

جمهورية مصر العربية



قطاع مكتب الوزير
الإدارة المركزية لمركز المعلومات والتوثيق

إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات

مقدمة:

تحظى قضية فك التشابكات المالية الحالية بين نظام المعاشات والموازنة العامة للدولة بأهمية بالغة في المراحل الراهنة من تطور جهود الإصلاح الهيكلي والمؤسسي الشامل في الاقتصاد المصري والتي تستهدف استكمال عملية التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي الذي يتسم بالاعتماد علي آليات السوق ومبادرة القطاع الخاص في دفع النمو الاقتصادي مع مراعاة البعد الاجتماعي لفئات الدخل المحدودة.

وتعكس علاقات التشابك بين نظام المعاشات والموازنة العامة للدولة من حيث تزايد اعتماد نظام المعاشات علي نصيب الدولة في الاشتراكات وعلي الدعم الحكومي المباشر في تحويل الزيادات السنوية من جهة واعتماد الموازنة العامة علي فوائض صناديق المعاشات كمصدر أساسي في تمويل الاستثمارات العامة من جهة أخرى وتجد هذه المشكلات أصولها في عدم فاعلية وكفاءة نظام المعاشات في القيام بدوره في توفير الأمان الاجتماعي وتشجيع الادخار الخاص.

وبالرغم من اتساع نطاق نظام المعاشات وتغطيته لنسبة كبيرة من قوة العمل (٨٣%) فإنه يعاني من انخفاض في قيمة الاشتراكات المحصلة بالفعل لأسباب تعود إلي التغيرات الديموجرافية الجارية وبعضها الآخر لطبيعة القواعد المطبقة هذا بالإضافة لانخفاض نسبة الالتزام الفعلي بالنظام من ناحية ومن ناحية أخرى انخفاض العائد علي استثمار فوائض الصناديق التي تحول بمقتضى القانون إلى بنك الاستثمار القومي الذي يقوم بدوره بإقراضها لموازنة الدولة لاستخدامها في تمويل الاستثمارات العامة دون أن يكون للصناديق أي دور في تحديد أوجه إنفاقها.

وهذه المعاناة تعكس انخفاض المستوي الحقيقي للحماية الاجتماعية التي يوفرها نظام المعاشات كما تنعكس سلبيا علي مقومات توازنه الذاتي واستمراره علي الأجل الطويل وعلي دورة في تنمية المدخرات وتعزيز فرص النمو الاقتصادي.

أما بالنسبة لسياسية الموازنة العامة:

فيعكس اعتماد الدولة علي الادخار المنظم من صناديق المعاشات في تمويل الاستثمارات العامة ومشروعات التنمية استمرارا لنظام الاقتصاد ورغم ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في جهود التنمية في غمار التحولات الاقتصادية التي شهدها الاقتصاد المصري منذ بدايات سياسة الانفتاح في السبعينات والتي تصاعدت وتيرتها في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي في أوائل التسعينات استمرت الدولة من خلال سياسة الموازنة العامة في تحمل العبء الأكبر بالنسبة لقضايا التثبيت والاستقرار والتشغيل ومساندة النمو وتحقيق العدل الاجتماعي وقد أسفر ذلك - في ظل اختلال أساسي في هيكل الإيرادات السيادية وركود ملحوظ في حصيلتها - عن مشكلة عجز هيكل مزمن في الموازنة العامة اعتمدت الدولة في تحويله علي الإيرادات والتحويلات الجارية من فوائض الهيئات والشركات والبنوك العامة وغيرها من الموارد الرأسمالية والتسهيلات الائتمانية والاقتراض من الأوعية الادخارية في الداخل مما يترتب عليه تصاعدا مستمرا في الدين العام وأعباء خدمته مما أدخل الإدارة المالية في حلقة مفرغة من الاقتراض لسد العجز المتزايد في الموازنة لتعود أعباء خدمة الدين لتغذية العجز فيما هو معروف بـ debt - Interest spiral وهكذا تضيف علاقات التشابك المالي أعباء وأبعادا جديدة لمشكلات النظام التأميني الحالي بين صناديق المعاشات وبنك الاستثمار القومي والموازنة العامة للدولة وتهتم هذه الدراسة بتحليل

جوانب هذه العلاقات التشابكية وانعكاساتها علي كل من نظام المعاشات وموازنة الدولة وبحث البدائل والاختيارات المختلفة الممكنة لفك هذا التشابك وعلاج مشكلات النظام التأميني علي ضوء تجارب الدول المختلفة وظروف الاقتصاد المصري. وتنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين هما:-

المبحث الأول:

العناصر الأساسية في تحليل نظم المعاشات المختلفة والأسس والمبادئ الاقتصادية التي يجب أن تستند إليها كافة هذه النظم مهما اختلف تنظيمها.

المبحث الثاني:

أهم ملامح ومشاكل النظام التأميني المصري والتركيز علي أبعاد وجذور وانعكاسات العلاقات المالية التشابكية بين نظام المعاشات والموازنة العامة للدولة وطرح البدائل والاختيارات الممكنة للإصلاح.

المبحث الأول

الأسس الاقتصادية والخبرات الدولية

إصلاح نظم المعاشات:

تسعي كافة المجتمعات من خلال نظم مختلفة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية إلي توفير الأمان للأفراد فيما يتعلق بالمستقبل وما يحمله من تقاعد لكبر السن أو التعرض للمخاطر كأمراض أو الحوادث وما ينجم عنها من العجز عن العمل وبالتالي عدم الوفاء بالاحتياجات الأساسية للحياة. وقد شهد عقد التسعينات وما قبله في مناطق مختلفة من العالم تيارات كثيرة من الإصلاح استهدفت بناء نظم للمعاشات أكثر قدرة علي الاستمرار عبر الزمن.

ففي العالم الغربي:

جاء ذلك انعكاسا مباشرا لضغوط التغيرات الديموجرافية من حيث الزيادة السريعة في أعداد المتقاعدين وانكماش قاعدة العمالة المنتجة التي تتولي إعالتهم وما ألقتهم من أعباء مالية متزايدة علي نظم المعاشات.

وفي الدول النامية:

أدت سياسات الإصلاح الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق الحر وما صاحبها من برامج خصخصة وخفض للدعم وللعمالة الحكومية إلي تفاقم الضغوط المالية علي أنظمة المعاشات الحكومية.

وقد أدت الاتجاهات الحديثة في السياسات الاقتصادية إلي الحفاظ علي معدلات تضخم منخفضة واستقلالية السياسة النقدية وتقيد التوسع المالي ووضع قضية الدين الضمني للمعاشات وما يمثله من تهديد كامن للإستقرار المالي إلي الاهتمام بإصلاح نظم المعاشات وتوفير مقومات الإستقرار المالي علي المدى الطويل.

أهداف نظم المعاشات

- ١- تمهيد توزيع الإنفاق الاستهلاكي علي امتداد حياة الفرد وذلك لضمان الاستهلاك المستقبلي في سنوات التقاعد.
- ٢- توفير الضمان ضد المخاطر المختلفة التي قد يواجهها الإنسان.
- ٣- إعادة توزيع الدخل لصالح الفئات الأقل دخلا.
- ٤- تخفيض التثوهات والانحرافات في أسواق العمل ورأس المال.
- ٥- القدرة علي التواصل في المدى الطويل في ظل الظروف الاقتصادية والديموجرافية المتغيرة.
- ٦- مساندة التوسع الاقتصادي من خلال تشجيع التشغيل وزيادة المدخرات.

• العناصر الأساسية في توصيف نظم المعاشات المختلفة
تصنف نظم المعاشات وفقا لعدة عوامل من أهمها:

١- نطاق التغطية (coverage):

ويشير إلي مدى شمول النظام وتستخدم نسبة المساهمين في نظام المعاشات إلي قوة العمل أو إلي السكان في سن العمل كمؤشر لمدى تغطية النظام وغالبا ما يستكمل بمؤشر آخر بنسبة مدفوعات الأجور (دخل العمل) الخاضع لنظام المعاشات إلي الناتج المحلي الإجمالي وذلك للدلالة علي معدل التغطية الفعلي.

٢- معدل الإعالة (Dependency Ratio):

يستخدم لتصنيف نظم المعاشات وتحظى نسبة أصحاب المعاشات إلي المساهمين في النظام بأهمية خاصة بالنسبة للوضع المالي الجاري للنظام وأفق المستقبل. وترتفع هذه النسبة في النظم المتطورة بسبب ارتفاع أعداد المتقاعدين وقد ترتفع في نظم أخرى أقل تطورا كنتيجة للأخذ بنظام المعاش المبكر أو لارتفاع أعداد المستحقين عن أصحاب المعاشات من الأبناء والأقارب (survivor's benefits).

تمويل نظم المعاشات:

تختلف نظم المعاشات من حيث تمويل مزاياها التأمينية إلي:

١- نظم تمنح مزايا تمويل بالإيراد العام (General reruns financed benefits) يصنف هذا النوع تحت برامج المساعدات الاجتماعية (social Assistance) والتي تمويل من إيرادات الموازنة العامة للدولة بهدف معالجة مشكلة الفقر.

٢- نظم تقدم مزايا محددة تعتمد في تمويلها للدفع عند الاستحقاق.

(pay – as- you- go defined benefits) .

ويعتمد هذا النوع علي تمويل الجيل الحالي للجيل السابق له. والحفاظ علي توازن سنوي بين المزايا التأمينية التي يحصل عليها المستحقون في الوقت الحالي والاشتراكات المحصلة من القوة العاملة الحالية.

٣- نظم ممولة بالكامل وتعتمد في تقديم مزاياها التأمينية علي أسلوب الاشتراكات المحددة. (fully funded defined Contributions –) .

ويقوم هذا النوع علي تمويل كل جيل لنفسه من خلال الأرصدة المتراكمة من حصص الاشتراكات التي ادخرها العاملون علي مدار سنوات اشتراكهم وعوائد استثمارهم.

إدارة نظم المعاشات:-

تختلف نظم المعاشات من حيث الملكية والإدارة بين نظم حكومية ونظم خاصة الأمر الذي يجعل من الصعب التمييز الدقيق بين الإدارة الحكومية والإدارة الخاصة لنظم المعاشات وخاصة مع اتجاه الحكومات للتأثير علي تلك الإدارة الخاصة من خلال قواعد قانونية خاصة.

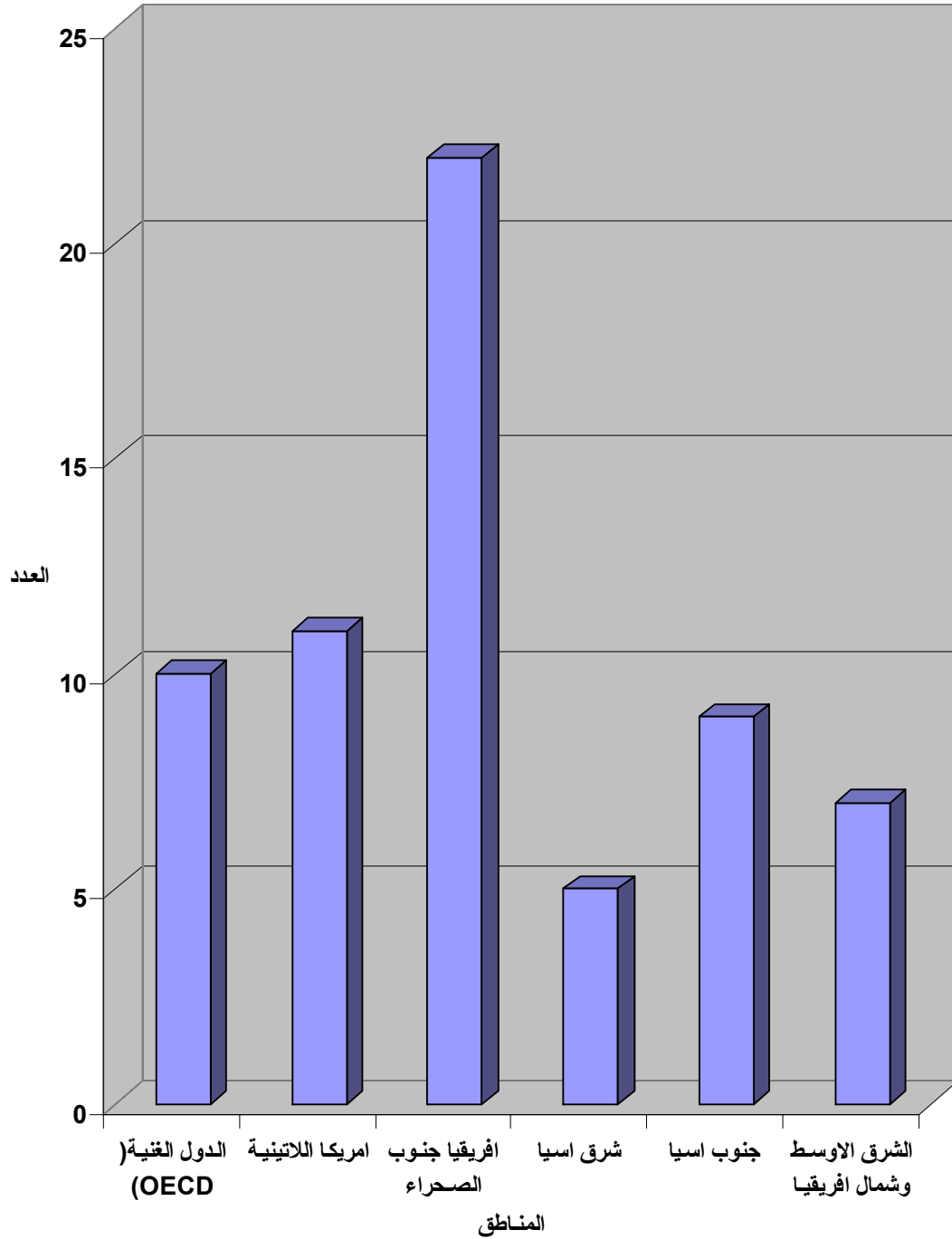
ومع ذلك تظل الإدارة الحكومية لأرصدة نظم المعاشات هي النمط السائد والجدول (١) التالي يوضح أن هناك ٦٤ دولة علي الأقل في العالم يسود فيها هذا النمط وتمثل أرصدها بحوالي ربع الناتج العالمي الإجمالي وغالبا ما تمثل هذه الصناديق المستثمر المؤسسي الأول في الاقتصاد القومي لتلك الدول.

