

مذكرة (١)

في مجال تلازم تدعيم موارد الدولة مع تحقيق العدالة الاجتماعية

التأمينات الاجتماعية

ركناً رئيسياً للتنمية المستدامة المتوازنة

تتلازم خلالها التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية زمنياً

كيف يتم هذا؟

تمهيد: كيف افتقدت التأمينات الاجتماعية دورها في تحقيق التنمية المتوازنة:

ترجع تدابير التأمينات الاجتماعية في مصر إلى عام ١٨٥٤ أي قبل نشأة (عصبة) الأمم المتحدة ومنظماتها الدولية بأكثر من ٦٤ عاماً.

واتفاقاً مع طبيعة نظم التأمينات الاجتماعية فإن من المقرر علمياً ودولياً أنها نظام يؤثر ويتأثر بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ومن هنا نفهم كيف اهتمت الدولة في مصر في مرحلة التنمية الاقتصادية التي بدأتها ٢٠٠٦/٢٠٠٥ بالدور الاقتصادي للتأمينات الاجتماعية في تعبئة المدخرات القومية وتكوين المخصصات المالية الضخمة دون تلازم ذلك مع دورها الاجتماعي إلى المدى الذي أدى بالدولة إلى إلغاء وزارة التأمينات عملياً لتصبح أحد القطاعات التابعة لوزير المالية وتضاعل تدريجياً الدور الاجتماعي للتأمينات الاجتماعية وتوقف امتدادها لباقي فئات القوى العاملة ... وانتهى الأمر عام ٢٠٠٧ إلى إلغاء التأمين الشامل على أكثر من ٥ مليون من العاملين بالزراعة والثروة الحيوانية وحذفت بياناتهم من مجال قانون التأمين الاجتماعي الشامل ١١٢ لسنة ١٩٨٠ (حذفت بياناتهم من برامج الحاسب الآلي رغم تواجدها بالتقارير السنوية لهيئة التأمينات الاجتماعية الصادرة قبل إلغاء وزارة التأمينات) ... وامتد الأمر في عام ٢٠١٠ إلى استصدار قانون بتفريغ التأمينات الاجتماعية من مضمونها التأميني الاجتماعي (بالقانون ١٣٥ لسنة ٢٠١٠) لتصبح (من خلال ما سمي بقانون المعاشات ١٣٥ لسنة ٢٠١٠) نظاماً ادخارياً وفقاً له:

١- لا تتحدد المعاشات وفقاً لاحتياجات المؤمن عليهم (وما يتعرضون له من أخطار) وإنما تتحدد وفقاً للأرصدة المالية لحساباتهم الشخصية وما يوجه إليها من اشتراكات وريع استثمارها.

٢- إلغاء قانون التأمين الاجتماعي ١١٢ لسنة ١٩٨٠ الذي يوفر معاشات تأمينية موحده تمتد إلى العاملين بقطاعات الزراعة والصيد والباعة الجائلون ... وما في حكمهم ويتم تمويلها من خلال مصادر تمويل محددة من بينها إشتراك بواقع جنيه واحد شهرياً مقابل معاش موحد قدره ١٢ جنيه.

وفي سبيل تمرير القانون ١٣٥ المشار إليه (والذي إستهدف إلغاء القانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ وتقرير معاشات ترتبط بحسابات شخصية) إستحدث المجلس أثناء مناقشته بمجلس الشعب عام ٢٠١٠ (دون دراسة) نص بزيادة المعاشات الأساسية التي تقررت

بواقع ١٢ جنيه عام ١٩٨١ لتصبح حوالي ٣٠٠ جنيه شهرياً تتحمل الخزانة العامة معظم أعباءها (لاحظ في المقابل عدم إعتراض وزير المالية ولعله إكتفى بإلغاء التأمين لـ ٥ مليون عامل).

* إعتباراً من بداية ٢٠١١ تعالت أصوات الجماهير لتطالب بالعيش وبالعدالة الإجتماعية المفتقدة بغياب الدور الإجتماعي للتأمينات الإجتماعية ... وإتفاقاً مع ذلك تم إيقاف العمل بما سمي بقانون المعاشات الجديد (١٣٥ لسنة ٢٠١٠) والذي تم إلغاؤه إعتباراً من يوليو ٢٠١٣ بالقانون ٧٩ لسنة ٢٠١٣ (وعودة العمل بالقانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠).

