



تطوير نظام المعاشات في مصر

د. أمنية حلمي

ورقة عمل رقم (٩٤)

مارس ٢٠٠٤

يتقدم المؤلف بالشكر لكل من د. أحمد جلال ود. سميحة فوزي (المركز المصري للدراسات الاقتصادية) على ملاحظتهما المفيدة للغاية. وتتطبق التحفظات المعتادة على هذه الدراسة.

ملخص

تتناول هذه الورقة بالدراسة والتحليل نظام المعاشات في مصر وذلك بهدف طرح مجموعة من المقترحات حول أفضل السياسات لإصلاح وتطوير هذا النظام والعمل على مراعاة مصالح كافة الأطراف: العاملين، وأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم، والاقتصاد القومي في مجموعه. وتوصلت الدراسة إلى أنه على الرغم من أن نظام المعاشات الحالي يتمتع بكثير من الجوانب الإيجابية ولا يعاني من أزمة مالية في الوقت الراهن، إلا أنه بحاجة لرفع كفاءته الاقتصادية وتعزيز قدرته على الاستدامة المالية في الأجل الطويل. وفي ضوء الخبرات الدولية ومع الأخذ في الاعتبار خصوصية الاقتصاد المصري، انتهت الدراسة إلى مجموعتين من المقترحات. في الأجل القصير، تقترح الدراسة تعديل نظام المعاشات الحالي من خلال تغيير بعض القواعد المتعلقة بهيكلي الاشتراكات والمعاشات، ووضع آلية تلقائية للمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات، وإجراء التعديلات التشريعية والتنظيمية اللازمة لرفع كفاءة استثمار أموال المعاشات. أما في الأجلين المتوسط والطويل، فنقترح الدراسة تطبيق النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة في مصر، مع مراعاة أن يظل للدولة دور رئيسي في إعادة التوزيع لصالح محدودي الدخل وضمان حماية حقوق أصحاب المعاشات، مع التدرج في التطبيق، ووضع الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي اللازم.

Abstract

This paper analyzes the pension system in Egypt, with the purpose of making a set of proposals for reform, taking into account the interests of employees, pensioners, and the national economy. The paper finds that although the current pension system has many advantages and is not facing financial difficulties, there is a need to increase its economic efficiency and enhance its long-term financial sustainability.

Drawing on international experience, the paper offers a number of concrete proposals for Egypt. In the short run, it suggests changes in the benefits and contributions structure, developing an automatic pension indexation mechanism, and modifying current legislation to allow for the efficient investment of pension funds. In the medium and long runs, the paper stresses the need for a gradual shift toward a fully-funded defined-contribution pension system, while maintaining the role of the state in protecting the poor, preserving pensioners' rights, and developing the necessary legal and regulatory frameworks.

يقوم نظام المعاشات في مصر على مبدأ التكافل الاجتماعي حتى يضمن كل مواطن أنه وذويه سوف يتمتعون بحياة كريمة عندما يجد نفسه غير قادر على الاستمرار في العمل نتيجة لكبر سنه أو لغير ذلك من الظروف والمخاطر التي قد يتعرض لها خلال حياته. وبفضل ما تتمتع به مصر من هيكل سكاني شاب، تمكن نظام المعاشات حتى الآن من توفير قدر كبير من المدخرات للتمويل طويل الأجل.

وعلى الرغم من أن نظام المعاشات الحالي لا يعاني من أزمة مالية في الوقت الراهن، إلا أن هناك بعض الأدلة التي تؤكد أنه بحاجة لرفع كفاءته الاقتصادية وتعزيز قدرته على الاستدامة المالية في الأجل الطويل. كما يشهد الاقتصاد المصري في الفترة الحالية جدلاً واسعاً حول الأسلوب الأكثر كفاءة لاستثمار الأموال المتاحة لنظام المعاشات.

وقد حظي نظام المعاشات في مصر باهتمام عديد من الباحثين الاقتصاديين. حيث طرحت بعض الدراسات رؤيتها حول تطوير الأسلوب المتبع في تمويل النظام وأثره على الخزنة العامة للدولة، والطريقة التي تستثمر بها أموال المعاشات (الحزب الوطني الديمقراطي، ٢٠٠٣؛ مجلس الشعب، ٢٠٠٣؛ متولي، ٢٠٠٣؛ الولي، ٢٠٠٢؛ حميدة، ٢٠٠٢؛ سالم أحمد، ٢٠٠٢؛ عبد الحليم عمر، ٢٠٠٢؛ عبد العظيم، ٢٠٠٢؛ نجيب، ٢٠٠٢؛ Chemonics International Inc., 1999; Barents Group, 1999; International Labor Office, ٢٠٠٢). وتناولت مجموعة من الأبحاث بعض المشاكل المحددة التي تواجه نظام المعاشات مثل التقاعد المبكر (حمد الله فهميم، ٢٠٠٢؛ وزارة التأمينات، ٢٠٠٠). كما ناقشت إحدى الرسائل العلمية، دور النظام في تعبئة الادخار (عفيفي، ١٩٩٨). وقامت دراسات أخرى باستعراض تاريخي لنشأة وتطور نظام التأمينات والمعاشات في مصر (حسن أحمد، ٢٠٠٢؛ حامد الصياد، ٢٠٠٢).

وتوصلاً مع الدراسات السابقة، تهدف هذه الورقة إلى طرح مجموعة من المقترحات حول أفضل السياسات لإصلاح وتطوير نظام المعاشات في مصر من خلال دراسة وتحليل الجوانب المختلفة لهذا النظام والعمل على مراعاة مصالح كافة الأطراف لضمان حقوق العاملين المشتركين في هذا النظام، وتوفير الحماية لأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم، وتحقيق مصلحة الاقتصاد القومي في مجموعه، وذلك بالاستفادة من الخبرة الدولية في هذا المجال وبما يتلاءم مع خصوصية الاقتصاد المصري.

وتتكون هذه الورقة من أربعة أجزاء رئيسية بالإضافة للمقدمة والخاتمة. في الجزء الثاني، يتم تحديد نظم المعاشات المطبقة في الدول المختلفة والتعرف على الاتجاهات العالمية السائدة الآن في مجال إصلاح وتطوير هذه النظم. وفي الجزء الثالث، يتم تقييم نظام المعاشات المطبق حالياً في مصر. ويختص الجزء الرابع بتحديد أهم الأسباب التي تفسر أداء هذا النظام. وأخيراً، نطرح في الجزء الخامس بعض المقترحات لتطوير نظام المعاشات في مصر.

٢ - نظم المعاشات: الخبرة الدولية

قبل الشروع في تقييم أداء نظام المعاشات المطبق حالياً في مصر، من المفيد إلقاء الضوء على العوامل الرئيسية التي تحدد طبيعة نظم المعاشات، ثم التعرف على النظم المطبقة في الدول المختلفة والاتجاهات العالمية السائدة الآن في مجال إصلاح وتطوير هذه النظم.

طبيعة نظم المعاشات

يتحدد أي نظام للمعاشات في العالم بثلاثة أمور أساسية. الأول هو الأسلوب المتبع في تمويل المعاشات المستحقة. والثاني، الطريقة التي يتم بها تحديد قيمة معاش الفرد. وأخيراً، الجهة التي تتولى مهمة إدارة أموال المعاشات المتاحة للنظام.

أسلوب التمويل

هناك أسلوبان رئيسيان لتمويل المعاشات المستحقة. الأول يعرف بنظام الدفع عند استحقاق المعاش، أو بنظام الموازنة السنوية (Pay-as-you-go). أما الأسلوب الثاني، فهو النظام الممول بالكامل (Fully Funded). وفقاً للنظام الأول، يتم تمويل المعاشات المستحقة للمتقاعدين حالياً باستخدام الاشتراكات الجارية التي تقوم الحكومة بتحويلها من العاملين الحاليين في الخدمة.^١ وعندما تتمتع الدولة بهيكل سكاني شاب وبالتالي بتزايد أعداد العاملين المشتركين في نظام المعاشات بالنسبة لأعداد المتقاعدين، فإن الاشتراكات الجارية المحصلة تزيد عن المعاشات المستحقة حالياً. وتستخدم الحكومة هذا الفائض في أغراضها المختلفة كتمويل استثماراتها أو لتغطية عجز الموازنة العامة للدولة مما قد لا يتفق مع مصالح العاملين المشتركين في النظام وأصحاب المعاشات (Van Praag and Cardoso, 2003).

أما إذا تزايدت أعداد المستحقين للمعاش بالنسبة إلى أعداد العاملين المشتركين في نظام المعاشات، بفضل التحسن الذي طرأ على معدلات توقع الحياة عند التقاعد، و/أو بفعل الانخفاض في معدلات المواليد وبالتالي تناقص أعداد المشتركين الجدد في النظام، فسوف يرتفع الإنفاق على المعاشات وتقل حصيلة الاشتراكات. وعندما تكون الاشتراكات الجارية المحصلة لا تكفي لسداد ما يستحق من معاشات، فإن الحكومة تتحمل عبئاً مالياً لتغطية هذا العجز، أو قد تلجأ إلى تعديل معدل الاشتراك بصورة دورية لتضمن أن حصيلة الاشتراكات الجارية كافية لتغطية الالتزامات الجارية للمعاشات، وهو ما يعتبره العاملون الحاليون زيادة في أعبائهم الضريبية وقد يدفعهم لمحاولة تجنب سداد الاشتراكات المستحقة عليهم.

أما في النظام الممول بالكامل، فإن تمويل المعاشات المستحقة يتم باستخدام الاشتراكات التي ادخرها العاملون الذين يشملهم النظام على مدار سنوات عديدة في صندوق للمعاشات، وتم استثمارها في أصول متنوعة لتحقيق معدل عائد حقيقي عليها. أي أنه في ظل هذا النظام، تكون القيمة الحالية للاشتراكات المدخرة

^١ هذه الاشتراكات تكون في أغلب الأحوال نسبة من أجر الفرد.

مساوية تماما للقيمة الحالية للمعاشات المستحقة مستقبلا، وبحيث يكون النظام قادرا على الاستدامة المالية في الأجل الطويل دون الحاجة إلى أي دعم مالي من الحكومة.

ويتطلب النظام الممول بالكامل استثمارا كفوًا للأموال المدخرة لضمان المحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات المستحقة للأفراد، فضلا عن تحقيق الاستقرار في معدل الاشتراكات. وقد يساعد هذا النظام على تطوير سوق رأس المال بما يوفره من مدخرات للتمويل طويل الأجل، وما يولده من طلب على أدوات ومؤسسات مالية جديدة (Sinn, 2000; Palacios and Pallares-Miralles, 2000; Barr, 2002, 2001, and 2000).

طريقة تحديد قيمة معاش الفرد

يتم تحديد معاش الفرد الذي يستحق له عند التقاعد إما بأسلوب المزايا المحددة (Defined Benefits) أو بطريقة الاشتراكات المحددة (Defined Contributions). وفقا لأسلوب المزايا المحددة، يمثل معاش الفرد نسبة معينة من متوسط أجره الشهري خلال عدد معين من السنوات الأخيرة لخدمته، وتتزايد قيمة المعاش مع زيادة عدد سنوات الخدمة، كما توضح المعادلة التالية:

قيمة المعاش المستحق للفرد = عدد سنوات خدمته (مدة الاشتراك) * متوسط أجره الشهري خلال عدد معين من سنوات الخدمة (أجر الاشتراك الشهري) * معامل الحساب عن كل سنة خدمة.

ويؤخذ على أسلوب المزايا المحددة أن قيمة المعاش المستحق للفرد ترتبط بمتوسط أجره الشهري خلال عدد محدود من السنوات السابقة على تقاعده مباشرة، وبالتالي قد لا يتناسب مع ما سدده من اشتراكات طوال سنوات خدمته. وعندما يكون التناسب بين الاشتراكات المسددة والمعاشات المستحقة ضعيفا، لا يعتبر الفرد أن اشتراكاته هي مدخرات متاحة له عند تقاعده بل ينظر إليها كعبء ضريبي وقد يسعى إلى عدم الالتزام بسدادها.