جدول (١)
يوضح توزيع أرصدة نظم المعاشات الحكومية
علي مستوى المناطق في العالم

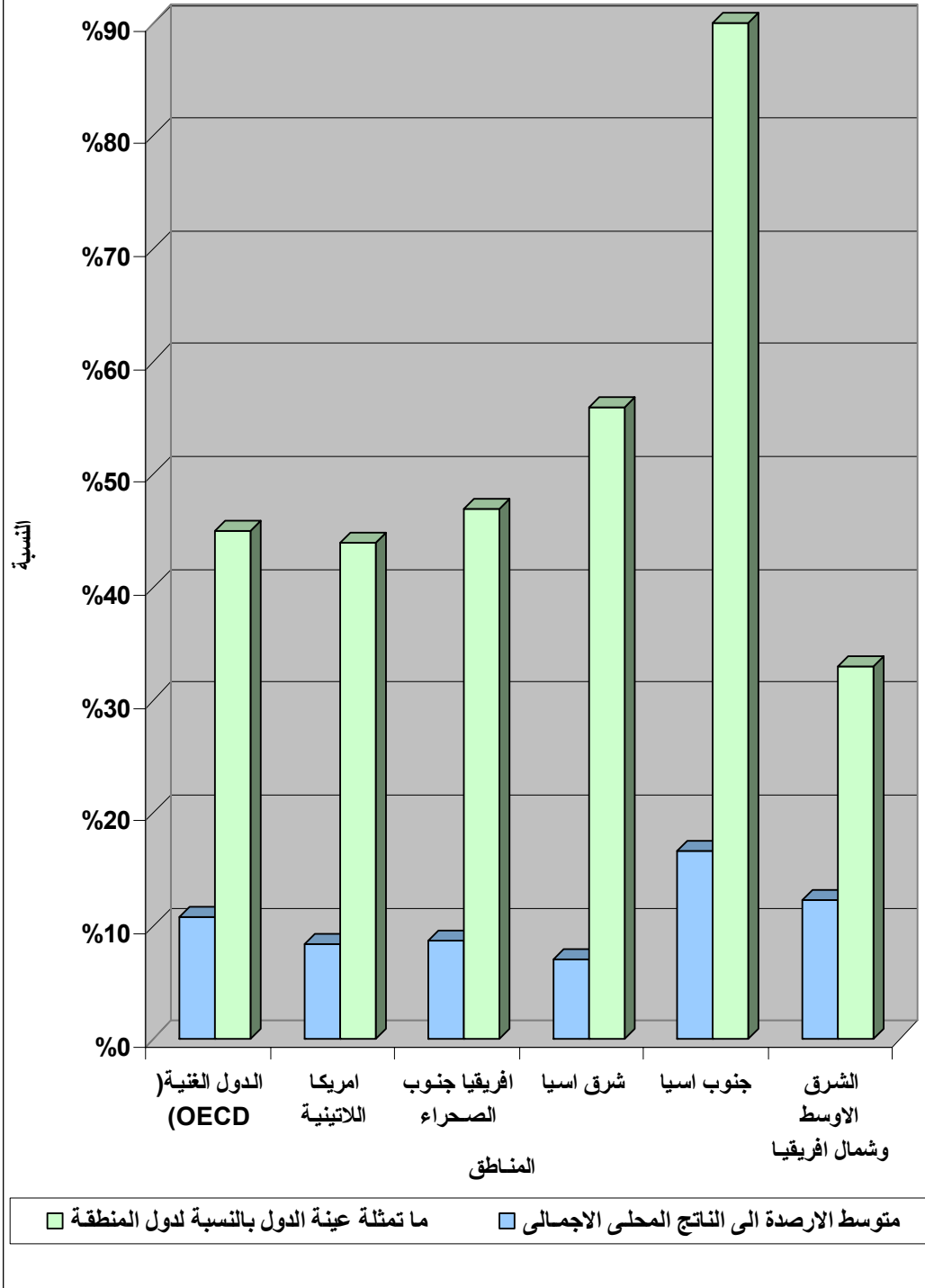
المنطقة	عدد الصناديق الحكومية	ما تمثله عينة لدول بالنسبة لدول المنطقة %	متوسط الأرصدة إلي الناتج المحلي الإجمالي
الدول الغنية	١٠	%٤٥	%١٠,٨
أمريكا اللاتينية	١١	%٤٤	%٨,٤
أفريقيا (جنوب الصحراء)	٢٢	%٤٧	%٨,٧
شرق آسيا	٥	%٥٦	%٧,٠٠
جنوب آسيا	٩	%٩٠	%١٦,٦
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٧	%٣٣	%١٢,٣

المصدر: " إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات"
أ.د جنات السمالوطي – أستاذ الاقتصاد المساعد – جامعة القاهرة.

رسم بياني رقم (1)
يوضح عدد الصناديق الحكومية في بعض مناطق العالم



رسم بياني رقم (2)
يوضح ارسدة نظم المعاشات الحكومية على مستوى المناطق فى العالم



● اقتصاديات نظم المعاشات

تمثل جوهر اقتصاديات نظم المعاشات مهما اختلف تصحيحها مجموعة من المبادئ الأساسية فهي تعبر بذلك عن مقومات أساسية لأي نظام جيد للمعاشات ينبغي فصلها عن غيرها من القضايا الأخرى المتعلقة بالاختيارات الممكنة من التنظيمات المختلفة والتي يمكن تطويرها لظروف واحتياجات كل دولة مثل أسلوب التمويل ونمط الإدارة وهل تصمم نظم المعاشات علي مستوي واحد حكومي وإجباري أم علي مستويين أحدهما إجباري والآخر اختياري.

أولاً: الناتج القومي هو المتغير الأساسي:

يعد الناتج القومي المتغير المحوري لأي نظام مستقر لمعاشات التقاعد وهناك طريقتان لتأمين أوضاع المتقاعدين في السن المتقدمة هما:

الأولي: اختزان الناتج الحالي لاستخدامه مستقبلاً وإن كانت تصلح في المجتمعات البدائية ولا تصلح في عالمنا اليوم لارتفاع تكاليفها وعدم مراعاتها لتغير الاحتياجات والأذواق.

الثانية: يتعين علي الأفراد مبادلة الإنتاج الحالي باستحقاق علي الإنتاج المستقبلي وذلك بادخار جزء من إيراداتهم لشراء السلع والخدمات في وقت لاحق أو الاعتماد علي وعد من أبنائهم أو جهات عملهم أو الحكومة بتوفير ما يكفيهم من السلع والخدمات في سنوات التقاعد وهذان البديلان يشكلان النمطين الشائعين من نظم المعاشات فهما غير ذي قيمة للمتقاعدين خاصة إذا كان الاقتصاد المعني لا ينتج ما يكفي للوفاء بهذا الاستحقاقات.

لذلك يجب إتباع السياسات التي من شأنها زيادة النمو الاقتصادي ويتعين تصميم نظم المعاشات بحيث تشمل علي حوافز من شأنها تعزيز عرض العمل وزيادة إنتاجيته من خلال التعليم والتدريب ورفع سن التقاعد والمعاملة الضريبية المناسبة.

المخاطر وعدم اليقين: من يتحمل المخاطر ؟

١- المخاطر الخارجية:

تتمثل المخاطر الأساسية وجوانب عدم اليقين بنظم المعاشات فيما يلي :

- أ- التغيرات الديموجرافية طويلة الأجل والممثلة في ارتفاع متوسط الأعمار.
- ب- المخاطر الاقتصادية مثل الصدمات الخارجية ودورات الانكماش أو التباطؤ الاقتصادي

٢- المخاطر الداخلية:

- أ- المخاطر الأدبية (Morla Hazard) مثل سلوك الأفراد الذي يرتبط بتصميم نظام المعاشات.
- ب- المخاطر السياسية التي تعمل علي تحقيق مكاسب سياسية قصيرة الأجل قد تقود لصعوبات مالية في المستقبل.

وتهدد هذه المخاطر مقومات استمرار نظم المعاشات علي اختلافها، وعلي الرغم من أن الحكومات لا تفي بوعودها المتعلقة بمعاشات التقاعد فإن نظمها القائمة علي الخصم من المنبع تكون محمية من التضخم حيث يتعادل تأثير التضخم علي المعاشات المدفوعة مع تأثيره علي الضرائب المحصلة التي تمولها، في حين تكون النظم الممولة سواء حكومية أو خاصة أكثر عرضة لمخاطر التضخم.

وعلي ذلك فإن النظم الممولة توفر حماية أكبر من المخاطر الداخلية علي حساب تغطية أقل للمخاطر الداخلية والعكس صحيح بالنسبة للنظم السنوية.

وهناك العديد من جوانب عدم اليقين فقد ينشأ من مخاطر سياسية بالدرجة الأولى لذلك تعتمد نظم المعاشات اعتماداً أساسياً علي مدى كفاءة الحكومة في إدارة الاقتصاد وتشجيع النمو والحفاظ علي

الاستقرار المالي والسياسي حيث يعد استقرار المالية العامة عاملا أساسيا لتشجيع النمو الاقتصادي ولضمان مقومات الاستمرار لنظم المعاشات القائمة علي الخصم عند المنبع ولنجاح نظم معاشات التقاعد الخاصة والتي تتأثر سلبا بالارتفاعات التضخمية في الأسعار.

جدول (٢)

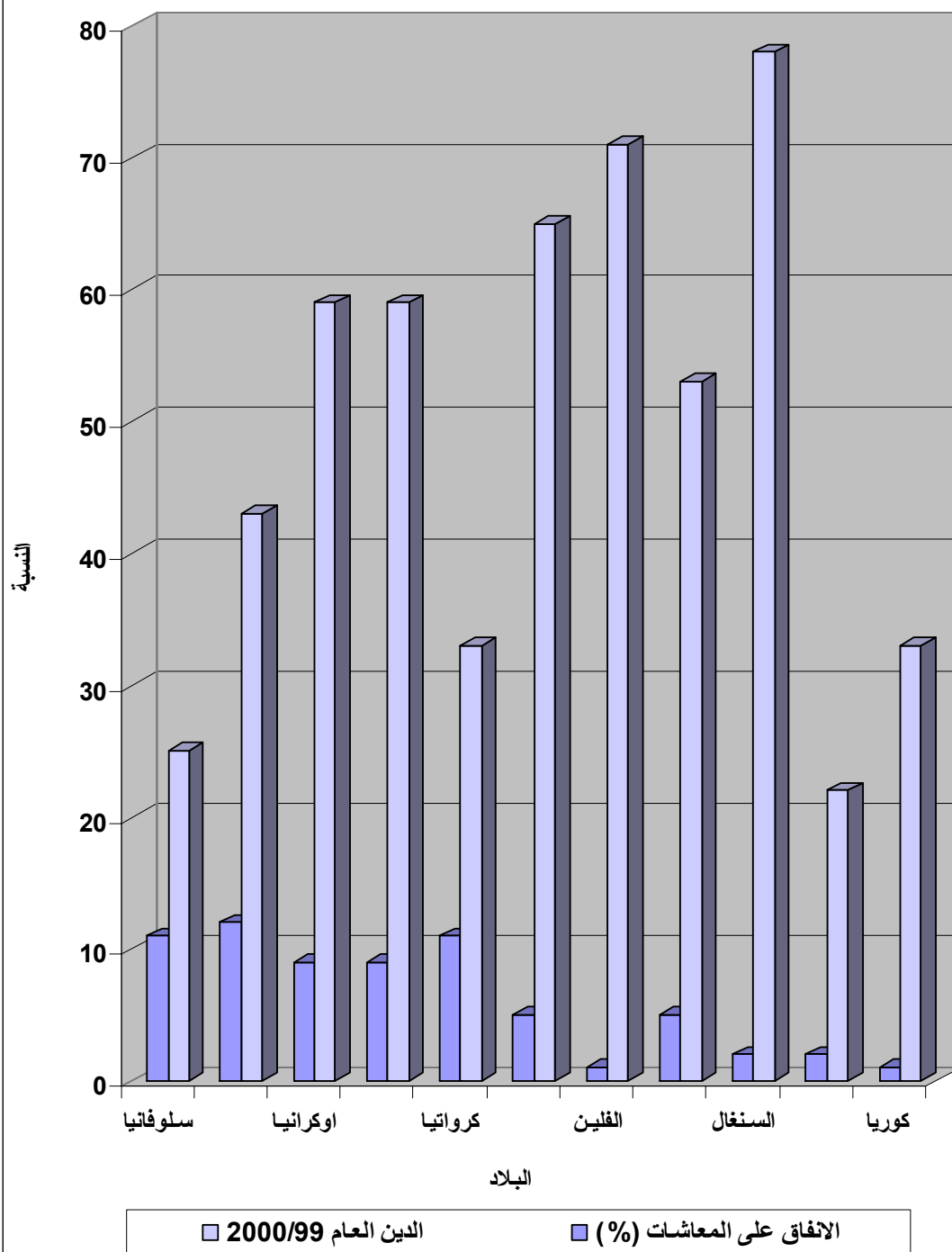
يوضح الدين الضمني للمعاشات في عدد من البلاد
منخفضة ومتوسطة الدخل (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)

	%	%	%	/
سلوفانيا	٢٥٥	٤٢٩	١١	٢٥
بولندا	٢٢٠	٣٧٩	١٢	٤٣
أوكرانيا	٢٢٠	٣٦٥	٩	٥٩
بلغاريا	١٧١	٣٠٠	٩	٥٩
كرواتيا	١٧٥	٢٧٤	١١	٣٣
تركيا	١٢٣	٢١٧	٥	٦٥
الفلبين	٨١	١٨٥	١	٧١
أرجنتين	٧٨	١٠٦	٥	٥٣
السنغال	٤٤	٧٣	٢	٧٨
السلفادور	٣٧	٦٠	٢	٢٢
كوريا	٢٦	٥٧	١	٣٣