والآن ونحن في مجال تحقيق التنمية المستدامة المتوازنة (التي تتلازم خلالها التنمية الإقتصادية والتنمية الإجتماعية) يتعين علينا إستعادة الدور الإجتماعي للتأمينات الإجتماعية بتحقيق التوازن بين المزايا والموارد من خلال رؤية لوزارة التأمينات الإجتماعية تتلازم فيها العدالة التأمينية والعدالة التمويلية .. ويتم من خلالها مراعاة مبادئ المالية العامة التي تستلزم إستدامة تمويل الأعباء ذات الطابع المستدام والمتزايد وهو ما نتناوله فيما يلي:

أولاً : يتعين في البداية إدراك طبيعة نظام التأمين الإجتماعي القائم وأنه عبارة عن نظام فنوي يشمل ٤ قطاعات مختلفة للعاملين (لكل قطاع من المؤمن عليهم سماته المميزة وقانون العمل الخاص به بل أن بعض العاملين يتم تحديد أجورهم حكماً بقرارات وزارية) ذو مزايا تتناسب مع الدخل تستحق للعاملين في سن الستين (٧٩ لسنة ١٩٧٥ و ٥٠ لسنة ١٩٧٨) ... كما يشمل قطاعان مختلفان أحدهم للعاملين لدى أنفسهم وأصحاب الأعمال ومن في حكمهم يتم تقاعدتهم في سن الـ ٦٥ (١٠٨ لسنة ١٩٧٦) والآخر للفئات الضئيلة الدخل التي تؤدي لها معاشات تقاعدية موحدة في سن الـ ٦٥ (١١٢ لسنة ١٩٨٠).

ولكل من قطاعات المؤمن عليهم المشار إليها بالفقرة السابقة (٦ قطاعات) مصادر تمويله وإشتراكاته وموارده ومزاياه من حيث النوع ومن حيث المستوى وحالات وشروط إستحقاقها ... ويتعين عند إستهداف التوحيد (خاصة من حيث الحدود الدنيا) تحقيق التجانس والعدالة وإزالة التشوهات المالية والتأمينية التي أدى إليها تطوير المزايا (تحت ضغوط وإعتبرات سياسية) دون رؤية تجمع بين العدالة التأمينية والعدالة التمويلية ودون الإعتماد على مصادر مستدامة للتمويل تؤكد إستمرارية المعاشات ... ويكفي أن نلاحظ هنا التناقضات التالية:

١- إرتفاع المعاش (الضمانى) والمعاش الأساسى الموحد للقانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ (والخاص بالعاملين بالزراعة وذوى الدخول الضئيلة من العاملين لدى أنفسهم ومن فى حكمهم) من ١٢ جنيهاً شهرياً عام ١٩٨١ (تتحمل نصفه الخزانة العامة) وتتعدد مصادر تمويله ومن بينها مساهمة من المؤمن عليه بواقع جنيه واحد شهرياً (تمثل عام ١٩٨١ ٨,٣٣% من المعاش المقرر وقتئذ بواقع ١٢ جنيه شهرياً أو ما يعادل معاش شهر واحد) ومع إرتفاع المعاش إلى حوالي ٢٩٠ جنيه شهرياً عام ٢٠١٠ (لتمرير القانون ١٣٥ لسنة ٢٠١٠ الذى إستهدف تحويل التأمينات لنظام إدارى) ... كان من البديهي تمويلياً رفع مساهمة المؤمن عليه وقتئذ إلى ٢٤ جنيه شهرياً إلى ما يعادل ٨% من المعاش (وهو قدر

لا يتجاوز ما يؤديه عامل أجره الشهري ٢٤٠ جنيهاً فقط خاضع لنظام المزايا المرتبطة بالدخل الصادر بالقانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥) .. وإذا ما ارتفع الحد الأدنى الضماني للمعاشات (ممول من الخزانة العامة !!) إلى ٤٥٠ جنيه شهرياً يجب رفع المساهمة التمويلية للمؤمن عليه بما يتناسب مع أجر أو دخل لا يقل عن ٦٠٠ جنيه.

