "يُستحق تعويض البطالة ابتداء من اليوم الثامن لتاريخ انتهاء الخدمة أو عقد العمل بحسب الأحوال.

ويستمر صرف التعويض إلى اليوم السابق لتاريخ التحاق المؤمن عليه بعمل أو لمدة ١٢ أسبوعاً أيهما أسبق، وتمتد هذه المدة إلى ٢٨ أسبوعاً عند تعطل المؤمن عليه للمرة الأولى إذا كانت مدة الاشتراك في هذا التأمين تجاوز ٣٦ شهراً "

ونرى أن ثمانية وعشرين أسبوعاً هو الحد الأدنى المقبول لمدة استحقاق تعويض البطالة.

■ نصت المادة (٨٩) من القانون على أن "يقدر تعويض البطالة للمؤمن عليه خلال مدة التعطل وفقاً للنسب الآتية من أجر الاشتراك الأخير:

١. ٧٥% للأربعة أسابيع الأولى.

٢. ٦٥% للأربعة أسابيع الثانية.

٣. ٥٥% للأربعة أسابيع الثالثة.

٤. ٤٥% لباقي الأسابيع.

ونرى أن الحد الأدنى المقبول لقيمة تعويض البطالة هو نسبة ٧٥% من أجر الاشتراك الأخير.

■ نصت المادة (٩٠) من القانون على أنه "استثناءً من حكم المادة (٨٩) من هذا القانون، يُستحق تعويض البطالة بنسبة ٤٠% من أجر الاشتراك الأخير إذا انتهت خدمة المؤمن عليه لأحد الأسباب الآتية:

١. ارتكابه خطأ نشأت عنه خسارة جسيمة لصاحب العمل، أبلغ عنه صاحب العمل الجهات المختصة خلال ٢٤ ساعة من وقت علمه بوقوعه.

٢. عدم مراعاته التعليمات اللازم إتباعها لسلامة العاملين والمنشأة بشرط أن تكون هذه التعليمات مكتوبة ومعلقة في مكان ظاهر.

٣. عدم قيامه بتأدية التزامات العمل الجوهرية.

٤. إفشائه الأسرار الخاصة بالعمل.

• العاملون بوحدة القطاع العام، وقطاع الأعمال العام وغيرها من الوحدات الاقتصادية التابعة لها، والعاملين بالقطاع الخاص الخاضعين لأحكام قانون العمل

٥. وجوده أثناء العمل في حالة سكر بين أو متأثراً بما تعاطاه من مادة مخدرة.
٦. اعتدائه على صاحب العمل أو المدير المسئول وكذلك اعتدائه اعتداءً جسيماً على أحد رؤسائه في العمل أثناء العمل أو بسببه.

كما نصت المادة (٩٣) على أنه "إذا قام نزاع على سبب انتهاء الخدمة يصرف تعويض البطالة بنسبة ٤٠% من الأجر الأخير لمدة أربعة أسابيع يبدى خلالها مكتب علاقات العمل المختص رأيه في النزاع وفقاً للإجراءات التي يبينها قرار من رئيس الهيئة بالاتفاق مع وزير القوى العاملة.
و في ضوء النتيجة التي ينتهي إليها المكتب المذكور من ظاهر الأوراق الآتي:
١. صرف التعويض المستحق متى توافرت باقى الشروط المنصوص عليها في هذا الباب.
٢. استرداد ما سبق صرفه للمؤمن عليه إذا ثبت عدم استحقاقه للتعويض".

ولعله من المفهوم أن صاحب العمل إذا أراد فصل أحد العمال قد ينسب إليه أياً من هذه المخالفات، وقد ينتقل النزاع إلى مكتب العمل أو إلى المحكمة العمالية ، وقد يضطر العامل إلى الانتظار زمناً طويلاً ليثبت عدم ارتكابه مخالفات، ويتمكن من الحصول على حقوقه من صاحب العمل ، فهل يُعاقب مرتين بتخفيض تعويض البطالة إلى نسبة ٤٠% من الأجر ، حيث لا يمكن لمثل هذا التعويض أن يلبي احتياجاته الضرورية !!
لذلك نرى إلغاء كل من المادتين (٩٠) ، (٩٣).

سادساً : مدة الاشتراك الزائدة (مادة مستحدثة)

أغفل قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات حق المؤمن عليه الذي تتجاوز مدة اشتراكه ست وثلاثين سنة، وهو وجه للعوار نعتقد أنه من الضروري معالجته.

ذلك أن المؤمن عليه الذي عمل واشترك في نظام التأمينات الاجتماعية لمدة أربعين عاماً على سبيل المثال يتساوى معاشه مع المؤمن عليه الذي اشترك في النظام لمدة ستة وثلاثين عاماً.. حيث يحصل كلاهما على الحد الأقصى للمعاش (٨٠% من أجر التسوية).. بينما يتم إهدار ما قام الأول بسداده من اشتراكات خلال الأربعة أعوام الزائدة .. فكيف يتفق ذلك؟

يبدو لنا أن هذه المادة قد سقطت سهواً لدى إعداد القانون فلا يعقل أن المشرع قصد إلى إهدار الحق الجلي لهؤلاء المؤمن عليهم !!.

لذلك نرى إضافة مادة إلى القانون تحت رقم (٢٥ مكرر) تعالج هذا العوار هذا نصها :

"إذ زادت مدة الاشتراك في التأمين على ست وثلاثين سنة أو القدر المطلوب لاستحقاق الحد الأقصى للمعاش أيهما أكبر، استحق المؤمن عليه تعويضاً من دفعة واحدة يقدر بواقع ١٥% من الأجر السنوي عن كل سنة من السنوات الزائدة.

ويقصد بالأجر السنوي المتوسط الشهري لأجر التسوية مضروباً في اثني عشر.
ويجوز لصاحب المعاش و للمستحقين أن يستبدلوا بكل مبلغ التعويض أو بجزء منه معاشاً يحسب بواقع ٧٥/١ عن كل سنة من السنوات الزائدة ويضاف للمعاش المستحق ويعتبر جزءاً منه".