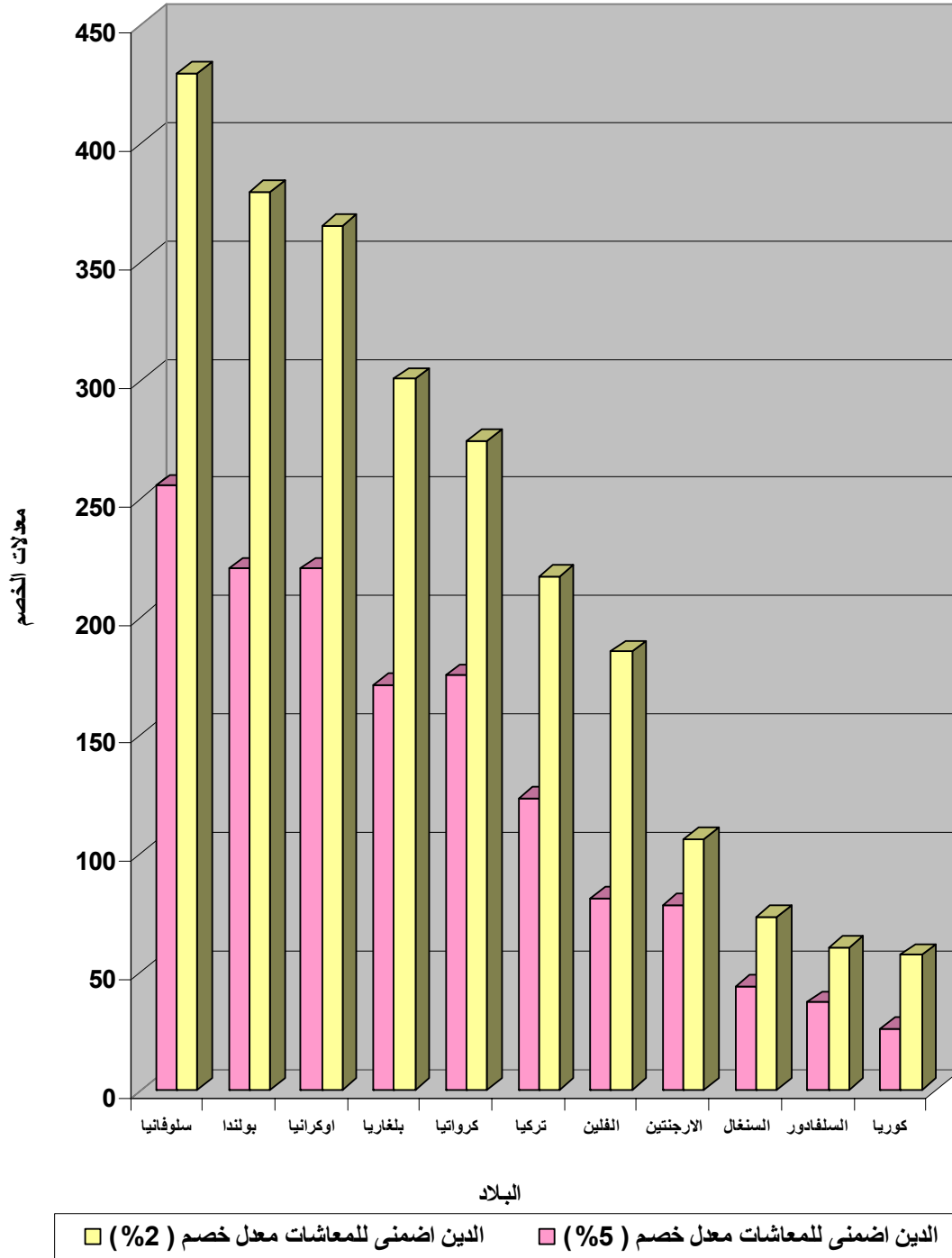
المصدر: إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات"

أ.د جنات السمالوطي – أستاذ الاقتصاد المساعد – جامعة القاهرة.

رسم بياني رقم (3)
يوضح الدين العام لعام 2000/99 والانفاق على المعاشات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي
في عدد من البلاد



رسم بياني رقم (4)
يوضح الدين الضمني في عدد من البلاد منخفضة ومتوسطة الدخل بمعدلات خصم مختلفة



من الجدول السابق يتضح ما يلي :

- ١- ارتفاع ضخم للدين الضمني للمعاشات في عينة من الدول منخفضة ومتوسطة الدخل حيث يصل إلى أعلى مستوياته في دول الاتحاد السوفيتي السابق ودول شرق أوروبا بأكثر من ١٥٠% من الناتج المحلي الإجمالي.
- ٢- بينما منخفضة إلى أقل من ٥٠% في الدول التي ما زالت تتمتع بتركيبة سكانية شابة وبنطاق تغطية منخفضة لبرامج المعاشات مثل السلفادور والسنغال.
- لذلك ينخفض في الدول حديثة العهد ببرامج المعاشات مثل كوريا.

ثالثاً: قصور المعلومات :

تعد مشكلة قصور المعلومات بالنسبة للقائمين علي إدارة نظم المعاشات أو الأفراد قضية عامة فهناك حد أدنى من عدم المعرفة لا سبيل للتخلص منه وهذه المشكلة تكون أكثر إلحاحاً بالنسبة للنظم القائمة علي الاشتراكات المحددة بسبب وجود مجموعة كبيرة من المؤسسات والأدوات المالية.

ويمكن التغلب علي هذه المشكلة عن طريق توفير المعلومات والتوعية العامة لجهود الأفراد وإن تمثلت المواجهة الحقيقية في إخضاع إدارة نظم المعاشات لتنظيم صارم بهدف حماية المستهلكين في هذا المجال الذي يفتقرون فيه إلي المعلومات الكافية لحماية أنفسهم والذي يكون فيه أقل الناس ثراء هم أقلهم معرفة في معظم الأحيان كما تعد الشفافية مطلباً أساسياً سواء فيما يتصل بالكشوف المالية السنوية التي تتضمن التفاصيل الخاصة بتراكم المعاشات لكل فرد والمعاملة الضريبية للمعاش المتوقع.

• الاتجاهات الحديثة في إصلاح نظم المعاشات :-

تجارب الدول المختلفة

قدم عقد التسعينات ثروة من الخبرات والتجارب الدولية في مجال إصلاح نظم المعاشات تحدد في

اتجاهين أساسيين هما:

١- التحول نحو النظم الممولة القائمة علي الاشتراكات المحددة والمدارة بواسطة القطاع الخاص.

٢- بناء نظم للمعاشات متعددة الركائز (multi - pillars)

الاتجاه الأول :

اتجهت العديد من الدول خلال العقدين الماضيين إلى التحول بشكل كامل أو جزئي من نظام الدفع عند استحقاق المعاش إلى النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة تودع في حسابات شخصية لصالح الأفراد المشاركين فيه، ورغم إمكان الإدارة الخاصة من إدارة هذا النظام الثاني من خلال الحكومة أو القطاع الخاص إلا أنها حظيت بتأييد الكثيرين .
وفي إطار المقارنة بين النظامين قدم المؤيدون مزايا كثيرة من أهمها ما يلي:

- ١- توقع عوائد أعلى علي مدخرات المعاشات مقارنة بعوائدها في ظل النظام المحدد المزايا المدار حكومياً مع تنوع فرص الاستثمار في أسواق المال.
- ٢- تجنب كل من المخاطر السياسية واتجاهات وإعادة توزيع الدخل.
- ٣- خفض الانحرافات والتشوهات في أسواق العمل ورأس المال من خلال إقامة رابطة مباشرة بين اشتراكات الأفراد ومدخراتهم وما يعود عليها من مزايا.
- ٤- المزيد من الشفافية فيما يتعلق بالاشتراكات واستثمارات الأرصدة وعوائدها.
- ٥- خفض دور الحكومة في الاقتصاد وإتاحة مجال أوسع للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.

الاتجاه الثاني :

أدت الانتقادات التي وجهت إلى النظام الخاص للمعاشات باشتراكات محددة – والذي كانت شيلي من أوائل الدول التي أخذت به بشكل كامل – إلى البحث عن بديل للنموذج التشيلي قادر علي معالجة مأخذه. وذلك من خلال الإحتفاظ بنظام حكومي للمعاشات إلى جانب النظام الخاص.

وفي الوقت الذي أتجه فيه مؤيدو النظام الحكومي القائمة علي الاستحقاق بمزايا محددة وخاصة في دول أوروبا إلي تقويته وإعادة بناءه بشكل أفضل من خلال إدخال نظام الاشتراكات المحددة اسمياً (NDC) (National defined Contribution) انصرف تركيز أنصار النظام الخاص إلي معالجة مشكلة ارتفاع إدارة الحسابات المالية وتوسيع نطاق الاختيارات الفردية. وهكذا شهد عقد التسعينات من القرن الماضي نموا ملحوظا في بناء نظما للمعاشات متعددة الركائز وانتشر في دول متباينة الظروف مثل السويد في أوروبا وبلغاريا ولاتفيا وبولندا وهونج كونج في آسيا والأرجنتين وبيرو وأرجواي في أمريكا اللاتينية.

المبحث الثاني

إصلاح نظام المعاشات في مصر

الاختيارات الممكنة

- يعد نظام التأمين الاجتماعي في مصر من أهم ركائز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي وقد حققت علي مدى السنوات الماضية طفرة تأمينية ملحوظة بهدف مدى الحماية الاجتماعية لكافة أفراد المجتمع كما يسهم نظام التأمينات في تمويل الخطة الاقتصادية للدولة من خلال تحويل صناديق المعاشات لفوائضها إلي بنك الاستثمار القومي الذي يقوم بدوره بإقراضها للموازنة العامة لاستخدامها في تمويل خطتها الاستثمارية.
- وعلي الرغم من اتساع نطاق شمول نظام المعاشات وما يوفره من ضمانات فإنه يعاني من مشكلات تنظيمية وتمويلية ومن انخفاض نسبة الالتزام الفعلي كما يعاني من التداعيات السلبية للعلاقات المالية التشابكية بين صناديق المعاشات والموازنة العامة.
- وبات من الضروري معالجة هذه المشكلات والسلبيات حتى يستطيع نظام المعاشات أن يرتفع بالمستوي الحقيقي للحماية الاجتماعية التي يوفرها، وحتى يتمكن من تعظيم دوره في تنمية المدخرات وتعزيز فرص النمو الاقتصادي في مصر وفي هذا الجزء تعالج هذه الموضوعات علي التوالي.

النظام الحالي للمعاشات

خصائصه ومشكلاته:

يرجع نظام التأمينات الاجتماعية في مصر لشكله الحالي إلي عقد الخمسينات حين تم إنشاء الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية لتشمل كل من موظفي الحكومة والقطاع العام والخاص. وقد شهد هذا النظام تطورا ملحوظا حيث مثل ركنا أساسيا في السياسة الاجتماعية للدولة ولم يقتصر علي ذلك بل امتد إلي التطوير المستمر وإضافة العديد من المزايا والتيسيرات إليها والوصول إلي مستوي أعلى من الفاعلية.

الملامح الأساسية للنظام التأميني :

ينظم التأمينات الاجتماعية في مصر حاليا أربعة قوانين هي:

- ١- قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته وتسري أحكامه إجباريا علي العاملين لحساب الغير في الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص ويغطي أخطار الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض وإصابات العمل والبطالة.
- ٢- القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ وتسري أحكامه إجباريا علي أصحاب الأعمال ومن في حكمهم ويقتصر علي تغطية أخطار الشيخوخة والعجز والوفاة.

٣- القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨ وتسري أحكامه اختياريا علي العاملين المصريين في الخارج من غير الخاضعين للقانون رقم ٧٩ أو ١٠٨ ويقتصر علي تغطية أخطار الشيخوخة والعجز والوفاة.

٤- قانون التأمين الاجتماعي الشامل رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ وتسري أحكامه علي العمالة غير المنتظمة ومن ثم فهو يشمل جميع العاملين من غير الخاضعين لأحكام أي من القوانين المتقدمة.