أما عند استخدام طريقة الاشتراكات المحددة، فإن معاش الفرد يتوقف على قيمة الاشتراكات التي قام بسدادها بصفة دورية طوال مدة خدمته والمدخرة في حساب خاص به، بالإضافة إلى معدل العائد السنوي المركب الذي تحقق بفضل استثمار هذه المدخرات.

وتحقق هذه الطريقة في تحديد قيمة المعاش أكبر قدر ممكن من التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الفرد والمعاش الذي يحصل عليه، بحيث ينظر الفرد إلى اشتراكاته على أنها مدخراته التي سوف يحصل عليها مستقبلا، مضافا إليها معدل العائد السائد في السوق، وليست كأعباء ضريبية مفروضة عليه. وبذلك يتولد الحافز لدى الفرد على الالتزام بسداد الاشتراكات المستحقة عليه، والاستمرار في العمل لأطول فترة ممكنة، والاجتهاد في البحث عن الأسلوب الأكثر كفاءة لاستثمار الأموال المدخرة لدى نظام المعاشات (Barents Group, 1999; World Bank, 1994).

الجهة التي تدير أموال المعاشات

قد تتولى الحكومة مهمة إدارة الأموال المتاحة لنظام المعاشات، أو توكل بها لشركات خاصة تسعى إلى تعظيم معدل العائد على استثمار تلك الأموال وبأقل قدر ممكن من المخاطر بما يحقق مصلحة المشتركين في النظام، وذلك بعد وضع الإطار التنظيمي والقانوني الذي يضمن الكفاءة وتحقيق المنافسة بين هذه الشركات. فضلا عن تحديد الجهة التي تقوم بالرقابة والإشراف على تلك الشركات، وفقا لقواعد الرقابة الحصيفة "المتحوتة" (Prudential Regulations)، التي تهدف إلى ضمان عدم المغالاة في المخاطرة بأموال المعاشات، وعدم تعارض المصالح، والحد من تركيز قوى السوق، و/أو الرقابة الصارمة (Draconian Regulations)، والتي تتعلق بهيكل صناديق المعاشات والمجالات التي تستثمر فيها، ومعايير الأداء والربحية. وذلك بالإضافة إلى توفير الآليات لفض المنازعات المحتملة بسرعة وعدالة (Carmichael and Palacios, 2003; Palacios, 2002; Iglesias and Palacios, 2001).

والآن بعد أن تم إلقاء الضوء على العوامل الرئيسية التي تحدد طبيعة نظم المعاشات، يمكن أن نتعرف على النظم الأساسية المطبقة في دول العالم المختلفة والاتجاهات العالمية السائدة الآن في مجال إصلاح وتطوير هذه النظم.

الاتجاهات الدولية في الإصلاح والتطوير

باستعراض نظم المعاشات المطبقة في دول العالم المختلفة، يتضح أنه على الرغم من أن كل دولة تأخذ بنظام المعاشات الذي يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية، إلا أن نظامي المعاشات الأساسيين في العالم هما: النظام الأول، وهو نظام الدفع عند استحقاق المعاش بمزايا محددة وإدارة حكومية للأموال المتاحة للنظام (Pay-As-You-Go/Defined Benefit/Publicly Managed)، ويطبق في أغلب دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وعديد من الدول المتقدمة الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبعض دول شرق آسيا (كوريا، والفلبين، وتايوان). والنظام الثاني، وهو الممول بالكامل باشتراكات محددة وتديره شركات خاصة (Fully Funded/Defined Contribution/Private Managed)، وهو واسع الانتشار في أغلب دول أمريكا اللاتينية (شيلي، والمكسيك، وبوليفيا) وبعض دول شرق أوروبا (المجر، وكازاخستان، وكرواتيا)، وعدد من الدول المتقدمة (أستراليا، وسويسرا).

وقد اتجهت كثير من دول العالم خلال العقدين الماضيين إلى التحول إما مباشرة أو بصورة تدريجية بعيدا عن نظام الدفع عند استحقاق المعاش بمزايا محددة وتديره الحكومة، ونحو النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة تودع في حسابات شخصية للأفراد المشتركين فيه، وحيث تتولى شركات خاصة مهمة إدارة أموال المعاشات (Holzmann, 2000).

ويرجع هذا التوجه إلى ثلاثة عوامل رئيسية. أولا، أن هذه الدول تشهد تزايدا في عدد السكان فوق ستين عاما بالنسبة لإجمالي السكان بها بفضل التحسن في معدلات توقع الحياة وبفعل التراجع في معدلات

المواليد، مما ترتب عليه ارتفاع الإنفاق على عدد متزايد من أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم وقلة الحصيلة من الاشتراكات نظرا لانخفاض عدد المشتركين الجدد في نظم المعاشات (Van Praag and Cardoso, 2003; Sinn, 1999).

ثانياً، اتسم أسلوب المزايا المحددة بضعف التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها، مما دفع كثيراً منهم لعدم الالتزام بالسداد وإلى التكالب على التقاعد المبكر. وقد أدى ذلك إلى انخفاض قيمة الاشتراكات المحصلة من ناحية، وتزايد الإنفاق على المعاشات من ناحية أخرى (James, 1997).

وأخيراً، اتصفت الإدارة الحكومية لأموال المعاشات بتريدي الأداء سواء في ظل نظام الدفع عند استحقاق المعاش بمزايا محددة، أو النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة والمطبق في بعض دول شرق آسيا (كسنغافورة) والمعروف بصناديق الادخار أو التحوط "Provident Funds" (Holzmann, Mac Arthur and Sin, 2000; Asher, 1999).^٢ فقد أوضحت كثير من الدراسات أن أغلب الحكومات ترغب في الاستفادة من أموال المعاشات كمصدر رخيص نسبياً لتمويل المشاريع التنموية أو النفقات العامة، وبالتالي تقوم بتحديد معدل العائد نظير استخدامها لهذه الأموال عند مستويات أقل من معدلات التضخم، دون مراعاة لمصالح المشتركين في نظام المعاشات. كما أن موظفي الحكومة يفضلون في أغلب الأحوال استثمار أموال المعاشات في مجالات مضمونة كالسندات الحكومية والودائع بالبنوك العامة، حتى ولو كان معدل العائد الحقيقي عليها منخفضاً. وأثبتت هذه الدراسات أيضاً، أن الشركات الخاصة قادرة في ظل القواعد التنظيمية والرقابية التي تضعها الدولة، على الاستخدام الأكثر كفاءة لأموال المعاشات (Carmichael and Palacios, 2003; De Ferranti, Leipziger, and Srinivas, 2002; Palacios, 2002; Iglesias, and Palacios, 2001).

وقد وجدت بعض الدول (السويد، إيطاليا، بولندا، لاتفيا، منغوليا، الصين) أنه من الصعب عليها الانتقال بصورة مباشرة من نظام الدفع عند الاستحقاق بمزايا محددة إلى النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة، لأن العاملين الحاليين سوف يسددون حينئذ اشتراكاتهم في حساباتهم الشخصية، ويصبح عبء توفير الموارد المالية اللازمة لسداد المعاشات المستحقة لأعداد كبيرة من المتقاعدين الحاليين بالغ الارتفاع على الحكومة. ولذلك تحولت هذه الدول إلى نظام الدفع عند الاستحقاق باشتراكات محددة "اسمية" (Pay-As-You-Go/Notional Defined Contribution)، ك محاولة لمحاكاة الأسس التي يقوم عليها النظام الممول بالكامل

^٢ خلصت إحدى الدراسات التي قام بها البنك الدولي عن اثنتي عشرة دولة نامية ومتقدمة على حد سواء، تتولى فيها الحكومة مهمة إدارة أموال المعاشات، إلى أن معدل العائد الحقيقي كان سالباً في عشرة دول، وموجباً ولكن منخفضاً للغاية في باقي الدول محل البحث، فيما عدا كوريا وماليزيا. وتفسر هذه الدراسة انخفاض معدل العائد الحقيقي على أموال المعاشات التي تستثمرها الحكومات بعاملين رئيسيين. يتعلق الأول بعدم تماثل الحوافز بالنسبة لموظفي الحكومة المسؤولين عن استثمار هذه الأموال، بمعنى أنهم لا يحصلون على مكافأة عندما يحسنون الأداء، ولكنهم يعاقبون عند سوء الأداء، مما يجعلهم يتجهون فقط نحو أوجه الاستثمار مأمونة العائد كالسندات الحكومية أو الودائع بالبنوك العامة. ويختص العامل الثاني بأن التوجهات السياسية للحكومة هي التي تملئ سياسة الاستثمار. وعلى سبيل المثال، تستخدم أموال المعاشات في الأردن لتمويل المشاريع ذات البعد التنموي، وفي كثير من الدول لبناء المستشفيات وشق الطرق (World Bank, 2003a).

باشتركاكات محددة وأهمها تحقيق التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها.

ووفقا لهذا النظام الذي تديره الحكومة، يتم تسجيل قيمة الاشتراكات التي يسدها العاملون الحاليون في حسابات "اسمية"، بمعنى أن هذه الحسابات ما هي إلا قيود دفترية تمثل حقوقا للأفراد تستحق لهم على الخزائنة العامة في المستقبل ودون وجود صندوق فعلي تدخر فيه أموال المعاشات. وتحدد الحكومة معدل عائد "اسمي" على الاشتراكات المسجلة في هذه الحسابات "الاسمية"، أي أن هذا المعدل للعائد ليس ناتجا عن استثمار حقيقي أو مالي للأموال في السوق. ويعكس معدل العائد "الاسمي"، معدل النمو الاسمي للنواتج المحلي الإجمالي (في إيطاليا)، أو للأجور (بالسويد)، أو سعر الفائدة على السندات الحكومية قصيرة الأجل (في الصين). ويعتبر هذا هو جانب الاشتراكات المحددة "الاسمية" في النظام. وتستخدم الحكومة الاشتراكات الجارية في سداد المعاشات المستحقة للمتقاعدين حاليا. ويعد هذا هو جانب الدفع عند استحقاق المعاش. ويتحدد معاش الفرد بقسمة قيمة الاشتراكات المدخرة "اسميا" في حسابها مضافا إليها معدل العائد "الاسمي"، على عدد السنوات المتوقعة لحياة الفرد بعد التقاعد.

وعلى الرغم من أن التزامات الحكومة تجاه أصحاب المعاشات في ظل هذا النظام يتم تحديد قيمتها بصورة نقدية صريحة بحيث يصعب عليها تخفيضها في المستقبل ويفرض عليها ضرورة التحوط بدقة لمواجهة أية مخاطر مستقبلية، إلا أن نجاح هذا النظام يستلزم ثقة الأفراد التامة في قدرة الحكومة على الوفاء بسداد قيمة معاشاتهم عندما تحين آجال استحقاقها (World Bank, 2002b; Hassler and Lindbeck, 1998).

وقامت بعض الدول بأمريكا اللاتينية (الأرجنتين، بيرو، الأوروغواي، كولومبيا)، وفي شرق أوروبا (بولندا، المجر، كرواتيا، لاتفيا)، ومجموعة من الدول المتقدمة (المملكة المتحدة، أستراليا، سويسرا، هولندا، الدانمرك، السويد)، وأيضا الصين، بتطبيق نظامين للمعاشات في آن واحد. فعلى سبيل المثال، تطبق السويد نظامين للمعاشات منذ عام ١٩٩٨ هما: نظام الدفع عند استحقاق المعاش باشتراكات محددة "اسمية" (١٦% من أجر الفرد)، ونظام آخر ممول بالكامل باشتراكات محددة (٢.٥% من أجر الفرد). ويتضمن النظام في السويد قدرا من التكافل الاجتماعي حيث تساهم الحكومة في معاش الفرد مقابل السنوات التي قضاها في الخدمة العسكرية، أو التعليم العالي، أو رعاية الأطفال (Disney, 1998).