٢- يدور الحد الأدنى للأجور والدخول الحكمة المرتبطة (التي تصدر بها قرارات من وزير التأمينات لعمال المقاولات وعمال النقل البري الخاص وللمشتغلين لدى أنفسهم المعاملين بقانون أصحاب الأعمال ومن في حكمهم) والتي تحسب على أساسها الاشتراكات حول ٢٠٠ جنيه شهرياً وهو قدر لا يتفق مع الواقع ولا يتيح المعاش الكاف للحياة الكريمة (لا يتجاوز متوسط المعاش الذي يحسب وفقاً له مائة جنيه وهو أمر غير مقبول ويتم رفعه بأعباء تتحملها الدولة).

٣- مع ارتفاع الحد الأدنى للأجور بالقطاعات الحكومية إلى ١٢٠٠ جنيه فإن الحد الأدنى العادل لمعاشاتهم التي يتم تمويلها باشتراكات يرتفع تدريجياً إلى ٨٠% من الحد الأدنى للأجور أي ٩٦٠ جنيه ... ويتعين تحقيق التناسب بين الحدود الدنيا للنظم الفئوية القائمة في غير القطاع الحكومي ورفع الحدود الدنيا للأجور الحكمة لما يقرب من القدر الصادر به قرار رئيس الجمهورية بالحد الأدنى للأجور.

ثانياً : لإدراك التناقضات نورد فيما يلي تحليلاً تأمينياً لنظم التأمين الإجتماعى القائمة:

(١)	(٢)	(٣)
نظام تأمين إجتماعى للعاملين مقررة بالقانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ لأداء حقوق تأمينية تتناسب مع الدخل (١) يمول باشتراكات تتراوح بين ٣٥% و ٤٠% من الأجور يؤدي العامل ما بين ١١% : ١٤% ويتحمل صاحب العمل باقى النسبة ونظام مماثل بدخول إختيارية لأصحاب الأعمال والمصريين بالخارج (٢)	نظام تأمين إجتماعى لأداء حقوق تأمينية موحدة تتجاوز حالياً ٤٠٠ جنيه شهرياً ويساهم العامل شهرياً بجنيه واحد ويقع العبء الأكبر على الخزانة العامة	نظام فنوى يؤدى مزايا تتناسب مع أجور أو دخول حكمة متواضعة تحدد بقرارات من وزير التأمينات أو رئيس الجمهورية وبالتالى توفر مزايا متواضعة لا تتناسب مع تحديدها بذات القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ (عمال المقاولات والنقل البري والمخابز والمحاجر وبعض فئات تعامل بالقانون ١٠٨ لسنة ١٩٧٦)

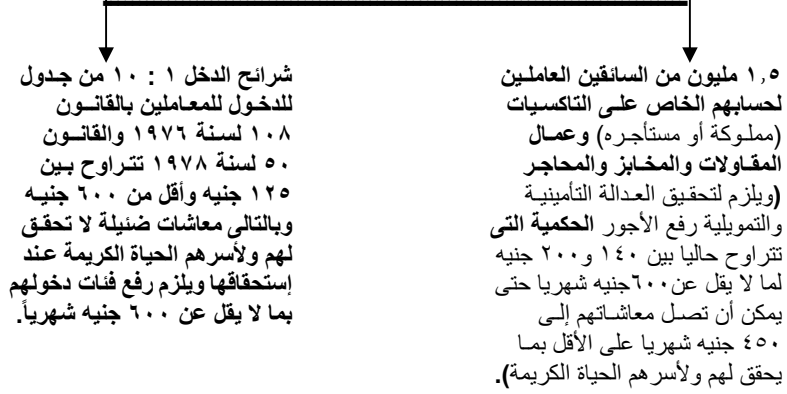
(١) يمتد القانون إلى العاملين بالقطاع الحكومى (يعاملون بقانون العاملين ٤٧ لسنة ٧٨) وهؤلاء تحكهم علاقة عمل لانهية تنظيمية والحد الأدنى للأجور ١٢٠٠ جنيه شهرياً يمتد إلى العاملين بالقطاع العام وقطاع الأعمال العام وبالتالي يمكن مالياً تقرير حد أدنى للمعاشات يصل تدريجياً إلى ٩٦٠ جنيه شهرياً... كما يمتد القانون إلى العاملين بالقطاع الخاص المعاملين بقانون العاملين ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وتحكهم علاقة عمل تعاقدية ولا يوجد حد أدنى للأجور وإنما يصدر وزير التأمينات قراراً بالحد الأدنى لأجر الإشتراك يبلغ حالياً حوالى ١٢٧ جنيه شهرياً فى حين يجب ألا يقل عن ٦٠٠ جنيه شهرياً (حرصاً على حد أدنى للمعاش لا يقل عن ٤٥٠ جنيه).