*** أهم الأسس الفنية التي تقوم عليها أنظمة التأمينات الاجتماعية: [فيما عدا نظام التأمين الشامل ومعاش السادات]**

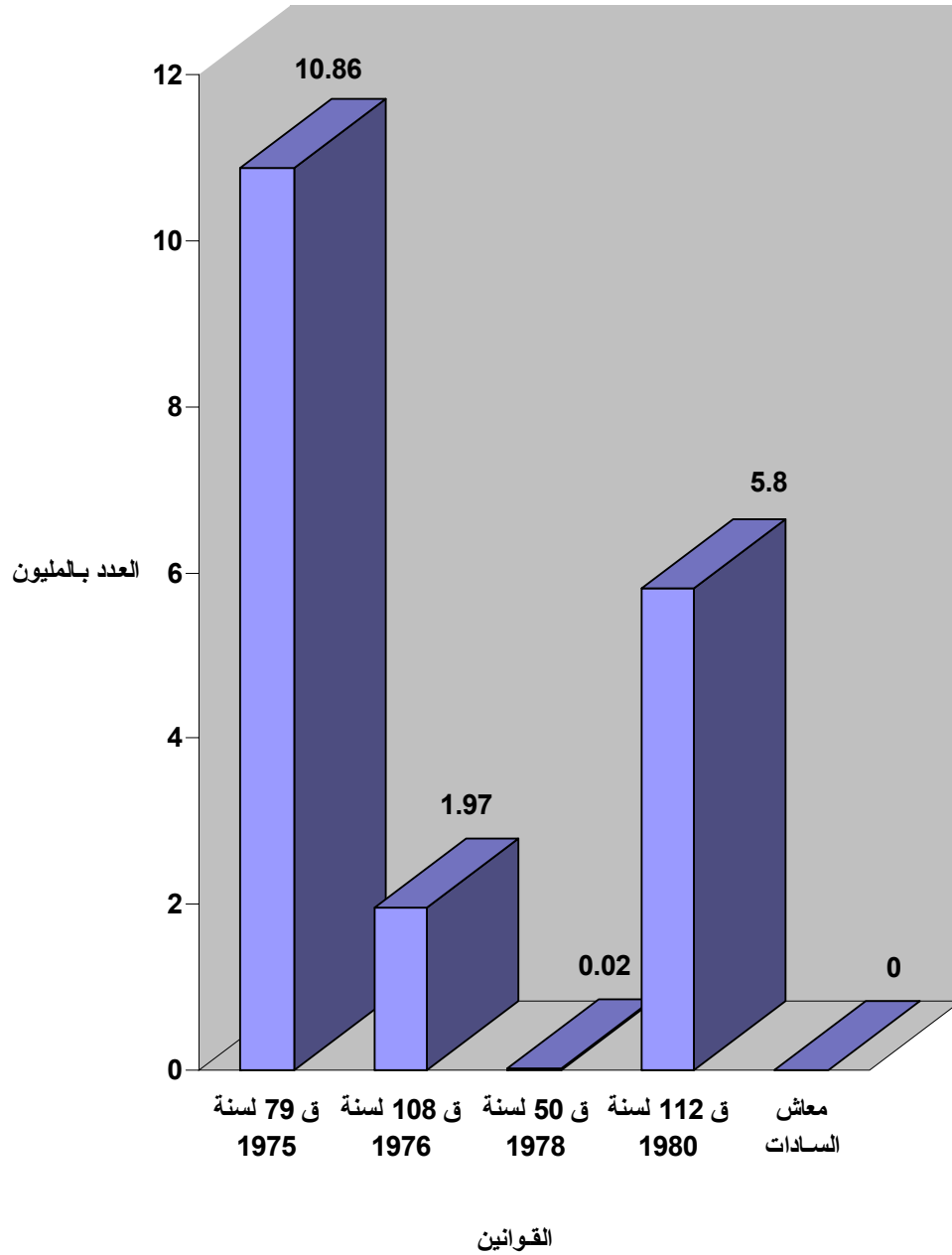
- ١- استغلال أموال التأمينات الاجتماعية بإيداعها في صناديق خاصة ذات ذمة مالية منفصلة ومستقلة عن الذمة المالية للخزانة العامة للدولة تحت إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي.
- ٢- تعتمد علي أسلوب التمويل الكامل من خلال عدد من مصادر التمويل يأتي علي رأسها حصص الاشتراكات التي تلتزم بها المخاطبين بأحكام تلك الأنظمة ويتم استثمارها لتكوين الاحتياطيات التراكمية لمواجهة الالتزامات المستقبلية.
- ٣- تقوم علي أساس من فلسفة التكافل الاجتماعي بين فئات المؤمن عليهم بمعنى نقل مسئولية مواجهة الأخطار الاجتماعية من عاتق الفرد إلي عاتق الجماعة دون الربط المباشر بين ما تم أدائه من اشتراكات وما تم الحصول عليه من مزايا تأمينية.
- ٤- تضمن الخزانة العامة العجز في موارد صندوق التأمين الاجتماعي في حالة حدوثه.

جدول رقم (٣)
يوضح إجمالي عدد المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات وقيمة المعاشات
المنصرفة شهريا وأسلوب التمويل في ٢٠٠٤/٦/٣٠

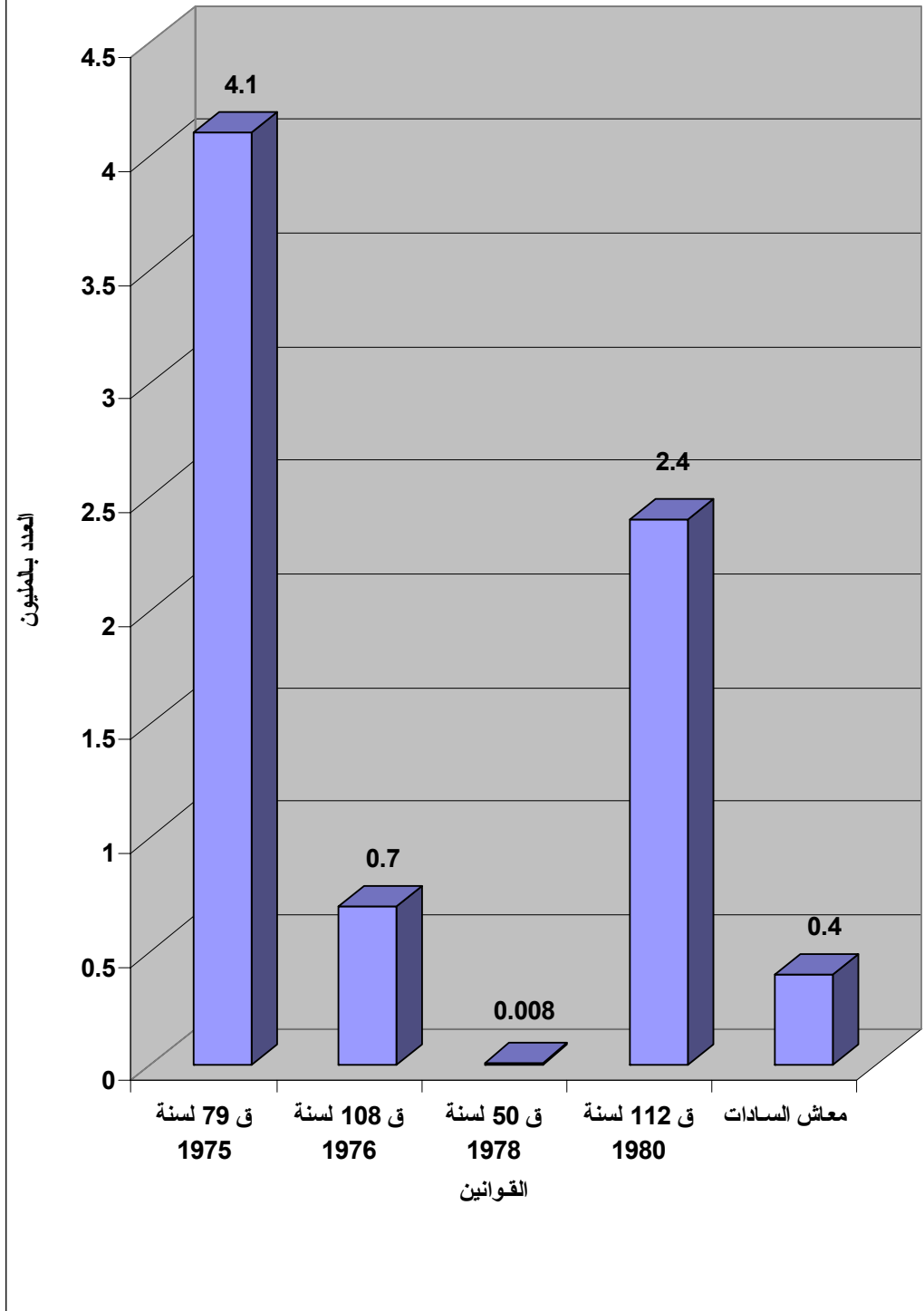
			%		
ق ٧٩ لسنة ١٩٧٥	١٠,٨٦	٥٨,٢ %	٤,١	١١٧٥,٥	تمويل كامل من المؤمن عليه وصاحب العمل
ق ١٠٨ لسنة ١٩٧٦	١,٩٧	١٠,٦ %	٠,٧	٤١,٣	تمويل كامل من المؤمن عليه
ق ٥٠ لسنة ١٩٧٨	٠,٠٢	٠,١ %	٠,٠٠٨	١,٧	تمويل كامل من المؤمن عليه
ق ١١٢ لسنة ١٩٨٠	٥,٨٠	٣١,١ %	٢,٤	٩٧,٥	تمويل كامل من الخزانة العامة
معاش السادات	—	—	٠,٤	١٥,٨	تمويل كامل من الخزانة العامة
المجموع	١٨,٦٥	١٠٠	٧,٦	١٣٣١,٨	

المصدر: إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات"
أ.د جنات السمالوطي — أستاذ الاقتصاد المساعد — جامعة القاهرة.

رسم بياني رقم (5)
يوضح عدد المؤمن عليهم بالمليون طبقاً للقوانين المختلفة



رسم بياني رقم (6)
يوضح عدد اصحاب المعاشات طبقا للقوانين المختلفة



من الجدول السابق يتضح ما يلي:

- ١- امتداد الحماية التأمينية لأكثر من ١٨,٦ مليون مؤمن تأميناً مباشراً وأكثر من ٧,٦ مليون صاحب معاش – كما تبلغ نسبة المؤمن عليهم طبقاً لقانون التأمين الأساسي لـ ٧٩ لسنة ١٩٧٥ إلى حوالي ٥٨% من إجمالي أعداد المؤمن عليهم.
- ٢- ارتفاع الأهمية النسبية للمؤمن عليهم وفقاً للقانون التأميني الاجتماعي الشامل (١١٢ لسنة ١٩٨٠) حيث تصل نسبتهم إلى ٣١% من الإجمالي وحيث يغطي هذا القانون كما سبقت الإشارة إليه العمالة الغير منتظمة.

جدول رقم (٤)

يوضح ملامح نظام التأمينات الاجتماعية في مصر
مقارنة بالدول الأخرى

الدولة (السنة)	معدل التغطية*	معدل الاعتماد**	معدل اعتماد كبار السن ***	نسبة الإنفاق علي المعاشات من الناتج المحلي الإجمالي
أمريكا اللاتينية (١٩٩٠)	٣٩,٣%	٢١,٠%	١٨,٠%	٢,٠%
دول المنطقة الأوروبية (١٩٩٠)	٩٣,٩%	٣٩,٢%	٣٤,٠%	٩,٢%
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (١٩٩٥)	٤١,٣%	٢٧,٥%	١٣,٥%	٢,٨%
آسيا (١٩٩٥)	٢٣,٥%	١١,٤%	١٣,٥%	٠,٥%
أفريقيا (١٩٩٥)	٦,٤%	٨,٥%	١٢,٥%	١,٩%
مصر (١٩٩٥)	٨٣,١%	٣٧,٧%	١٤,٤%	٢,٥%
مصر (١٩٩٨)	–	٣٧,٩%	–	٢,٩%

* نسبة المساهمين إلى قوة العمل.

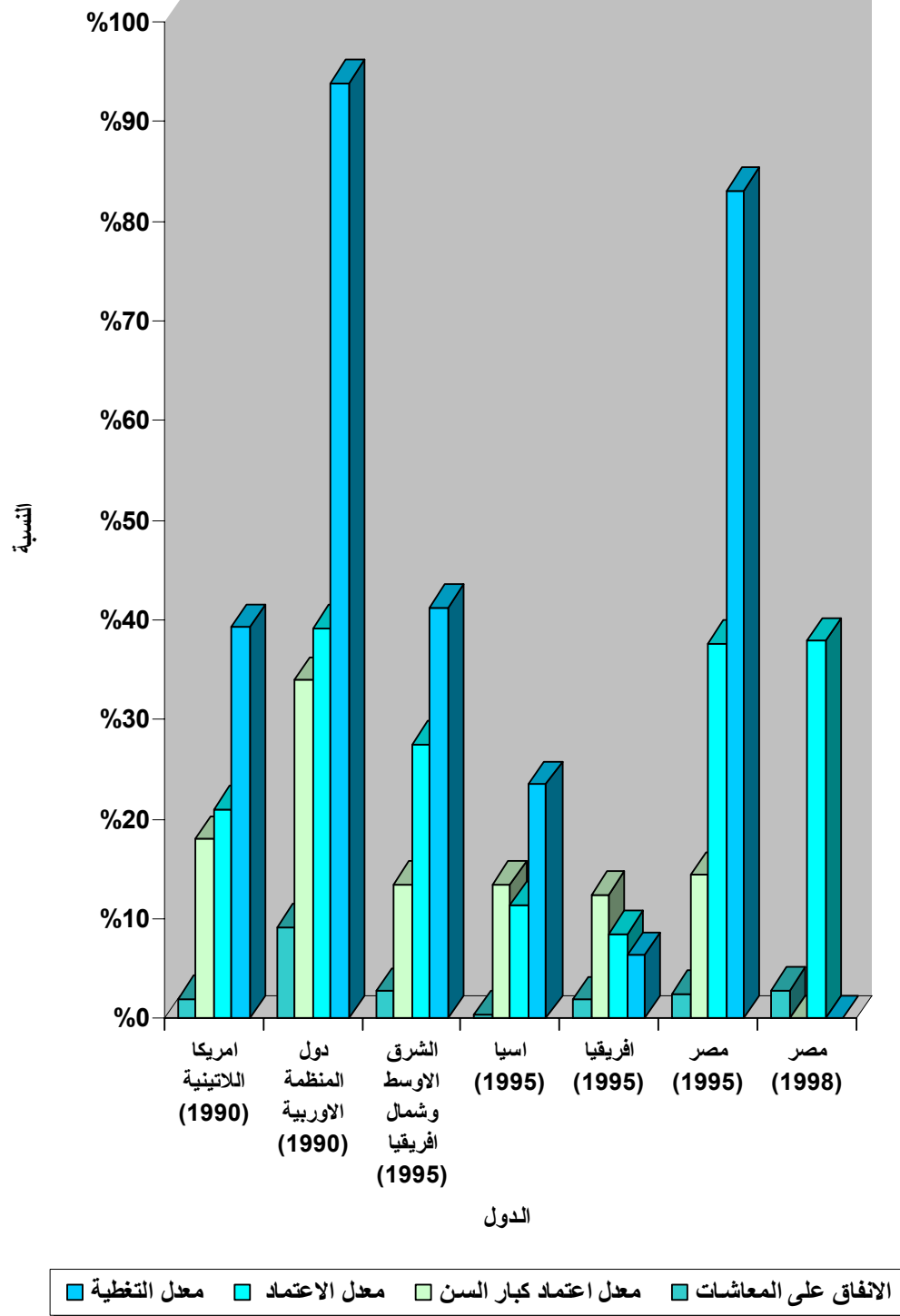
** نسبة أصحاب المعاشات إلى المساهمين في نظام المعاشات

*** نسبة السكان (٦٠ سنة فأكثر) إلى السكان (٢٠ – ٥٩ سنة).

المصدر: إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات

أ.د جنات السمالوطي – أستاذ الاقتصاد المساعد – جامعة القاهرة.