وتطبق دول أخرى (الأرجنتين، وكولومبيا، وبيرو، والمجر)، النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة وتديره شركات خاصة، مع احتفاظها بنظام الدفع عند استحقاق المعاش بمزايا محددة، وإن قلصت دوره بالتدريج ليصبح مجرد شبكة أمان اجتماعي تضمن حدا أدنى من المعاش لمحدودي الدخل (Keran and Cheng, 2002; Fox and Palmer, 2001; Keller and Heller, 2001; Palacios and Pallares-Miralles, 2000; Schwarz and Demircuc-Kunt, 1999).

٣- تقييم نظام المعاشات المطبق في مصر

أما بالنسبة لنظام المعاشات المطبق حاليا في مصر، فعلى الرغم من أنه قام في الأصل على أسلوب التمويل بالكامل إلا أنه أصبح الآن ممول "جزئيا" لاعتماده بصورة متزايدة على الدعم المالي من الحكومة لسداد المعاشات المستحقة. ومن ثم، يعتبر أسلوب التمويل المتبع في نظام المعاشات الحالي خليطا ما بين نظامي الدفع عند استحقاق المعاش والتمويل بالكامل. وفي ظل هذا النظام الممول "جزئيا"، تكون القيمة الحالية للمعاشات المستحقة مستقبلا أعلى من القيمة الحالية للاشتراكات المدخرة.^٣

ويتحدد معاش الفرد في مصر بأسلوب المزايا المحددة، وتتولى الحكومة مهمة إدارة أموال المعاشات من خلال صندوقين للتأمينات، هما: صندوق التأمين الاجتماعي على العاملين في الحكومة، وصندوق التأمينات على العاملين في قطاعي الأعمال العام والخاص (مجلس الشعب، ٢٠٠٣؛ Chemonics International Inc., 1999; Barents Group, 1999; International Labor Office, 1999; World Bank, 1997).

وعلى الرغم من أن نظام المعاشات الحالي في مصر يتمتع بكثير من الجوانب الإيجابية، إلا أن هناك بعض الأدلة التي تؤكد أنه بحاجة لرفع كفاءته الاقتصادية وتعزيز قدرته على الاستدامة المالية في الأجل الطويل. وفيما يلي تفصيل ما تقدم.

مزايا النظام الحالي

يوفر نظام المعاشات المطبق حاليا حماية من مخاطر عديدة، ويؤمن على الغالبية من قوة العمل، كما يتيح للاقتصاد المصري مدخرات للتمويل طويل الأجل.

يوفر نظام المعاشات حماية من مخاطر عديدة

يستند نظام المعاشات الحالي في مصر - كما هو موضح في الجدول رقم (١) - على أربعة قوانين رئيسية للتأمين الاجتماعي: القانون رقم ٧٩ لعام ١٩٧٥، والقانون رقم ١٠٨ لعام ١٩٧٦، والقانون رقم ١١٢ لعام ١٩٨٠، والقانون رقم ٥٠ لعام ١٩٧٨. ويعتبر الاشتراك في هذه القوانين إجباريا، باستثناء القانون الأخير وهو الخاص بالمصريين العاملين بالخارج حيث يتمتع الفرد منهم بحرية الاشتراك إذا رغب في ذلك.

ويعتبر نظام المعاشات في مصر من أفضل نظم المعاشات في العالم من حيث اتساع نطاق التغطية والمخاطر العديدة التي يوفر الحماية منها للمشاركين فيه. حيث تشمل القوانين التي يقوم عليها النظام الحالي، العاملين بالحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص وأصحاب الأعمال ومن في حكمهم والعمالة غير

^٣ أي أن الاشتراكات المدخرة تغطي جزءا فقط من التزامات المعاشات المستحقة مستقبلا. ويترتب على ذلك الأمر وجود التزامات ضمنية على الحكومة تجاه المشاركين في نظام المعاشات.

المنظمة والمستحقين لمعاش السادات والمصريين العاملين بالخارج. كما أنها توفر الحماية للمؤمن عليه من مخاطر عديدة قد تحول دون استمراره في العمل وأهمها: كبر السن، والعجز، والوفاة.

جدول رقم (١): قوانين التأمين الاجتماعي في مصر: نطاق التغطية والمخاطر المغطاة

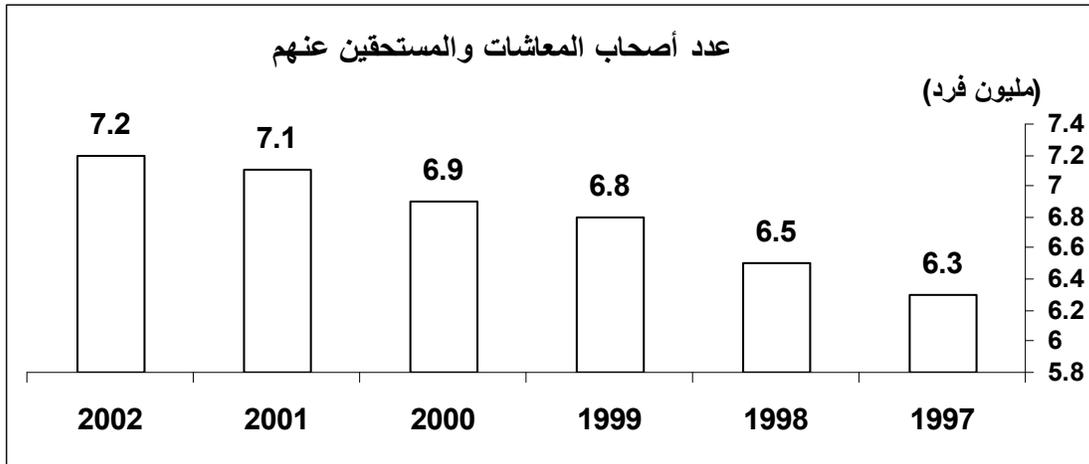
القانون (درجة الإلزام)	نطاق التغطية	المخاطر المغطاة
٧٩ لعام ١٩٧٥ (إجباري)	الجهاز الإداري والعاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص	كبر السن، والعجز، والوفاة، وإصابة العمل، والرعاية الصحية، والأمومة
١٠٨ لعام ١٩٧٦ (إجباري)	أصحاب الأعمال ومن في حكمهم	كبر السن، والعجز، والوفاة
١١٢ لعام ١٩٨٠ (ومعاش السادات) (إجباري)	العمالة غير المنتظمة*	كبر السن، والعجز، والوفاة
٥٠ لعام ١٩٧٨ (اختياري)	المصريين العاملين بالخارج	كبر السن، والعجز، والوفاة

ملاحظات: (*) تشمل العمالة غير المنتظمة كل من يعمل لدى الغير ولا تتوافر في شأنه شروط الخضوع لقانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

المصادر: وزارة التأمينات، ٢٠٠٣؛ و ٢٠٠٠/٢٠٠١.

يشمل نظام المعاشات نسبة مرتفعة من قوة العمل

يشمل النظام في مصر أعدادا متزايدة من أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم عاما تلو الآخر، حتى وصل عددهم إلى أكثر من سبعة مليون مواطن في عام ٢٠٠٢، كما يبين الشكل رقم (١).
الشكل رقم (١): ارتفاع معدل التغطية في مصر خلال الفترة (١٩٩٧ - ٢٠٠٢)



المصدر: محسوب من وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية، تقرير إنجازات ونتائج أعمال، أعداد مختلفة.

وبمقارنة مصر بغيرها من الدول النامية في منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية وآسيا، نجد أن نظام المعاشات المصري يشمل نسبة كبيرة من قوة العمل (٧٢% في عام ٢٠٠٠)، وهي أعلى بكثير من المتوسط السائد في هذه المناطق، كما يتضح من الجدول رقم (٢). وعلى الرغم من ذلك، فإن الإنفاق على المعاشات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لا يختلف كثيرا في مصر عنه في أغلب هذه المناطق، مما يعني أن نصيب الفرد من الإنفاق على المعاشات يعتبر ضئيلا في مصر بالنسبة للمناطق محل المقارنة.

جدول رقم (٢): ارتفاع معدل التغطية في مصر بالمقارنة بالمناطق الأخرى (%)

الدولة / المنطقة	معدل التغطية (المشركون/ قوة العمل)	الإنفاق على المعاشات/ الناتج المحلي الإجمالي
مصر *	٧٢	٢.٩
شمال إفريقيا والشرق الأوسط **	٤١	٢.٨
أمريكا اللاتينية ***	٣٩	٢.٠
آسيا **	٢٤	٠.٥

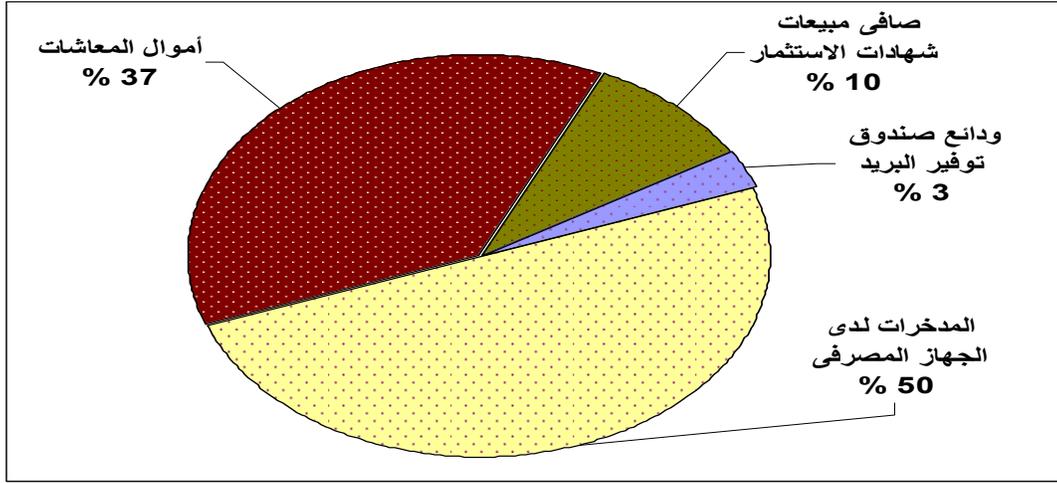
ملاحظات: * = عام ٢٠٠٠، ** = عام ١٩٩٥، *** = عام ١٩٩٠.

المصادر: World Bank, 2003b, 2002a, and 1997; Palacios and Pallares-Miralles, 2000

بوفر نظام المعاشات مدخرات للتمويل طويل الأجل

تتمتع مصر بهيكل سكاني شاب نسبيا مما ساعد نظام المعاشات حتى الآن على تحقيق قدر كبير من المدخرات طويلة الأجل، تقدرها بنحو ٣٧% من إجمالي الأوعية الادخارية المتاحة للاقتصاد المصري في عام ٢٠٠١. وبذلك أصبحت أموال المعاشات ثاني أهم مصدر للتمويل طويل الأجل في مصر بعد المدخرات المتوفرة لدى الجهاز المصرفي، كما يظهر من الشكل رقم (٢).

الشكل رقم (٢): أهمية أموال المعاشات في مصر كمصدر للتمويل طويل الأجل (عام ٢٠٠١)



المصدر: تم حسابه بالاعتماد على البيانات المتاحة من البنك المركزي المصري، التقرير السنوي ٢٠٠٢/٢٠٠١.

أوجه الضعف في النظام الحالي

على الرغم مما يتمتع به نظام المعاشات المصري من مزايا، إلا أن هناك بعض المؤشرات التي تدل على انخفاض قيمة الاشتراكات المحصلة، ووجود بعض القيود على الاستثمار الأمثل لأموال المعاشات، وضعف قدرة النظام على الاستدامة المالية في الأجل الطويل، كما سنوضح فيما يلي.