(٢) للمصريين بالخارج وأصحاب الأعمال والمهنة الحرة وفقاً له تتحدد فئات دخل إختيارية لحساب المعاشات والإشتراكات بتعين أن تبدأ بـ ٦٠٠ جنيه شهرياً وفقاً لما يحدده قرار تنفيذى لرئيس الجمهورية أو وزير التأمينات حسب الأحوال (حالياً دخول تبدأ بـ ١٢٥ جنيه!!).

(٢)

نظام تأمين إجتماعي

لأداء مزايا متواضعة لربطها وفقاً لأجور حكومية تقل عن ٢٠٠ جنيه شهرياً
(تحدد بقرارات وزير التأمينات ورئيس الجمهورية)



(٣)

نظام تأمين إجتماعي لأداء مزايا موحده تصل حالياً إلى ٤٠٠ جنيه بإشتراك شهري
ثابت منذ ١٩٨١ حيث كان المعاش ١٢ جنيه وكان الإشتراك جنيه واحد من المؤمن
عليه (العبء الأكبر يقع على الخزانة العامة بما لا يحقق الإستدامة)

قانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠
٦ مليون ٧٠% منهم بالزراعة ويلزم رفع الإشتراك إلى ٨% من المعاش
(وهي ذات النسبة المقررة بالقانون عند إصداره ١٩٨١)

.....
وهناك إلى جانب تلك النظم تدابير التضامن الإجتماعي لإداء إعانات ومساعدات
إجتماعية تحفيزية وإحترازية:
١- معاش تحفيزي لتمكين الأطفال من التعليم الأساسي وفقاً لما نشر بالصحف
بناء على إتفاق بين وزيرى التضامن والتعليم.
٢- تعويضات المتعطلين المؤهلين للعمل للحد من الأمية وإنعكاساتها (محل
دراسة) مع إستمرار تحصيل إشتراكات يتحملها أصحاب الأعمال بواقع ٢% من
الأجور.

لا نهاية لتلك التدابير (سواء من حيث التنوع أو المستوى) لإستهدافها التنمية
المستدامة من خلال تحسين الخصائص السكانية وتعظيم القدرة على التكسب.

آمل في حالة الموافقة المبدئية على الموازنة بين تلك النظم إخطاري لإعداد مشروع القرارات التنفيذية

لتأكيد الحقوق التأمينية والمعاشية اللازمة لتوفير الحياة الكريمة للمواطن المصري (في حالات التقاعد والعجز وللأسر في حالة وفاة العائل) بمراعاة القدرات المالية لمصادر التمويل (معاشات موحدة لما لا يقل عن ٣ مليون مؤمن عليه تبدأ بـ ٤٥٠ جنيه شهرياً وحدود دنيا للمعاشات المتناسبة مع الأجور والدخول لحوالي ١٥ مليون مؤمن عليه تصل تدريجياً إلى ٩٦٠ جنيه شهرياً)

المطلوب:

١- مشروع قرار وزارى برفع الحد الأدنى للأجور التأمينية الفعلية التى تحسب على أساسها الإشتراكات للعاملين بالقطاع الخاص من ١٢٠ جنيه شهرياً إلى ٦٠٠ جنيه شهرياً (ومذكرته الإيضاحية لبيان أهمية رفع مستوى المعاشات) باعتباره القدر العادل الذى لا يجوز تأمينياً وتمويلياً أن يقل عن المعاش الضمانى (البالغ حالياً ٤٥٠ جنيه بما يمثل ٨٠% من أجر قدره ٦٠٠ جنيه شهرياً) ويسرى ذلك على العاملين بالقطاع الخاص .. وفى ذات الإتجاه إستصدار قرار جمهورى برفع الدخول لأصحاب الأعمال وذوى المهن الحرة والمصريين العاملين بالخارج.