رسم بياني رقم (7)
يوضح بعض ملامح نظم التأمينات الاجتماعية في مصر مقارنة بالدول الأخرى



ومن الجدول السابق يتضح ما يلي:

- ١- اتساع نطاق تغطية نظام المعاشات بدرجة ملحوظة مقارنة بدول العالم الأخرى حيث وصلت نسبة المساهمين إلى ٨٣% من قوة العمل سنة ١٩٩٥ وتعد من أعلى المعدلات في مناطق العالم المختلفة.
- ٢- كما تقترب هذه النسبة إلى حد كبير من معدل التغطية في دول المنظمة الأوروبية حيث وصلت نسبة المساهمين إلى حوالي ٩٤%.
- ٣- انخفاض معدل الإنفاق على المعاشات إلى الناتج المحلي الإجمالي في مصر إلى حوالي ١/٣ نظيره في دول أوربا ويرجع ذلك إلى اختلاف الهيكل المصري للسكان والمتمثل في انخفاض معدل اعتماد كبار السن في مصر (١٤,٤%) كنتيجة لمتعتها بتركيبة سكانية شابة.
- ٤- مقابل ذلك ارتفاع هذا المعدل في دول أوروبا (٣٤%).

مشكلات النظام الحالي

يعاني نظام المعاشات في مصر بالرغم من اتساع نطاق تغطية ارتفاع معدلات الاشتراكات من انخفاض الحصيلة الفعلية للاشتراكات مقارنة بقيمة المعاشات والتعويضات المنصرفة.

جدول رقم (٥)

يوضح التطور في أعداد أصحاب المعاشات

والمستحقين عنهم وصافي الاشتراكات مقارنة بالتطور

في قيمة المعاشات والتعويضات المنصرفة في ١٩٩٩/٩٨ – ٢٠٠٣/٢٠٠٢

السنة	أعداد أصحاب المعاشات والمستحقين		صافي الاشتراكات		قيمة المعاشات والتعويضات المنصرفة	
	العدد (بالمليون فرد)	معدل التغير %	القيمة (بالمليار جنية)	معدل التغير %	القيمة (بالمليار جنية)	معدل التغير %
١٩٩٩/٩٨	٦,٩	-	١١,٢	-	١١,٣	-
٢٠٠٠/٩٩	٦,٩	٠,٩	١٢,٢	٧,٨	١٢,٩	١٤,١
٢٠٠١	٧,١	٣,١	١٢,٩	٦,٢	١٤,٦	١٣,٧
٢٠٠١/٢٠٠٢	٧,٣	٢,٧	١٣,٩	٨,٠٠	١٧,١	١٧,٣
٢٠٠٢/٢٠٠٢	٧,٤	٣,٧	١٥,٠٠	٧,٨	١٨,٩	١٠,٨
٢٠٠٣						

المصدر: إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات"

أ.د جنات السمالوطي – أستاذ الاقتصاد المساعد – جامعة القاهرة.

يقصد بصافي الاشتراكات: إجمالي الاشتراكات مخصوما منها المبالغ المحولة للهيئة العامة للتأمين الصحي والمساهمة في تمويل صندوق العمالة غير المنتظمة.

ومن الجدول السابق يتضح ما يلي:

١- في الوقت الذي ارتفعت فيه صافي الاشتراكات من ١١,٢ مليار جنية إلى ١٥ مليار جنية خلال الفترة من ١٩٩٩/٩٨ - ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بمعدل نحو متوسط بلغ ٦,٨% سنوياً، ارتفعت قيمة المعاشات المنصرفة عن نفس الفترة بمعدل متوسط بلغ ١٣,٥% أي حوالي الضعف وهذا التفاوت يعكس عدم التناسب بين الاشتراكات والمزايا التأمينية.

ويرجع انخفاض حصة الاشتراكات لعوامل كثيرة من أهمها:

١- وجود حد أقصى لأجر الاشتراك الشهري بالنسبة للعاملين في الحكومة والقطاعين العام والخاص والخاضعين للقانون ٧٩ لسنة ٧٥ (٦٢٥ جنية شهرياً بالنسبة للأجر الأساسي (٥٠٠ جنية شهرياً بالنسبة للأجر المتغير)

ومعني ذلك أن العامل منخفض الأجر يسدد الاشتراك عن كامل أجره أما العامل الذي يتمتع بأجر أعلى من الحد الأقصى فيسدد الاشتراك عن جزء من دخله.

• أما بالنسبة لأصحاب الأعمال الخاضعين للقانون ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ فيسددون اشتراكاتهم بواقع ١٩% من الأجر الذي يختارونها (ويتراوح بين ١٠٠ - ١٠٠٠ جنية شهرياً).

• وكذلك الأمر بالنسبة للخاضعين للقانون ٥٠ لسنة ١٩٧٨ من العاملين بالخارج.

• أما بالنسبة للمشاركين في القانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ فلا يتجاوز اشتراكهم الشهري جنيهاً واحداً وهذا يؤدي إلى عدم العدالة وانخفاض الحصة لعدم تحصيل الاشتراكات عن نسبة كبيرة من الأجور الأكثر ارتفاعاً.

٢- انتشار ظاهرة التهرب التأميني وانخفاض معدل الخضوع الفعلي للنظام ويقصد بالتهرب التأميني عند قيام صاحب العمل بالوفاء بالتزاماته بإجراء الاشتراك عن جميع العاملين لديه.

٣- يؤدي عدم التزام بعض الجهات بأداء الاشتراكات لصندوق التأمين الاجتماعي إلى تراكم المديونيات المستحقة للصناديق لدى الغير ومن أهم هذه الجهات المؤسسات الصحفية.

٤- المعاش المبكر: حددت السلطة التشريعية وقت صدور قانون التأمين الاجتماعي نسبة تخفيض المعاش المبكر إلى مستويات أقل كثيراً.

ومع بدء برنامج خصخصة شركات القطاع العام زادت حالات المعاش المبكر بصورة كبيرة وغير محسوبة وتشير مذكرة وزارة الشؤون الاجتماعية (٢٠٠٥) إلى أنه في الوقت الذي زادت حالات معاش التقاعد بنسبة ٨٢% خلال الفترة من (٩٢/٩١ - ٢٠٠٣/٢٠٠٤)، زادت حالات المعاش المبكر بنسبة ٤٧% عن نفس الفترة، بمتوسط ٣٥٣٣٢ حالة سنوياً، وقد ترتب على هذه الزيادة الضخمة في حالات المعاش المبكر إلى تحمل الصندوق بأعباء مالية كبيرة تمثلت في حرمانه من حصة الاشتراكات التي انقطعت بخروج العاملين إلى المعاش المبكر.

وتضيف علاقات التشابك المالي بين صناديق المعاشات وبنك الاستثمار القومي والموازنة العامة أعباءاً وأبعاداً جديدة إلى مشكلات نظام التأمين الاجتماعي في مصر والذي تشير إليه بمزيد من التفصيل في الآتي:

العلاقات التشابكية

بين نظام المعاشات والموازنة العامة للدولة

- علي الرغم من أن مصر تتبع أساسا نظام التمويل بالكامل فإن الحكومة تلتزم في إطار سياسة العمالة الحكومية الحالية بسداد حصتها من المعاشات كصاحب عمل. فمن ناحية يتزايد اعتماد نظام المعاشات علي الدعم الحكومي المباشر من الموازنة العامة للدولة سنويا يتزايد من ناحية أخرى اعتماد الموازنة العامة علي فوائض صناديق المعاشات كمصدر رئيسي لتمويل الاستثمارات العامة. وقد شهد الدعم السنوي المباشر لنظام المعاش من الموازنة العامة للدولة ارتفاعا مستمرا مع الزيادة في عدد أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم ومع ارتفاع معدل النمو في قيمة المعاشات المنصرفة.

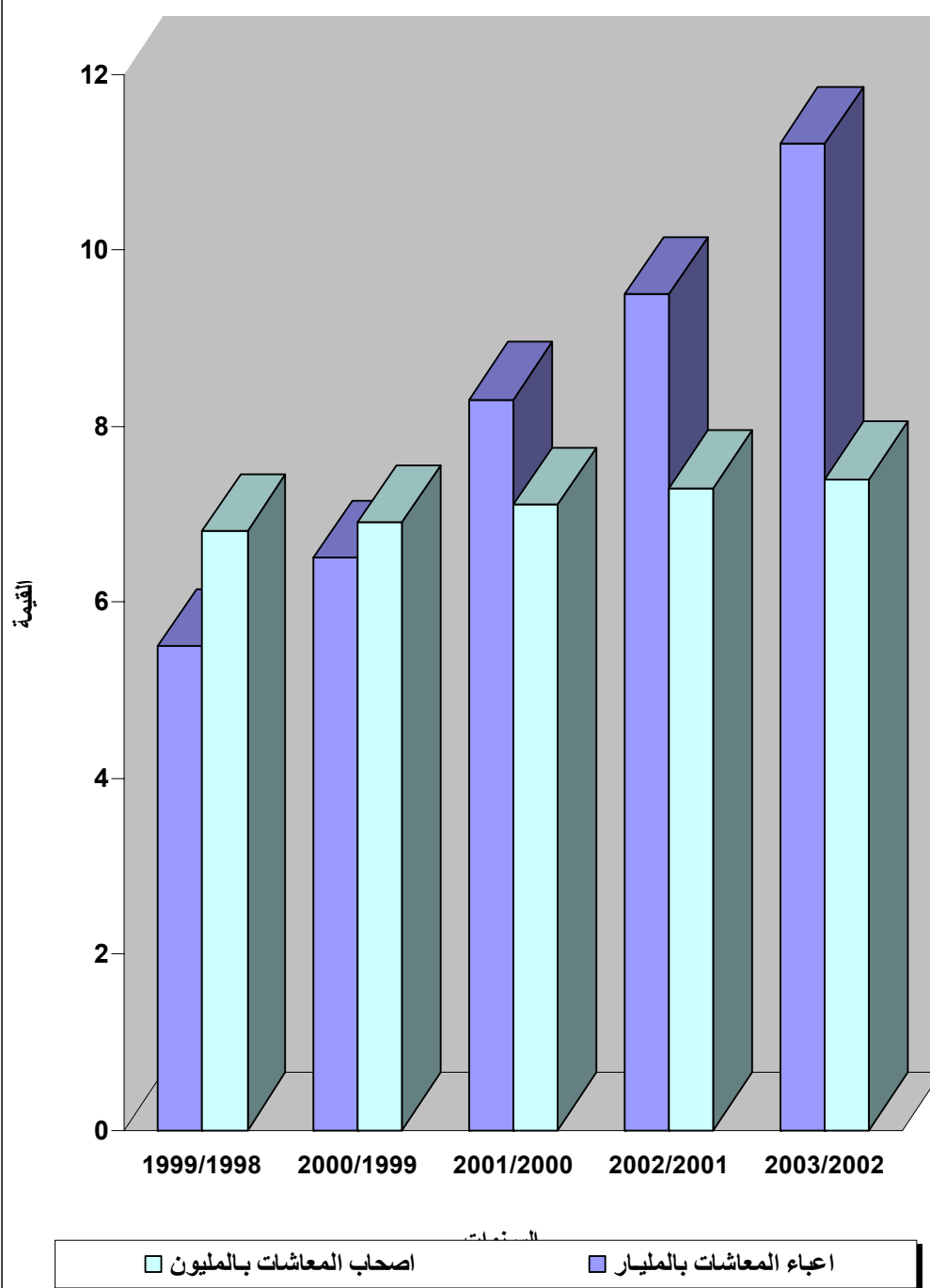
جدول رقم (٦) يوضح تطور أعداد أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم وأعباء الموازنة العامة ومتوسط نصيب الفرد ١٩٩٨/١٩٩٩ - ٢٠٠٢/٢٠٠٣

()	()	()	()
٨٠٨,٨	٥,٥	٦,٨	١٩٩٩/٩٨
٩٤٢,٠٠	٦,٥	٦,٩	٢٠٠٠/٩٩
١١٦٩,٠	٨,٣	٧,١	٢٠٠١/٢٠٠٠
١٣٠١,٤	٩,٥	٧,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١
١٥١٣,٥	١١,٢	٧,٤	٢٠٠٣/٢٠٠٢