انخفاض قيمة الاشتراكات المحصلة

يعاني نظام المعاشات المصري من عدم التزام كثير من المشتركين فيه بدفع الاشتراكات المستحقة عليهم أو على العاملين لديهم، مما ترتب عليه انخفاض حصيللة الاشتراكات المستحقة لصندوق التأمين على العاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص بحوالي ١٧% في عام ٢٠٠١ بالمقارنة بعام ٢٠٠٠ (الجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١؛ وزارة التأمينات، ٢٠٠٠/٢٠٠١).^٤ كما أن حوالي ٣٠% من شركات القطاع الخاص لا تسدد الاشتراكات عن العاملين لديها على الإطلاق، أو تسدها عن بعضهم فقط دون البعض الآخر.^٥ ويشترك نحو ٤٠% من العاملين وأصحاب الأعمال بالقطاع الخاص عن أجور تقل بكثير عن دخولهم الحقيقية (وزارة التأمينات، ٢٠٠٣؛ الحزب الوطني الديمقراطي، ٢٠٠٣؛ عبد الرحمن محمد، ٢٠٠٢).

^٤ فقد بلغت جملة المديونيات المستحقة على المشتركين في صندوق التأمين على العاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص أكثر من ٢.٦ مليار جنيه في يونيو ٢٠٠١، منها: ٥٢٠ مليون جنيه مديونيات على بعض مؤسسات قطاعي الأعمال العام والخاص، و ٣٥٠ مليون جنيه على المؤسسات الصحفية، و ٦٢٩ مليون جنيه مديونيات مشكوك في تحصيلها، و ٧٧٠ مليون جنيه مبالغ إضافية مستحقة على المشتركين (الجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١).

^٥ بموجب القانون رقم ٩١ لعام ٢٠٠٣، يلتزم صاحب العمل في حالة التأخير عن أداء المستحقات التأمينية في موعدها بأداء مبلغ إضافي شهريا عن مدة التأخير بواقع ١.٥% عن مدة التأخير بالنسبة للسنة المالية الأولى ومضاعفة النسبة عن مدة التأخير التالية لتلك السنة. كما يلتزم صاحب العمل أيضا بأداء القيمة الرأسمالية للمعاش وكذلك المستحقات التأمينية الأخرى المترتبة على ثبوت علاقة العمل بحكم قضائي مع عدم التأمين على العامل المتوفى (الجريدة الرسمية، ٢٠٠٣).

ويؤثر انخفاض قيمة الاشتراكات المحصلة سلباً على قدرة النظام على الوفاء بالتزاماته المالية تجاه أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم، ويحد من المدخرات المحتملة للتمويل طويل الأجل. كما أن الاشتراك عن أجور تقل بكثير عن الأجور الحقيقية من شأنه أن يقلل من قيمة المعاشات التي يحصل عليها الأفراد في المستقبل وقد يؤدي لتدهور مستوى معيشتهم (Gillion, 2000).

القيود على الاستثمار الأمثل لأموال المعاشات

تستثمر الغالبية العظمى من أموال المعاشات (٩٢% منها) لدى بنك الاستثمار القومي. وعلى الرغم من أن متوسط العائد المحقق على استثمار تلك الأموال (١٠.٤%) في عام ٢٠٠١، اقترب من متوسط العائد المحقق على الاستثمارات الأخرى منخفضة المخاطر كشهادات الاستثمار (١١.٩%)، والودائع بصناديق البريد (١١.٥%) في نفس العام، إلا أن نظام المعاشات لا يحصل بالفعل على تلك العوائد المحققة لأن بنك الاستثمار القومي يضيفها إلى رصيد أموال المعاشات المودعة لديه ليعيد استثمارها. كما أن حافطة الاستثمار بالنسبة لأموال المعاشات تبدو غير متنوعة بدرجة كافية على النحو الوارد في الجدول رقم (٣).

جدول رقم (٣): أهم أوجه استثمار أموال المعاشات في مصر ومتوسط العائد المحقق عليها بالمقارنة بمتوسط

العائد على الاستثمارات منخفضة المخاطر (عام ٢٠٠١)

أهم أوجه استثمار أموال المعاشات	الأهمية النسبية (%)	متوسط العائد المحقق على أموال المعاشات (%)
لدى بنك الاستثمار القومي	٩٢	١٠.٤
لدى الخزانة العامة	٢	٥.٥
أوراق مالية	١	٥.٥
ودائع لدى البنوك	٤.٥	١٠.٥

المصادر: تم حساب النسب بالجدول بالاعتماد على بيانات الجهاز المركزي للمحاسبة، ٢٠٠٢/٢٠٠١، والبنك المركزي المصري، التقارير السنوية، أعداد مختلفة.

ضعف قدرة النظام على الاستدامة المالية في الأجل الطويل

هناك مجموعة من المؤشرات التي تدل على ضعف قدرة نظام المعاشات المطبق في مصر على الاستدامة المالية في الأجل الطويل. أولاً، ترتفع نسبة الأفراد المستحقين للمعاش إلى العاملين المشتركين في نظام المعاشات المصري (٣٨%)^٦ بالمقارنة بالنسب السائدة في دول شمال إفريقيا والشرق الأوسط (٢٧%)، وأمريكا اللاتينية (٢٥%)، وآسيا (١١%). ويعكس هذا الارتفاع في نسبة الإعالة بنظام المعاشات المصري، ثقل العبء المالي الذي يتحمله النظام الحالي للوفاء بالتزاماته تجاه أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم (Palacios and Pallares-Miralles, 2000; World Bank, 2002a).

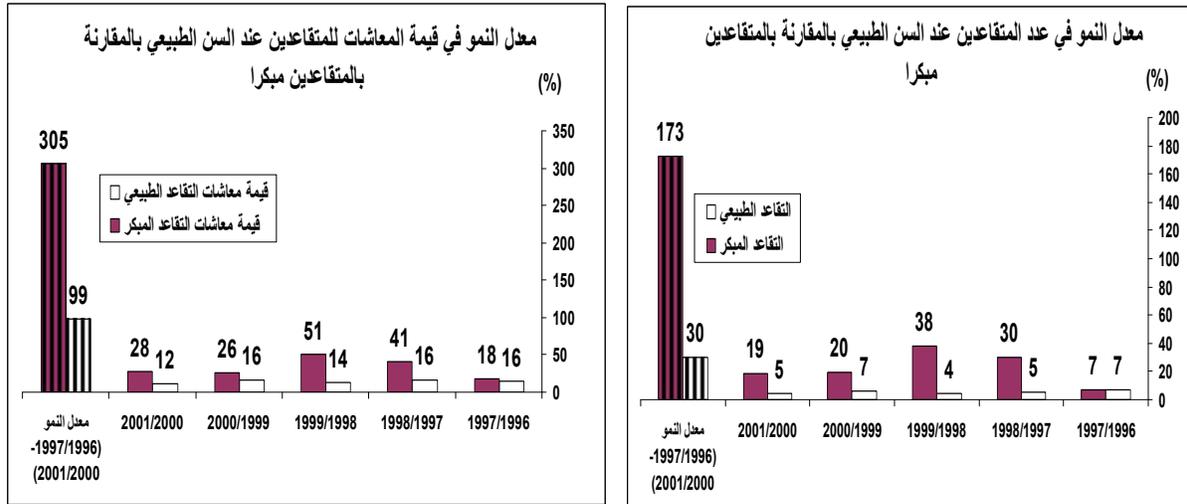
^٦ مما يعني أن كل ثلاثة أفراد من العاملين المصريين يتحملون عبء إعالة فرد واحد من أصحاب المعاشات تقريباً.

ثانياً، أصبحت الاشتراكات المحصلة لدى صندوق التأمين على العاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص لا تغطي سوى ٧٣% فقط من المعاشات المستحقة على هذا الصندوق في عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣. ووفقاً للدراسات الاكتوارية المتاحة^٧، سوف يستمر معدل تغطية الاشتراكات للمعاشات في التناقص حتى يصل إلى ٣٧% فقط بحلول عام ٢٠١٢/٢٠١١ (الحزب الوطني الديمقراطي، ٢٠٠٣).

ثالثاً، تزايد الإعانات المالية المباشرة من الخزانة العامة لنظام المعاشات بمعدل كبير بلغ أكثر من ١٥٠% خلال الفترة من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠٠٣^٨. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإعانات المباشرة وصلت إلى ٨.٧% من إجمالي الإنفاق الحكومي في يونيو ٢٠٠٣ (وزارة المالية المصرية، ٢٠٠٣؛ مجلس الشعب، ٢٠٠٣).

وأخيراً، يلاحظ أن الفترة من عام ١٩٩٦/١٩٩٧ إلى عام ٢٠٠١/٢٠٠٠، قد شهدت ارتفاع أعداد المتقاعدين مبكراً وكذلك قيمة المعاشات المستحقة لهم بمعدلات تفوق أعداد المتقاعدين عند سن التقاعد الطبيعي (٦٠ سنة) وقيمة معاشاتهم (الشكل التالي رقم ٣). ويترتب على التوسع في التقاعد المبكر تزايد العبء المالي لتمويل المعاشات المستحقة لهؤلاء الأفراد من ناحية، وتناقص أعداد العاملين المشتركين في نظام المعاشات وبالتالي انخفاض حصيلة الاشتراكات، من ناحية أخرى (وزارة التأمينات، ٢٠٠١/٢٠٠٠).

الشكل رقم (٣): معدل النمو في عدد الأفراد المتقاعدين مبكراً وفي قيمة المعاشات التي يحصلون عليها بالمقارنة بمعدل نمو المعاشات عند سن التقاعد الطبيعي (٦٠ سنة)، خلال (١٩٩٦/١٩٩٧ - ٢٠٠١/٢٠٠٠)



المصدر: تم حسابه من بيانات وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية، تقرير إنجازات ونتائج أعمال، أعداد مختلفة.

^٧ تستخدم الدراسات الاكتوارية لتحديد العلاقة بين قيمة الاشتراكات المحصلة والمعاشات مستحقة السداد، لمتابعة سلامة المراكز المالية لصندوق التأمينات بصفة دورية. وذلك بالإضافة إلى تقدير أثر التغير في معدلات الوفاة والعجز والاستقالة والتقاعد المبكر والعمالة الجديدة المتوقع اشتراكها في نظام المعاشات على المراكز المالية لهذين الصندوقين (عبد الحميد، ٢٠٠٢).

^٨ بلغت هذه الإعانات المالية المباشرة ٥.٥ مليار جنيه في عام ١٩٩٩، ووصلت إلى ١٣.٨ مليار جنيه في عام ٢٠٠٣.

٤ - الأسباب المفسرة لأداء نظام المعاشات المطبق في مصر

يمكن تفسير أداء نظام المعاشات المطبق حاليا في مصر بثلاثة عوامل رئيسية. يتعلق الأول بطبيعة القواعد المطبقة. أما الثاني فيختص بالطريقة التي تدار بها أموال المعاشات. ويرتبط العامل الأخير بالأسلوب المتبع في تمويل المعاشات المستحقة.

طبيعة القواعد المطبقة

تؤدي بعض القواعد المتعلقة بكل من هيكل الاشتراكات والمعاشات في النظام الحالي، إلى انخفاض قيمة الاشتراكات المحصلة بالفعل من ناحية، وإلى تزايد الإنفاق على المعاشات من ناحية أخرى، مما يقلل من الكفاءة الاقتصادية للنظام ويضعف من قدرته على الاستدامة المالية في الأجل الطويل.

ارتفاع معدل الاشتراك

يوفر العاملون في الحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص الذين يشملهم القانون رقم ٧٩ لعام ١٩٧٥، نحو ٩٨% من "صافي"^٩ الاشتراكات المتاحة لنظام المعاشات المصري (وزارة التأمينات، ٢٠٠٠/٢٠٠١).^{١٠} ويعتبر معدل الاشتراك بالنسبة لهؤلاء العاملين مرتفعا، حيث يصل هذا المعدل إلى ٤١% من الأجر الأساسي و ٢٥% من الأجر المتغير للفرد،^{١١} كما يوضح الجدول رقم (٤).