٢- مشروع قرار وزارى برفع الأجور الحكيمة للعاملين بقطاع المقاولات وللعاملين لدى أنفسهم بقطاع النقل البرى والمحاجر والمخازن إلى ٦٠٠ جنيه شهرياً.

٣- منشور وزارى بالقرار الوزارى الصادر فعلاً منذ ١٩٨٠ (قرار ٢٥٠ لسنة ١٩٨٠) بضم فئة الباعة الجائلون للمنتفعين بالقانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ... والنظر فى أن يضم لذات القانون العاملون لدى أنفسهم وغيرهم من ذوى الدخول التى تقل عن ٦٠٠ جنيه شهرياً المعاملين حالياً بالقانون ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ (قرارات جمهورية).

٤- دراسة جدوى لتكليف الشباب المؤهل من خريجي الجامعات بإزالة الأمية وإنتكاساتها خلال عام بتمويل شهري كنوع من تعويضات التعتل الممولة بإشتراكات تأمين البطالة المتراكمة (وفوائدها التى تصل إلى ٢٠ مليار جنيه) والتى تم ويتم تحصيلها من أصحاب الأعمال بواقع ٢% من الأجور.

٥- لتأكيد الإستدامة التمويلية لرفع المعاش الموحد للعاملين بالقانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ إلى حوالى ٤٠٠ جنيه عام ٢٠١٤ يتعين رفع مساهمة المؤمن عليه فى تمويل تلك الزيادة إلى ٢٤ جنيه شهرياً (حوالى ٨% من المعاش) وهى ذات حصة الإشتراكات التى يتحملها عامل أجره ١٠٠ جنيه شهرياً كما أنها ذات النسبة التى صدر بها القانون عام ١٩٨٠ (جنيه واحد مقابل معاش ١٢ جنيه).

**حلول علمية مصرية غير تقليدية
بشأن إمتداد وتمويل التأمينات الإجتماعية
وفقا للدستور وحقوق المواطنة
بأعباء أقل على المؤمن عليهم وأصحاب
الأعمال والدولة**

منذ ٣٨ عاما نوقشت رسالتي في الدكتوراه لإستخلاص الأسلوب الإكتواري المناسب تمويليا وتأمينيا لإمتداد التأمينات الإجتماعية في مصر لتشمل كافة فئات القوى العاملة وكافة المواطنين وبما يحول دون الآثار التأمينية والإستثمارية السلبية لإرتفاع نسب الإشتراكات التي يتحملها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال وبما يتفق و القدرات المالية المحدودة للخزانة العامة بإعتبار مصر من الدول النامية الغنية سكانيا.

وقد إنتهت الرسالة في مجال إستخلاص الأسلوب الإكتواري المناسب لتقدير إشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية إلى ما يلي:

اولا : عدم ملائمة إستمرار اتباع ما يسمى بأسلوب التمويل الكامل المتبع تقليديا في صناديق وشركات التأمين الخاص والتجاري لفحص وتقدير اشتراكات نظام التأمين الإجتماعي الذي يحدد القانون حالات وشروط إستحقاق المزايا ومجال تطبيقها ومواردها وحيث تقوم الدولة بتنفيذ نظام التأمين الإجتماعي جبرا بإستخدام أساليب السلطة العامة بعكس صناديق وشركات التأمين بطابعها التعاقدى الفردى على مستوى كل من المؤمن عليهم أو تجمعاتهم (وبالتالى يتعين اتباع مايسمى بأسلوب التمويل الكامل وتنص على ذلك قوانين شركات التأمين في مختلف دول العالم) .

ثانيا : إتفاقا مع أولا يتم تمويل نظم التأمين الإجتماعي (الإجبارية قومية المجال) في كافة الدول المتقدمة وفقا لأحد أساليب التمويل الجزئى أو أساليب الموازنة.