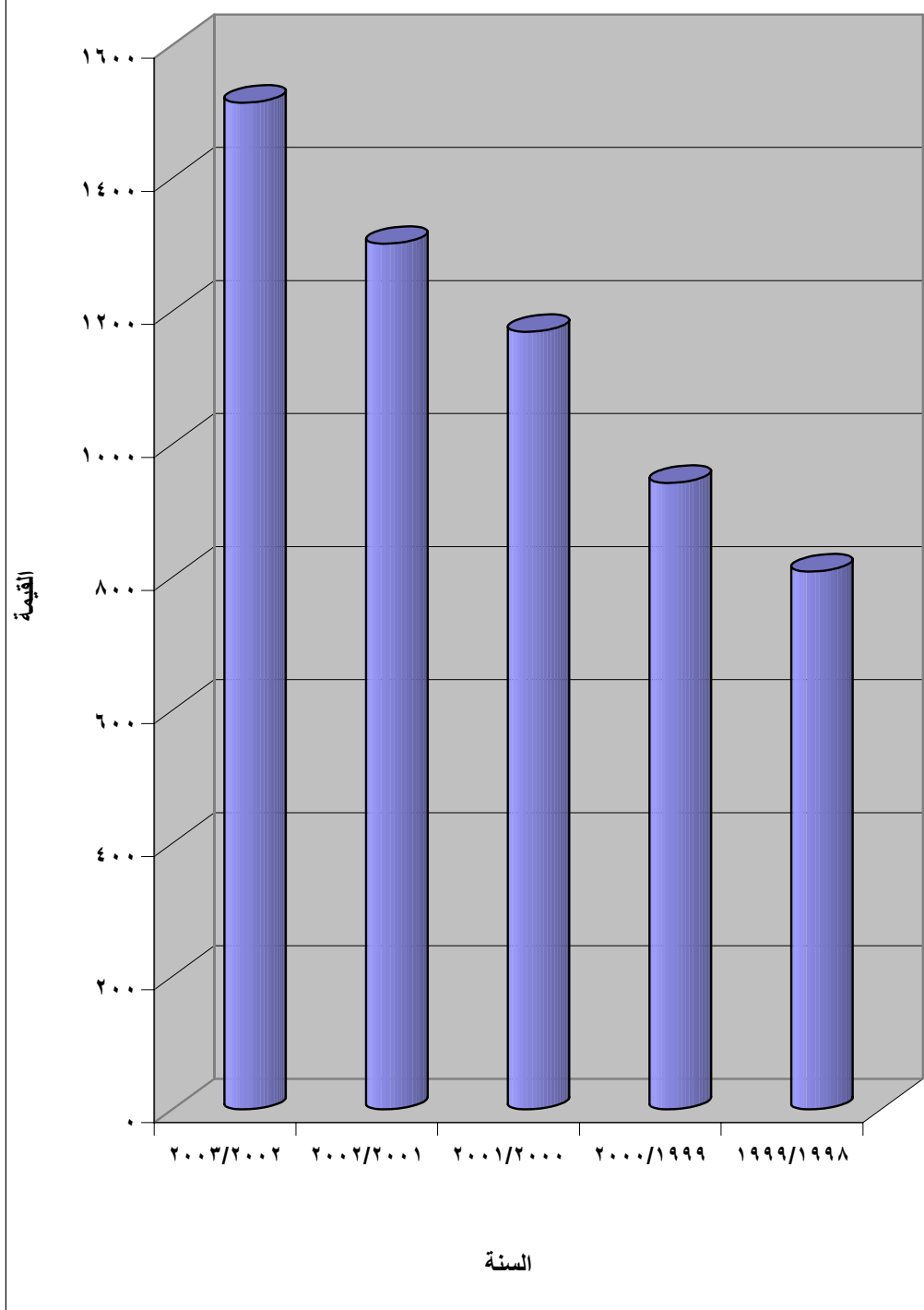
المصدر: إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات"

أ.د جنات السمالوطي - أستاذ الاقتصاد المساعد - جامعة القاهرة.

رسم بياني رقم (9)
يوضح اصحاب المعاشات واعباء المعاشات خلال الفترة من 1999/98 حتى
2003/2002



رسم بياني رقم (١٠)
يوضح متوسط نصيب الفرد بالجنية خلال الفترة من ١٩٩٩/٩٨ حتى ٢٠٠٣/٢٠٠٢



من الجدول السابق يتضح ما يلي:

- ١- زيادة أصحاب المعاشات من ٦,٨ مليون فرد عام ٩٩/٩٨ إلي نحو ٧,٤ مليون فرد عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بمعدل نمو ٧,٨%.
- ٢- زيادة قيمة أعباء المعاشات التي تتحملها الموازنة العامة من ٥,٥ مليار جنية إلي نحو ١١,٢ مليار جنية وبمعدل نمو بلغ ١٠٢,٨%.
- ٣- زيادة متوسط النصيب السنوي للفرد من الدعم الحكومي المباشر للمعاشات من ٨٠٨,٨ جنية عام ٩٩/٩٨ إلي ١٥١٣,٥ جنية عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بمعدل نمو إجمالي بلغ ٨٧,١%.
- وإمعانا في الوصول إلي تقدير أدق للأعباء الحقيقية للموازنة العامة تجاه نظام المعاشات يجب تخليص هذه القيمة (١١,٢ مليار جنية ٢٠٠٣/٢٠٠٢) من الالتزامات التي تخص الموازنة ولا تخص نظام المعاشات حيث تصل هذه الالتزامات الإضافية في جملتها إلي حوالي (٤,٣ مليار جنية) بعد استخلاص التزامات الموازنة تجاه الصناديق وتبلغ ٦,٩ مليار جنية فقط.

وتتمثل هذه الالتزامات الإضافية والتي لا تخص نظام المعاشات في التالي:

- ١- مساهمة الخزانة العامة في تمويل المعاشات العسكرية والتي تتبع نظاما مستقل عن نظام التأمين الاجتماعي للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي.
- ٢- مساهمة الخزانة العامة في تمويل القانون ١١٢ (التأمين الشامل) ومعاش السادات.
- ٣- قسط مديونية للتأمينات طرف الخزانة العامة متراكم منذ ١٩٩٤ حتى عام ١٩٩٩ نتيجة العجز في تمويل الزيادات السنوية.
- ٤- فوائد صكوك طرف الخزانة العامة.

وبذلك تكون جملة المساهمة الحقيقية للخزانة العامة في تمويل نظام المعاشات هي ٦,٩ مليار جنية بنسبة ٣٦,٥% فقط وليس ٧٠% كما ورد في بيانات وزارة المالية وكما هو محسوب من أرقام تقرير لجنة الخطة والموازنة.

وذلك بعد استبعاد قيمة المعاشات العسكرية، ومعاشات قانون التأمين الشامل ومعاش السادات باعتبار أنها تمثل التزامات أصلية علي الخزانة العامة.

جدول رقم (٧)

يوضح استثمارات الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي في ٢٠٠٤/٦/٣٠

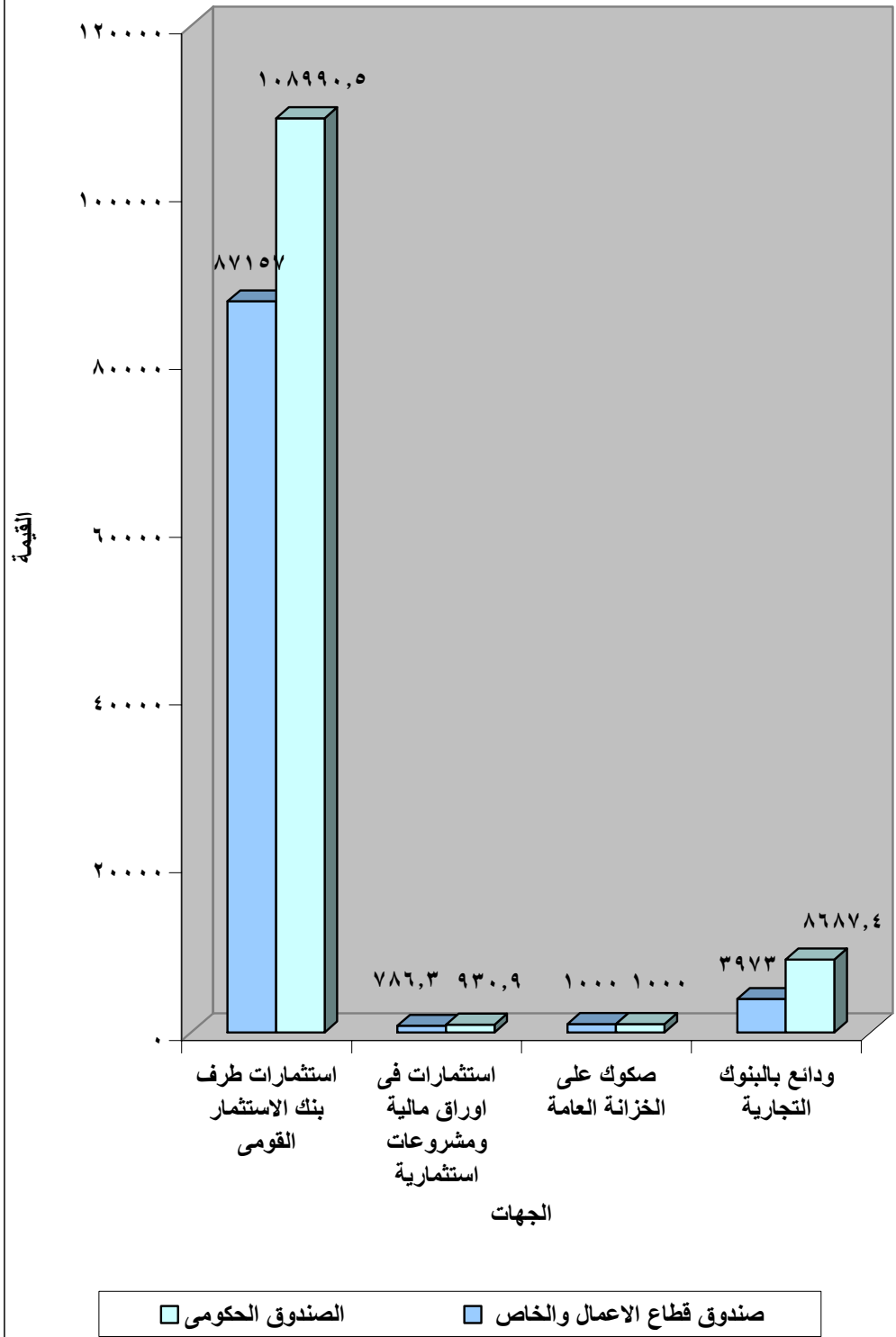
()

بيانات	الصندوق الحكومي	صندوق قطاع الأعمال العام والخاص	المجموع	النسبة %	معدل العائد
١- استثمارات طرف بنك الاستثمار القومي	١٠٨٩٩٠,٥	٨٧١٥٧,٠	١٩٦١٤٧,٥	٩٢,٢٩	١٠%
٢- استثمارات في أوراق مالية	٩٣٠,٩	٧٨٦,٣	١٧١٧,٢	٠,١٨	٤-١٦%

					ومشروعات استثمارية
٥,٥%	٠,٩٤	٢٠٠٠,٠	١٠٠٠,٠	١٠٠٠,٠	٣- صكوك علي الخزانة العامة
٩-٨,٢٥%	٥,٩٦	١٢٦٦٠,٤	٣٩٧٣,٠	٨٦٨٧,٤	٤- ودائع بالبنوك التجارية
-	١٠٠	٢١٢٥٢٥,١	٩٢٩١٦,٣	١١٩٦,٨	الإجمالي

المصدر: إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختيارات"
أ.د جنات السمالوطي – أستاذ الاقتصاد المساعد – جامعة القاهرة.

رسم بياني رقم (١١)
يوضح استثمارات الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي في ٢٠٠٤/٦/٣٠



من الجدول السابق يتضح ما يلي:

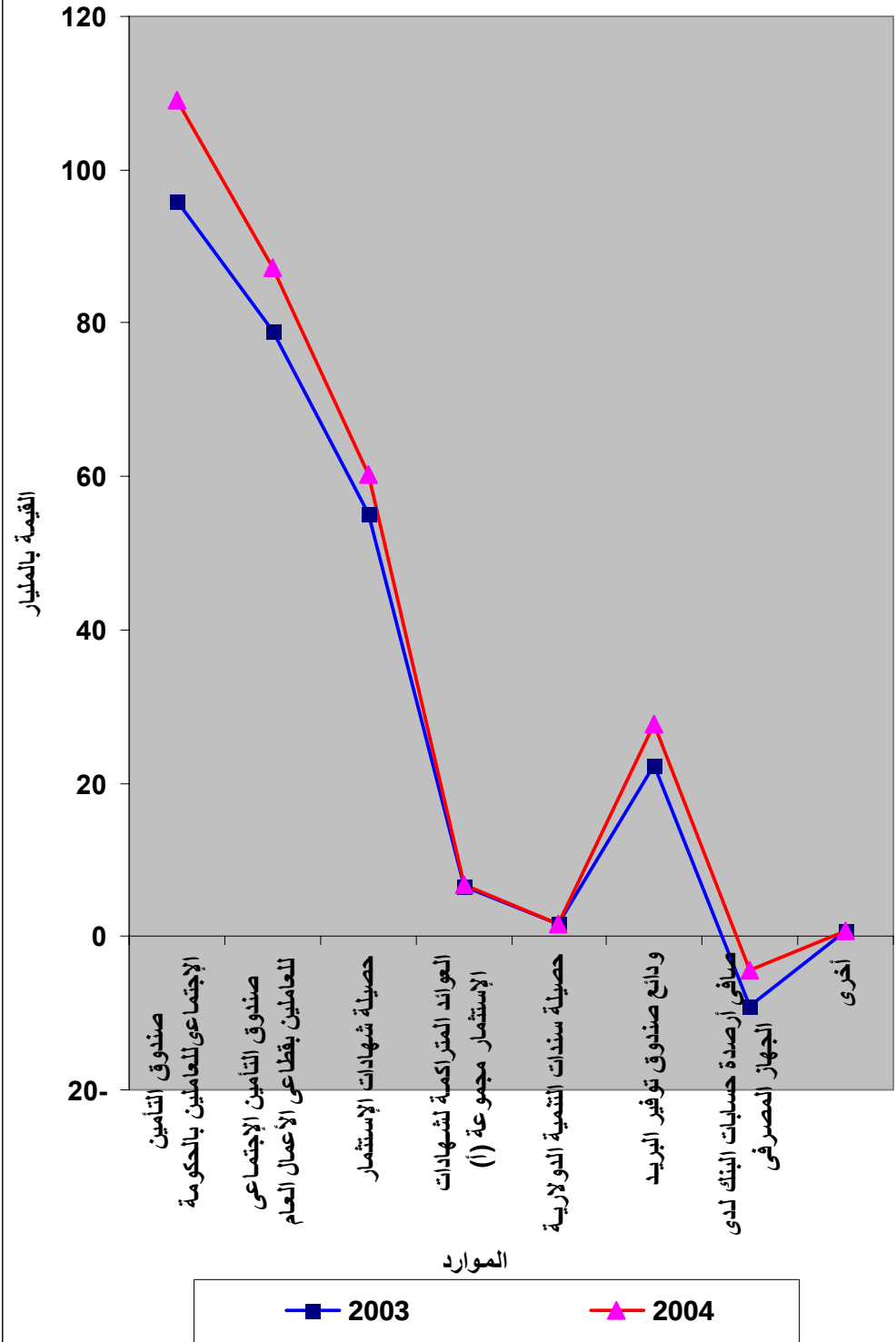
- ١- بلغت أموال التأمينات لدى بنك الاستثمار القومي نحو ١٩٦ مليار جنية في ٢٠٠٤/٦/٣٠ بنسبة ٩٢,٣% من جملة استثمارات الهيئة القومية للتأمين والتي تبلغ ٢١٢,٥ مليار جنية في هذا التاريخ.