^٩ يقصد بصافي الاشتراكات، إجمالي الاشتراكات مخصوما منها التأمين ضد المرض، وإصابات العمل، واشتراكات العمالة غير المنتظمة.^{١٠} تجدر الإشارة إلى أن نظام المعاشات في مصر يحدد معدل الاشتراك لمدة تتراوح ما بين خمس إلى عشر سنوات (وتعرف بالفترة التوازنية) عند مستوى كاف لتغطية مدفوعات المعاشات في المستقبل بعد الأخذ في الاعتبار التوقعات الخاصة بصافي الدخل من الاستثمار والعوامل المتعلقة بالهيكل السكاني لمصر. ويتم تعديل معدل الاشتراك عند نهاية كل فترة توازنية. ويطلق على هذا الأسلوب في تحديد معدل الاشتراك "scaled-premium approach" (Vittas, 1997).

^{١١} تجدر الإشارة إلى أن نظام المعاشات في مصر يحدد معدل الاشتراك لمدة تتراوح ما بين خمس إلى عشر سنوات (وتعرف بالفترة التوازنية) عند مستوى كاف لتغطية مدفوعات المعاشات في المستقبل بعد الأخذ في الاعتبار التوقعات الخاصة بصافي الدخل من الاستثمار والعوامل المتعلقة بالهيكل السكاني لمصر. ويتم تعديل معدل الاشتراك عند نهاية كل فترة توازنية. ويطلق على هذا الأسلوب في تحديد معدل الاشتراك "scaled-premium approach" (Vittas, 1997).

^{١١} الأجر المتغير يقصد به المبلغ الذي يدفع للعامل فوق أجره الأساسي لتشجيعه على تحسين الأداء، ويتكون من الحوافز والعلاوات وغيرها من المكافآت.

جدول رقم (٤): معدلات الاشتراك في ظل قوانين التأمينات الاجتماعية المختلفة (كنسبة من الأجر)

القانون رقم	المسدد للاشتراكات	كبر السن والعجز والوفاة	التأمين الصحي والأمومة	إصابات العمل	البطالة	إجمالي الاشتراكات	
						(أ)	(م)
٧٩ لعام ١٩٧٥	العامل	%١٣ (أ)، و%١٠ (م)	%١ (أ)	-	-	%١٤ (أ)	%١٠ (م)
	صاحب العمل	%١٧ (أ)، و%١٥ (م)	%٤ (أ) (I)	%٣ (أ) (II)	%٢ (أ)	%٢٦ (أ)	%١٥ (م)
	الحكومة	%١ (أ)، بالإضافة لتغطية أي عجز	-	-	تغطية أي عجز	%١	-
	الإجمالي	%٣١ (أ)، و%٢٥ (م)	%٥ (أ)	%٣ (أ) (II)	%٢ (أ)	%٤١ (أ)	%٢٥ (م)
١٠٨ لعام ١٩٧٦	المؤمن عليه					%١٥ من فئة الدخل المختارة (III)	
٥٠ لعام ١٩٧٨	المؤمن عليه					%٢٢.٥ من فئة الدخل المختارة (IV)	
١١٢ لعام ١٩٨٠	المؤمن عليه					جنيه واحد شهريا	

ملاحظات: (أ) الأجر الأساسي. (م) الأجر المتغير. (I) قد تخفض هذه النسبة إلى ٣% لأصحاب الأعمال الذين يوفر مزايا نقدية وعلاجية للعاملين لديهم. (II) قد تخفض هذه النسبة إلى ٢% أو أقل لو أن صاحب العمل يوفر حماية من العجز المؤقت للعاملين لديه. (III) تتراوح فئات دخل الاشتراك من ١٠٠ إلى ١٠٠٠ جنيه في الشهر، ويستحق المعاش عند بلوغ الفرد سن الخامسة والستين متى كانت مدة اشتراكه في النظام ١٢٠ شهرا على الأقل، أي عشر سنوات. (IV) تتراوح فئات دخل الاشتراك من ١٠٠ إلى ١٠٠٠ جنيه في الشهر، وتسد بالعملة الأجنبية. ويستحق المعاش عند بلوغ الفرد سن الستين متى كانت مدة اشتراكه في النظام ١٨٠ شهرا على الأقل، أي خمسة عشرة سنة.

المصادر: وزارة التأمينات، ٢٠٠١/٢٠٠٠؛ حامد الصياد، ٢٠٠٢ب؛ نجيب، ٢٠٠٢؛ Chemonics International Inc., 1999 (International Labor Office, 1999).

وعلى الرغم من أن هذا المعدل المرتفع يهدف إلى تغطية المزايا السخية التي يوفرها نظام المعاشات المصري الحالي كالمعاشات المستحقة عند كبر السن، وإصابات العمل، بالإضافة إلى الرعاية الصحية وغيرها من المخاطر التي قد يتعرض لها الفرد، إلا أنه وفقا لإحدى الدراسات (World Bank, 2002a)، يمثل معدل الاشتراك الخاص بالمعاشات فقط نحو ٢٣% من تكلفة عنصر العمل في مصر، ويعتبر أعلى بكثير من المعدل السائد في دول شمال إفريقيا كالجائر وليبيا وتونس والمغرب حيث يتراوح ما بين ٨% إلى ١٤% فقط. ويدفع ارتفاع معدل الاشتراك كثيرا من الأفراد إلى عدم الالتزام بسداد الاشتراكات أو تعتمد الاشتراك عند أجور تقل بكثير عن أجورهم الحقيقية. كما أنه قد يدفع بعض أصحاب الأعمال إلى إحلال رأس المال محل عنصر العمل.

انخفاض الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري

يبلغ الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري بالنسبة للعامل في الحكومة أو قطاعي الأعمال العام والخاص (القانون رقم ٧٩ لعام ١٩٧٥)، ١١٥٠ جنيها مصريا (٦٥٠ جنيها للأجر الأساسي و ٥٠٠ جنيها للأجر المتغير)، وهو ما يعتبر ضمنا ضريبة تنازلية. ومعنى ذلك، أن العامل منخفض الأجر يسدد الاشتراكات عن كامل أجره، أما العامل الذي يتمتع بدخل مرتفع وأعلى من الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري، فيسدد الاشتراكات عن جزء فقط من دخله. ويترتب على عدم تناسب العبء المالي للاشتراكات مع الأجر إلى فرض أعباء أشد على أصحاب الأجور الأقل مما قد يدفعهم إلى محاولة الاشتراك عند أجور أقل من أجورهم الحقيقية، كما يؤدي إلى عدم تحصيل اشتراكات عن نسبة كبيرة من الأجور الأكثر ارتفاعا مما يقلل من قيمة الاشتراكات التي يحصلها نظام المعاشات الحالي (نجيب، ٢٠٠٢؛ James, 1997).

تحديد قيمة معاش الفرد بأسلوب المزايا المحددة

يتم تحديد معاش العامل بالحكومة أو بقطاعي الأعمال العام والخاص بأسلوب المزايا المحددة، من خلال معادلة تأخذ في اعتبارها عدد سنوات خدمته (بحد أقصى ٣٦ سنة، وبحد أدنى ١٠ سنوات للأجر الأساسي و ٢٠ سنة للأجر المتغير)،^{١٢} ونسبة معينة (٤٥/١) من متوسط أجره الشهري خلال السنتين السابقتين مباشرة على انتهاء مدة خدمته، وبحد أقصى ٨٠% من هذا الأجر (وزارة التأمينات، ٢٠٠٢، و ٢٠٠١/٢٠٠٠؛ Chemonics International Inc., 1999; Barents Group, 1999; International Labor Office, 1999).

ويؤدي ارتباط قيمة المعاش المستحق للفرد بمتوسط أجره الشهري خلال سنتين فقط قبل التقاعد، إلى عدم التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الفرد طوال سنوات خدمته مع ما يحصل عليه من معاش، وكذلك إلى إعادة التوزيع لصالح الأفراد الذين ترتفع دخولهم قرب نهاية الخدمة. وقد يدفع ذلك بعض الأفراد إلى عدم الالتزام بسداد الاشتراكات، أو الاشتراك بأجور تقل بكثير عن أجورهم الحقيقية خلال معظم سنوات الخدمة ثم تعمدهم المغالاة في أجر الاشتراك خلال السنوات القليلة السابقة على التقاعد ليحصلوا على معاش أكبر لا يتناسب مع ما سدده من اشتراكات طوال مدة خدمتهم (عبد الرحمن محمد، ٢٠٠٢؛ James, 1997).

تساهل شروط استحقاق معاش التقاعد المبكر

يسمح نظام المعاشات للفرد الذي أكمل عشرين سنة من الاشتراك، بحق التقاعد الاختياري قبل سن التقاعد الطبيعي (٦٠ سنة)، على أن يتم تخفيض المعاش بنسب تتزايد كلما كان سن الفرد المتقاعد مبكرا أصغر. وعلى الرغم من أن زيادة معاشات التقاعد المبكر بمعدلات كبيرة منذ عام ١٩٩٦ يمكن إرجاعها إلى حد بعيد لتطبيق برنامج الخصخصة وإعادة الهيكلة لبعض شركات قطاع الأعمال العام،^{١٣} إلا أن نظام المعاشات

^{١٢} الحد الأدنى من السنوات التي يجب أن يشترك عنها العامل كي يستحق معاشا كاملا يطلق عليها Vesting Period.

^{١٣} بلغ عدد العاملين الذين تقاعدوا مبكرا بفعل إعادة الهيكلة العمالية ١٨٥.٨٢٩ عاملا خلال الفترة من عام ١٩٩١ إلى عام ٢٠٠٣، وفقا لتصريح وزير قطاع الأعمال العام لجريدة الأهرام في ٢٦/١١/٢٠٠٣، ص ١٦.

المصري يتسم بالتساهل الشديد في شروط استحقاق معاشات التقاعد المبكر. فقد أقر القانون تخفيض معاشات المتقاعدين مبكرا بمعدلات تقل بفارق كبير عن المعدلات التي حددتها الدراسات الاكتوارية، وذلك مراعاة لحالات الأفراد الذين تضطروهم الظروف لطلب هذا المعاش (حمد الله فهيم، ٢٠٠٢؛ وزارة التأمينات، ٢٠٠٠). ويوضح الجدول التالي (رقم ٥) نسب التخفيض "القانونية" المعمول بها حاليا، بالمقارنة بنسب التخفيض "الاكتوارية" التي تحقق عند مراعاتها استمرار التوازن بين إيرادات نظام المعاشات ومصروفاته.

جدول رقم (٥): معدلات تخفيض معاشات التقاعد المبكر "القانونية" والمطبقة بالفعل بالمقارنة بتلك "الاكتوارية"

معدلات تخفيض المعاش		سن المتقاعد
المعدلات "الاكتوارية"	المعدلات "القانونية" المطبقة بالفعل	
٥٥	١٥	أقل من ٤٥
٤٨	١٠	٤٥ لأقل من ٥٠
٣٧	٥	٥٠ لأقل من ٥٥
٢٣	لا تخفيض	٥٥ لأقل من ٥٩
٥		٥٩

المصدر: وزارة التأمينات، ٢٠٠٠.

الطريقة التي تدار بها أموال المعاشات

يلتزم كل من صندوق التأمينات على العاملين في الحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص بموجب المادتين الخامسة والسادسة من القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠،^{١٤} بتحويل فائض أموال المعاشات المتاحة^{١٥} إلى بنك الاستثمار القومي مع عدم جواز استثمار هذا الفائض في أي وجه آخر من أوجه الاستثمار إلا بعد موافقة مجلس إدارة البنك. والواقع أن هذا الالتزام القانوني يحد من دور اللجنة الفنية للاستثمار بوزارة التأمينات (المنشأة بموجب القانون رقم ٨ لعام ١٩٩٨) في إدارة واستثمار أموال المعاشات بكفاءة ويعوق حصولها بالفعل على العائد المحقق على الأموال المستثمرة لدى بنك الاستثمار القومي، مما قد لا يتفق أحيانا مع مصالح المشتركين في النظام ولا يساعد على الاستخدام الأمثل لأموال المعاشات.

وخلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٣، بلغ متوسط أموال المعاشات المودعة لدى بنك الاستثمار القومي حوالي ٧١% من الموارد المالية المتاحة له، تم إقراض ٥٠% منها للحكومة، و ٢٢%

^{١٤} تنص المادة ٥ من القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ على أنه يجب أن تودع أو تضمن حسابات بنك الاستثمار القومي الاحتياطيات الفنية المتولدة لدى صندوق المعاشات والتأمينات الاجتماعية وبما لا يتعارض مع قوانين التأمين الاجتماعي السارية. كما تنص المادة ٦ من نفس القانون على التزام الصندوقين بإبقاء فائض أموالهما المخصصة للاستثمار مودعة في البنك ولا يجوز لها أن تستثمر هذا الفائض في أي وجه آخر من أوجه الاستثمار إلا بعد موافقة مجلس إدارة البنك. ويلتزم البنك بإيداع الفوائد عند استحقاقها لحساب الصندوقين لمواجهة الاستثمار وينظم البنك استرداد قيمتها.

^{١٥} بلغت أموال المعاشات المودعة لدى بنك الاستثمار القومي حوالي ١٧٥ مليار جنيه مصري في ٢٠٠٣.

للهيئات العامة الاقتصادية، و٢٨% لقطاعي الأعمال العام والخاص (محسوب من التقارير السنوية للبنك المركزي المصري). وتستخدم الحكومة الأموال المقترضة من بنك الاستثمار القومي في تمويل حوالي ٧٧% من استثماراتها (الجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١).^{١٦} وقد وصلت مديونية الخزنة العامة للدولة لبنك الاستثمار القومي حوالي ٥٢% من صافي الدين العام المحلي البالغ نحو ١٩٥ مليار جنيه في يونيو ٢٠٠١. وبلغت أعباء خدمة تلك المديونية ١١.٤ مليار جنيه تقريبا، وبما يمثل حوالي ٥٧% من جملة أعباء الدين المحلي في ذلك العام (وزارة المالية المصرية، ٢٠٠٣؛ مجلس الشعب، ٢٠٠٣). كما تجدر الإشارة إلى أنه في يونيو ٢٠٠٢، بلغ صافي الدين المحلي الحكومي ٢٢١ مليار جنيه، منه حوالي ١٤٦ مليار جنيه من أموال المعاشات.

أسلوب تمويل المعاشات المستحقة

ينتم الأسلوب المتبع في تمويل نظام المعاشات بعدم التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها. وعلى سبيل المثال، يبلغ اشتراك الفرد من العمالة غير المنتظمة (والتي تمثل نحو ٣٤% من إجمالي المشتركين في نظام المعاشات الحالي)، جنيها واحدا فقط في الشهر مقابل حصوله في المستقبل على معاش شهري قدره ثمانين جنيها (حمد الله فهميم، ٢٠٠٢ ب؛ وزارة التأمينات، ٢٠٠٣ أ و٢٠٠٠ ب/٢٠٠١). كما يفتقر نظام المعاشات إلى وجود آلية "تلقائية" به لموازنة المعاشات مع التضخم للمحافظة على قيمتها الحقيقية من التآكل عبر الزمن (Vittas, 1997).

ويترتب على ما سبق، أنه بالإضافة إلى حصة الحكومة في التأمينات والمعاشات التي تسدها كصاحب عمل للعاملين في القطاع الحكومي، تتحمل الخزنة العامة للدولة عبء تقديم إعانات مالية مباشرة لصندوق التأمينات للمساهمة في تمويل معاشات العمالة غير المنتظمة، فضلا عن توفير الزيادات السنوية التي تقر بموجب قوانين خاصة للمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات المستحقة عن الأجر الأساسية^{١٧} (بموجب المادة ١٤٨ من القانون رقم ٧٩ لعام ١٩٧٥)، (وزارة المالية المصرية، ٢٠٠٣؛ مجلس الشعب، ٢٠٠٣؛ عبد المولى، ٢٠٠٢).

وبذلك أصبح تمويل المعاشات يعتمد بشدة على الدعم المالي من الحكومة ولم يعد نظام المعاشات المصري نظاما ممولًا بالكامل، بل تحول إلى نظام ممول "جزئيا" يخلط ما بين نظامي الدفع عند استحقاق المعاش والتمويل بالكامل، وضعيف القدرة على الاستدامة المالية في الأجل الطويل.^{١٨} وتجدر الإشارة في هذا

^{١٦} تجدر الإشارة إلى أن استخدام هذه النسب المرتفعة من أموال المعاشات في تمويل الاستثمارات العامة قد لا يساعد على تطوير سوق رأس المال الخاص.

^{١٧} منذ عام ١٩٨٧، تقرر الحكومة بموجب قوانين خاصة بزيادة سنوية لأصحاب المعاشات تمويلها من الإيرادات العامة، بالنسب التالية: ٢٠% في عام ١٩٨٧، ١٥% من عام ١٩٨٨ وحتى عام ١٩٩١، ٢٠% في عام ١٩٩٢، و١٠% من عام ١٩٩٣ وحتى عام ٢٠٠٣.

^{١٨} خلال السنوات العشر الماضية، لم تسدد الخزنة العامة بالكامل قيمة الدعم المالي المستحق لصندوق التأمينات للوفاء بالزيادات السنوية لمواجهة أعباء المعيشة. وقد ترتب على ذلك تضخم رصيد مديونية الحكومة لصالح الصندوق ليصبح أكثر من ٢٢ مليار جنيه في نهاية يونيو ٢٠٠١ (الجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠٠/٢٠٠١).

السياق، إلى أن التزامات الحكومة غير الممولة تجاه نظام المعاشات، تعتبر دينا عاما مستترا يتضمن إعادة توزيع بين أبناء الجيل الواحد وأيضا بين الأجيال المختلفة (Kane and Palacios, 1996).

٥- مقترحات لتطوير نظام المعاشات في مصر

والآن بعد أن تم تقييم نظام المعاشات المطبق حاليا في مصر والتعرف على أهم الأسباب المفسرة لأدائه، يمكن طرح بعض المقترحات لتعديل هذا النظام في الأجل القصير، ثم الاتجاه نحو تطبيق نظام جديد في الأجلين المتوسط والطويل. وذلك بالاستفادة من تجارب وخبرات الدول في المناطق المختلفة من العالم، والأخذ في الاعتبار ما يتناسب مع خصوصية الاقتصاد المصري.

في الأجل القصير: تعديل النظام الحالي

من الممكن في الأجل القصير، إجراء مجموعة من التعديلات في نظام المعاشات الحالي تهدف إلى زيادة قيمة الاشتراكات المحصلة من ناحية، والحد من الإنفاق على المعاشات من ناحية أخرى. وتتعلق هذه التعديلات بتغيير بعض قواعد الاشتراكات والمعاشات، ووضع قاعدة جديدة في النظام تضمن المحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات بصورة تلقائية، والعمل على رفع كفاءة استثمار أموال المعاشات (World Bank, 1997; Loewe, 2000; Vittas, 1997).

تغيير بعض قواعد الاشتراكات والمعاشات

بالنسبة لهيكل الاشتراكات، يمكن إلغاء الأسقف المفروضة على أجر الاشتراك الشهري بحيث يتناسب العبء المالي للاشتراكات مع الأجر، مما يشجع الأفراد على الالتزام بالسداد والاشتراك عن أجورهم الحقيقية، ويؤدي إلى تحصيل اشتراكات عن جزء كبير من الأجور المرتفعة.

كما يمكن النظر في رفع فئات دخل الاشتراك لأصحاب الأعمال، والتأكد من أنهم يشتركون عن دخولهم الحقيقية، مما يساعد على زيادة قيمة الاشتراكات المحصلة من ناحية، ويضمن للفرد منهم معاشا يوفر له مستوى معيشي ملائما عند التقاعد، من ناحية أخرى. ويمكن تحقيق ذلك الأمر على سبيل المثال، من خلال اشتراط ألا تقل قيمة اشتراك صاحب العمل إما عن أكبر أجر اشتراك شهري سدد على أساسه اشتراكات العاملين لديه، أو عن المتوسط الشهري لدخله السنوي المتخذ أساسا لربط الضريبة عن السنة السابقة.^{١٩} فضلا عما سبق، يمكن العمل على زيادة معدل تغطية الاشتراكات لمعاشات العمالة غير المنتظمة (وزارة التأمينات، ٢٠٠٢؛ Chemonics International Inc., 1999; International Labor Office, 1999).

أما فيما يتعلق بالقواعد الخاصة بتحديد المعاشات المستحقة، فمن الأفضل الاتجاه لربط قيمة معاش الفرد بمتوسط أجره الشهري طوال مدة خدمته، أو خلال أكثر عدد ممكن من سنوات خدمته^{٢٠} حتى يتحقق

^{١٩} قد يتطلب ذلك الأمر السماح بتبادل المعلومات عن صاحب العمل بين الضرائب والتأمينات لتوحيد أسس محاسبة صاحب العمل بين الجهتين.
^{٢٠} تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول تقوم تدريجيا بإضافة سنتين أو ثلاث سنوات إلى المدة التي يحسب على أساسها متوسط أجر الاشتراك الشهري حتى تصل في نهاية الأمر إلى أخذ كل سنوات الخدمة في الاعتبار.

أكبر قدر من التناسب بين المعاش الذي يحصل عليه الفرد وما سدده من اشتراكات خلال مدة عمله. كما أن مراعاة نسب تخفيض معاشات التقاعد المبكر المحددة وفقا للدراسات الاكتوارية يساعد على تحقيق مزيد من التوازن بين قيمة الاشتراكات المحصلة والمعاشات المنصرفة.

وأخيرا، من المفيد عند تحديد قيمة المعاش، الأخذ في الاعتبار معامل يعكس التحسن الذي يطرأ في معدلات توقع الحياة عند التقاعد، بما يساعد على الحد من الإنفاق على المعاشات عندما نتوقع حياة أطول للأفراد المتقاعدين. وتجدر الإشارة إلى أنه إذا تقاعد الفرد مبكرا يتم قسمة قيمة المعاش المستحق له على عدد أكبر من السنوات التي تعكس ارتفاع توقع الحياة له بعد التقاعد، وبالتالي ينخفض معاشه مما لا يشجعه على اللجوء للتقاعد المبكر (Gillion, 2000; Heller, 1998; James, 1997).

وضع آلية " تلقائية " للمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات

بدلا من الزيادات السنوية للمعاشات التي تقررها الحكومة بموجب قوانين خاصة، من الممكن المحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات من ناحية، وإتاحة الفرصة لأصحاب المعاشات للمشاركة فيما يحققه الاقتصاد القومي من زيادة في الإنتاجية من ناحية أخرى، من خلال العمل على موازنة المعاشات مع الوسط الحسابي للتغيرات في الأسعار والأجور الحقيقية (Keran and Cheng, 2002; Disney, 1998; Hassler and Lindbeck, 1998). ففي السويد مثلا، تتم زيادة المعاشات سنويا وفقا للمعادلة التالية:

معدل الزيادة في المعاشات = معدل التضخم - (معدل النمو "المعتاد" في الأجور الحقيقية)^{٢١} - معدل النمو "الفعلي" في هذه الأجور).

رفع كفاءة استخدام أموال المعاشات

يستلزم رفع كفاءة استخدام أموال المعاشات البدء بفض الاشتباك القائم بين صندوق التأمينات وبنك الاستثمار القومي لإتاحة الموارد للصندوقين وتمكينهما من تنويع مجالات الاستثمار بهدف تحقيق أكبر عائد ممكن مع مراعاة عاملي الضمان والسيولة. وقد يتطلب ذلك الأمر إجراء تعديل تشريعي.