ثالثا : أكدت الأزمات المالية منذ أزمة الثلاثينات من القرن الماضى قدره التمويل الذاتي لنظم التأمينات الإجتماعية حيث أستمرت في الوفاء بالتزاماتها المالية رغم تآكل المخصصات الماليه (التي تتراكم وفقا لأسلوب التمويل الكامل) مع تنامي وإنتشار ظاهرة التضخم.

رابعا : مع تعدد الأزمات الماليه العالمية وانعكاساتها السلبية على مصر (ومن بينها تصاعد ظاهرة التضخم) يستحيل إستمرار إتباع أسلوب التمويل الكامل عمليا حيث يستتبع وجود عجز إكتواري ومستمر

وتزايد مستمر في نسب الإشتراكات بما يفوق قدرات العمال وأصحاب الأعمال .

ومع استمرار تقدير إشتراكات ومزايا نظم التأمينات الإجتماعية المصرية وفقا لأسلوب التمويل الكامل التقليدي تداعت السلبيات الآتية:

١- تنامي أعباء التأمينات الإجتماعية على الخزنة العامة التي تحاول بأساليب مختلفة التغلب على ذلك بإقتراض كافة أموال التأمينات الإجتماعية وتحجيم سداد حصتها في الإشتراكات باعتبارها أكبر صاحب عمل.

٢- تنامي أعباء زيادة المعاشات مع تنامي مشكلة التضخم ... ومع تحمل الدولة للأعباء المالية المترتبة على ذلك منذ ١٩٨٧ والتي تجاوزت في مجموعها عشرات المليارات (وأكثر من ضعف أصل المعاشات الممول من الإشتراكات) تزايد الدين المحلي للتأمينات الإجتماعية وتدخلت الجهات الدولية التي تقرض مصر للحد من ذلك بأساليب مختلفة إلى أن أوصت (من خلال مايسمى بالخبرة الفنية) إلى المطالبة باتباع تدابير مالية لأداء المعاشات تربط بينها وبين القدرة المالية للمستفيدين وتبعدها عن مزايا نظم التأمينات الإجتماعية.

٣- أدى استمرار تنامي الأعباء المالية على الدولة (باتباع أسلوب التمويل الكامل والربط بين المزايا والمساهمة في التمويل) إلى الحد عمليا من إمتداد التأمينات الإجتماعية لكافة المواطنين بل ومحاولة الإرتداد إلى الخلف وإستمرار محاولات إستبدال قوانين التأمينات الإجتماعية ذات المزايا المحدده (والتي تنفق مع القدرات المالية المحدوده بل والمعدومة لقطاعات عريضه من المجتمع) بقوانين أخرى تعتمد فيها المعاشات على الإشتراكات التي يتحملها العمال وأصحاب الأعمال تحت مسمى نظام المعاشات الجديد ... ولم تقتصر المحاولات على الفتره السابقه على ثورة ٢٥ يناير (بصدور القانون ١٣٥ لسنة ٢٠١٠) بل إمتدت إلى ما بعدها بل إلى ما بعد ثورة ٣٠ يونيو (رغم إلغاء القانون ١٣٥ لسنة ٢٠١٠ بالقانون ٧٩ لسنة ٢٠١٣) وبما يتعارض مع الدستور الجديد.

والآن

كيف هذا وهل تحتمل مصر انعكاسات سلبية جديدة للحد من الدور الأساسي للتأمينات الإجتماعية في تحقيق العدالة الإجتماعية .. إن هناك حلولا علمية تحول دون الإرتفاع المستمر في أعباء الإشتراكات ... حلولا تؤدي لتخفيض أعباء الاشتراكات على العاملين وعلى أصحاب الأعمال وعلى الدولة معا ... وبما يؤدي في ذات الوقت لإمتداد التأمينات الإجتماعية تفعيلا للدستور باعتبارها محورا أساسيا للعدالة الإجتماعية وللمواطنه كالنزام على الدولة.

ولنا هنا العودة إلى قراءة توصيات رسالتنا في الدكتوراه عام ١٩٧٦ أو على الأقل مناقشتها... ولنا أيضا الإنتباه إلى محاولات العودة إلى الوراء من خلال إعادة إستيراد الخبرات لتكرار تجارب سبق وعانينا من سلبياتها.