جدول رقم (٨) يوضح موارد وتوظيفات بنك الاستثمار القومي (القيمة بالمليار جنية)

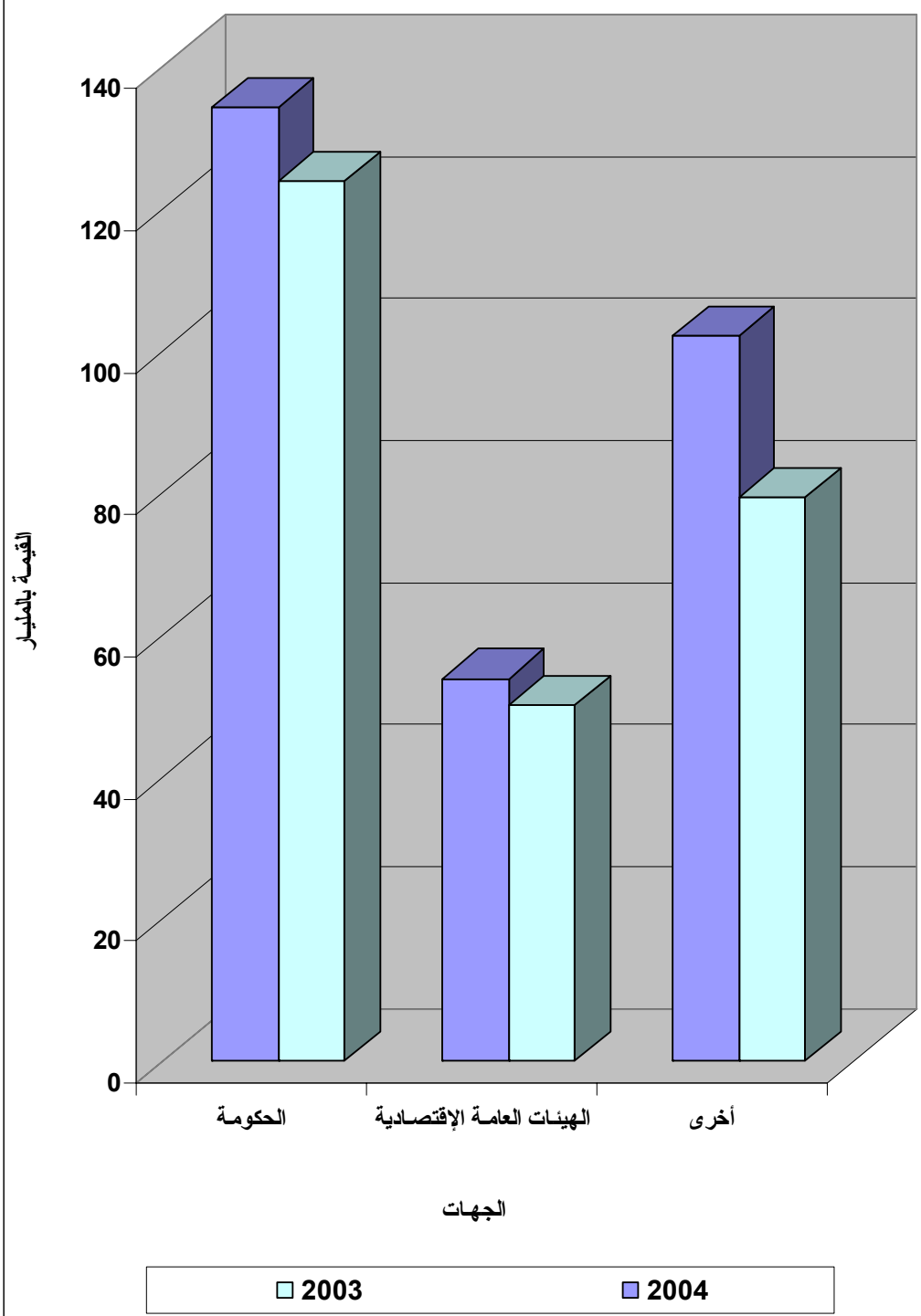
الأرصدة في نهاية يونيو	٢٠٠٣		٢٠٠٤		التغير (-)+
	قيمة	%	قيمة	%	
الموارد	٢٥٣,٣	١٠٠,٠٠	٢٩٠,٢	١٠٠,٠٠	٣٦,٩
صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بالحكومة	٩٥,٩	٣٧,٨	١٠٩,٠	٣٧,٦	١٣,١
صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص	٩٧,٠٠	٣١,٢	٨٧,٢	٣٠,٠٠	٨,٢
حصيلة شهادات الاستثمار	٥٥,٢	٢١,٨	٦٠,٢	٢٠,٧	٥,٠٠
العوائد المترجمة لشهادات الاستثمار مجموعة (أ)	٦,٦	٢,٦	٦,٧	٢,٣	٠,١
حصيلة سندات التنمية الدلارية	١,٧	٠,٧	١,٧	٠,٦	-
ودائع صندوق توفير البريد	٢٢,٣	٨,٨	٢٧,٨	٩,٦	٥,٥
صافي أرصدة حسابات البنك لدى الجهاز المصرفي	٩,١-	٣,٦-	٤,٤-	١,٥٠-	٤,٧
أخرى	١,٧	٠,٧	٢,٠٠	٠,٧	٠,٣
التوظيفات	٢٥٣,٣	١٠٠,٠٠	٢٩٠,٢	١٠٠,٠٠	٣٦,٩
الحكومة	١٢٣,٩	٤٨,٩	١٣٤,٣	٤٦,٣	١٠,٤
الهيئات العامة الاقتصادية	٥٠,١	١٩,٨	٥٣,٨	١٨,٥	٣,٧
أخرى	٧٩,٣	٣١,١	١٠٢,١	٣٥,٢	٢٢,٨

المصدر: نفس المصدر السابق

رسم بياني رقم (12)
يوضح موارد بنك الاستثمار القومي خلال عامي 2003، 2004



رسم بياني رقم (13)
يوضح توظيفات بنك الاستثمار القومي خلال عامي 2003، 2004



* من الجدول السابق يتضح ما يلي:

١- أن مساهمة صندوق المعاشات والتي تبلغ ١٩٦,٢ مليار جنيه في سنة ٢٠٠٤ في الجدول رقم (٧) إنما تمثل ٦٨% من جملة موارده في حين تحتل الحكومة في جدول رقم (٨) مركز المعارض الأول لهذه الموارد حيث بلغ رصيد مديونيتها لبنك الاستثمار ١٣٤,٣ مليار جنيه بنسبة ٤٦,٣% من جملة توظيفات موارد البنك. هذا بخلاف مديونية الهيئات الاقتصادية لبنك الاستثمار والتي بلغت ٥٣,٨ مليار جنيه ونسبة ١٨,٥% من جملة التوظيفات.

ووفقاً لآخر حساب ختامي عن الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢ (مجلس الشعب ٢٠٠٥) تتمثل جملة أعباء الموازنة العامة تجاه كل من نظام المعاشات وبنك الاستثمار القومي في ظل علاقات التشابك المالي الحالية ما يلي:

- ١- أن ١١,٢ مليار جنيه تمثل ما تتحمله الدولة بصفتها رب عمل من معاشات عن العمالة الحكومية لديها في إطار نظام التمويل الكامل لصندوق معاشات العاملين بالحكومة.
- ٢- أن ١١,٢ مليار جنيه مساندة الحكومة لنظام المعاشات في إطار الدور الاجتماعي للدولة وتصنف وفقاً لنظام الدفع عند استحقاق المعاش.
- ٣- أن ١٥,٩ مليار جنيه أعباء خدمة الدين الحكومي لبنك الاستثمار القومي وبذلك تكون القيمة الإجمالية لأعباء الموازنة العامة تجاه نظام المعاشات ٣٠,٩ مليار جنيه بنسبة ٢٠,٧% من جملة الإنفاق العام في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢.

بدائل الإصلاح: ما هي الاختيارات ؟

كما تتشابك العلاقات وتتداخل عوامل الاعتماد تتعدد مستويات وأبعاد الإصلاح، حيث يقتضى الإصلاح الحقيقي منهاجاً أكثر شمولاً وتكاملاً، ومع ذلك يظل موضوع هذه الدراسة هو إصلاح نظام المعاشات وذلك بهدف رفع مستوى فاعليته في توفير الحماية الاجتماعية الحقيقية لأفراد المجتمع ودرجة كفاءته في تجميع وتوظيف المدخرات المحلية في وقت ما زال فيه المعدل الاجتماعي والنمو الاقتصادي من أهم التحديات التي تواجه المجتمع المصري. وتتعدد البدائل والاختيارات المطروحة في هذا الموضوع وتتباين آثارها الاجتماعية وسوف نناقش فيما يلي أهم بديلين :

الأول : التحول إلى نظام الموازنة السنوية.

الثاني : بناء نظام متعدد الركائز.

البديل الأول : التحول إلى نظام الموازنة السنوية

أدت الأوضاع القائمة من حيث علاقات الاعتماد المالي المتبادل بين نظامي المعاشات والموازنة العامة ودور أعباء الدولة تجاه نظام المعاشات في دفع الإنفاق العام وزيادة العجز المالي والدين الحكومي إلى ظهور آراء تنادى بالآتي:

١- التحول من النظام القانوني التراكمي الحالي القائم على التمويل بالكامل إلى نظام الموازنة السنوية.

٢- تقنين ما يعرف بالدفع عند استحقاق المعاش وبحيث تضمن الموازنة العامة حقوق أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم.

وتستند هذه الآراء إلى أن الخزانة العامة قد أصبحت هي الممول الرئيسي لنظام التأمين الاجتماعي نتيجة التزامها بتحسين مستويات دخول أصحاب المعاشات من خلال الدعم السنوي المباشر لنظام المعاشات والتأمينات.

كما تؤدي هذه الآراء إلى أن عدم الاتساق في نظام المعاشات المعمول به حالياً يؤدي إلى تحميل الخزانة العامة بأعباء مضاعفة كما يؤدي إلى تضخم الدين المحلي الحكومي.

وتتمثل أوجه النقد بالنسبة لهذا البديل فيما يلي :

١- أنه وإن ترتب على هذا البديل تخفيض مباشر لقيمة الدين الحكومي المحلي بمقدار مديونية الحكومة لبنك الاستثمار القومي فهذا لا يعنى خفصاً حقيقياً لمستوى الدين الحكومي بمفهومه الشامل والذي يتضمن المؤكد منه والمحمّل وسواء كان ظاهراً أو ضمناً.

٢- في حالة تطبيق نظام الدفع عند الاستحقاق فسوف يفقد النظام التأميني أحد أهم موارد تمويله والمتمثل في عائد استثمار احتياطات النظام وسوف تضطر الحكومة إلى اللجوء أما لزيادة الاشتراكات أو لخفض المزايا التأمينية أو لفرض ضرائب جديدة.

٣- لا يتسق هذا التوجه مع الاتجاهات الإصلاحية الجارية في الاقتصاد المصري نحو التحرير الاقتصادي والمالي ونحو خفض الدور المباشر للحكومة في النشاط الاقتصادي وعلى الدولة أن تقوم بتحرير أموال صناديق المعاشات من سيطرة الموازنة وأن تعتمد في تمويل نشاطها على مواردها المختلفة.

٤- يعمل التحول إلى نظام الدفع عند الاستحقاق إلى مزيد من التعقيد بشأن أحد الأبعاد الهامة لعلاقات التشابك المالي الحالية بين نظام المعاشات والموازنة العامة.

٥- كما أن أموال التأمينات الاجتماعية ما هي إلا أموالاً خاصة يتعين أن تشملها الحماية المقررة لها بموجب الدستور وهذا يقتضى رفض الاقتراح الخاص بدمج الذمم المالية لكل من الصناديق وبنك الاستثمار والخزانة العامة والبحث عن بديل أفضل.

البديل الثاني: بناء نظام تأمينى متعدد الركائز

كشفت الخبرات الدولية عن ارتفاع تكاليف إدارة هذه النظم وتعرضها للعديد من المخاطر خاصة تلك المرتبطة بالصدمات الخارجية وبتقلبات الدورة الاقتصادية إلى انتشار نظم التأمينات متعددة الركائز أو ما يعرف بالنظم المختلطة (Bland systems) وهذا هو البديل المقترح تطويره بما يلائم ظروف الاقتصاد المصري.

وتتمثل المنطلقات الأساسية فى تأييد هذا البديل فيما يلى :

- ١- استقرار ورسوخ النظام المصري الحالي من الناحية القانونية والمؤسسية.
- ٢- إصلاحات وتعديلات أساسية في النظام الحالي مع الحفاظ على سماته الإيجابية.
- ٣- ما أسفرت عنه تجارب الدول الأخرى من قدرة أفضل للنظام المختلط على تقسيم العمل والمسئوليات لتحقيق الأهداف المختلفة لنظم المعاشات.

وبناء على ذلك تتبنى الاستراتيجية المقترحة للإصلاح منظورا شاملا يقوم على ثلاث محاور:

- ١- الأول: البدء بتطوير النظام الحكومي العام الحالي بوصفه الركيزة الأساسية لنظام المعاشات (First pillar).
- ٢- الثاني : بناء مرتكز ثاني (Second pillar) أفضل من خلال التوسع في البرامج المهنية والوظيفية الحالية وإدخال أنظمة إلزامية جديدة تقوم على الحسابات الشخصية والمساهمات المحدودة، وتدار بواسطة القطاع الخاص تحت الإشراف الحكومي.
- ٣- الثالث : تقوية ما يطلق عليه المرتكز الصفري (Zero pillar) ويقوم على برامج الضمان حد أدنى من المساعدات الاجتماعية للفقراء وتمول من موارد الموازنة العامة ، وتعمل على تعويض التراجع المتوقع في الدور التوزيعى لنظام المعاشات الحكومي بعد إدخال الإصلاحات الأساسية والتي تمثل ملاذا أخيرا للضمان الاجتماعي (a last resort safety net).