ومن المقترحات المطروحة حاليا نقل ملكية بعض الوحدات الاقتصادية العامة لصندوق التأمينات مقابل إسقاط الديون المستحقة على الحكومة. وعلى الرغم من أن هذا الاقتراح يؤدي إلى تخفيض صافي الدين المحلي "الحالي"، لكن يؤخذ عليه أن الدولة تظل مسؤولة "ضمنيا" عن السلامة المالية لهذه الوحدات، مما يتطلب ضرورة الحرص عند اختيار المشروعات والأصول المقترح تملكها لصندوق التأمينات والتأكد من جدواها الاقتصادية وقدرتها على تحقيق عائد مجز وقابل للاستمرار مستقبلا. ومن المهم تقييم الأصول التي ستتم مبادلتها على نحو يضمن المحافظة على حقوق الأطراف المختلفة. كما أن هذا الإجراء لا يغني عن وجود جهة مستقلة ومتخصصة في وضع وتنفيذ سياسة للاستثمار الأمثل لأموال المعاشات في المستقبل.

^{٢١} تحدد السويد معدل النمو "المعتاد" أو "الطبيعي" في الأجور الحقيقية لديها، بنسبة ١.٦%.

في الأجلين المتوسط والطويل: البدء في تطبيق نظام جديد

في ضوء تجارب الدول بالمناطق المختلفة من العالم، وأخذاً في الاعتبار خصوصية الاقتصاد المصري، من المقترح الاتجاه في الأجلين المتوسط والطويل نحو تطبيق نظام جديد للمعاشات. وسوف نعرض فيما يلي طبيعة هذا النظام المقترح، وأهم المزايا التي تدفعنا لاختياره، وماهية الشروط اللازم توافرها لضمان نجاحه، وأخيراً، المراحل التي تمر بها عملية تطبيقه.

طبيعة النظام المقترح

هناك مجموعة من الاعتبارات التي تؤكد أنه من الأفضل البدء في التحول من نظام المعاشات الممول "جزئياً" بمزايا محددة وإدارة حكومية إلى النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة وإدارة خاصة، خلال الأجلين المتوسط والطويل، وأهمها:

◀ تعزيز قدرة نظام المعاشات على الاستدامة المالية في الأجل الطويل، لتوقع زيادة عدد السكان فوق ستين عاماً بالنسبة لإجمالي السكان المصريين من ٩% إلى ١٨% خلال الأعوام الثلاثين القادمة وما سيترتب على ذلك من ارتفاع الإنفاق على عدد متزايد من أصحاب المعاشات وقلة الحصيلة من الاشتراكات نظراً لانخفاض عدد المشتركين الجدد في النظام.

◀ ما يتسم به أسلوب المزايا المحددة من ضعف التناسب بين الاشتراكات التي يسددها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها، مما دفع كثيراً منهم لعدم الالتزام بالسداد وإلى التكاليف على التقاعد المبكر.

◀ ما أثبتته كثير من الدراسات من أن الشركات الخاصة قادرة في ظل القواعد التنظيمية والرقابية التي تضعها الدولة على استثمار أموال المعاشات بما يعظم العائد الحقيقي عليها بأقل قدر ممكن من المخاطر ويحقق مصلحة المشتركين في النظام (Palacios and Pallares-Miralles, 2000; World Bank, 1994).

مزايا النظام المقترح

يطبق النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة وتديره شركات خاصة بنجاح في كثير من دول أمريكا اللاتينية (الأرجنتين، الأوروغواي، السلفادور، المكسيك، بوليفيا، بيرو، شيلي، كولومبيا)، وشرق أوروبا (المجر، بولندا، كازاخستان، كرواتيا).

ويوفر هذا النظام المقترح مزايا عديدة. أولاً، يحقق التناسب بين الاشتراكات التي يسددها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها مما يشجعهم على مزيد من العمل والادخار، ويساعد على رفع حصيلة الاشتراكات والحد من الإنفاق على المعاشات (Aiyer, 1997). ثانياً، قد يسمح باستثمار أموال المعاشات في أصول أكثر تنوعاً، وتعظيم العائد عليها بأقل قدر ممكن من المخاطر، وهو ما يحقق مصلحة المشتركين في

النظام، وأصحاب المعاشات، والاقتصاد القومي في مجموعه (Iglesias and Palacios, 2001). وأخيرا، يتمتع هذا النظام بالقدرة على الاستدامة المالية في الأجل الطويل (Anusic, Okeefe and Madzarevic-Sujster, 2003; Lindbeck and Persson, 2000; Sinn, 2000).

شروط نجاح النظام المقترح

على الرغم من المزايا العديدة السابق ذكرها، فإن نجاح تطبيق النظام الجديد يستلزم مراعاة خصوصية الاقتصاد المصري من خلال عدة أمور. أولا، أن يظل للدولة دور رئيسي في إعادة التوزيع بمعنى أن توفر حدا أدنى من المعاش لمحدودي الدخل (يمكن تحديده بخط الفقر مثلا)، والأفضل أن يتم تمويله من الإيرادات العامة للدولة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن شيلي تضمن حدا أدنى من المعاش لجميع العاملين الذين اشتركوا في نظام المعاشات لمدة لا تقل عن عشرين عاما. وهذا الحد الأدنى من المعاش يعادل إما ٧٥% من الحد الأدنى للأجر، أو ٢٥% من متوسط الأجر السنوي للعامل خلال السنوات العشر السابقة على تقاعده، أيهما أكبر (Jorgensen and Van Domelen, 1999; De Mesa and Bertranou, 1997).

ثانيا، أن تضمن الدولة حماية حقوق أصحاب المعاشات عند التحول إلى النظام الجديد. ولضمان حصول المشتركين الذين سوف ينتقلون إلى النظام الجديد على حقوقهم في النظام الآخر، نجد أن بعض الدول (مثل: شيلي، وبيرو، وكولومبيا) قد قامت بإصدار سندات حكومية مقابل القيمة الحالية للاشتراكات هؤلاء العاملين في ظل النظام القديم وتستحق لهم عند التقاعد. وقررت دول أخرى (مثل: بولندا وبوليفيا) استخدام جزء من حصيلة خصخصة بعض الأصول العامة لسداد المعاشات المستحقة للأفراد الذين سوف يتقاعدون قبل أن تتاح لهم فترة زمنية كافية لادخار الاشتراكات اللازمة لتغطية معاشاتهم. أما في المكسيك، فتتم المقارنة بين المعاش المستحق للفرد وفقا لكل من النظامين القديم والجديد ويسمح له بالحصول على المعاش الأكبر منهما (Keran and Cheng, 2002; Rodriguez, 1999; Mitchell, 1998a).

ثالثا، أن تضع الدولة الإطار التنظيمي والقانوني الذي يضمن الكفاءة وتحقيق المنافسة بين الشركات الخاصة التي سيعهد إليها بمهمة إدارة أموال المعاشات وتحديد الجهة التي ستقوم بالرقابة والإشراف على تلك الشركات وفقا لقواعد الرقابة الحصيفة "المتحولة" و/أو الرقابة الصارمة. وذلك بالإضافة إلى توفير آليات لفض المنازعات المحتملة تتسم بالسرعة والعدالة. وعلى سبيل المثال، قررت دولة بوليفيا بأمريكا اللاتينية، أن تقصر إدارة أموال المعاشات على صندوقين فقط لمدة خمس سنوات، على أن تسمح بعد انقضاء هذه المدة لصناديق أخرى بالدخول إلى السوق والمشاركة في هذه المهمة. وقد تم اختيار هذين الصندوقين من خلال مناقصة دولية، وتخضع أنشطتهما الاستثمارية لمجموعة من القواعد التنظيمية، وإشراف الجهة الرقابية على القطاع المالي. ويلتزم الفرد بالاشتراك في أحد هذين الصندوقين لمدة سنتين ونصف على الأقل، يحق له بعدها الانتقال للتعامل مع الصندوق الآخر إذا رغب في ذلك. وأخيرا، أن يتم التدرج في تطبيق النظام الجديد (Mitchell, 1998b; Vittas, 1997).

مراحل تطبيق النظام المقترح

في الأجل المتوسط، يمكن بالإضافة إلى النظام الحالي البدء في تطبيق النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة وتديره شركات خاصة، مع إمكانية السماح للمشاركين بحرية الاختيار بين هذين النظامين للمعاشات. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن بعض الدول (كالأرجنتين، والأوروغواي، وبيرو، وكولومبيا، وكازاخستان، وكرواتيا) تمنح العاملين المشتركين في نظام المعاشات الحالي حق الاختيار بين الاستمرار فيه، أو الانتقال إلى النظام الجديد، في حين تلزم مجموعة أخرى من الدول (كبولندا ولافتيا والمجر)، العاملين ممن هم دون سن الثلاثين بالاشتراك في النظام الجديد، وتسمح لغيرهم الأكبر سنا بحرية الانضمام للنظام الذي يفضلونه (Anusic, Okeefe and Madzarevic-Sujster, 2003; Keller and Heller, 2001;) (Mitchell, 1998a and b; De Mesa and Bertranou, 1997).

أما في الأجل الطويل، فيتم الانتهاء إلى تطبيق نظام واحد فقط وهو النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة وتديره شركات خاصة، مع التأكيد على ضرورة مراعاة خصوصية الاقتصاد المصري باستيفاء الشروط السابق مناقشتها واللازمة لضمان نجاح تطبيق هذا النظام الجديد بالتدرج.

٦ - الخاتمة

أوضحت هذه الدراسة أن نظام المعاشات المطبق حاليا في مصر يتمتع بكثير من الجوانب الإيجابية، ومع ذلك من الممكن تطويره. فعلى الرغم من أن النظام يوفر حماية من مخاطر عديدة، ويؤمن على الغالبية من قوة العمل، كما يتيح قادرا كبيرا من المدخرات للتمويل طويل الأجل، إلا أنه بحاجة لرفع كفاءته الاقتصادية وتعزيز قدرته على الاستدامة المالية في الأجل الطويل، خاصة في ضوء ما يشهده الاقتصاد المصري في الفترة الحالية من جدل واسع حول الأسلوب الأكثر كفاءة لاستخدام الأموال المتاحة لنظام المعاشات.

وأرجعت الورقة أداء نظام المعاشات الحالي إلى طبيعة القواعد المطبقة، والطريقة التي تدار بها أموال المعاشات، فضلا عن الأسلوب المتبع في تمويل المعاشات المستحقة، وطرح بعض المقترحات لإصلاح وتطوير نظام المعاشات في مصر بما يضمن حقوق العاملين، ويوفر الحماية لأصحاب المعاشات، ويحقق مصلحة الاقتصاد القومي في مجموعه، وذلك بالاستفادة من الخبرة الدولية في هذا المجال وبما يتلاءم مع خصوصية الاقتصاد المصري.

واقترحت الدراسة بالنسبة للأجل القصير، تعديل نظام المعاشات الحالي من خلال تغيير بعض القواعد المتعلقة بهيكلي الاشتراكات والمعاشات، ووضع آلية تلقائية للمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات، وإجراء التعديلات التشريعية اللازمة لرفع كفاءة استخدام أموال المعاشات بتنوع مجالات الاستثمار وإيجاد جهة مستقلة متخصصة في وضع وتنفيذ سياسة للاستثمار الأمثل لهذه الأموال.

أما فيما يتعلق بالأجل الطويل، فقد أظهرت تجارب كثير من الدول النامية أن النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة يحقق مزايا عديدة، أهمها: تحقيق التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها، وإمكانية استثمار أموال المعاشات في أصول أكثر تنوعا وتعظيم العائد عليها بأقل قدر ممكن من المخاطر. وذلك بالإضافة إلى تمتعه بالقدرة على الاستدامة المالية في الأجل الطويل.

ومن ثم، أكدت هذه الدراسة على أن التطوير يستلزم تطبيق النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة في مصر، مع ضرورة مراعاة: أن يظل للدولة دور رئيسي في إعادة التوزيع لصالح محدودي الدخل وضمان حماية حقوق أصحاب المعاشات عند التحول إلى النظام الجديد، مع التدرج في التطبيق، ووضع الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي اللازم.