أهم الملامح الأساسية لمحااور الاستراتيجية المقترحة

المحور الأول: إصلاح النظام العام للمعاشات :

يأتي إصلاح النظام الحكومي الحالي للمعاشات على رأس قائمة أولويات الاستراتيجية المقترحة للإصلاح وتشمل هذه الاقتراحات مراجعة بعض قواعد الاشتراك والاستحقاق وإجراءات مختلفة لرفع استثمار أموال للمعاشات، ولتحقيق الإدارة الكفاء للنظام.

الاقتراح الأول: مراجعة بعض قواعد الاشتراك والاستحقاق وتتمثل أهم التعديلات المقترحة فيما يلي:

- ١- بالنسبة لقواعد تحديد الاشتراكات ينص القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ على وجود حد أقصى لإجراء الاشتراك الشهري بالنسبة للعاملين في الحكومة، وفي كل من القطاعين العام والخاص. كما يسمح القانون ١٠٨ لسنة ١٩٧٩ لأصحاب الأعمال الخاضعين له باختيار فئة الأجر التي يشاركون عنها، أما بالنسبة للمشاركين في القانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ من عمالة غير منتظمة فلا يتجاوز اشتراكهم الشهري جنيهاً واحداً.
- ووفقاً للنظام الجديد المقترح والقائم على تعدد الركائز سوف يكون من الضروري إعادة النظر في قواعد الاشتراكات وتحديد أجل جديد للاشتراك في نظام التأمينات العام وتحويل الاشتراكات المستندة إلى الإجراءات المتغير إلى مساهمات إلزامية تصب في صناديق خاصة والعمل على زيادة معدل تغطية الاشتراكات لمعاشات العمالة غير المنتظمة.
- ٢- بالنسبة لقواعد تحديد المعاشات يتم حساب المعاشات وفقاً لصيغة المزايا المحددة بالنسبة للمشاركين في النظام الأساسي ويعمل هذا الأسلوب على رفع القيمة الحقيقية للمعاش وخلق الباب أمام مختلف أشكال التلاعب في تحديد قيمة المعاش المستحق وتحقيق أعلى درجة من التناسب بين قيم كل من الأجر والاشتراك والمزايا التأمينية.

الاقتراح الثاني: رفع كفاءة استثمار أموال المعاشات :

يعد انخفاض العائد على استثمار أموال المعاشات من أهم العوامل المسؤولة عن انخفاض مستوى المزايا التأمينية وارتفاع معدل الاشتراكات التي يتحملها أصحاب المعاشات من جهة وضعف قدرة النظام على التوازن الذاتي على الأجل الطويل من جهة أخرى. وتتمثل أهم الإصلاحات المطلوبة في فك علاقات التشابك المالي بين صناديق المعاشات والموازنة العامة للدولة.

وفيما يلي أهم المقترحات في هذا الشأن :

- ١- وقف تحويل فوائض صناديق المعاشات لتمويل الاستثمارات الحكومية ورسم سياسة استثمارية مستقلة لهذه الفوائض تهدف إلى تحقيق عوائد أعلى تسمح بالتمويل الذاتي للالتزامات نظام المعاشات ودفع وتنشيط النمو الاقتصادي.
- ٢- خفض الدعم الحكومي السنوي لنظام المعاشات ويدعم هذا الرأي صعوبة استمرار الموازنة العامة في تحمل أعباء الدعم السنوي.
- ٣- العمل على تقوية الروابط المالية بين صندوق المعاشات الأساسيين لتشمل كل من العمليات المحاسبية وضوابط الاستثمار والتقرير عن نتائج الأعمال.
- ٤- استمرار الإصلاحات التنظيمية والهيكلية المتعلقة بأسواق المال لتعزيز الفرص أمام نمو صناعة تأمينية قوية.

الاقتراح الثالث : الإصلاحات الإدارية ومن أهم مجالاتها التالي :

- ١- التدريب وبناء القدرات الإدارية والتنظيمية.
- ٢- نظم المعلومات والعمل والمتابعة.
- ٣- برامج التوعية والخدمات لصالح أصحاب المعاشات.
- ٤- أساليب مكافحة التهرب التأميني.
- ٥- نظم الحوافز والجزاءات.
- ٦- قواعد الشفافية.

المحور الثاني: بناء مرتكز ثانى مكمل لنظام المعاشات العام :

- تشير التطورات الجارية في الاقتصاد المصري إلى ضرورة تبني منظور أشمل لإصلاح نظام المعاشات وتشير الخبرات الدولية إلى أهمية تشجيع التوسع في الأنظمة التأمينية الخاصة لبناء مرتكز ثانى مكمل لنظام المعاشات الأساسي يعمل على توفير مزايا تأمينية أعلى ، وأيضاً يعمل على تنمية الادخارات التعاقدية طويلة الأجل وربطها بأسواق المال.
 - ويشهد الاقتصاد المصري في السنوات الأخيرة نمواً مستمرا في صناديق التأمين الخاصة المهنية والوظيفية حتى بلغ إجمالي عدد هذه الصناديق التي تخضع لإشراف الهيئة المصرية العامة للتأمين ٦٧٣ صندوق في عام ٢٠٠٥ بإجمالي اشتراكات قدرها ١,٦ مليار جنيه.
- وفيما يلي نشير إلى أهمية الفروق بين النظامين :

أولاً: صناديق التأمين الخاصة الحالية :

تعمل صناديق التأمين الخاصة في مصر وفقاً للقانون ٥٤ لسنة ١٩٧٥ وتعتمد على اشتراكات أعضائها العاملين في مهن أو اتحادات أو نقابات معينة، وتحدد مستحقات المشاركين وفقاً لصيغة المزايا التأمينية المحددة والتي تعتمد على متوسط الأجر وسنوات الخدمة الوظيفية.

ويمكن إرجاع النمو المستمر فى برامج التأمين الخاصة إلى عاملين :

أولهما: عدم كفاية برامج التأمينات الاجتماعية الحكومية لتوفير المستوى المرغوب فيه من المعاشات لبعض العاملين من أصحاب الدخول والخبرات العليا.

وثانيهما: المعاملة الضريبية التفضيلية لبرامج المعاشات بوجه خاص ومع هذا يظل تأثير البرامج الخاصة ضئيلا على الاقتصاد المصري بسبب صغر حجمها من جهة، والاعتماد عليها كمصدر تكميلي لتأمين معاشات التقاعد لبعض الفئات من العاملين من جهة أخرى.

ويتطلب نجاح هذه الصناديق في تنمية مدخرات الأفراد وتوجيهها إلى مجالات استثمار مرتفعة العائد إلى تطوير نمط إشراف الهيئة العامة للتأمين على هذه الصناديق وإلغاء العديد من القيود الإدارية التي تعرقل عملها وخاصة في ما يتعلق بتحديد مجالات استثمار أموالها.

ثانياً: نظام تأمينات خاص جديد :

يقوم النظام الجديد المقترح على أساس الاشتراكات المحددة، حيث يتم إلزام العاملين الذين يتمتعون بأجر أعلى من حد معين بالاشتراكات بنسبة من دخولهم التي تزيد عن هذا الحد في صناديق معاشات خاصة تدار بواسطة القطاع الخاص تحت إشراف حكومي.

وتتنافس هذه الصناديق على جذب المشاركين من خلال تخفيض نفقات الإدارة وتقديم عائد أعلى وخدمة أفضل وأن يكون لكل عامل حساب شخصي في أحد هذه الصناديق وأن تحدد المزايا المستحقة طبقاً لمعدلات الاشتراك وعوائد استثمارها وأن يقوم كل صندوق بإعداد تقارير دورية عن نشاطه الاستثماري وقيمة الحسابات الشخصية لكل عضو مشارك.

مشكلات انتقالية :

ورغم بعض الإصلاحات المقترحة بالنسبة للنظام الحكومي العام والتي يمكن الأخذ بها على الأجل القصير إلا أن تطبيق هذا النظام الخاص يطرح قضايا انتقالية مختلفة من أهمها تحديد الأجر بالنسبة لكل من النظامين العام والخاص- وكيفية تعويض العاملين عن اشتراكاتهم في النظام الحالي لمعاش الأجر المتغير ومعالجة انعكاسات هذا النظام على الموازنة العامة ووضع إطار تنظيمي ورقابي جيد.

أولاً: بالنسبة للقضية الأولى تحديد الأجر بالنسبة لكل من النظامين :

نجد أن بينما يلغى النظام الجديد التميز الحالي بين الأجر الأساسي والأجر المتغير فإنه يقيم تمييزاً آخر بين الأجر المرجعي في نظام المعاشات الحكومي والأجر المرجعي في نظام المعاشات الخاص الإلزامي والذي يتحدد بقيمة الأجر الإجمالي وتعود أهمية تحديد الأجر

المرجعي في النظام الحكومي إلى تحديده في كل من النظامين الحكومي والخاص على مستوى الاقتصاد ككل.

ثانياً: بالنسبة لحماية حقوق العاملين عن اشتراكاتهم :

فعند التحول إلى النظام الجديد نجد أنه من الضروري تعويض المشاركين في النظام الجديد عن اشتراكاتهم السابقة في النظام الحالي عن معاش الأجر المتغير والذي يتم إلغائه، وإحلال النظام الحالي الجديد محله.

ثالثاً: وبالنسبة لمعالجة الآثار المالية للنظام الجديد على موازنة الدولة :

- نجد أنها تمثل قضية أخرى هامة ووفقاً للنظام الجديد فسوف يستمر تمويل نظام المعاشات العام بين اشتراكات الأجر الأساسي بينما تحول اشتراكات الأجر المتغير إلى صناديق النظام الخاص ورغم توقع زيادة الادخارات طويلة الأجل لكل من النظامين العام والخاص إلا أن تدفق أموال المعاشات إلى النظام الحكومي سوف يشهد انخفاضاً مقارنة بالوضع الحالي.
- ويتوقع اتجاه النفقات العامة إلى التزايد مع إلغاء تحول فوائض صناديق المعاشات لتمويل الاستثمارات الحكومية، ولجوء الحكومة لتمويل استثماراتها من خلال موارد بديلة أعلى في تكلفتها وإن كان يتوقع - في نفس الوقت - انخفاض الإنفاق العام مع إلغاء تحويلات الموازنة العامة إلى الصناديق لتمويل الزيادات السنوية في المعاشات.
- ويمكن مواجهة جانب من الضغوط على الموازنة العامة بإلغاء الإعفاء الضريبي لاشتراكات التأمينات الاجتماعية والاكتفاء بإعفاء دخل المعاشات وذلك كما يحدث في معظم دول العالم وبما يؤدي إلى تحقيق إيرادات مباشرة.
- ولا يجب إغفال الآثار الديناميكية لعملية التحول الاقتصادي لنظام السوق في مصر وما يترتب عليها من مشاركة أكبر للقطاع الخاص في تمويل استثمارات البنية الأساسية وبما يخفف من أعباء الموازنة العامة.

وأخيراً يتطلب التطبيق الكفء لنظام المعاشات الجديد وضع إطار تنظيمي وإشرافي جيد يشمل نظام لضمان حقوق المشاركين، كما يشمل القواعد التنظيمية الخاصة لكل من الاشتراك والاستحقاق ومعالجة أثر التضخم وتنظيم نشاط الوسطاء الماليين والمنافسة بينهم وصلاحيات الجهة الرقابية.

المحور الثالث : دعم نظام المساعدات الاجتماعية :

يظل نظام المساعدات الاجتماعية الموجه لمكافحة الفقر والممول من خلال موارد الموازنة العامة أضعف أركان نظام الحماية الاجتماعية في مصر ويتعين بذل جهد حقيقي لدعمه وتقويته باعتباره أحد أهم الوظائف الهامة للدولة في كل زمان ومكان.

ونظراً لأهمية هذا المرتكز الثالث في تحقيق الشمول المنشود لنظام الحماية الاجتماعية فإن الأمر يتطلب دراسة منفصلة لأبعاد مشكلة الفقر في مصر والجهود الحكومية المطلوبة لضمان استيفاء برامج المساعدات الاجتماعية لكل من معياري الشمول والكفاية.

الخاتمة

أفرغت العلاقات التشابكية بين صناديق المعاشات وبنك الاستثمار القومي والموازنة العامة النظام التأميني المصري من جوهره ليتحول في الواقع إلى نظام توزيعي أكثر منه نظاماً تراكمياً قادراً على الوفاء بالتزاماته تجاه أصحاب المعاشات وعلى القيام بدوره في تشجيع وتنمية المدخرات الخاصة وتعزيز فرص النمو الاقتصادي.

ورغم الخطوات التي اتخذت في السنوات الماضية لإصلاح نظم المعاشات وتطويرها، إلا أنها ما زالت إصلاحات لا تتيح تطوير النظام إلى المستوى المرغوب ويعود ذلك لغياب الرؤية الإصلاحية المتسقة من ناحية، والمتكاملة من ناحية أخرى. فما زال النظام التأميني السائد رغم تطوره يحمل سمات نظام الاقتصاد الأمر الذي ساد في الستينيات واعتمد على تعبئة المدخرات الخاصة بشكل إجباري لتمويل خطط التنمية.

وقد اتجه الاقتصاد المصري نحو التحرير وإعمال قواعد السوق والمنافسة، ولذا يجب النظر لإصلاح المعاشات باعتباره جزءاً من منظومة إصلاحية أشمل تستند إلى توزيع جديد للأدوار والموارد بين الدولة والقطاع الخاص بشكل فعلى وتمتد لتشمل الإصلاح المالي وإصلاح أسواق العمل والمال، والبرامج التخصصية كما تعمل على توفير شروط الاستقرار الاقتصادي والسياسي من أجل ضمان نمو اقتصادي مرتفع ومتواصل يكفل فرص التشغيل ويعمل على رفع مستوى معيشة المواطنين.

أهم المراجع

إعداد: أ/ سامية إبراهيم عبد العزيز - باحث أول بإدارة المعلومات الإحصائية

"إصلاح نظام المعاشات في مصر الخيرات والاختيارات"
إعداد/ أ.د. جنات السمالوطى أستاذ الاقتصاد المساعد بجامعة القاهرة