قائمة المراجع

مراجع باللغة العربية

- البنك المركزي المصري، *التقارير السنوية*، أعداد مختلفة.
- الجريدة الرسمية، ٢٠٠٣، قانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٣ بزيادة المعاشات وتعديل بعض أحكام قوانين التأمين الاجتماعي"، العدد ٢٤ مكرر (أ)، ١٥ يونيو.
- الجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١، التقرير السنوي عن نتائج الرقابة المالية وتقويم أداء الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي عن السنة المنتهية في ٣٠/٦/٢٠٠١.
- الحزب الوطني الديمقراطي، اللجنة الاقتصادية، ٢٠٠٣، "رؤية مستقبلية حول نظام التأمين الاجتماعي القومي"، ورقة غير منشورة، ٩ إبريل.
- الولي، ممدوح، ٢٠٠٢، "استثمار أموال التأمينات الاجتماعية بين الودائع الإلزامية والمساهمات الإجبارية"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- حامد الصياد، محمد، ٢٠٠٢، "دور التأمينات الاجتماعية في شبكة الأمان الاجتماعي"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- حامد الصياد، محمد، ٢٠٠٢، "أجر الاشتراك في قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- حسن أحمد، على محمد، ٢٠٠٢، "واقع التأمين الاجتماعي في مصر"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- حمد الله فهيم، محمد، ٢٠٠٢، "المعاش المبكر"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- حمد الله فهيم، محمد، ٢٠٠٢، "التأمين الاجتماعي على العمالة غير المنتظمة: التأمين الشامل"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- حميدة، صفوت، ٢٠٠٢، "استثمار أموال صناديق المعاشات في مصر بين الواقع الدولي والتحديات المتوقعة"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- سالم أحمد، رشا، ٢٠٠٢، "تجربة استثمار أموال التأمينات في سوق الأوراق المالية"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- عبد الحليم عمر، محمد، ٢٠٠٢، "رؤية حول تنظيم العلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- عبد الحميد، محمود، ٢٠٠٢، "الحساب الاكتواري لأموال التأمينات الاجتماعية"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.

- عبد الرحمن محمد، برين، ٢٠٠٢، "التهرب التأميني: إمكانيات التعاون مع الأجهزة الأخرى لتلافي هذه الظاهرة"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- عبد العظيم، حمدي، ٢٠٠٢، "أساليب استثمار أموال التأمينات الاجتماعية"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- عبد المولى، السيد، ٢٠٠٢، "الملاحم الرئيسية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية لعام ٢٠٠٢/٢٠٠٣"، مصر المعاصرة، العدد ٤٦٥-٤٦٦.
- عفيفي، تامر محمد، ١٩٩٨، "دور التأمينات الاجتماعية في تعبئة الادخار في مصر"، رسالة ماجستير، قسم الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- مجلس الشعب، ٢٠٠٣، التقرير العام وتوصيات اللجنة عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي والخزانة العامة عن السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١، مجلس الشعب، جمهورية مصر العربية.
- متولي، منال، ٢٠٠٣، "أثر إصلاح نظام المعاشات على الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد المصري"، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الثامن لقسم الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٣-١٤ إبريل.
- نجيب، سامي، ٢٠٠٢، "مصادر تمويل نظام التأمين الاجتماعي"، ورقة مقدمة لمؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٣-١٥ أكتوبر.
- وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية، ٢٠٠٣، الموقف التنفيذي لتكليفات الوزارة الواردة في بيان الحكومة المؤرخ في ٢٩/١٢/٢٠٠٢ والرؤية المستقبلية.
- _____، ٢٠٠٣، ب، مشكلة التهرب من الاشتراك في التأمين، مذكرة غير منشورة.
- _____، ٢٠٠٢، تقرير لجنة تقييم توصيات الهيئات الدولية حول إصلاح نظم المعاشات واستثمار أموال التأمين الاجتماعي، مذكرة غير منشورة.
- _____، ٢٠٠١/٢٠٠٠، تقرير إنجازات ونتائج أعمال.
- _____، ٢٠٠٠، دراسة عن أثر المعاش المبكر على نظم التأمين الاجتماعي، مذكرة غير منشورة.
- وزارة المالية المصرية، ٢٠٠٣، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٤، القاهرة، إبريل.

English References

- Aiyer, Sri-Ram. 1997. "Pension Reform in Latin America: Quick Fixes or Sustainable Reform?" *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 1865, Washington: D.C.: The World Bank, December.

- Anusic, Zoran, Philip O'Keefe, and Sanja Madzarevic-Sujster. 2003. "Pension Reform in Croatia," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 0304, Washington D.C.: The World Bank, February.
- Asher, Mukul G. 1999. "The Pension System in Singapore," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 9919, Washington, D.C.: The World Bank, August.
- Barents Group, LLC. 1999. "Road Map to Reform: Policy and Implementation Strategies for Egypt," *USAID Reforming Insurance Markets in Egypt Project*, Cairo.
- Barr, Nicholas. 2002. "The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design," *Economic Issues*, no. 29, Washington, D.C.: International Monetary Fund, March.
- _____. 2001. "The Truth About Pension Reform," *Finance and Development*, vol. 38, no.3, Washington, D.C.: International Monetary Fund, September.
- _____. 2000. "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices," *IMF Working Paper*, no. 139, Washington, D.C.: International Monetary Fund, August.
- Carmichael, Jeffrey, and Robert Palacios. 2003. "A Framework for Public Pension Fund Management," *paper presented to 2nd Public Pension Fund Management Conference*, Washington D.C.: The World Bank, 5-7 May.
- Chemonics International Inc. 1999. "Enhancing Egypt's Social Insurance System," Technical Assistance to Support the Reform Activities of the Government of Egypt -(TAPR)- Cairo, Egypt, September.
- De Ferranti, David, Danny Leipziger, and P. S. Srinivas. 2002. "The Future of Pension Reform in Latin America," *Finance and Development*, vol. 39, no. 3, International Monetary Fund, Washington, D.C., September.
- De Mesa, Alberto Arenas, and Fabio Bertranou. 1997. "Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina," *World Development*, vol. 25, no. 3.
- Disney, Richard. 1998. "Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 9928, Washington, D.C.: The World Bank, December.
- Fox, Louise, and Edward Palmer. 2001. "New Approaches to Multi-Pillar Pension Systems: What in the World is Going On?" in Holzmann, Robert, and Joseph E. Stiglitz, eds. *Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century: New Ideas about Old Age Security*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Gillion, Colin. 2000. "The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labor Office," *International Social Security Review*, vol. 53, no. 1, Jan-Mar.
- Hassler, John, and Assar Lindbeck. 1998. "Can and Should a Pay-As-You-Go Pension System Mimic a Funded One?" *IUI Working Paper*, no. 499, Stockholm: Research Institute of Industrial Economics.
- Heller, Peter S. 1998. "Rethinking Public Pension Reform Initiatives," *IMF Working Paper*, no. 61, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Holzmann, Robert, Ian W. Mac Arthur, and Yvonne Sin. 2000. "Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 0014, Washington D.C.: The World Bank, June.
- Holzmann, Robert. 2000. "The World Bank Approach to Pension Reform," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 9807, Washington, D.C.: The World Bank, December.
- Iglesias, Augusto, and Robert J. Palacios. 2001. "Managing Public Pension Reserves Part I: Evidence from the International Experience," in Holzmann, Robert, and Joseph E. Stiglitz, eds. *Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century: New Ideas about Old Age Security*. Washington, D.C.: The World Bank.
- International Labor Office (ILO). 1999. "Social Protection in Egypt," *ILO/UNDP/Egypt/R 16*, Social Security Department, International Labor Organization, Geneva.
- James, Estelle. 1997. "Pension Reform: Is There an Efficiency-Equity Trade-off?" In Nancy Birdsall, Carol Graham and Richard Sabot, eds., *Beyond Trade-offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and Brookings Institution.
- Jorgensen, Steen Lau, and Julie Van Domelen. 1999. "Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 9934, Washington, D.C.: The World Bank, December.
- Kane, Cheikh and Robert Palacios. 1996. "The Implicit Pension Debt," *Finance and Development*, vol. 33, no. 2, Washington, D.C.: International Monetary Fund, June.
- Keller, Christian, and Peter S. Heller. 2001. "Social Sector Reform in Transition Countries," *Finance & Development*, vol. 38, no. 3, Washington, D.C.: International Monetary Fund, September.
- Keran, Michael, and Hang-Sheng Cheng. 2002. "International Experience and Pension Reform in China." *The 1990 Institute Issue Paper*, no. 16, California: 1990 Institute, April.
- Lindbeck, Assar, and Mats Persson. 2000. "What are the Gains from Pension Reform?" *IUI Working Paper*, no. 535. Stockholm: Research Institute for Industrial Economics.
- Loewe, Markus. 2000. "Social Security in Egypt: An Analysis and Agenda for Policy Reform," *ERF Working Paper*, no. 2024, Cairo: Economic Research Forum.
- Mitchell, Olivia S. 1998a. "Social Security Reform in Latin America," *Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis*, March/April.
- _____. 1998b. "Building an Environment for Pension Reform in Developing Countries," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 9803, Washington, D.C.: The World Bank, January.
- Palacios, Robert J. 2002. "Managing Public Pension Reserves Part II: Lessons from Five Recent OECD Initiatives," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 0219, Washington, D.C.: The World Bank, July.
- Palacios, R., and Montserrat Pallares-Miralles. 2000. "International Patterns of Pension Provision," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 0009, Washington, D.C.: The World Bank, April.

- Rodriguez, L. Jacobo. 1999. "In Praise and Criticism of Mexico's Pension Reform," *Cato Policy Analysis*, no. 240, Washington, D.C.: Cato Institute.
- Schwarz, Anita M., and Asli Demirguc-Kunt. 1999. "Taking Stock of Pension Reforms Around the World," *World Bank Social Protection Discussion Paper*, no. 9917. Washington, D.C.: The World Bank, May.
- Sinn, Hans-Werner. 2000. "Why a Funded Pension System is Useful and Why it is Not Useful," *NBER Working Paper*, no. 7592, Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.
- _____. 1999. "Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System is Needed and Why it is Not Needed," *CESifo Working Paper*, no. 195, Munich: Center for Economic Studies and the Institute for Economic Research, September.
- Van Praag, Bernard M.S., and Pedro Cardoso. 2003. "The Mix Between Pay-As-You-Go and Funded Pensions and What Demography Has To Do With It," *CESifo Working Paper*, no. 865, Munich: Center for Economic Studies and the Institute for Economic Research, February.
- Vittas, Dimitri. 1997. "The Role of Non-Bank Financial Intermediaries in Egypt and other MENA countries," *World Bank Country Economic Department Papers* no. 1892, Washington D.C.: The World Bank, November.
- World Bank. 2003a. "Public Management. Part I: How Well do Governments Invest Pension Reserves?" *World Bank Pension Reform Primer*. Washington D.C.: The World Bank, September.
- _____. 2003b. "Coverage: The Scope of Protection in Retirement Income Systems," *World Bank Pension Reform Primer*. Washington D.C.: The World Bank, February.
- _____. 2002a. *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity – Social Protection in the Middle East and North Africa, Orientations in Development Series*, Middle East and North Africa Region, Washington, D.C.: The World Bank.
- _____. 2002b. "Notional Accounts: Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy," *World Bank Pension Reform Primer*. Washington D.C.: The World Bank, March.
- _____. 1997. "Pension Reform, Contractual Saving, and Capital Markets," in *World Bank Report no. 16207- EGT., Arab Republic of Egypt Country Economic Memorandum – Working Papers Annex, vol. III*, World Bank Resident Mission in Egypt, March.
- _____. 1994. "Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth," *A World Bank Policy Research Report*, New York: Oxford University Press.